

UNA MIRADA DE CONJUNTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

351.09720904
P226m

Maria del Carmen Pardo

OLEGIO DE MÉXICO

MARÍA DEL CARMEN PARDO es doctora en historia por la Universidad Iberoamericana y cuenta con estudios de doctorado en ciencia política en la Universidad de París II. Sus líneas principales de investigación son administración pública, descentralización, gobierno local y transparencia en rendición de cuentas. Ha publicado varios libros como autora, compiladora y coordinadora, además de numerosos artículos y capítulos en libros colectivos. De su autoría es *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, publicado por El Colegio de México en 2009. Fue directora de la revista *Foro Internacional* de 1998 a 2002 y fungió como directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México de enero de 2003 a diciembre de 2005. Es miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.

UNA MIRADA DE CONJUNTO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN MÉXICO

UNA MIRADA DE CONJUNTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Antología

MARÍA DEL CARMEN PARDO



EL COLEGIO DE MÉXICO

306.209730904

P226u

Pardo, María del Carmen

Una mirada de conjunto de la administración pública en México : antología / María del Carmen Pardo. — 1a. ed. — México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2014.

272 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-685-8

Incluye bibliografía

1. Administración pública — México. 2. Administración pública — México — Siglo XX. 3. Administración pública — México — Siglo XXI. 4. Administración pública — México — Leyes y legislación. 5. Burocracia — México. I. t.

Primera edición, 2014

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-685-8

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
I. La Administración Pública Federal en México: una mirada de conjunto	23
II. La Administración Pública en México durante el siglo xx	73
III. Burocracia representativa en México	125
IV. ¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?	163
V. El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?	209

INTRODUCCIÓN*

Esta *Antología* es una compilación de mis trabajos más recientes, publicados entre 2010 y 2013, y en ella se ofrece una visión de conjunto de los cambios significativos que ha experimentado la Administración Pública en México, mediante un recorrido que incorpora explicaciones generales y algunas más específicas. La idea que cruza los cinco trabajos aquí incluidos es analizar el perfil de la Administración Pública en lo tocante a su capacidad para asignar de manera autorizada valores a una sociedad en el contexto de su relación con el sistema político de México.¹ Dada esta consideración, es necesario insistir en que buena parte de las transformaciones recientes de la Administración Pública en este país ha ocurrido en un contexto en el que la transición y la apertura democrática del sistema político han sido la nota dominante de la vida pública. Esta “nota” será pieza central de las explicaciones que recorrerán los diferentes textos y que enmarcan las transformaciones que ha sufrido la Administración Pública federal en México durante los años recientes.

* Agradezco la valiosa ayuda de Héctor Flores para la integración de buena parte de estos textos.

¹ Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999: 70-71. David Easton, “An Approach to the Analysis of Political Systems”, 1957, *World Politics*, vol. 9, n. 3: 383-400.

Se analizan los rasgos estructurales del gobierno en México y la Administración Pública federal, para dilucidar cómo se ha transformado el aparato administrativo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Se estudia la experiencia del Servicio Profesional de Carrera y sus efectos en los servidores públicos en México. Se revisan los vínculos de la burocracia con los partidos políticos, la sociedad civil, así como las relaciones políticas en la propia Administración Pública. Se reseña el estado de la rendición de cuentas, en los ámbitos formal e informal, en la Administración Pública federal. Se estudian los procesos de reforma y cambio recientes en el aparato administrativo de México, a la vez que se hace una breve referencia a las oportunidades y los retos que subyacen en la Administración Pública mexicana contemporánea.

Estas transformaciones corren de manera paralela con los momentos de definición de la evolución social y política que vivió México a lo largo del siglo xx y lo que va del xxi. Primero, la consolidación de la función rectora del Estado en el contexto de la profunda modernización social y política, que a su vez sentó las bases de la comunidad política contemporánea de nuestro país, cuyos ciudadanos de manera gradual se fueron involucrando en los problemas de gobierno de forma cada vez más directa. Segundo, la constitución de esta nueva colectividad política se debió a transformaciones de órdenes tan diversos como la urbanización, la industrialización, la democratización, la secularización y la creciente influencia de los medios de comunicación.²

De esta manera, para establecer un contenido singular en la Administración Pública es necesario vincularlo con la definición mediante la adecuación y el ajuste de la gestión

² Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968: 40.

estatal a los cambios ocurridos en la sociedad, que tuvieron como propósito lograr la coherencia y la organización necesarias para sentar las bases del desarrollo. Sin embargo, en lo que se refiere al ámbito político en particular, sí hubo una transformación común cuya base fue la aparición de una autoridad racional, de alcances nacionales, así como la de estructuras sociales más complejas y diferenciadas, y la creciente participación de la sociedad, que se opuso a las antiguas formas de autoridad tradicional.³

El propósito de esta *Antología* es, entonces, estudiar la evolución de la Administración Pública mexicana como parte y causa del desarrollo de la modernización de la sociedad mexicana y del sistema político, a lo largo del siglo xx y principios del xxi. Esta transformación se relacionó con la necesidad de contar con una organización política y administrativa mejor estructurada y con mayor capacidad de adaptación, lo que a la larga implicó el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de la burocracia frente a otras instancias de poder en el Estado.⁴ Se alude a la forma en la que, como parte de esta evolución, hubo un largo momento en el que el Ejecutivo se fortaleció frente a los otros poderes y la administración sostuvo una relación dinámica con la autoridad política a partir de distintos grados de subordinación y autonomía. En este sentido, es pertinente sugerir que quizás el cambio más significativo sea precisamente esta reformulación del papel de la Administración, no sólo como instrumento del poder, sino también como recurso de legitimidad e intervención en el medio social.⁵

De igual manera, este dinamismo de la burocracia, en lo que se refiere al eje autonomía y subordinación

³ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009: 22-23.

⁴ *Ibidem*: 22.

⁵ *Ibidem*: 27.

frente a la autoridad política, fue resultado directo de la progresiva diferenciación, aunque no separación, entre el ámbito propiamente político y el administrativo, y una consecuencia directa de la modernización política.⁶ Los cambios descritos en el balance de poder dentro del Estado mismo, estuvieron acompañados de una modificación en el papel tradicional de la Administración Pública. En particular, tuvo que ser desechada la concepción de que ésta sólo era un instrumento ejecutor. El fortalecimiento de la autoridad central frente a influencias extranjeras, pero también ante los poderes locales y regionales, así como a las transformaciones de la economía, el espacio público y la sociedad, demandaron una negociación política que fuera mucho más expedita y eficaz en la toma de decisiones de lo que habría podido darse en el Poder Legislativo. Fue entonces cuando el Poder Ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa. La celeridad y la efectividad en la decisión fortalecieron al Ejecutivo; en particular, al hacer uso de la facultad reglamentaria, es decir, la capacidad de interpretar y ejecutar en la práctica las leyes, lo que se convirtió en su potestad casi absoluta.⁷ Esta situación fue la principal causa detrás de la constitución de la burocracia como interlocutora privilegiada entre el Estado y los ciudadanos. También coadyuvó a este fortalecimiento el manejo centralizado de los recursos presupuestales desde el ámbito ejecutivo federal de gobierno.

La evolución de la Administración Pública mexicana en el siglo xx y a principios del xxi está marcada por eventos que destacaremos a lo largo de los distintos trabajos incluidos en esta *Antología*. La estrecha relación entre el desarrollo de la burocracia y la función de rectoría econó-

⁶ *Ibidem*: 22.

⁷ *Loc. cit.*

mica del Estado y, de manera destacada, la consolidación del papel privilegiado de la burocracia como intermediaria de éste con los ciudadanos y, paradójicamente, la escasa fuerza de sectores sociales muy poco representados en esa burocracia.

De ahí que se avance en la explicación sobre el cuestionamiento acerca de por qué en México, a diferencia de otros países que también tienen una significativa diversidad étnica, no ha existido un esfuerzo claro y específico por consolidar una burocracia representativa de las minorías indígenas del país, en la forma de, por ejemplo, políticas de acción afirmativa.

La pregunta en sí misma no pretende sugerir que no hayan existido (y existan) en nuestro país movimientos intelectuales y políticos de gran envergadura, e incluso dependencias oficiales destinadas específicamente al mejoramiento de la identidad, las oportunidades y los derechos indígenas como un sector en particular desaventajado de la sociedad (Villoro, 2005). Lo notable es que la forma de la representación de los indígenas en México ha sido muy distinta a la que ha habido en Estados Unidos, India o Brasil, por dar algunos ejemplos. De hecho, el concepto “burocracia representativa” como tal, pocas veces ha sido utilizado en los debates académicos, en los medios de comunicación o, en general, en el espacio público en México.

Por ello, interesa subrayar que en la vida pública en México no ha habido una preocupación explícita que resulte en el hecho de contar con funcionarios públicos indígenas en el gobierno, no como una forma más de retórica oficial, sino como un medio de cabal representación. En consecuencia, la realidad es que en México la representación indígena ha surgido en gran medida como resultado de la representación activa de las minorías y no de aquello que Hanna Pitkin (1967) denominó representación pasiva

o descriptiva de los indígenas;⁸ esto es, que los que son representados se reconozcan, física y culturalmente, en aquellos que los representan. ¿Qué razones hay para esto y qué consecuencias ha tenido en la vida pública de México?

La respuesta es relativamente sencilla. Durante el siglo xx en México, el fenómeno de la burocracia representativa estuvo ligado, en primer lugar, a la consolidación del poder estatal y la unidad nacional, y, sólo como efecto derivado, a la expansión y el fortalecimiento de la categoría de “ciudadanos” entre los gobernados, incluidos los indígenas. En otros países, por ejemplo, en Estados Unidos, sucedió lo contrario, que las instituciones públicas y la práctica democrática estuvieron socialmente más arraigadas. Esa debilidad “estructural” del Estado mexicano significó distintos y difíciles obstáculos para la expansión de los derechos y garantías asociados a la condición de ciudadano. En otras palabras, en México dominó el modelo de la burocracia representativa como poder en oposición al modelo de la burocracia representativa como igualdad de oportunidades (Groenveld & Van de Walle, 2010).

Así, la representación de las minorías étnicas se hizo a través de un proceso difícil y sólo se explicitó a partir de la

⁸ La distinción básica en el debate de la representación burocrática corresponde a la representación pasiva y la representación activa de los ciudadanos. La pasiva consiste en el grado en que los representantes se asemejan en términos de clases social y económica, identidad étnica y cultural, por ejemplo, a los sujetos que dicen representar. La idea esencial detrás de este método de representación es que, dada la similitud de experiencias formativas, valores culturales y posición social de funcionarios y ciudadanos, los primeros representarán fielmente los intereses de los segundos, los representados, una vez que ocupen un cargo burocrático. Por su parte, la representación activa consiste en el grado en que las acciones y decisiones de los funcionarios públicos y la burocracia en su conjunto protegen y aumentan las ventajas del grupo representado, sin importar su origen étnico o cultural (Groenveld y Van de Walle, 2010)

fragmentación de la idea de “lo indígena” en las distintas dependencias de la Administración Pública que debían atender la “cuestión” indígena. Esto quiere decir que la lógica dominante de la burocracia representativa como poder se subordinó siempre a la burocracia representativa como igualdad de oportunidades, puesto que, como se analizará en uno de los textos, la ciudadanía no sería otorgada a los indígenas en general a partir del reconocimiento de su diferencia, sino a aquellos que fueran capaces de ganarse el privilegio de ser ciudadanos a partir de su compromiso con los objetivos del nuevo Estado nacional postrevolucionario, definido en torno al ideal de una categoría étnica distinta, esto es, el “mestizo” (Dawson, 1998: 306). Acercándonos hacia la presente década, en México se vivió una segunda transformación de la idea de la ciudadanía, asociada a la creciente fuerza del así llamado Estado neoliberal, que implicó que la categoría de ciudadano pasara por un proceso en el que pareció vaciarse de su contenido explícito de derechos y garantías; es decir, intentar relevar estos derechos y garantías de su fundamento público, para asociarlos con el discurso del desempeño, del “empoderamiento” de los individuos y del desarrollo autosustentable (Escalante, 2006).

Estos *déficits* en términos de representación refieren también debilidades en la práctica democrática que se vuelven evidentes al conocerse los resultados de los procesos modernizadores de la Administración Pública que, si bien lograron generar algún tipo de acuerdo, no ofrecieron resultados tangibles respecto a lo que sus presupuestos establecieron, y quedaron muy lejos de contribuir a transformarla en un cabal sentido democrático. Una manera de explicar esto es adentrándonos en los estudios de los esfuerzos de reforma administrativa emprendidos por las dos últimas administraciones en México (2000-2012); procesos de alcances distintos, pero con resultados simi-

lares; esto es, quedando muy por debajo de las expectativas generadas en ambos gobiernos y contribuyendo poco en ambos casos a fortalecer prácticas democráticas. Las diferencias en las propuestas, en su profundidad y sus alcances, distinguen a los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón en esta materia, a pesar de que ambos gobiernos salieron de las filas del mismo partido, el Partido Acción Nacional (PAN). En el caso del primero, el de Vicente Fox, se planteó una ambiciosa reforma que se explica en términos del cambio prometido en muchos órdenes de la vida nacional, resultado de la llegada de una opción política distinta a la que había venido gobernando el país durante las últimas décadas. De ahí que se planteara cambiar en muchos frentes y acentuar aspectos poco visibles en los gobiernos perteneciente al partido, el Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó todos esos años, tales como combatir la opacidad que marcó los procesos de decisión gubernamental y favorecer que la ciudadanía tuviera una presencia más activa, al menos otorgándole el derecho de solicitar información de carácter público. Sin embargo, ya hacia finales del gobierno del presidente Fox (2000-2006), resultaba evidente que la ambiciosa reforma administrativa puesta en marcha en el inicio del sexenio, destinada a la creación de un Estado más democrático y orientado hacia los resultados, no había tenido el éxito esperado. En buena medida, esta situación se debió a una combinación de factores entre los que destacan, por una parte, la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma y, por otra, la falta de un liderazgo político e institucional suficientemente fuerte para afrontar los altos costos que una operación de esta magnitud implicaba, a pesar de que, de alguna manera, estuvo liderada por uno de los hombres más cercanos al presidente.

Se analizan también los esfuerzos de reforma emprendidos durante el gobierno del presidente Calderón

surgido, como se mencionó, también de las filas del PAN, y que asumió el cargo a partir de diciembre de 2006. Durante este sexenio, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la misma importancia que el gobierno anterior le concedió en su agenda, además de que en los años subsiguientes, estuvo marcada por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero, lo que disminuyó aún más el grado de atención gubernamental. Para ese momento, resultaba evidente que la situación de crisis sucedía en medio de otra crisis interna de dimensiones escandalosas, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el tráfico de droga que provocaban unos grados de inseguridad inusitados e intolerables para México, y que generaron enormes dificultades para el gobierno mexicano en general, pero particularmente para la agenda de mejora administrativa; a tal grado que ésta terminó por ceder ante la llamada política de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral.

En la discusión sobre los dos periodos, es importante señalar que en el modelo de análisis subyacente, el acento estuvo puesto en entender los esfuerzos de reforma administrativa de los años recientes como un proceso general de cambios dentro del gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos de gobierno del Estado mexicano. El supuesto básico, entonces, fue que “los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos de poder” y, en particular, que este tipo de reformas implican un cambio sensible en el equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.⁹ Esta postura

⁹ “... the Mexican experience highlights the fact that, in the context of limited democratic development (as in Mexico prior to the elections

tomó su sustento de la literatura reciente sobre reformas administrativas en México, que ha desarrollado una perspectiva crítica con respecto a los supuestos y principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) en relación con la experiencia propia del país. En el caso mexicano, es importante tomar en cuenta que la tradición estuvo anclada en un solo partido político, que limitó un sistema administrativo que contó con poca o nula autonomía.¹⁰ Empero, esta crítica a la NGP, no se ha emprendido con el ánimo de rechazar por completo las aportaciones en la teoría y la práctica propias de esta tendencia; más bien, se ha buscado identificar con claridad cuáles son los beneficios, pero también los retos y nuevos problemas que esta corriente administrativa implicaba para la Administración Pública en México.

En otras palabras, la pregunta no es más: ¿cuáles son las taras y deficiencias del aparato administrativo en el país que impiden que México se sume a la oleada internacional de reformas orientadas por el nuevo paradigma de la NGP?; sino, de manera más generosa ¿qué es posible aprender de la NGP para fortalecer las capacidades de la administración pública en México y así mejorar el bienestar de los ciudadanos? Al respecto, David Arellano Gault señala:

La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas

of 2000), administrative reform is inevitably linked to fundamental political changes", David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State", en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in development countries*, North-South Carolina Press, 2003: 151.

¹⁰ David Arellano Gault, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 23, 2002: 12

de la NGP devenidas [*si*] de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en nuestras condiciones.¹¹

En primer lugar, se ha insistido en que la NGP no es en esencia una opción radicalmente distinta para analizar la Administración Pública ni, en todo caso, un corpus integrado de teorías y prácticas administrativas, sino que se trata, más bien, de una recreación de los problemas gubernamentales a la luz de las nuevas posibilidades sociales y tecnológicas propias de nuestro siglo.¹² Lo importante aquí no es menospreciar las innovaciones efectivas de la NGP, tanto como subrayar el hecho de que el uso de las nuevas tecnologías de la información, así como el fortalecimiento de prácticas como la dirección basada en resultados y la medición de consecuencias, entre otras, no van necesariamente en contra de la lógica administrativa weberiana, sino que la fortalecen.¹³ Un aspecto que debe tomarse en cuenta en el caso de una Administración Pública como la mexicana, es que queda pendiente el fortalecimiento de sus funciones de mando y desempeño tanto institucional como el de sus funcionarios.

Un segundo señalamiento en la literatura reciente ha sido subrayar el hecho de que las reformas administrativas ocurridas en México durante las últimas décadas no han sido, como se ha querido pensar en ocasiones, una expresión más de la oleada internacional de reformas gerencialistas que predominaron en los años noventa del siglo que ter-

¹¹ *Ibidem*: 13.

¹² *Ibidem*: 1.

¹³ *Loc. cit.*

minó.¹⁴ Al contrario, las posibilidades y limitaciones de las reformas en México estuvieron significativamente vinculadas con procesos internos de liberalización económica y democratización política.¹⁵ Las reformas administrativas recientes han sido, en la mayoría de los casos, someros y limitados esfuerzos de reorganización interna que no han afectado la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público, ni tampoco han aumentado la autonomía de las agencias públicas o se han logrado introducir mecanismos de mercado en la Administración Pública en su conjunto. Lo que interesa subrayar es que las reformas administrativas en México inspiradas en la NGP no han sido estrategias premeditadas de innovación, tanto como resultado de decisiones incrementales y contingente, impulsadas por fuentes diversas de cambio.¹⁶ Así, desde el programa de reducción gubernamental de la década de los ochenta, como el incremento de la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y, de forma notable, el Congreso; todo, sin olvidar los efectos de la más reciente crisis financiera, que nos es inmediatamente relevante.¹⁷ Por último, es importante notar que la atención que se presta a los factores internos involucrados en las reformas administrativas en México deja ver, a la vez, mayor vocación por los estudios comparados en la materia. De lo que se trata, entonces, no es de destacar las peculiaridades del

¹⁴ Véase Donald E. Klinger, "South of the Border": Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today", *The American Review of Public Administration*, 30, 2000.

¹⁵ Guillermo M. Cejudo, "Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of the New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, v. 74, 2008: 111-127.

¹⁶ Véase Mauricio Dussauge, "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review*, v. 9, 1, 2008.

¹⁷ *Ibidem*: 123.

caso mexicano para aislarlo de lo que ocurre en otras partes del mundo. Todo lo contrario, la agenda de investigación sobre el tema en México busca realzar el hecho de que las reformas gerencialistas ocurren en entornos institucionales más diversos y complejos de los que se contemplan en un conjunto limitado de casos, como el de Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo.

Para entender por qué aparecen nuevas corrientes de pensamiento como la NGP o el enfoque de la gobernanza, es imperativo relacionar tal surgimiento con los cambios que se registraron en las últimas dos décadas en el sentido de acotar y establecer claros límites para que los estados y gobiernos dejaran de intervenir en el terreno económico y dejaran también de servir como agentes centrales del desarrollo. Situación que fue resultado natural de los cambios que se dieron, a su vez, en los modelos económicos que repercutieron de manera muy directa en estrategias de redimensionamiento del Estado.¹⁸ Esos cambios, que se fueron dando también en el ámbito internacional, propiciaron las propuestas de modernización sustentadas en una idea de ámbito público más incluyente y que debía operar de manera mucho más horizontal, a la vez que exigieron nuevas bases sobre las que se pudieran establecer relaciones entre los actores, fundamentalmente para que los estados y sus gobiernos pudieran enviar señales de certidumbre en términos de inversión y de que los recursos y

¹⁸ Existe una opinión más o menos generalizada de que entre las décadas de los años setenta y ochenta, los gobiernos en el mundo transitaron de un *Positive State* (Estado positivo) a un *Regulatory State* (Estado regulador), como consecuencia de una serie de crisis económicas, cambios ideológicos y la emergencia de fuerzas que presionaban hacia una creciente internacionalización, lo que hizo que las economías nacionales, tradicionalmente dominadas por empresas propiedad del Estado, entraran en un ambicioso programa de liberalización económica y privatización (Majone, 1997; citado por Dussauge, 2008: 53-69).

las ganancias estarían salvaguardados mediante políticas económicas y de regulación sustentadas en principios de lógica económica y no política (Majone, 1999; citado por Dussauge, 2008: 1-24). México no fue de ninguna manera ajeno a estas estrategias; los sucesivos gobiernos pusieron en marcha políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas fueron madurando, se puede decir que transformaron de forma sustancial el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Éste abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos.

Para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia se crearon o reformaron diversas agencias o comisiones especializadas, a las que de origen se les dotó con autonomía técnica y operativa, y adquirieron la figura jurídica de órgano desconcentrado o descentralizado. Estas unidades se pensaron para atender y regular sectores específicos que se vincularan con actividades económicas o también para proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. En esta *Antología* se explora, entonces, el surgimiento en México de estas agencias o comisiones, sus funciones, su régimen jurídico, su composición funcional (de gestión y de recursos humanos), además de intentar hacer una somera valoración de su desempeño.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO: UNA MIRADA DE CONJUNTO*

El propósito aquí es analizar el perfil de la Administración Pública en torno a su capacidad para asignar valores a una sociedad de manera autorizada y, más precisamente, con relación al sistema político en México (Peters, 1999: 70-71; Easton, 1957: 383-400).

A partir de esta consideración, es necesario insistir en que buena parte de las transformaciones recientes de la Administración Pública en México ha ocurrido en un contexto en el que la transición y la apertura democrática del sistema político ha sido la nota dominante de la vida pública del país (Becerra, Salazar y Woldenberg; Merino, 2003; Cejudo, 2003; Alberro, 2010). Ésta será la clave principal con que ha de entenderse la siguiente lectura panorámica.

En la primera parte se analizan los rasgos estructurales del gobierno en México y la Administración Pública federal.

* Este trabajo se publicará en inglés como capítulo titulado "The Federal Public Administration in Mexico: an overview", en Guy B. Peters y Carlos Alba (coords.), *Hand Book of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

En particular, interesa presentar la transformación del aparato administrativo, en términos cuantitativos pero también cualitativos, como consecuencia del cambio de equilibrio entre el sector público y el privado en las décadas recientes (Ros, 2010). En la siguiente sección se estudia la experiencia del Servicio Profesional de Carrera y sus efectos sobre los servidores públicos en México.

En el tercer apartado se revisan los vínculos de la burocracia con los partidos políticos, la sociedad civil, así como las relaciones políticas en la propia Administración Pública. A continuación se reseña el estado de la rendición de cuentas en la Administración Pública federal. En la quinta sección se estudian los procesos de reforma y cambio recientes en el aparato administrativo de México. Finalmente, se exponen elementos sobre las oportunidades y los retos que subyacen en la Administración Pública mexicana contemporánea.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CAMBIO DE GOBIERNO

Instituciones de gobierno

Los cambios en la estructura y el perfil del gobierno en México, en general, y de la Administración Pública, en particular, han respondido a transformaciones amplias del sistema político y la economía del país durante las últimas décadas (Alberro, 2010). En la actualidad, México es un sistema presidencial federal estructurado a partir de tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal (Guerrero Gutiérrez, 2002: 2). El Poder Ejecutivo, por su parte, cuenta con la ayuda de 18 secretarías federales a cargo de los sectores económico, laboral, ambiental, energético, entre otros; una Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El Poder Legislativo está compuesto por el Congreso de la Unión, que se divide en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Finalmente, el Poder Judicial tiene como su máximo organismo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y una red de cortes y tribunales de circuito y organizados en sectores, como el laboral o el electoral.¹

Después de haber padecido severos problemas, en la forma de crisis de balanza de pagos, devaluaciones monetarias y hasta recesiones durante las últimas décadas del siglo pasado, en México se ha consumado el paso de un modelo económico fundado en la sustitución de importaciones a uno orientado hacia los mercados internacionales y la exportación de bienes de mayor o menor valor agregado (OCDE, 2011a: 18). El sector público, como una pieza de la economía política del país, ha desempeñado un papel central en esta transformación, mediante burocracias con capacidades, intereses y estrategias renovadas, y también como un agente económico con efecto directo en el gobierno y de regulación pública sobre la economía nacional en su conjunto (Cejudo, 2007a: 1).

De esta manera, mientras que en el pasado se dio por sentado que la última palabra sobre el cambio o la permanencia, tanto del sistema político en México, como de la propia Administración Pública, correspondía al presidente de la República, en los años recientes actores como el Congreso, el Poder Judicial, la sociedad civil y otros nuevos aparecieron en escena y transformaron en grado y forma su participación política; esta modificación se ha dado mediante el uso de facultades previamente

¹ Para una visión de conjunto de las instituciones y los procesos políticos en el México contemporáneo, véase: Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, "XIV: Instituciones y Procesos Políticos", en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.

establecidas pero que no habían sido efectivamente asumidas, así como con la ampliación de nuevas potestades e instrumentos para fiscalizar, evaluar y regular la acción del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública federal (Pardo, 2010b; Loaeza, 2010; Nacif, 2010). De este modo, la mayor parte de las reformas y cambios en la Administración Pública en México que aquí se reseñan, se produjo en lo que en su momento se presentó como una situación inédita para el grueso de los actores políticos de la democracia mexicana.

Este conjunto de procesos ha resultado en una crisis del nacionalismo como sustento ideológico del Estado, en la dispersión de los recursos políticos de la sociedad característica del nuevo episodio democrático, así como en la creciente internacionalización de la economía y de la política sobre la soberanía nacional (Loaeza, 2010: 26-28). Además, la introducción de reformas de mercado en el gobierno ha resultado de carácter parcial y contradictorio (Pardo, 2010: 72-74). Una suerte similar ha corrido el desarrollo de la agenda de transparencia y rendición de cuentas en el gobierno, en general, y en la Administración Pública, en particular. La falta de recursos y el riesgo de los monopolios privados también han hecho mella en las posibilidades de aprovechar todas las ventajas de una economía más competitiva y un gobierno mejor capacitado para intervenir estratégicamente en el mercado de manera que se garantice la necesaria equidad distributiva.

Dicho lo anterior, conviene tomar en cuenta que la transformación sobre las expectativas del papel del gobierno y de la propia Administración Pública en el contexto democrático del país no significa por sí misma que esta última por fuerza cumplirá de forma cabal con sus nuevas responsabilidades. Empero, no deja de ser relevante que se produzcan alteraciones a las reglas del juego público que obliguen a la Administración Pública y al resto de los

actores del sistema político a modificar sus estrategias y hasta sus propios objetivos e intereses (Pardo, 1998; Cejudo, 2007b; Dussauge, 2007). Es este fenómeno el que intentamos esclarecer en las páginas anteriores.

En este mismo sentido, el objetivo aquí ha sido investigar cómo estas modificaciones han producido formas distintas de distribuir los beneficios en ciertos sectores de la sociedad, al igual que, recíprocamente, han disminuido o anulado las recompensas para otros (Peters, 1999, 80-81).

Algunos autores han argumentado que la posibilidad de modernizar a la Administración Pública estuvo mediada por la dificultad de emprender reformas estructurales más amplias en un contexto democrático más plural y, a veces, por esto mismo, dividido (Cejudo, 2007b, 190).

Subrayar el proceso de cambio político en México es en especial trascendente para el tema que nos ocupa: la ampliación de la vida democrática, así sea en la arena electoral (Merino, 2003), ha derivado en la creación de nuevas expectativas por parte de los ciudadanos, no sólo respecto a la representatividad de los partidos políticos y otras instituciones políticas, sino también en la actuación equitativa, responsable y transparente de la Administración Pública (Pardo, 1998). Además, en el caso de México, como en otras partes del mundo, la Administración Pública ha cobrado renovada importancia en el espacio público como consecuencia directa de las más diversas, complejas y especializadas tareas del gobierno en la vida de los ciudadanos y de la sociedad en general,² incluso si se considera la significativa reducción material del Estado y el gobierno durante las últimas décadas en la vida nacional (Ros, 2010).

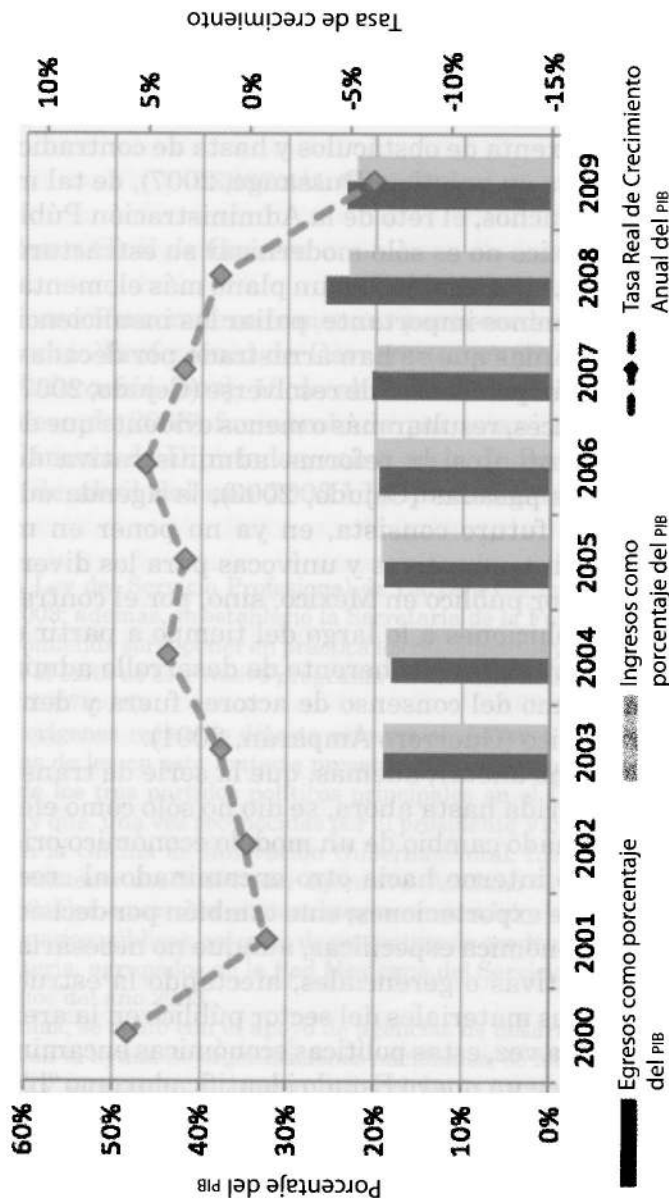
² Peters, 1999: 86-115, *Persistencia, crecimiento y cambio del gobierno y la administración*.

El perfil actual de la Administración Pública

Las transformaciones en el sistema político en México, así como en sus instituciones de gobierno, también han tenido un efecto significativo sobre el perfil y la estructura de la Administración Pública federal. Con el riesgo de simplificar la trama de la Administración Pública en los últimos años, podría decirse que, por un lado, los efectos del nuevo modelo de desarrollo económico orientado hacia el exterior fundaron la base de la transformación material y estructural, esto es, la forma del sector público y la Administración Pública, en particular. Por otro, la liberalización política y la apertura democrática afectaron a la Administración federal sobre todo en términos de los contenidos, los lenguajes y valores públicos renovados, orientados al desempeño, la responsabilidad democrática y la participación ciudadana (Guerrero Gutiérrez, 2002: 1).

Sin embargo, conviene no exagerar los alcances de la distinción analítica. Ambos procesos, el de liberalización económica y el de apertura democrática, al menos en lo que se refiere a la arena electoral (Merino, 2003), fueron factores que convivieron no sólo en el tiempo en las décadas finales del siglo que terminó, sino que además crearon entre sí, sinergias, intereses, contradicciones y alianzas renovadas en el espacio público en México (Cejudo, 2007a: 11), y que en conjunto presentaron una nueva serie de retos y oportunidades para la Administración Pública federal. De esta forma, al mismo tiempo que se dio esta suerte de repliegue de la Administración Pública en la arena económica, e inmerso en un contexto de recursos fiscales escasos e incertidumbre económica, el sector público en México, con ayuda de innovaciones administrativas teóricas y prácticas locales e internacionales (Pardo, 1998), ha buscado desarrollar nuevas estrategias, instrumentos y políticas destinados a aprovechar los recursos públicos

Gráfica 1. Ingresos y egresos del gobierno central
y crecimiento económico



Fuente: OCDE. El gobierno de un vistazo: nota del país (México), 2011 b.

con mayor eficiencia, pero también con mayor efectividad y responsabilidad democrática.

Ninguna de estas transformaciones en el sector público ha estado exenta de obstáculos y hasta de contradicciones en su puesta en práctica (Dussauge, 2007), de tal manera que para muchos, el reto de la Administración Pública actual en México no es sólo modernizar su estructura y sus estrategias, sino también en un plano más elemental, pero no por eso menos importante, paliar las insuficiencias, los vicios y lagunas que se han arrastrado por décadas y que todavía están pendientes de resolverse (Cejudo, 2007b). Debiera, entonces, resultar más o menos evidente que después de varios intentos de reforma administrativa durante las décadas pasadas (Cejudo, 2003), la agenda administrativa del futuro consista, en ya no poner en marcha soluciones intempestivas y unívocas para los diversos retos del sector público en México, sino, por el contrario, en producir soluciones a lo largo del tiempo a partir de una agenda estratégica y coherente de desarrollo administrativo, así como del consenso de actores fuera y dentro del sector público (Guerrero Amparán, 2001).

Conviene anotar, además, que la serie de transformaciones ocurrida hasta ahora, se dio no sólo como efecto del ya mencionado cambio de un modelo económico orientado al mercado interno hacia otro encaminado al crecimiento mediante exportaciones, sino también por decisiones de política económica específicas, aunque no necesariamente administrativas o gerenciales, afectando la estructura y dimensiones materiales del sector público en la arena económica. A la vez, estas políticas económicas encaminadas a la creación de un nuevo Estado identificado como “liberal” o “neoliberal”, correspondieron al ascenso de una nueva clase política, de corte tecnocrático, que apostó al crecimiento económico fundado en el mercado y en la reducción drástica de la intervención estatal, y que intensificó los procesos

de cambio iniciados incluso antes de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) (Cejudo, 2007a: 7 y 10-11).

PERSONAL PÚBLICO

El Sistema Civil de Carrera

En esta sección conviene comenzar por recordar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 10 de abril de 2003, reformada el 9 de enero de 2006) fue aprobada por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, en el mes de abril del año 2003.³ La promulgación de esta

³ La Ley del Servicio Profesional de Carrera fue aprobada en el año de 2003; además, se estableció la Secretaría de la Función Pública cuya encomienda sería poner en práctica los reglamentos y política para asegurar el éxito de este nuevo programa en la Administración federal (Cejudo, 2007a: 16).

Los orígenes recientes de esta reforma se dieron a partir de las iniciativas de ley en esta materia presentadas previamente por legisladores de los tres partidos políticos principales en el Congreso (PRI, PAN, PRD) y que, una vez reconocidas por el presidente Vicente Fox y su equipo en la Oficina de Innovación Gubernamental, fueron impulsadas directamente desde el Poder Ejecutivo (Arellano Gault; Méndez, 2010: 184). Como parte de esta estrategia se consultó y buscó el apoyo de funcionarios públicos, así como de un circuito de académicos expertos en la materia, agrupados en la Red Mexicana del Servicio Profesional, a principios del año 2003.

Además, se contó con el apoyo de agencias de desarrollo internacional y con la ayuda de organizaciones nacionales, se formaron foros, congresos y seminarios con expertos con el fin de lograr un consenso suficientemente sólido para apoyar la LSPC dentro y fuera de la Administración Pública. También se buscó recuperar algunos de los casos exitosos del Servicio Civil de Carrera en instituciones mexicanas en el pasado, como en el caso del Servicio Exterior y el propio Instituto Federal Electoral (Méndez, 2010: 184).

nueva ley en materia del servicio civil ha sido considerada, por un lado, como parte de una respuesta a los cada vez más gravosos problemas de corrupción, discrecionalidad e ineficiencia en la Administración Pública federal, que cobraron mayor relevancia con el cambio de gobierno federal, así como al reacomodo de las principales fuerzas políticas del país, señalado puntualmente con la pérdida del hasta entonces partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI) del Poder Ejecutivo, a principios de este siglo (Méndez, 2010: 197). Por otro lado, lo que también resulta evidente es que esta reforma de la Administración federal respondió a corrientes de transformación de duración más larga, tanto en la macroeconomía del país, en el ámbito de intervención del sector público que se consideró deseable y legítimo, así como de la apertura democrática que se había operado desde algunas décadas atrás en el sistema político (Alberro, 2010; Cejudo, 2007a; Méndez, 2010: 198).

Quizás uno de los rasgos principales de una Administración Pública como la de México es su carácter sincrético, a la vez necesitado de consumir principios normativos y operativos de modelos tradicionales de burocracia, y otros provenientes de modelos administrativos contemporáneos, que permitan hacer frente a los retos políticos y operativos del presente (Arellano Gault y Klinger, 2006: 71). De esta manera, el Servicio Profesional de Carrera que se desarrolló a inicios de la década anterior en México, buscó, de manera explícita, integrar un componente tradicional —el reclutamiento a partir del mérito—, con componentes ligados a la teoría y la práctica de la nueva gerencia pública, con base en principios como la evaluación del desempeño y la transparencia de la información gubernamental, entre otros (Pardo, 2005; Méndez, 2010, Arellano Gault y Klinger, 2006: 78).

Para una revisión amplia del desarrollo de la polémica y la práctica alrededor del Servicio Civil en México, véase Pardo, 2005.

Como era de preverse, durante la primera década del siglo, este difícil balance de perfiles de servicio civil probaría ser un reto de ambigüedades significativas y hasta contradicciones a veces, incluso, insalvables, para una Administración Pública como la de México, que estaba por ingresar a un nuevo periodo de experimentación y reforma (Arellano Gault y Klinger, 2006: 71). A la vez, el nuevo impulso en la Administración Pública respecto a la profesionalización de su personal público también demostraría ser una oportunidad inigualable para desarrollar avances, logros y la memoria institucional suficiente para la mejora continua del gobierno central en sus operaciones dentro y fuera del sector público.

Derivado de lo anterior, la reforma del Servicio Civil de Carrera fue percibida, en términos generales, como una transformación imperativa en vista de la prolongada hegemonía del PRI, no sólo en la arena electoral, sino también en el control de los recursos estatales y, específicamente, de la Administración Pública (Pardo, 2005: 600; Arellano Gault y Klinger, 2006: 75). En consecuencia, el propósito de la LSCP fue promover el concurso público como el principal medio para ocupar los puestos vacantes en el gobierno federal, regular el ascenso y los incentivos de los funcionarios públicos con base en el mérito, coadyuvar al establecimiento de la capacitación continua obligatoria en las dependencias federales y consolidar la evaluación del desempeño y la certidumbre laboral como principios rectores de la gerencia de recursos humanos en la Administración (Méndez, 2010: 184).

La LSPC sería aplicable a los funcionarios públicos de la llamada Administración federal centralizada, esto es, las secretarías de Estado,⁴ lo que implicó dejar fuera a

⁴ Los cargos sujetos a las disposiciones de la LSPC, en un principio, fueron los de analista, jefe de departamento, subdirector, director de

los de la Administración federal descentralizada; esto es, las empresas paraestatales o los institutos de seguridad social. Tampoco estaban sujetos a esta ley los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores o del Instituto Federal Electoral (IFE), ni los empleados públicos como el personal médico o los maestros. Finalmente, en una decisión polémica para evitar el enfrentamiento con sindicatos y uniones de trabajadores estatales, se excluyó a los así llamados trabajadores de base (Pardo, 2005: 618; Arellano Gault y Klinger, 2006: 77). Hacia el año 2008, la reforma consideraba sólo alrededor de 37 mil puestos del gobierno federal, de un total de alrededor de un millón y medio, de los cuales aproximadamente 600 mil trabajadores pertenecen al gobierno central.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) sería la encargada de dirigir los esfuerzos de normatividad, instrumentación y evaluación de la LSFC, contando con la ayuda de la Unidad del Servicio Profesional y de la Dirección General de Recursos Humanos.⁵ Con este fin también se crearon comités dentro de las secretarías federales, encargados de

área, director general adjunto y director general, dentro de la Administración Pública federal. No se incluyeron los gabinetes de apoyo, como la coordinación de asesores o direcciones de comunicación social, entre otros (Méndez, 2010: 185).

⁵ En sus inicios el Servicio Profesional de Carrera estuvo organizado en siete subsistemas: el de planeación, en el que se propuso administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un banco de talentos de los servidores de carrera; el de ingreso, en el que se establecen las modalidades de ingreso a la Administración central de funcionarios públicos actuales y nuevo personal; el de desarrollo profesional, para determinar los planes de carrera de los servidores públicos con el fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo; el de capacitación y certificación de capacidades; el de evaluación; el de separación del puesto, y, finalmente, el de control y evaluación, que, como lo indica su nombre, evaluaría el funcionamiento del sistema del servicio civil en el gobierno central en su conjunto (Pardo, 2005: 618-622).

adaptar y vigilar el cumplimiento interno de las nuevas disposiciones legislativas (Pardo, 2005: 617; Méndez, 2010: 185). Sin embargo, en los hechos, la SFP fue percibida como una unidad en exceso centralizadora y reguladora de la reforma; a la vez que la sobrecarga de funciones que debió asumir le impidió cumplir con sus funciones de instrumentación y normatividad. Algunos también consideraron que el liderazgo de formato rígido, tanto del titular de esta dependencia como de su equipo más cercano, impidió la instrumentación consensada y oportuna de las principales disposiciones de la LSPC. También se consideró que este factor ocasionó problemas en los métodos de reclutamiento y evaluación de capacidades de los candidatos a puestos públicos (Méndez, 2010: 188).

En torno a los primeros resultados del Sistema Profesional de Carrera ha habido desconfianza con respecto a la consistencia y la transparencia con que se ha llevado a cabo (o, en ocasiones, evitado de manera sistemática) los concursos públicos para el reclutamiento de personal. Así, uno de los problemas principales ha sido la percepción del recurso abusivo al artículo 34 de la propia LSPC, que establece excepciones con respecto al ingreso por concursos públicos en casos de extrema necesidad. En la segunda mitad del gobierno de Vicente Fox hubo 2 290 nombramientos de funcionarios públicos utilizando este recurso legal que se pretende excepcional. Por otro lado, en los primeros años del gobierno de Felipe Calderón, entre enero de 2007 y julio de 2008, se realizaron alrededor de 7 mil nombramientos mediante la misma cláusula.⁶ Así pues, el número de nombramientos públicos sin concurso público en el gobierno de Vicente Fox fue casi igual al de los nombramientos por concurso (2 904, del mes de abril

⁶ Esta sección proviene del análisis y las cifras proveídos en Méndez, 2010: 189-190.

de 2004 a septiembre de 2006); mientras que en el caso de los del gobierno de Felipe Calderón superaron por más del doble para el mismo periodo considerado (2 486 de enero de 2007 a julio de 2008), constituyendo casi la quinta parte de las 37 mil plazas públicas sujetas a la ley.

Una de las causas principales de este oscuro panorama del Servicio Profesional de Carrera en México fue, precisamente, la sobrerregulación por parte de la SFP en la definición de perfiles laborales y la estructura organizacional de las otras secretarías federales. La situación, además, derivó en un importante número de concursos públicos que fue declarado desierto, de tal forma que aproximadamente uno de cada tres concursos no logró reclutar personal para las plaza públicas vacantes en las dependencias federales (Méndez, 2010: 190). Resulta por demás evidente que esta situación ha tenido efectos directos sobre la capacidad y la eficiencia del gobierno central en la provisión de bienes y servicios públicos.

Otros estudiosos también han puesto en duda la calidad y la efectividad de los métodos de capacitación para los funcionarios públicos. Se ha criticado, así, desde el formato de los cursos de educación continua (en términos de infraestructura, pero también de contenidos), hasta la calidad de la capacitación de los centros encargados de esta tarea, pasando por el efecto real en el desarrollo de conocimientos y habilidades útiles para los funcionarios en los distintos ámbitos de la Administración Pública (Dussauge, 2007; Cejudo, 2007a; Méndez, 2010: 191).

En el mes de septiembre del año 2007, la SFP publicó un nuevo reglamento para la LSCP. El propósito principal de éste era descentralizar y agilizar la operación de la SFP y el resto de las unidades administrativas encargadas de consolidar el Sistema Profesional de Carrera en la Administración federal. Respecto a los alcances de este reglamento se han hecho, entre otros señalamientos, el de la

creciente falta de participación ciudadana en la evaluación del Servicio Profesional de Carrera, mediante los cambios orgánicos del Consejo Consultivo en la SFP encargado de la materia, la falta de homogeneidad y coherencia entre las estipulaciones originales de la LSPC y su puesta en práctica por los comités de cada secretaría federal; finalmente, también se criticó la cerrazón de los concursos públicos a nuevos recursos humanos reclutados por primera vez fuera de la Administración Pública federal (Méndez, 2010, 194).

Una suerte similar corrió la creación de la nueva estructura de la Unidad de Recursos Humanos y Servicio Profesional, en el año 2009. Aunque el propósito de reestructurar esta Unidad era el de conferirle mayor autonomía, lo cierto es que se terminó por reducir su tamaño y su personal, así como disminuir su influencia en la dirección del Servicio Profesional de Carrera (Méndez, 2010: 196-197). Este conjunto de tropiezos y obstáculos dio pie a serios cuestionamientos, en primer lugar, sobre la capacidad de los subsistemas del SPC para echar a andar la reforma, pero también, de manera más incisiva, sobre la pertinencia y las posibilidades del mismo Servicio en la estructura actual de la Administración Pública federal de México, así como las relaciones de fuerza en su interior y con el resto del sistema político y la sociedad civil (Pardo, 2005: 625-629).

Si bien es cierto que en materia legislativa se han logrado significativos avances en la profesionalización del reclutamiento, la promoción y la capacitación de las burocracias en el ámbito federal en México, también lo es que su instrumentación no ha estado exenta de dificultades, contradicciones y faltas importantes. La legislación en la materia no buscó regular el reclutamiento ni los incentivos de las burocracias de los ámbitos inferiores del aparato burocrático. En buena medida, esta decisión respondió al hecho de que, al contrario de lo que sucede en los mandos medios y superiores, en este ámbito de la burocracia sí

había cierto grado de organización propia y protección legal de sus derechos laborales que hacían previsible mayor resistencia frente a la introducción de un Servicio Civil de Carrera (Cejudo, 2007b, 190, 2).

En síntesis, uno de los graves problemas identificados con respecto a la instrumentación de la reforma del Servicio Profesional de Carrera en México ha sido su labor como agente-principal. Como se ha visto en esta sección, no ha sido nada fácil traducir los principios y valores de la LSPC en marcos operativos específicos, tanto en el caso de la SFP, como en las otras secretarías federales. También se ha señalado que, en ocasiones, la cultura política de algunos funcionarios del gobierno central ha jugado en contra de la puesta en marcha del Servicio Civil, al usar en su provecho las lagunas y ambigüedades de la actual legislación en la materia (Pardo, 2005: 625; Arellano Gault y Klinger, 2006: 75). De esta forma, se ha buscado mantener, por diversos medios, el control discrecional y efectivo en el nombramiento de personal público, sobre todo en las plazas de niveles medio y superior del gobierno central. Algunos consideran que este problema de fondo es consecuencia de la falta de claridad política, legal y operativa en términos de la diferencia entre funcionarios designados por su responsabilidad política y servidores públicos, así como al muy distinto entramado de incentivos, expectativas y responsabilidades que tienen estos dos grupos (Arellano Gault y Klinger, 2006: 76).

Como lo hemos mencionado, la superposición de un modelo profesional de carrera de corte tradicional y otro con componentes de la nueva gerencia pública también resultó en serias limitaciones a la hora de poner en marcha esta reforma. La combinación de requerimientos a veces contradictorios, como en el caso de regular en detalle el perfil laboral, los méritos y capacidades necesarios para obtener un puesto público o ascender, por un lado, y la necesidad

de contar con un fondo de recursos humanos flexible y dinámico, por el otro, produjo lagunas y ambigüedades en el ámbito reglamentario y de instrumentación, que a veces promovió el abuso por parte de los encargados del reclutamiento (Pardo, 2005: 624). Estos problemas potenciales de diseño e instrumentación no se reconocieron, entre otras razones, por la excesiva confianza que se tenía en los atributos y posibilidades del SCC en un contexto administrativo heterogéneo y con distintos grados de consolidación (Arellano Gault y Klinger, 2006: 76).

Finalmente, se ha considerado que el marco institucional del Servicio Profesional de Carrera está todavía por ser mejorado, sobre todo en lo tocante a la descentralización efectiva pero ordenada de las funciones de instrumentación y normatividad de la SFP en su relación con los comités de otras secretarías y dependencias federales (Méndez, 2010: 200). Éste es un dilema que ha sido definido también por la necesidad de balancear las capacidades y flexibilidad actuales de los distintos componentes de la administración federal, y la necesidad de contar con un liderazgo responsable pero dinámico por parte de los funcionarios responsables (Arellano Gault y Klinger, 2006: 76).

En la actualidad, el debate sobre el Servicio Civil de Carrera se ha concentrado en la definición de un modelo basado en el concepto de "burocracia representativa" (Peters y Savoie, 1995, citado en Méndez, 2010: 180). Este modelo tendría como base mecanismos que resultaran capaces de asegurar que los servidores públicos instrumentasen en forma y tiempo las políticas establecidas por los políticos, así como mecanismos para evitar prácticas clientelares, a la vez que se reconocería la dignidad del servidor público y se respetarían y aprovecharían el mérito, la capacidad y la experiencia de los funcionarios públicos (Méndez, 2010: 181). Los beneficios de este tipo de servicio civil fundado en el modelo de burocracia representativa son dobles: por

un lado, se utilizan incentivos positivos y negativos para promover las conductas, los valores y capacidades deseables para desarrollar una burocracia responsable con los políticos electos y los ciudadanos. Por el otro, este modelo implica procesos de socialización que son capaces de crear ambientes de ética profesional, compromiso y responsabilidad democrática (Méndez, 2010: 181).

A pesar de lo señalado en los párrafos anteriores, también es cierto que reformas como la del Servicio Profesional de Carrera y el acceso a la información pública gubernamental han promovido una rica y plural discusión en torno a temas como la profesionalización, la ética del servicio público, la creación de valores públicos, así como la promoción y el desarrollo de la cultura de responsabilidad democrática y participación ciudadana. Este ejercicio, hay que agregar, estuvo ausente durante décadas (Arellano Gault y Klinger, 2006: 74; Dussauge, 2010: 32).

Los debates sostenidos al respecto, no sólo en universidades públicas y privadas, consultorías e instituciones de investigación, sino dentro y con ayuda de los propios funcionarios públicos, han tenido consecuencias de enorme relevancia en la constitución de un nuevo horizonte de intereses, valores y conductas en el sector público mismo (Arellano Gault, 2006: 74). Con esto no se quiere decir que la apertura de controles y de rendición de cuentas democrática haya transformado de una sola vez y para siempre la conducta de los servidores públicos (Cejudo, 2007a). Sin embargo, no deja de ser cierto que la creación de nuevos reglamentos, sistemas de incentivos (positivos y negativos), así como la propia socialización de los servidores públicos en los nuevos lenguajes y prácticas de burocracias más responsables tanto con los políticos electos como con los ciudadanos ha creado nuevas expectativas, constricciones y estímulos tendientes a la promoción de valores democráticos en la Administración Pública.

PERSONAL PÚBLICO

El Servicio Profesional de Carrera

El conjunto de los procesos reseñados ha resultado en que la Administración Pública ha restringido materialmente la magnitud de su intervención de forma significativa, ya sea por medio de la reducción del nivel de gasto público, desmantelando o privatizando empresas antes estatales, o con la descentralización de los recursos públicos, del ámbito federal en los órdenes estatal y municipal de gobierno (Cejudo, 2007a, 3). De este modo, la Administración Pública en el México actual está compuesta por 18 secretarías federales, además de contar con otras dependencias, como sucede en el caso de la participación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o la Procuraduría General de la República (Arellano Gault y Klinger, 2006: 73; Alberro, 2010).

Para el año 2007, el empleo público en México correspondió a alrededor de 8.8% de la fuerza de trabajo total, uno de los índices más bajos si se le compara con los de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el promedio para este indicador es de alrededor de 15% (gráfica 2). La proporción del empleo público con respecto al de la fuerza laboral ha disminuido en términos generales desde el año 2000, momento en que correspondía a 11%. Esta situación ha sido resultado de reformas, políticas y programas como el Decreto de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública Federal (DOF, 4 de septiembre de 2006) y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (DOF, 10 de abril de 2003; reformada el 9 de enero de 2006).

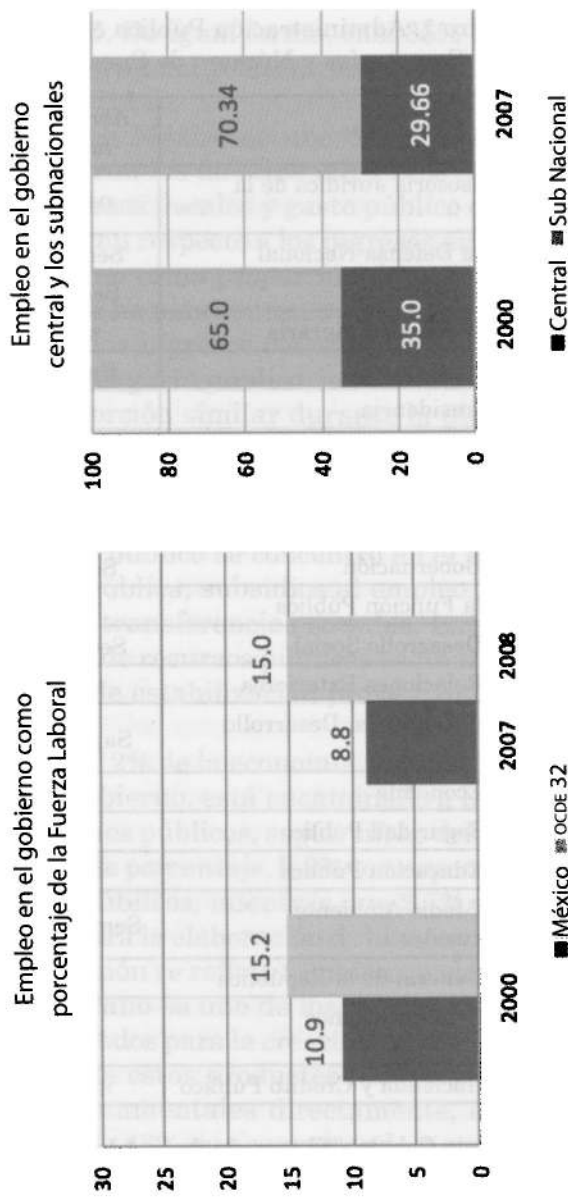
Por otro lado, esta reducción de la proporción del empleo público ha coincidido con el aumento en la producción de

bienes y servicios públicos, sugiriendo así alguna forma de aumento de productividad en el sector público. Quizás esta situación tenga alguna relación con la creciente descentralización del empleo público durante la última década: mientras que en el año 2000, el empleo público en el ámbito federal correspondía a 35% del total, para el año 2007, éste se había reducido a 30% (OCDE, 2011b: 1). En este sentido, también es importante apuntar que a pesar de las crecientes restricciones fiscales enfrentadas por el gobierno federal, en especial al final de la década pasada e inicios de la actual, algunos indicadores que miden la eficiencia del costo de recaudación han mejorado durante los últimos años. Este avance, a su vez, pudo deberse a incrementos en la recaudación total, pero también a mejoras organizacionales para la recaudación de impuestos por parte del sector público (OCDE, 2011b: 3).

Como ya mencionamos, la redistribución del personal y el gasto público en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) también ha sido una nota dominante en la Administración Pública actual (gráfica 2). A diferencia del pasado, cuando casi el total de los recursos públicos estaba asignado al gobierno federal, para el año 2006 sólo 59.2% del gasto público se le adjudicaba, de modo que el restante 40.8% quedaba para los gobiernos estatales y municipales. Además, este nuevo balance entre ámbitos de gobierno también ha estado acompañado por un acomodo más equitativo del personal del gobierno en el gobierno federal y los gobiernos locales (Cejudo, 2007a: 13).

Dicho lo anterior, y ya tan sólo para tener una idea un poco más detallada del perfil de la administración pública en México, vale la pena apuntar también que para el año 2009 poco más de la cuarta parte (26.7%) del total de los empleados públicos del gobierno federal tenía más de 50 años de edad. A la vez, alrededor de 45% de los empleos públicos en el gobierno federal estaba en manos de mujeres

Gráfica 2. Empleo en el gobierno como porcentaje de la fuerza laboral (2000-2008) y el Empleo en el gobierno central y los subnacionales (2000-2007)



Fuente: OECD. El gobierno en un vistazo: Nota del País (México) 2011 b.

**Cuadro 1. Administración Pública en México
Secretarías y Número de Puestos**

<i>Secretarías</i>	<i>Abrevia- turas</i>	<i>Número de puestos</i>
Oficina de la Asesoría Jurídica de la Presidencia	OAJPR	91
Secretaría de la Defensa Nacional	Sedena	167
Secretaría de Turismo	Sectur	233
Secretaría de la Reforma Agraria	SRA	381
Secretaría de Energía	Sener	408
Oficina de la Presidencia	OP	444
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STYPS	822
Secretaría de Marina	Semar	935
Secretaría de Salud	SS	1 044
Secretaría de Gobernación	Segob	1 045
Secretaría de la Función Pública	SFP	1 100
Secretaría de Desarrollo Social	Sedesol	1 139
Secretaría de Relaciones Exteriores	SRE	1 312
Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca	Sagarpa	1 399
Secretaría de Economía	SE	1 438
Secretaría de Seguridad Pública	SSP	1 450
Secretaría de Educación Pública	SEP	2 015
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	Semarnat	2 432
Procuraduría General de la República	PGR	2 482
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT	3 161
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP	24 916

Fuente: Guillermo Cejudo, "El tamaño de la Administración Pública mexicana". Reporte de Investigación, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

hacia el año 2005. De igual forma, casi 35% de las plazas públicas de alto nivel del gobierno federal era ocupado por mujeres (OCDE, 2011a).

El gobierno en México es uno de los más pequeños, si se le compara con los de otros miembros de la OCDE, en términos de ingresos fiscales y gasto público como proporción del PIB. Así, con respecto a los ingresos públicos recibidos por el gobierno como proporción del PIB en el periodo 2001-2009, éste se ha mantenido en alrededor de 20%. Para el año 2009, dichos ingresos correspondían a 22.19% del PIB. En el rubro del gasto público, la cifra se ha mantenido también en proporción similar durante la última década, aunque con variaciones ligeramente más pronunciadas: para ese mismo año, fue de 23.52% del PIB (OCDE, 2011b: 1). Dada la crisis financiera que inició a finales de la década anterior, el gasto público se concentró en el desarrollo de infraestructura pública, subsidios al empleo, así como en el incremento de transferencias sociales. La mayor parte de esta inyección de recursos públicos se financió con ayuda de los fondos de estabilización provenientes del sector petrolero.

Alrededor de 12% de la economía, esto es, los costos de producción del gobierno, está encaminado a la generación de bienes y servicios públicos, según cifras del año 2009. Si se descompone este porcentaje, 9.2% corresponde al empleo de funcionarios públicos, mientras que 2.7% a empleados subcontratados para la elaboración de bienes y servicios públicos. Esta situación se refleja también en el hecho de que el gobierno mexicano es uno de los que más dependen de sus propios empleados para la creación de bienes y servicios públicos: 76.8% de estos productos fueron generados por empleados gubernamentales directamente, en contraste con el promedio de 48% que corresponde a otros países de la OCDE (OCDE, 2011b, 1).

POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

El conjunto de transformaciones en la vida pública del país durante las últimas décadas, que hemos analizado hasta ahora, ha tenido también efectos específicos sobre los intereses, estrategias, organización y el tamaño mismo de la burocracia federal en México.

La liberalización política, y luego la apertura democrática, han tenido también repercusión sobre cada uno de los actores del sistema político del país y sobre la forma en que se relacionan los unos con los otros (Hernández, 2010). La creciente autonomía y la complejidad política en la propia Administración Pública federal se han replicado en su relación con las administraciones estatales y municipales, así como con los nuevos organismos autónomos creados—el IFE, la CNDH, el IFAI— y el propio Banco de México, que adquirió su carácter autónomo hasta el año de 1994, y, de manera destacada, con los partidos políticos y los otros poderes estatales que han desarrollado nuevas formas de interés y de relación con la Administración Pública.

La democratización del sistema político también afectó al sector público al presionar para que el desempeño de la provisión de bienes y servicios públicos mejorara y fuese transparente. Se ha argumentado que fueron estos nuevos intereses y lenguajes públicos los que estuvieron detrás de los esfuerzos recientes para lograr reformas dentro de la Administración Pública federal (Cejudo, 2007a: 14). Además, como se verá con más detalle en la siguiente sección, la cuestión de la corrupción de los servidores públicos y la distribución de bienes públicos también ha cobrado fuerza en este contexto de apertura democrática.

En síntesis, la apertura democrática ha transformado los alcances y oportunidades del Poder Ejecutivo y del aparato de la Administración Pública con el resto del sistema político de una manera pocas veces vista en la historia

contemporánea de México. A este nuevo panorama político que ha tenido lugar durante la última década se le ha llamado “presidencialismo reactivo” o, más recientemente, “presidencialismo de coalición”. La característica principal de esta variante del presidencialismo consiste en que, contrario a lo que sucedió en el pasado, el Ejecutivo carece de mayorías calificadas o absolutas en las dos cámaras del Congreso, que le permitan imponer sus preferencias de política sin obstáculos significativos (Guerrero Gutiérrez, 2002: 2). En este escenario, todo intento de promover reformas constitucionales, iniciativas de ley, pero también programas o políticas públicas de envergadura, tiene que contar por fuerza con el apoyo de una coalición de partidos políticos, así sea de manera frágil y temporal. Este sólo rasgo es suficiente para promover, aunque sólo sea en la arena electoral, toda una nueva serie de lógicas de alianza, oposición, crítica y supervisión por parte de los partidos de oposición con respecto a la actuación de las burocracias del partido en el poder.

Conviene apuntar aquí que, aunque sin duda la apertura democrática y la consecuente competencia electoral en México han tenido efectos en la relación de responsabilidad entre políticos, Administración Pública y el electorado, este fenómeno no se da sin obstáculos y costos que han de negociarse para poder dar lugar a políticas públicas de distinto cuño. En primer lugar, toda iniciativa en el terreno de las políticas públicas significa un costo de oportunidad para los políticos en términos de tiempo, como de capital físico y humano, además de legitimidad política, tendiente a alcanzar un acuerdo suficiente entre miembros de distintos partidos políticos e incluso algunos actores clave de la sociedad civil (Guerrero Gutiérrez, 2002: 3). Por otro lado, persiste también el viejo problema del agente-principal, en el que se incurre para asegurar que las decisiones alcanzadas por los políticos electos, lo que ha sido llamado

“coalición promulgadora”, sean llevadas a la práctica con un razonable grado de fidelidad y coherencia por parte de los administradores públicos (Guerrero Gutiérrez, 2002: 4).

VÍNCULOS CON ACTORES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Una forma de comprender la progresiva descentralización del gasto público y el personal administrativo durante la última década ha sido en su asociación con la competencia electoral, en los tres ámbitos de gobierno, y las consecuentes vigilancia y supervisión de los partidos políticos de oposición sobre la operación de la administración pública, sobre todo en lo que se refiere a la arena del Poder Legislativo (Cejudo, 2007a: 16). Este escenario de creciente competencia política, ha implicado la mayor participación del Poder Judicial en la vida pública del país.

A partir del finales del siglo pasado, el dominio tradicional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), no sólo en el Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo, fue disipándose de forma progresiva hasta perder por completo el control de ambos ámbitos de poder (Hernández, 2010: 452). En contraste con el panorama de consenso que prevaleció durante las décadas anteriores, éste, de competencia electoral y gobiernos divididos, demostró que la supremacía del Poder Ejecutivo y de sus agencias de gobierno no era un rasgo estructural de las instituciones políticas del país, sino que era un efecto de la homogeneidad política, ideológica y organizacional del dominio de un solo partido (Hernández, 2010: 450).

A decir de Eduardo Guerrero Gutiérrez, la competencia electoral ha tenido y tendrá en el futuro efectos específicos, no sólo en el vínculo de responsabilidad entre políticos y burocracias, sino también sobre los mismos ciudadanos y la Administración Pública:

La coincidencia de intereses entre políticos y administradores públicos tendrá lugar en momentos de competencia electoral porque para ganar (o no perder) votos los políticos realizarán su máximo esfuerzo para aprobar programas que respondan fielmente a las demandas de los electores, y para que los administradores implementen tales programas al pie de la letra. Esto último es altamente probable en un escenario de competencia [electoral] por tres razones: el deseo de los administradores tanto de avanzar sus carreras profesionales como de evitar sanciones por parte de los políticos; el estrecho escrutinio público al que estarán sujetos los administradores por parte de los partidos políticos de oposición, y el escrutinio público al que también estarán sujetos los administradores por parte de los electores (Gurrero Gutiérrez, 2002: 1-2).

Esta transformación trajo consigo al menos dos procesos de gran envergadura en las relaciones del sistema político de México, incluidas aquellas concernientes a la Administración Pública federal. El primero se refiere a los crecientes desencuentros entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, que han impedido no sólo el desarrollo de reformas estructurales sino que, a causa de la polarización política y electoral, han resultado en el estancamiento o la desorganización de proyectos de reforma administrativa durante la última década (Cejudo, 2009; Dussauge, 2007). El segundo proceso concierne a la creciente participación del Poder Judicial, y de la Suprema Corte de Justicia en particular, como árbitro en la arena judicial; sin embargo, no sin la atracción de ciertas polémicas y controversias públicas (Hernández, 2010: 451).

Antes del año 1997, cuando el PRI perdió el control del Congreso, el Poder Legislativo había renunciado prácticamente a legislar por su cuenta, así como a ejercer sus funciones de contrapeso ante el Poder Ejecutivo y la

Administración Pública federal. El proceso de apertura democrática y competencia electoral ha tenido también consecuencias sobre la relación entre el Congreso y la Administración Pública en México. Así, aunque la función del Congreso es fundamentalmente la de legislar, dada su composición políticamente plural, varias de las facultades que en el pasado le estaban formalmente otorgadas y no se utilizaban efectivamente, están empezando a ser ejercidas. La relevancia del Congreso en tanto garante del cumplimiento efectivo y cabal de las leyes redactadas por los legisladores respecto a las funciones de los servidores públicos se ha incrementado en el sentido de asegurar la continuidad de reformas (Arellano Gault y Klinger, 2006: 77).

Una forma de constatar lo señalado es revisando el papel de los comités legislativos que han desempeñado funciones de vigilancia y coordinación sobre los agentes administrativos directamente, incluso llamando a cuentas a los titulares de secretarías federales en asuntos que son considerados de carácter prioritario por los legisladores de los partidos de oposición (Guerrero Gutiérrez, 2002: 4).⁷ De manera quizá menos visible, pero no por eso menos importante, el Congreso también ha promovido la revisión de la normatividad secundaria, los reglamentos, estatutos y manuales de operación mediante los cuales la Administración Pública arraiga en la práctica los contenidos y principios estipulados por los legisladores originalmente (Guerrero Gutiérrez, 2002: 6).

⁷ Tan sólo para dar una imagen aproximada de esta tendencia en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, baste recordar las comparecencias ante el Congreso de Juan Molinar Horcasitas, secretario de Comunicaciones y Transportes, en agosto de 2010; la de Alonso Lujambio, en marzo de 2010, la de Francisco Blake Mora, secretario de Gobernación, en enero de 2011; la de Javier Lozano Alarcón, secretario del Trabajo y Previsión Social, en marzo de 2010, así como la de Ernesto Cordero Arroyo, secretario de Hacienda, en abril de 2010.

En este mismo sentido, también es cierto que el Congreso ha empezado a ejercer un papel cada vez más activo en la denuncia pública de la corrupción, además de haber contribuido a la creación de organismos como la Auditoría Superior de la Federación, que fiscaliza no sólo al Poder Ejecutivo, sino a los otros dos poderes, a organismos públicos federales e, incluso, en ocasiones, a autoridades subnacionales (Guerrero Gutiérrez, 2002: 5).

Otra arena en la que esta nueva dinámica en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ha expresado con singular intensidad es en la del presupuesto. Si bien es cierto que en este rubro, el titular del Ejecutivo tiene la posibilidad de enviar un proyecto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, éste está sujeto a las modificaciones, los recortes y ajustes que sean aprobados en el Congreso (Guerrero Gutiérrez, 2002: 4 y 9). Se entiende que el control sobre la distribución de los recursos públicos resulta un asunto de singular importancia en la interacción entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, por un lado, y los legisladores, por el otro.

VÍNCULOS CON LA SOCIEDAD CIVIL

El nuevo panorama político en que la acción de la Administración Pública federal en México tiene lugar actualmente también ha favorecido cambios en la relación entre el gobierno y la sociedad civil.

Por ahora habría que apuntar que, en una proporción importante, esta transformación ha tenido que ver con la histórica expansión durante las últimas dos décadas del número de organizaciones civiles en México, que ha pasado de 2 364 en el año 1994 a 10 620 en el año 2008 (Somuano, 2010, 200-201). Una de las razones más trascendentes para este notable desarrollo ha sido el agotamiento de las formas tradicionales de acción colectiva, estructuradas

alrededor del sindicalismo y el clientelismo, comunes en las décadas pasadas. La misma reducción material del Estado y de la Administración Pública federal hacia principios de la década de los ochenta del siglo pasado trajo consigo un desmantelamiento de las ligas corporativas con algunos sectores populares y ciudadanos de la sociedad (Somuano, 2010: 201). En los años siguientes, cruzados por la precarización material de amplios segmentos sociales, comenzaron también a impulsarse demandas por la democratización de las instituciones políticas y el combate de la corrupción burocrática y gubernamental.

Por otro lado, se ha considerado que la apertura del mercado y el gobierno en México, sobre todo después de la firma del Tratado de Libre Comercio, a mediados de la década de los noventa, incrementó la presión internacional, tanto de instituciones gubernamentales como de la sociedad civil global, en temas vinculados a la protección de los derechos humanos, el combate a la corrupción y la creciente participación ciudadana en el diseño, la puesta en práctica y la evaluación de la administración pública (Somuano, 2010: 203), un tema sobre el que volveremos con la figura de la contraloría social.

En resumen, las transformaciones ocurridas durante las últimas décadas han desarrollado nuevos y más sólidos ámbitos de autonomía y responsabilidad entre las organizaciones civiles y la Administración Pública. Entre varios otros procesos se pueden mencionar algunos que son de especial importancia en este sentido, como el financiamiento público al desarrollo de organizaciones sociales, la creciente participación de estas organizaciones en la provisión de servicios públicos y políticas especializadas, así como los crecientes vínculos de la sociedad civil nacional con otras del ámbito internacional para impulsar la agenda del desarrollo administrativo y la responsabilidad democrática del Estado (Somuano, 2010: 207-208).

RENDICIÓN DE CUENTAS

Es posible afirmar que en México los temas de la transparencia, el combate a la corrupción y, específicamente, el de la rendición de cuentas se han vuelto de los más visibles de la discusión pública durante las últimas décadas (Dussauge, 2010). Una serie de nuevas legislaciones y reglamentos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002 y 2006) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009), entre otras,⁸ han contribuido decisivamente, de manera directa o indirecta, a consolidar este panorama. Sin embargo, lo que no es igualmente evidente es el que la agenda de rendición de cuentas en México recupere todavía, en la teoría y en la práctica, su cabal significado.

Queda pendiente, entonces, analizar si la estructura de control y vigilancia de la administración federal puede dar paso al desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales que obliguen a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones y acciones al público y, en su caso, afrontar las consecuencias y los resultados derivados de ellas (Dussauge, 2010: 210).

En la Administración Pública federal, el concepto y la práctica de rendición de cuentas no son todavía homogéneos y han sido sujetos de distintas interpretaciones teóricas y prácticas (Pardo, 2010: 37). De ahí que es posible referirse al menos a tres formas en que la rendición de cuentas se expresa en los lenguajes y prácticas de la Ad-

⁸ Para una visión panorámica de los cambios jurídicos en materia de control de corrupción y rendición de cuentas en México durante las últimas décadas, véase Dussauge, 2010: 221, cuadro 6.2: Legislaciones federales en materia de control de la corrupción y rendición de cuentas.

ministración Pública federal. La forma más elemental de la rendición de cuentas a la que nos referimos aquí es la de los mecanismos de control interno, que se entiende como la entrega de información acerca de las atribuciones que las distintas dependencias de gobierno tienen asignadas por ley (Pardo, 2010: 30). Los organismos encargados de esta responsabilidad son las dos secretarías globalizadoras, la de la Función Pública⁹ y la de Hacienda y Crédito Público, aunque hay que subrayar que la coordinación política, institucional y administrativa, sobre todo en lo que se refiere a la asignación de presupuesto por desempeño, es todavía un enorme reto que queda por delante en este rubro (Pardo, 2010: 51).

En términos generales, puede decirse que la SFP tiene a su cargo el desarrollo de los indicadores de gestión constituidos en el Sistema Integral de Gestión y para este propósito cuenta con la ayuda de los llamados órganos internos de control (Pardo, 2010: 33-34). Por su parte, la SHCP tiene la responsabilidad de dirigir el Sistema de Evaluación del Desempeño. Asimismo, el control de los informes de gestión financiera, en los que las dependencias dan cuenta del uso de los recursos fiscales, que consolida la Unidad de Política y Control Presupuestal, sujeta a la supervisión de la ASF (Auditoría Superior de la Federación) y a la sanción del Congreso de la Unión (Pardo, 2010: 45).

Hoy en día son responsabilidad directa de la SFP, la dirección del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNTCDA) 2008-2012 y del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG) 2008-2012. Los objetivos del PNTCDA, que es conside-

⁹ Sobre la transformación de la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) a la SFP, así como sus consecuencias sobre la práctica de la rendición de cuentas en la Administración federal, véase Dussauge, 2010: 218.

rado por los servidores públicos como la estrategia más importante en materia de rendición de cuentas (Pardo, 2010: 43) son consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas; fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración federal; contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, la ética y la responsabilidad pública; institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en la materia y coordinación en el gobierno federal, y combatir la corrupción con especial atención en las instituciones penales del mismo (SFPb, 8). La rendición de cuentas forma parte de los postulados generales con que el PMG busca consolidar una gestión pública más eficiente, flexible y responsable democráticamente (SFPa, 2008, 18).

Respecto a las funciones de la SHCP en materia de rendición de cuentas, hay que decir que éstas tienen como principal propósito coadyuvar al Poder Ejecutivo en lo que se refiere a la formulación de informes de gestión financiera, el establecer normas y lineamientos para el control de la ejecución del gasto público y, en general, la integración de la cuenta pública federal.¹⁰ Con este propósito, la SHCP cuenta con la colaboración de las dependencias y entidades individuales en cada ejercicio fiscal. Todavía queda por verse la medida en que las funciones de la SHCP pueden contribuir a la formación de un sistema de evaluación de desempeño ligado al presupuesto, y no, por el contrario, abonar únicamente al control y la vigilancia de las dependencias federales.

En todo caso, lo cierto es que el conjunto de responsabilidades de esta Secretaría es de la mayor importancia, sobre todo en lo que se refiere a la relación entre el Poder Ejecutivo

¹⁰ Sobre la Reforma Constitucional en Materia de Gasto público propuesta por la Cámara de Diputados, véase Dussauge, 2010: 226-227.

y el Legislativo, en tanto es responsabilidad de este último controlar y supervisar la gestión financiera de los recursos públicos en cada año fiscal. La Auditoría Superior de la Federación (ASF), por su parte, desempeña un papel importante en este sentido, al encargarse de la fiscalización de los ingresos y egresos, el manejo en custodia y aplicación de los fondos y recursos de los tres poderes estatales y de los entes públicos federales, en general (Pardo, 2010: 45-46).

Conviene recordar que la transición hacia un ordenamiento de carácter más estructural de rendición de cuentas supuso también la incorporación de un órgano externo de rendición de cuentas al ámbito ejecutivo, atribución que asumió la ASF, que, aunque está estructuralmente vinculada al ámbito legislativo, en tanto órgano técnico, para propósitos de lo que debiera ser la estructura de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo, esta institución se constituye en uno de sus eslabones más importantes (Pardo, 2010: 34). La tarea de la ASF consiste en contribuir a la labor de control externo de las entidades públicas federales en contraposición a las funciones de la SFP y SHCP en la propia Administración federal (Dussauge, 2010: 227-229). Su labor es la de fiscalizar a los tres poderes estatales, a los órganos constitucionalmente autónomos, así como a los estados y municipios, e incluso particulares, que ejercen recursos federales.

Así, la ASF fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública federal, con el propósito de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajusta a los lineamientos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como con la Ley de Ingresos, y constatar la forma y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas del gobierno federal. Además, la ASF también tiene la responsabilidad de establecer nor-

mas, procedimientos y métodos necesarios para la revisión y la fiscalización superior de la cuenta de la Hacienda Pública federal, entre otras. De esta forma, el producto final del trabajo de la ASF es el Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que es entregado a la Cámara de Diputados para convertirse en información de carácter público (Pardo, 2010: 60 y 64).

La segunda forma de instrumentación de la rendición de cuentas en la Administración federal ha sido la llamada rendición social de cuentas, que vincula la información sobre la evaluación del desempeño gubernamental y el uso de recursos públicos con la ciudadanía (Pardo, 2010: 34; Dussauge, 2010: 230), pero de forma más amplia, a la responsabilidad entre políticos electos y los ciudadanos más allá del momento electoral (Pardo, 2010: 66). Los antecedentes de este tipo de rendición de cuentas, sin que todavía se le identificara de esa manera, pueden encontrarse en la creación de algunos programas de desarrollo social financiados por el gobierno federal durante las dos décadas anteriores. Sin embargo, actualmente es la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la SFP la que se encarga de promover la contraloría social dentro de la Administración federal, y que fue responsable de la publicación, en el año 2008, de los *Lineamientos para la Promoción y la Operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social*.

A pesar de la creciente importancia de la contraloría social, aún quedan serias dudas sobre la efectiva participación de los ciudadanos, no sólo en la evaluación de las políticas de la Administración Pública federal, sino también en su diseño y su intervención directa en el control de la corrupción. Algunas acciones de la contraloría social institucionalizada han tomado forma en programas, como el Programa de Aval Ciudadano en la Secretaría de Salud, que cuenta con la participación de usuarios en la evaluación

de los servicios y atención médica en los centros de salud, o en los programas de Testigos Sociales¹¹ y el Programa de Monitoreo Ciudadano de la SFP, que involucra a los ciudadanos y organizaciones civiles con experiencia en temas sectoriales de política, para vigilar y evaluar contrataciones y otros servicios y trámites realizados por la Administración Pública federal (Pardo, 2010: 68-69).

El entusiasmo respecto al avance de la agenda de contraloría social en la Administración federal ha de moderarse, pues la sola existencia de un marco jurídico y de algunos mecanismos, programas y espacios administrativos para la vigilancia y el control, no garantizan efectivamente que aquella rinda cuentas a la ciudadanía (Pardo, 2010: 70). En la mayoría de los casos, éstos se limitan a informar a los ciudadanos y a servir como canal para quejas y denuncias, sin que realmente exista un ejercicio de explicación y justificación del quehacer gubernamental, ni mucho menos la aplicación de sanciones. Los comités ciudadanos estipulados en la ley y los reglamentos administrativos también han tenido problemas, dada la falta de autonomía en sus relaciones con la Administración federal, además de la ausencia de un diseño amplio y coherente de inserción del componente ciudadano en la evaluación por desempeño (Pardo, 2010: 75).

De la misma manera, aunque ciertamente la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas ha avanzado en la arena de los medios de comunicación, también lo es que la estructura actual de los mismos, sobre todo en lo que se refiere a los medios electrónicos, todavía es un asunto que queda por resolver (Guerrero, 2010).

Finalmente, la tercera forma que ha adquirido la rendición de cuentas en la Administración Pública federal ha

¹¹ Para más información sobre la figura jurídica de los testigos sociales, especialmente en la legislación federal en materia de obras públicas, véase Dussauge, 2010: 223.

sido la de la transparencia. Quizá la vitalidad del tema de la rendición de cuentas, luego de la apertura democrática, ha estado sobre todo asociada a la renovada exposición del vínculo que existe no sólo entre el electorado y sus representantes políticos, sino también entre el electorado y los servidores públicos (Guerrero Gutiérrez, 2002: 1). Las tareas cada vez más complejas y especializadas a cargo de los funcionarios públicos, no sólo de los representantes electos, han aumentado también la visibilidad de esta relación pública. Que los ciudadanos y grupos de interés cuenten con información completa, precisa y útil sobre el origen y el uso de los recursos públicos a cargo de la Administración Pública federal es, sin duda, una pieza importante del rompecabezas democrático en México.

En este sentido, es de suma importancia el que, en el mes de julio del año 2002, el Congreso haya aprobado la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información (LFTAIPG), además de constituir el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para poner en práctica las disposiciones de la ley (Dussauge, 2010: 224). Esta nueva legislación ha introducido una nueva lógica de funcionamiento en el sector público federal al estipular que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede ser restringida en situaciones excepcionales. Asimismo, se estableció mediante este acto una serie de obligaciones de transparencia, es decir, un conjunto de datos de información mínima que todo sujeto obligado debe poner a disposición del público, sin necesidad de que se haya solicitado previa y específicamente.

La misma LFTAIPG introduce mecanismos y procedimientos para solicitar información, así como mecanismos para sancionar a las dependencias y a los funcionarios que incumplan las solicitudes válidas para tener acceso a esta misma información gubernamental.

Una de las críticas más importantes que se le han hecho al actual estado de la rendición de cuentas en la Adminis-

tración Pública federal consiste en que a las prácticas de transparencia y acceso a la información gubernamental, falta todavía añadir el componente de retroalimentación, en la forma de examen, sanción o punición que garanticen que, en efecto, haya consecuencias sobre el desempeño de los servidores públicos (Pardo, 2010: 32 y 34).

Por lo que se refiere a la Administración Pública federal, y en concordancia con los propósitos incluidos en la nueva legislación, se ha creado la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, luego convertida en la mencionada Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional. En este mismo sentido, ha sido especialmente importante la integración de mecanismos de gobierno electrónico y tecnologías de la información, como en el caso de los portales Compranet, Portal Ciudadano y Tramitanet, destinados a transparentar el acceso de información sobre procesos de compras, licitación y otros trámites y servicios del gobierno federal, e incluso los portales promovidos por el IFAI para homogeneizar y publicitar la información pública gubernamental, como lo son Infomex Zoom y el propio Portal de Obligaciones de Transparencia (Dussauge, 2010: 231).

Como se señaló al inicio de esta sección, la puesta en práctica de la rendición de cuentas como un eje transversal de la Administración Pública federal todavía tiene que superar algunos retos, y quizá la colaboración estratégica con la sociedad civil sea de la mayor importancia para lograrlo. Entre ellos está, en primer lugar, resolver un problema de diseño, pues se ha estado transitando por un terreno ambiguo, cruzado por la estructura tradicional de control y por un sistema renovado ligado al desempeño por resultados, como en el caso de otras reformas intermedias en la Administración Pública federal (Guerrero Gutiérrez, 2002). A esta contrariedad (y sus evidentes consecuencias en el ámbito de la instrumentación) se le suman los desbalances

propios de la estructura institucional escindida ente la SFP y la SHCP de la que ya hemos hablado (Pardo, 2010: 80). Por otro lado, preocupa también que algunos puntos de la reforma en torno a la rendición de cuentas, como es el caso del asunto de la contraloría social, respondan a requerimientos o expectativas de orden internacional, faltando así el apoyo y el liderazgo internos necesarios para impulsar estas modificaciones cruciales para la responsabilidad que los servidores públicos deben a los ciudadanos (Pardo, 2010: 80-81).

Sin embargo, quizás el problema que por sí mismo se presenta como el más importante en la agenda de rendición de cuentas para la Administración Pública federal en México es que las actuales relaciones parecen no estar ligadas a ningún tipo de retroalimentación ni de incentivos positivos y negativos derivados de la información pública gubernamental distribuida fuera y dentro del sector público. La principal dificultad de este desafío es que, de continuar en el actual sendero, puede terminar por desgastar y viciar el discurso y la práctica de la rendición de cuentas, en tanto demuestre ser incapaz de producir insumos de utilidad efectiva, no sólo en la toma de decisiones de política pública, sino, de manera más amplia, en la relación entre políticos electos, servidores públicos y ciudadanos (Pardo, 2010: 80 y 82).

Esta última preocupación puede ligarse al interés puesto por algunos en que, expedidas ya algunas reformas estructurales en el ámbito de la Administración Pública federal, como en el caso de la rendición de cuentas, hace falta la participación cada vez más clara y general de la sociedad civil en la forma de organizaciones civiles, asociaciones profesionales y grupos académicos, para involucrarse en el ajuste, la evaluación y el cambio incremental de los instrumentos y mecanismos para la puesta en marcha de políticas públicas responsables ante los ciudadanos (Dussauge, 2010: 211).

REFORMA Y CAMBIO

Las últimas tres décadas representan, sin lugar a dudas, uno de los episodios de cambio más significativos de la Administración Pública. Esta metamorfosis se ha dado tanto en términos del tamaño y la estructura del sector público (Ros, 2010), como de los lenguajes, visiones y contenidos de los funcionarios, instituciones y programas públicos. Empero, con el propósito de sintetizar esta trama plural, es válido sugerir que los cambios de la Administración Pública en México se han dado, a grandes rasgos, en términos de la ruta del sector público en tanto agente del desarrollo, pasando por la privatización de empresas de participación estatal y la reducción material de las dependencias públicas, al auge de la nueva gerencia pública en los lenguajes y prácticas de la Administración contemporánea, así como una creciente exposición de ésta, en el ámbito internacional (Pardo, 2010; Alberro, 2010: 86).

De esta forma, los lenguajes y prácticas de planeación y control en la Administración Pública federal han dado paso a un cambio hacia aquellos otros vinculados al Servicio Profesional de Carrera, la gerencia de recursos humanos, así como a la evaluación del desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas (Guerrero Gutiérrez, 2002: 1). A la vez, estos cambios han estado acompañados de transformaciones en la estructura, y en instituciones que componen a la Administración federal se han creado nuevas dependencias, como la Secretaría de la Función Pública, que buscan integrar en un solo mando las tareas de reforma administrativa e innovación gubernamental y otras encaminadas a sectores específicos, como el social y el ambiental (Cejudo, 2007a: 3), a la vez que descentralizar tareas para adaptarse a contextos institucionales más complejos y diversos.

Las claves de estas transformaciones en el sistema político en México y la reforma de la administración pública

en particular sugieren que, por un lado, el cambio en el tamaño y la intervención económica del sector público se puede explicar como una consecuencia de transformaciones amplias de las políticas económicas y del mismo modelo económico nacional durante las décadas pasadas. Por otro lado, las modificaciones en la estructura y las políticas de gerencia pública han estado vinculadas con los procesos de liberalización económica (Cejudo, 2007a: 1; Alberro, 2010; Guerrero Gutiérrez, 2002: 1).

Es claro que no se debería concluir sin hacer una medida reflexión de que las reformas de la Administración Pública de los últimos años son resultados inmediatos y exclusivos de los nuevos gobiernos en turno. Como ha sido argumentado por otros (Cejudo, 2007), algunos de los cambios más trascendentes en el perfil de la Administración Pública no son consecuencia de decisiones puntuales y definitivas llevadas a cabo por determinados gobiernos en turno. Por el contrario, hay ejemplos, como en el caso de la transformación del balance entre el sector privado y el sector público en el país, que son el resultado de dinámicas de largo plazo y de carácter incremental (Ros, 2010).

En realidad, el conjunto de los cambios ocurridos dentro de la Administración Pública respondió no sólo a decisiones puntuales para transformar algunos de sus rasgos estructurales, sino que se insertó también en un amplio proceso de reconfiguración de la economía política del país, tanto del sistema económico como del propio sistema político (Cejudo, 2007a). Por supuesto que la presencia o la falta de compromiso y liderazgo por parte de actores clave, como en el caso del titular del Poder Ejecutivo, pero también de empresarios políticos de alto rango en las dependencias federales,¹² fueron factores decisivos en el impulso de re-

¹² El compromiso y las acciones específicas de estos actores encaminadas a promover reformas administrativas durante las últimas décadas

formas a la Administración Pública federal; sin embargo, la transformación del contexto político e institucional amplio en que éstas tuvieron lugar no fueron resultado de acciones u omisiones específicas de actores individuales, sino que, por el contrario, expresaron tendencias y fuerzas que cuajaron a lo largo de varios años e incluso décadas (Cejudó, 2003).

Así, si bien la influencia de los enfoques gerenciales en México comenzó a hacerse patente desde antes del cambio de gobierno en el ámbito federal,¹³ lo cierto es que fue hasta después de la transición democrática que éstos se articularon de manera más explícita y visible, como consecuencia de procesos que habían tomado décadas en germinar. Un ejemplo de esto fue la creación de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, así como la constitución de la Agenda de Buen Gobierno, en el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006). Aunque la reforma administrativa de este periodo ha sido ampliamente criticada por su falta de liderazgo, instrumentación estratégica y trascendencia institucional (Cejudó, 2009; Guerrero Amparán, 2001), lo cierto es que, al menos en un primer momento, la agenda de mejora administrativa ocupó un lugar central en la propuesta para una Administración Pública más democrática y transparente.

en México han podido darse en diversas formas: desde acciones discretas de alta exposición pública, como compromisos hechos en campaña o la promulgación de leyes administrativas específicamente, hasta acciones que han trastocado el equilibrio parcial del aparato administrativo de una situación a otra, pasando por trayectorias de poca visibilidad e incrementales que han derivado en transformaciones generales del estado de la Administración Pública federal en el país (Barzelay, citado en Cejudó, 2007a: 6).

¹³ Para una revisión de la llamada “primera ronda” de reformas administrativas, véase Cejudó, 2009, pp. 130-132.

La etapa más reciente de la reforma administrativa ha estado vinculada con el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la institucionalización del acceso a la información gubernamental, la profesionalización, así sea parcial, del servicio público, el combate a la corrupción y la evaluación de las políticas públicas y los funcionarios responsables (Alberro, 2010: 96). En este sentido, uno de los rasgos más significativos de las reformas administrativas de la última década es que, al contrario de aquellas otras instrumentadas en el contexto de las crisis económicas de la década de los ochenta, no intentaron únicamente reducir el tamaño, el gasto público y las esferas de intervención de la administración pública; por el contrario, el llamado episodio de “democratización de la administración pública” (Alberro, 2010: 101) implicó un conjunto complejo de nuevos incentivos, procesos y valores que, de prosperar, terminarían por crear grupos de interés, dentro y fuera de la Administración Pública, de largo alcance.

Sin embargo, los errores de diagnóstico y puesta en práctica del proyecto de reforma del ex presidente Vicente Fox limitaron de manera decisiva su capacidad de sostenerse a lo largo del tiempo. Durante su periodo, las estrategias contenidas en la Agenda de Buen Gobierno probaron superar los heterogéneos ámbitos de desarrollo institucional durante la Administración Pública federal (Guerrero Amparán, 2001). La situación del desarrollo administrativo terminó por agravarse cuando el liderazgo político necesario para llevar a cabo un programa de tal magnitud, se disipó hacia finales de ese periodo de gobierno.

En el siguiente sexenio, correspondiente al gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), el panorama no era necesariamente más próspero. Aunque es cierto que al inicio de la administración se dieron algunas señales de compromiso administrativo, por ejemplo, la publicación del *Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012*, la crisis

económica y financiera desatada hacia el final de la década pasada impuso serias limitaciones al presupuesto público en general y, específicamente, a la agenda de desarrollo administrativo.

Aunque se ha sugerido que el efecto de las crisis económicas sobre el dominio de la reforma administrativa no conduce necesariamente a su desatención (Cejudo, 2003: 324), lo cierto es que en este episodio no tuvo lugar una estrategia de desarrollo que hiciera frente al nuevo contexto tanto nacional como internacional de incertidumbre. Por el contrario, se comenzó a considerar la llamada política de austeridad administrativa, que implicó serias reducciones financieras e institucionales a la Secretaría de la Función Pública y sus programas de innovación administrativa, con la amenaza de causar serios desbalances institucionales dentro de la Administración federal en su conjunto (Sosa, 2009).

CONCLUSIONES

Una vez establecidas algunas reformas de enorme calibre y de considerables consecuencias sobre el funcionamiento de la Administración Pública federal, como las del SPC y de acceso a la información pública, se ha dicho que en México se ha pasado del periodo de reformas estructurales a otro de refinación, ajustes y cambios incrementales destinados a poner en práctica, de forma cabal, los principios y valores dispuestos por las nuevas leyes. Una nota imprescindible de este cambio es que, en principio, las reformas estructurales fueron impulsadas principalmente por el Estado, aun cuando se contó con la participación calificada de algunos grupos dentro de la sociedad civil (Dussauge, 2010: 211 y 233).

De este modo, si bien es cierto que las reformas gerenciales han tenido un papel decisivo en el nuevo perfil de la Administración Pública en México, también lo es que ha sido sólo de manera fragmentada y, a ratos, francamente

contradictoria (Cejudo, 2009). Así, por momentos, el proceso de transformación de la Administración Pública en el desarrollo social y económico del país terminó por reducirse a la puesta en marcha de políticas de ajuste en el contexto de severas crisis económicas y financieras, o periodos prolongados de estancamiento económico (Alberro, 2010: 92). La retórica y la práctica de las reformas gerenciales fueron entendidas, en consecuencia, como estrategias de los gobiernos posteriores a la transición democrática poco dispuestos a enfrentar retos políticos serios pero con resultados prometedores y que, por el contrario, se mostraron concentrados en transformaciones parciales y desarticuladas en lo administrativo. La principal evidencia de lo anterior fue la omisión de los componentes centrales de la nueva gerencia pública en los proyectos de reforma: la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la creación de agencias autónomas de gobierno (Cejudo, 2009: 136-144).

Así las cosas, puede afirmarse que, a pesar de que es indudable que el perfil de la Administración Pública en México ha cambiado significativamente, todavía cabe preguntarse sobre los límites, los alcances y hasta las contradicciones de ésta en su relación con otras instituciones estatales y los propios ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberro, Irina, "Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia", en José Luis Méndez, *XIII. Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.
- Arellano Gault, David y Donald E. Klinger, "Mexico's Professional Career Service Law: Governance, Po-

- litical Culture and Public Administrative Reform", *International Public Management Review*, vol. 7, núm. 7, 2006: 70-97.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldernberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2005.
- Cejudo, Guillermo, "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, 2003: 309-325.
- _____, "Critical Junctures or Slow-Moving Processes?: The Effects of Political and Economic Transformations on the Mexican Public Sector", Documento de Trabajo 186, 2007a.
- _____, "New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses", Documento de Trabajo 190, CIDE, 2007b.
- _____, "Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina, nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y políticas públicas", María del Carmen Pardo (coord.), México, El Colegio de México, 2009.
- Dussauge, Mauricio, "Paradojas de la reforma administrativa en México", *Buen Gobierno*, 2, 2007.
- _____, "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005: 761-794.
- _____, "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos", en José Luis Méndez, *XIII. Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.
- Guerrero, Manuel Alejandro, "Los medios de comunicación y el régimen político", en Soledad Loaeza y

- Jean-François Prud'homme, *XIV: Instituciones y procesos políticos*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México", VII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre de 2002.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, "Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, *XIV: Instituciones y procesos políticos*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.
- Hevia de la Jara, Felipe, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2006.
- Loaeza, Soledad, "La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, *XIV: Instituciones y procesos políticos*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.
- López Ayllón, Sergio y Alu Haddou Ruiz, "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores de México", *Gestión y Política Pública*, vol. 16, núm. 1, 2007: 101-146.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM/CIDE, 2010.

- Merino, Mauricio, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.
- _____, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM/CIDE, 2010.
- Méndez, José Luis, "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal", en José Luis Méndez, *XIII. Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- _____, *XIII. Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Nacif, Benito, "El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido", en José Luis Méndez, *XIII. Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- OECD, *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, 2011a.
- _____, *Government at a Glance*, 2011, consultado en: www.oecd.org/dataoecd/58/49/48215361.pdf, 2011b.
- Pardo, María del Carmen, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo", en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, UNAM/CIDE, 2010a, pp. 29-58.
- _____, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005: 599-634.
- _____, "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Soledad Loaeza y Jean-François

- Prud'homme, XIV: *Instituciones y procesos políticos*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010b.
- Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.
- Ros Bosch, Jaime y Juan Carlos Moreno, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, México, FCE, 2010.
- Tapia Álvarez, Mónica, "Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas", en José Luis Méndez, XIII. *Políticas públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Sommano, Ma. Fernanda, "Las organizaciones civiles: formación y cambio", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, XIV: *Instituciones y procesos políticos*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Sosa, José, Comentarios a la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 15 de septiembre de 2009, septiembre de 2009.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XX*

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

La trama de la evolución de la Administración Pública en México durante el siglo xx corre en paralelo a la de la consolidación de la función rectora del Estado en el contexto de la profunda modernización social y política que experimentó la sociedad mexicana, que a su vez sentó las bases de la comunidad política contemporánea de nuestro país, en la que los ciudadanos de manera gradual se fueron involucrando en los problemas de gobierno de forma cada vez más directa. La constitución de esta nueva comunidad política se debió a transformaciones de órdenes tan diversos como la urbanización, la industrialización, la democratización, la secularización y la creciente importancia de los medios de comunicación.¹

De esta manera, no es posible establecer un contenido singular en la Administración Pública a lo largo del periodo estudiado, pues éste se definió mediante la adecuación y el ajuste de la gestión estatal a los cambios ocurridos

* Este trabajo se publicó en el libro: *Administración Pública mexicana del siglo xx*, Colección Biblioteca Básica de Administración Pública, del que fui compiladora, México, Siglo XXI, 2010.

¹ Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1968: 40.

en la sociedad que tenían como propósito lograr la coherencia y la organización necesarias para sentar las bases del desarrollo.

Sin embargo, en lo que se refiere al ámbito político en particular, sí hubo una transformación común, cuya base fue la aparición de una autoridad racional, de alcances nacionales, así como con la de estructuras sociales más complejas y diferenciadas, y la creciente participación de las masas, que se opuso a las antiguas formas de autoridad tradicional y local.²

El propósito de este trabajo, entonces, es analizar la evolución de la Administración Pública mexicana como parte y causa del desarrollo de la modernización de la sociedad mexicana y del sistema político a lo largo del siglo xx. Esta transformación se relacionó con la necesidad de contar con una organización política y administrativa mejor estructurada y con mejor capacidad de adaptación, lo que a la larga implicó el fortalecimiento del poder ejecutivo y de la burocracia frente a otras instancias de poder en el Estado.³

Más allá de este principio común, el fortalecimiento del Ejecutivo frente a los otros poderes, la Administración sostuvo una relación dinámica con la autoridad política a partir de distintos grados de subordinación y autonomía.

En este sentido, es pertinente sugerir que quizá sea precisamente esta reformulación del papel de la administración, no sólo como instrumento del poder, sino también como recurso de legitimidad e intervención en el medio social, el cambio más significativo.⁴

² María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009: 22-23.

³ *Ibidem*: 22.

⁴ *Ibidem*: 27.

De igual manera, este dinamismo de la burocracia, en lo que se refiere al eje autonomía y subordinación frente a la autoridad política, fue resultado directo de la progresiva diferenciación entre el ámbito propiamente político y el administrativo, también consecuencia de la modernización política.⁵ Los cambios descritos en el balance de poder en el propio Estado estuvieron acompañados de una transformación del papel tradicional de la Administración Pública. En particular, la concepción de que la Administración Pública era nada más que un instrumento ejecutor tuvo que ser desechada.

El fortalecimiento de la autoridad central frente a influencias extranjeras, pero también ante los poderes locales y regionales, así como a las transformaciones de la economía, el espacio público y la sociedad, demandaron una negociación política que fuera mucho más expedita y eficaz en la toma de decisiones de la que habría podido darse en el Poder Legislativo. Fue entonces cuando el Poder Ejecutivo empezó a transformarse en el cuerpo privilegiado de la negociación política y de la decisión administrativa. La celeridad y la efectividad en la decisión fortalecieron al Ejecutivo; en particular, la facultad de reglamentar, es decir, la capacidad de interpretar y ejecutar en la práctica las leyes, se convirtió en una potestad casi absoluta del Ejecutivo.⁶ Esta situación fue la principal causa detrás de la constitución de la burocracia como interlocutora privilegiada entre el Estado y los ciudadanos. También coadyuvó a este fortalecimiento, el manejo centralizado desde el ámbito ejecutivo federal de gobierno de los recursos presupuestales.

Con el propósito de facilitar la comprensión de los diversos periodos de la evolución de la Administración

⁵ *Ibidem*: 22.

⁶ *Loc. cit.*

Pública mexicana en el siglo xx, señalaremos algunos de los ejes que ordenaron esta trama. En particular, vale la pena destacar la consolidación del papel privilegiado de la burocracia como intermediaria del Estado con los ciudadanos; la estrecha relación entre el desarrollo de la burocracia y la función de rectoría económica del Estado, así como los cambios alrededor del eje de autonomía y subordinación que ya hemos mencionado. El propósito de definir estos ejes temáticos desde el inicio es el de proveer un marco de referencia para comparar las diferencias entre los distintos momentos de la Administración Pública mexicana, a la vez de lograr establecer el desarrollo de ciertas tendencias comunes a lo largo de éstos; por ejemplo, la creciente importancia del Poder Ejecutivo frente a los otros dos poderes.

*Los ejes temáticos en la evolución
de la Administración Pública en México*

La constitución del Estado mexicano durante el siglo xx ocurrió de la mano de la ampliación y la reestructuración de la Administración Pública. La primera estrategia en este sentido consistió en el despliegue de un discurso jurídico técnico fundado en la voluntad de que el gobierno se constituyera como la única autoridad legítima a lo largo del territorio mexicano, para lo que requería aparatos administrativos capaces de hacer valer la racionalidad que derivaba de la mencionada autoridad legítima. En segundo lugar, la formación de esta nueva autoridad racional tuvo que hacer frente al comportamiento tradicional de la Administración Pública, como un mero instrumento del poder político. De esta manera, los partidos y organizaciones sociales perdieron su papel privilegiado de intermediarios entre el gobierno y la sociedad, mientras que la burocracia terminó por ocupar ese espacio político.

Esta tendencia se observó con claridad sobre todo a partir de los años treinta, cuando se inició el tránsito al Estado del bienestar. Sin embargo, cuando, en el contexto de un crecimiento económico no tan generoso ni equitativo como se había supuesto inmediatamente después del periodo revolucionario, el Estado no logró la legitimidad requerida para sustentar sus decisiones, acudió al recurso de concentrar el poder y la fuerza dirigente, con lo que logró imponerse atentando contra el régimen federal y contra un desarrollo más equitativo entre los grupos que constituyen a la sociedad.⁷

El primero de los ejes temáticos se refiere a la relación entre el desarrollo de la burocracia y las funciones de organización del proceso productivo por parte del Estado. La transición del Estado prerrevolucionario hacia el Estado benefactor del siglo xx requirió la capacidad de los aparatos gubernamentales, no sólo de proveer decisiones ejecutivas que contribuyeran al desarrollo, sino, en un sentido más básico, de la capacidad operativa de establecer la infraestructura de comunicaciones y transportes, además de la inversión necesaria en capital físico y humano para este propósito.⁸ De esta manera, se puede afirmar que la estructura administrativa no sólo siguió, sino que incluso influyó en la función económica del Estado.

Empero, se debe tomar en cuenta que la definición misma de esta función económica del Estado estuvo sujeta a las demandas y restricciones que la misma sociedad iba planteando en el espacio público, de la mano del proceso de modernización social. La aparición de nuevos actores sociales, provenientes de los sectores rurales y urbanos,

⁷ *Ibidem*: 26.

⁸ Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio político. Paradojas del sistema político mexicano*, México, El Colegio de México, 1985: 153-154.

significó que la Administración Pública tuviera que lidiar con intereses cada vez más diversos y complejos en el marco del desarrollo económico durante la primera mitad del siglo xx, y articularlos. En otras palabras, la definición del papel del Estado en las arenas económica y social no se dio de manera unilateral, sino concertada, con la creciente participación de los sectores campesinos, obreros, urbanos e industriales que surgieron en la sociedad mexicana a lo largo del siglo.

Es también importante mencionar la creciente exposición del Estado, la sociedad y la economía mexicanos a las relaciones internacionales. En algunos casos, como en el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones durante los años cuarenta, pero también en el periodo de las reformas de ajuste estructurales de décadas posteriores, esta situación resultó bastante clara. Finalmente, vale la pena recordar que en la definición de la función económica del Estado otro actor relevante fue la misma burocracia. Es decir, que la relación entre ésta y la función económica del Estado no fue unilateral, sino más bien recíproca, sobre todo cuando la primera sintió amenazados su poder y su influencia en decisiones importantes, como podría haber sido oponer resistencia a la creciente necesidad de profesionalizar los cuerpos burocráticos y, a juzgar por su comportamiento, actuó no como un grupo integrado y homogéneo, sino de manera más similar a una serie de facciones que protege sus propios intereses.⁹

En segundo lugar, como parte de los ejes temáticos, cabe mencionar la creciente importancia política de la burocracia en la arena política durante el periodo analizado. La centralización del poder generó que la burocracia acaparara recursos institucionales que le dieron fuerza en la negociación política y como intermediaria privilegiada

⁹ Pardo, *op. cit.*, 46.

entre el Estado y los ciudadanos, para subordinar así a los poderes Judicial y Legislativo. Por si esto no hubiera sido suficiente, desde el Ejecutivo se promovió una normatividad que amplió su grado de influencia. La burocracia, como se mencionó, concentró también el presupuesto, lo que fue especialmente relevante en periodos de escasez presupuestaria, sobre todo cuando ya no fue posible seguir acudiendo al gasto público para responder a las necesidades sociales.¹⁰

En este sistema, la estructura burocrática pareció constituirse en el puente privilegiado que vinculó a los ciudadanos y al gobierno. Sin embargo, a medida que se avanzó en la modernización, se hizo cada vez más necesario organizar la participación política que también aumentó. Las elites burocráticas estuvieron de acuerdo en cuanto a la necesidad de racionalizar las estructuras sociales y económicas; sin embargo, las consecuencias que la ampliación de la participación social en la política pudiese conllevar, las hicieron dudar.¹¹ La profesionalización y la especialización requeridas para entender funcionamientos más complejos, coadyuvó a que se fortalecieran algunos grupos dentro de la burocracia e imposibilitó comportamientos más abiertos y democráticos, lo que a la larga contribuyó en un aislamiento de la burocracia en torno a su medio social, como resultado de su creciente politización en defensa de intereses particulares.¹²

Con respecto al eje de subordinación y autonomía, cabe mencionar que se plantearon dos aproximaciones básicas al problema del comportamiento de la Administración Pública en México durante el siglo xx: por un lado, la

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ Manuel Villa Aguilera, *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, Porrúa, UNAM, 1987: 66-67.

¹² Pardo, *op. cit.*, 79.

Administración Pública como un componente del sistema político, completamente subordinado a él; por el otro, “la administración pública entendida como una estructura independiente que de hecho impulsa la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene un mayor nivel de consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al adquirir más legitimidad”.¹³ No es posible afirmar que ninguna de estas dos dimensiones de la administración pública predominara a lo largo de todo el periodo analizado, sino que, más bien, fue variando durante los años, en un sentido casi pendular, según la dirección y la intensidad con la que interactuó con la autoridad política.

El análisis de las páginas que siguen tomará en cuenta el marco teórico desarrollado por Lucien Nizard en cuanto a la evolución histórica de la sociedad y la Administración Pública.¹⁴ El enfoque toma como supuesto fundamental el que “la Administración Pública, en sociedades con régimen pluralista y sistema económico capitalista, debe asumir necesariamente tareas contradictorias, por lo menos de manera parcial, puesto que esas tareas la van a obligar a relacionarse con distintos medios e individuos en la sociedad”.¹⁵ Esto significa que la Administración no puede actuar únicamente como instrumento de defensa de la legalidad del poder gubernamental, puesto que para ser eficaz, por momentos, debe fungir también como una especie de representante de distintos grupos y hasta intereses; esto es, la Administración Pública debe ejecutar el mandato político, pero también puede llegar a representar

¹³ *Ibidem*: 21.

¹⁴ Lucien Nizard, “Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l’administration française: un essai d’explication théorique”, *Revue Française d’Administration Publique*, 15, 1980: 571-591.

¹⁵ *Ibidem*: 30.

los intereses de los medios en donde interviene y de los grupos a los que sirve.

Otro supuesto fundamental en este análisis es que las dificultades para comprender el fenómeno administrativo se desprenden del hecho de que la Administración Pública es un macroorganismo compuesto por una multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, que pueden llegar a ser al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En la jerarquía administrativa, a pesar de lo estipulado en el organigrama, no son iguales una secretaría globalizadora que otras con tareas esencialmente operativas. De esta manera, en su funcionamiento, la burocracia oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria.¹⁶

Con el objetivo de analizar las múltiples tareas en las que la burocracia se involucra, si bien mantiene su unidad, L. Nizard ha propuesto tres dimensiones para clasificarlas. La primera es la que se refiere a la Administración como instrumento del poder político, entendido como el conjunto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta dimensión toma en cuenta la influencia de las clases sociales en la Administración Pública. Una segunda dimensión es la que entiende a la Administración Pública como representante del medio social donde interviene y sirve. Aunque en principio la burocracia no debería competir por la representatividad nacional, lo cierto es que las dependencias entran en contacto directo con grupos específicos a los que atienden, pudiendo llegar a involucrarse a tal punto de prácticamente representar sus intereses. Es más, es posible argumentar que para ser instrumento eficaz del poder político, la burocracia no sólo debe servir como intermediaria entre éste

¹⁶ *Loc. cit.*

y los grupos y medios en los que interviene, sino que también se ve obligada a mantener relaciones de reciprocidad con su entorno para conseguir la legitimidad necesaria y ejecutar las decisiones políticas sin conflicto.¹⁷ Y la tercera dimensión es la burocrática, que consiste, por una parte, en el hecho de que la Administración tiende a desarrollar una automatización de sus procesos y, por otro, se ve obligada a enfrentar las consecuencias no deseadas de esta transformación, como puede ser su potencial resistencia al cambio.

En los periodos históricos que se analizan, la tendencia a la subordinación al mandato político predominó entre los años 1940-1960, cuando hubo una intensa preocupación por la estabilidad y el equilibrio político, buscando sentar las bases para el desarrollo; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización administrativos, ocurrió a partir de los años sesenta. En el último decenio, época en que la crisis económica se convirtió en la más exigente de las prioridades, la relación de la Administración Pública con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental. Por otro lado, la segunda dimensión, la representación del medio en el que actúa la Administración Pública, aparece con claridad en las decisiones que el gobierno se vio obligado a tomar en materia agraria, sobre todo en las primeras dos décadas del periodo analizado. En el periodo siguiente, esta dimensión aparece como recurso para frenar la tendencia al predominio de la burocracia; en el último, el papel de la Administración Pública como representante de intereses cobró plena vigencia al invocarse la modernización administrativa como recurso para ampliar el consenso social. En este sentido es importante señalar que la concertación

¹⁷ *Ibidem*: 34.

empezó a verse como clave del éxito en muchas de las políticas y los programas del gobierno, lo que significó incorporar intereses de sectores y grupos de la sociedad, en muchos casos formados como redes clientelares de la Administración Pública.

El periodo de 1940-1960

No fue sino hasta 1940 cuando la estabilidad política necesaria para sentar las bases del crecimiento económico de las siguientes décadas se consolidó definitivamente. No sólo la paz había vuelto desde hacía ya casi una década, sino que se habían creado las instituciones para dar cabida y solución a los conflictos que pudiesen gestarse en el futuro, y la inclusión de nuevos sectores en éstas era uno de los síntomas de una comunidad política más amplia y sustentable. En estos años, la economía sufrió una transformación fundamental porque el promedio de la tasa anual de crecimiento para el periodo fue de más de 6%, cifra sólo comparable con la de algunas pocas economías internacionales.¹⁸ La principal contribución que el gobierno realizó entre 1940 y 1960, periodo en el que gobernaron Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), fue desarrollar la infraestructura (camino, sistemas de riego, presas) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada. El sector público se convirtió en una pieza clave para dinamizar a la economía en su conjunto.¹⁹

¹⁸ Levy y Székely, *op. cit.*, 153.

¹⁹ Véase Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico. Papeles representados por los sectores público y privado*, México, Diana, 1966.

Además, como en muchos otros países, en México se adoptó la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, con el objeto de crear una base industrial moderna y un mercado interno para comercializar los bienes producidos, y así reducir la dependencia frente a las importaciones de bienes de capital provenientes del exterior. Sin embargo, de manera paralela al crecimiento surgieron problemas en torno a la producción agrícola e industrial y otros relacionados con desequilibrios del sector externo, lo que influyó de manera negativa en la distribución equitativa de la riqueza social.²⁰ Todas estas modificaciones estuvieron acompañadas de una amplia transformación de la Administración Pública, que, como ya se ha dicho, estuvieron, durante este periodo, supeditadas a los objetivos de la estabilidad política y el crecimiento económico.

Una de las principales características de este proceso administrativo es que la contribución del sector agrícola al total de la producción disminuyó de 21% a 11%, mientras que la de la industria aumentó de 25% a 34%. Aunque de manera paradójica, la mayor parte de la intervención del gobierno, mediante la creación de agencias y dependencias, se abocó al desarrollo agrícola.²¹ Esta situación fue resultado de que la distribución de tierras continuó surtiendo un efecto importante en el control que el gobierno ejercía sobre el sector campesino. Sin embargo, la relación entre el Estado y los campesinos fue siempre contradictoria. El modelo de sustitución de importaciones, con su tendencia a favorecer el desarrollo del sector moderno de la economía sobre el sector agrícola, impuso condiciones cada vez menos favorecedoras al campo mexicano. Así, si bien se estimuló la producción agrícola, ésta estuvo supeditada

²⁰ Pardo, *op. cit.*, 54.

²¹ *Ibidem.*: 51.

a las exigencias del desarrollo industrial. Esta situación trató de revertirse mediante el aumento del crédito agrícola distribuido por el Banco de Crédito Ejidal que había sido fundado en 1935, y mejorando la infraestructura rural, en esencia hidráulica, mediante la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 1947, con el objetivo de coordinar y ejecutar las políticas gubernamentales de desarrollo de los distritos de riego agrícola y la construcción de presas, que sería uno de los grandes propósitos del régimen alemánista.²² De esta manera, resulta claro que las oficinas gubernamentales fueron tanto puentes de comunicación como instrumentos para mediatizar las demandas de los campesinos, lo que quedó demostrado sobre todo en lo que respecta al sector campesino.

Así, en estos años, el crecimiento económico se impulsó con una estrategia de industrialización apoyada por políticas económicas y por instituciones gubernamentales, y que consistió en un estrechamiento de la relación del Estado y la burocracia con los diversos sectores de la sociedad mexicana, incluidos no sólo los campesinos, sino también los empresarios, la incipiente pero pujante clase obrera y urbana, así como la inversión extranjera. Se ampliaron de manera sustancial los programas de seguridad y asistencia sociales inscritos en la tendencia ya mencionada de dar cauce burocrático a las relaciones con los obreros y trabajadores del Estado, pero también en la creación de organismos que agruparon y articularon la interlocución con los miembros del capital privado nacional e internacional. En este sentido destacó la incorporación de las actividades de órganos autónomos a normas de carácter legal de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco), la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), así como de la Cámara Nacional

²² *Loc. cit.*

de la Industria de la Transformación (Canacintra), entre los años treinta y cuarenta, organizaciones que habían sido fundadas en la década de los años veinte.²³

Entre 1940 y 1960, los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa sólo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo del periodo, el propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos. Esto es claro, por ejemplo, en el hecho de que la planeación representó una aspiración permanente sin nunca realmente concretarse, aun a pesar de la creación de normatividad y dependencias con este propósito explícito.²⁴ La realidad fue que la mayoría de las agencias destinadas a la planeación tuvo que hacer frente, desde su origen, a amenazas constantes de liquidación, reorganización o compatibilidad con otras instancias gubernamentales tradicionales y con bases de poder más afianzadas. Además, lo cierto es que el impulso a la planeación durante estos años estuvo ligado en su mayor parte a las circunstancias impuestas por la Segunda Guerra Mundial, lo que implicó que las comisiones o coordinaciones creadas contaran con el apoyo necesario sólo por periodos cortos. En cualquier caso, lo cierto parece ser que si bien el progreso administrativo mexicano no fue necesariamente producto de acciones planeadas para alcanzar ciertas metas macroeconómicas, tampoco puede quedar disociado de los objetivos que el gobierno buscó impulsar en esa época, a saber, la estabilidad política y el crecimiento económico.²⁵

²³ *Ibidem*: 55.

²⁴ Robert J. Shafer, Mexico, *Mutual Adjustments Planning*, Nueva York, Syracuse University Press, 1966, p. xii.

²⁵ Pardo, *op. cit.*, 55.

En ese sentido, una de las preocupaciones durante el periodo fue la de incorporar controles centrales al sector paraestatal, de modo que su participación fuera programada en la inversión y el gasto público, así como establecer nuevas normas e incorporar instituciones y comisiones para conocer con precisión el comportamiento del sector. A partir de la aparición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1946 surgieron dependencias, como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que buscaban sentar las bases del proyecto. Se entendió también que la estabilidad política era un requisito fundamental para el crecimiento y la atracción de inversión extranjera, lo que resultó en la tendencia manifiesta a centralizar las decisiones políticas y administrativas en el Poder Ejecutivo. Esta inclinación se debió además a la necesidad de encauzar los conflictos sociales mediante soluciones burocráticas y favorecer a los grupos en el poder.²⁶ Así, se hicieron modificaciones al *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*, con lo que se fortaleció la posición de las organizaciones gremiales que articulaban al sector. De igual manera, se procuró reunir grupos que comenzaban a desarrollarse a la par que la industrialización del país, como el sector obrero. Otra pieza clave en esta estrategia, que consistió en utilizar a la Administración Pública para institucionalizar las relaciones de poder, fue la creación en 1940 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Creado a partir de propósitos similares, en enero de 1944, el Instituto Mexicano del Seguro Social tuvo un régimen de gobierno tripartito integrado por representantes de los sectores obrero, patronal y gobierno federal. Su misión consistió desde entonces, en palabras de uno de sus primeros directores, Ignacio García Téllez, en “brindar igualdad de oportunidades de defensa

²⁶ *Ibidem*: 53.

biológica y económica a las mayorías necesitadas”,²⁷ y en 1947, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con lo que se amplió la cobertura de prestaciones sociales.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se buscó aprovechar las oportunidades para la construcción de la unidad nacional, así como la de una industria y un mercado interno ampliados. De esta manera, fue necesario tomar medidas para impulsar el desarrollo económico. Se sentaron así las bases para el despegue industrial, creando fuentes de crédito para promoverlo y, dado que el conflicto bélico impuso al país la necesidad de optar por el modelo de sustitución de importaciones, la agricultura desempeñó un papel estabilizador en la nueva era de la construcción y la expansión económica.²⁸

En la constitución de la función rectora del gobierno durante estos años destacaron la creación de consejos económicos asociados al Poder Ejecutivo, que estaban encargados de estudiar y tomar decisiones respecto a aspectos generales de la actividad económica. En este sentido destacó la creación del Consejo Nacional de Economía, de principios de la década de los treinta, que luego cambió de nombre por el de Comisión Federal de Planeación Económica, hacia 1942, ya con ayuda de organismos destinados a supervisar las economías regionales del país. También destacó la creación de dependencias destinadas a gestionar lo relativo al comercio exterior, como fue el caso de la Comisión Mixta de Cooperación Económica entre México y Estados Unidos, de 1943.²⁹

Por su parte, uno de los principales roles de la burocracia en estos años fue el otorgamiento de crédito en áreas

²⁷ IMSS, folleto, *Sesenta años de servir a México*, s/f.

²⁸ *Ibidem*: 55.

²⁹ *Ibidem*: 57-58.

económicas consideradas de prioridad nacional.³⁰ Creada desde 1933, la Nacional Financiera (Nafinsa) fue de la mayor importancia en este rubro. A partir de su reestructuración en la década de los años cuarenta se convirtió en el banco oficial de desarrollo nacional y en la intermediaria para canalizar los préstamos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada local. Sirvió también como auxilio financiero a empresas destinadas a la producción, para formar un mercado nacional de valores y actuar como agente del gobierno federal en la promoción del desarrollo económico. Las actividades empresariales de Nafinsa demostraron la capacidad del Estado para intervenir directamente sobre la actividad económica mediante la creación de financiamiento complementario, obtención de crédito extranjero, asistencia técnica, así como la creación de infraestructura de todo tipo, que beneficiaron directamente al sector privado.³¹ Esta institución logró promover y financiar proyectos de importancia vital para la industrialización nacional, que rebasaban la capacidad económica de la emergente clase empresarial del momento.³² Además, la Administración Pública también jugó un papel importante con respecto a la creciente influencia del capital extranjero en la creación de la base industrial del país en este periodo. Esto se reflejó en la creación, en 1941, del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, además de la expedición de un decreto que reguló las inversiones extranjeras, donde se estableció como requisito la necesidad de contar con al menos 51% de participación estatal.

³⁰ Luis García Cárdenas, "Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal", en *Revista de Administración Pública*, 54, 1983: 318-319.

³¹ Pardo, *op. cit.*, 58-60.

³² Douglas Bennet y Kennet Sharpe, "El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970", en *Foro Internacional*, 20, 1979: 45-50.

Por lo que respecta al campo mexicano, se continuó con la creación de dependencias destinadas a gestionar el reparto de tierras y el desarrollo de la actividad agrícola; como el Departamento Agrario, en 1934, y la Secretaría de Agricultura, en 1951. Sin embargo, para garantizar el éxito de estas inovaciones se crearon unidades que sobrecargaron la estructura administrativa y entorpecieron la instrumentación de soluciones para el campo. Con el propósito de alcanzar la estabilidad, se controló y subordinó a los campesinos, lo que contradecía las exigencias de movilización y participación dinámicas del sector.³³ Aunque también es cierto que durante este periodo se invirtió en la investigación y el desarrollo de semillas, cultivos y tecnologías agrícolas nuevos, apoyados por la creación de dependencias como la Dirección de Campos Experimentales, de 1940, o la Oficina de Estudios Especiales, de 1943, que colaboraron muy de cerca con la Fundación Rockefeller en el despliegue de la llamada revolución verde.³⁴

El modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones ciertamente tendió a aumentar la producción, así como el empleo, la productividad y el ingreso per cápita; sin embargo, al mismo tiempo disminuyeron los salarios y el ingreso real de los trabajadores del campo.³⁵ El gobierno, entonces, tomó decisiones para contrarrestar los efectos negativos de la industrialización sobre el nivel de vida de la población; pero estas medidas resultaron ser insuficientes y, a largo plazo, el crecimiento económico terminó aumentando la brecha entre los sectores privilegiados de la sociedad y aquellos otros desfavorecidos. Entre las

³³ Pardo, *op. cit.*, 63.

³⁴ José Fernández de Santillán, *Política y administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980: 49-88.

³⁵ Pardo, *op. cit.*, 64.

medidas efectuadas por el gobierno para intentar subsanar esta brecha destacaron la creación de la Comisión de Control de Precios, para supervisar que los precios de artículos de primera necesidad no rebasaran los topes establecidos por el mismo gobierno, así como la aparición en 1944 de la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora, que controlaba la repartición de productos de consumo básico, como maíz y arroz, para así asegurar su abastecimiento e impedir alzas injustificadas en los precios. Estas dependencias sentaron los antecedentes de otras posteriores, con objetivos similares, como la Comisión Nacional del Maíz, creada en 1947.

Por lo anterior queda claro que la urgencia de industrializar al país no daba cabida a las decisiones que podían influir en el mejoramiento de la organización y el funcionamiento de la estructura administrativa. Lo poco que se hizo en ese sentido fue establecer cierta coordinación entre las diferentes áreas. De esta manera, en 1943, se estableció una Comisión Intersecretarial encargada de elaborar normas y llevar a cabo determinadas tareas para mejorar la coordinación entre las distintas áreas de la Administración Pública; su cometido sería formular y llevar a la práctica un plan intersecretarial para perfeccionar la organización de la Administración Pública, a fin de evitar duplicaciones y servicios superfluos, mejorar el rendimiento del personal y hacer más ágiles los trámites con menor cargo para el presupuesto, para aprovechar de manera óptima los fondos públicos. Había, entonces, la apremiante necesidad de reducir gastos administrativos, porque las repercusiones de la guerra afectaban la economía del país.³⁶ Entre las pocas decisiones tomadas sobre el mejoramiento administrativo destacó la inclusión de la

³⁶ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975: 81.

Dirección de Organización Administrativa en la Secretaría de Bienes Nacionales de Inspección Administrativa, a la que se le encargaron estudios y sugerencias para mejorar la administración. En esta dirección se intentó, por primera vez, dejar de lado el enfoque jurídico, para incorporar sistemas de organización y técnicas que ayudaran a mejorar la administración en las dependencias públicas.³⁷

Cabe destacar que una de las transformaciones más importantes que corresponden a este periodo fue que la nueva elite gobernante ahora estaba constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus ámbitos profesionales, pero que contaba con la plena confianza del titular del Poder Ejecutivo. En estos años se realizó la transición de la autoridad emanada directamente de la institución militar a la sustentada únicamente en las instituciones civiles. Se trató, entonces, de trabajar sobre bases de institucionalidad y a la vez se inició la tendencia a subordinar el proyecto del país en torno al poder presidencial.

Así, el proyecto de desarrollo económico, como se mencionó al inicio de la sección, giró en torno a la mejor y mayor participación del sector paraestatal, sobre todo gracias a la intensa actividad que desarrolló Nacional Financiera; tan sólo de 1940 a 1952, el número de empresas públicas pasó de 57 a 158, además de haberse acreditado ante la sociedad como base de la política industrial e instrumentos capaces de dar forma al régimen del economía mixta, en el que se perfilaba la división de tareas entre el sector público y el privado.³⁸ Fue en estos años cuando aparecieron o se reestructuraron empresas para sustentar la industrialización, apoyar la sustitución de importaciones y acelerar la formación de capital, entre las que destacaron, por ejemplo, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

³⁷ Pardo, *op. cit.*, 74.

³⁸ *Ibidem*: 80-81.

Se hizo también un esfuerzo que superaba los imperativos de la industrialización, es decir, se intentó fortalecer las áreas que intervenían directamente en el bienestar social. El Estado, superando la sola búsqueda del equilibrio financiero, se hizo de una serie de recursos para regular el funcionamiento del sistema en su conjunto.³⁹

Queda claro, entonces, que durante el periodo analizado las prioridades de la acción estatal fueron la estabilidad política y el crecimiento económico. Al analizar las transformaciones del aparato administrativo aparece como constante el creciente control que se ejerció sobre los distintos sectores de la sociedad moderna mexicana en formación, como los trabajadores, particularmente los obreros, concretado en decisiones que incorporaron medidas de "reivindicación" social a cargo de oficinas creadas para ese propósito. Los desequilibrios ocasionados por el crecimiento económico también implicaron nuevos retos para el país. Se pensó entonces en utilizar de manera más decidida a la Administración Pública como recurso para poner en funciones instrumentos de bienestar social. En estos años se recurrió a la Administración como herramienta sujeta a las prioridades del proyecto político; de esta forma, no se trató de mejorar sus procesos ni tampoco se reflexionó acerca de si sus estructuras eran las más adecuadas para contribuir a los objetivos políticos.⁴⁰ En otras palabras, sin excluir las otras dimensiones, fue claro que en este periodo predominó la dimensión instrumental de la Administración Pública.

Se buscó ordenar los conflictos sociales mediante fórmulas institucionales, primero, y burocráticas, después, así como ampliar el aparato administrativo para que las relaciones sociales y políticas no pudieran quedar fuera

³⁹ *Loc. cit.*

⁴⁰ *Ibidem*: 92.

de este particular ámbito de acción.⁴¹ Esta transformación de la estructura administrativa requirió incorporar dependencias con atribuciones más centralizadoras, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de recursos legales y presupuestales. Por esa razón, tiempo después se crearon instituciones gubernamentales más grandes, como las llamadas secretarías globalizadoras. La necesidad de tener conocimientos más especializados y presupuestales incidió en el fortalecimiento del Ejecutivo e, irremediablemente, de su burocracia.

El periodo de 1960-1980

La principal paradoja de los objetivos de estabilidad política y crecimiento económico es que se vieron reflejados en una estructura distributiva sumamente inequitativa, no sólo en términos económicos, sino también políticos. En estos años, en los que gobernaron Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), la Administración Pública fue concebida como uno de los recursos más poderosos para aliviar esta situación. Al inicio de los años sesenta se planteaba la necesidad de continuar favoreciendo el crecimiento económico y atender, aunque fuera parcialmente, las carencias sociales de los sectores y clases menos favorecidos durante las décadas anteriores, lo que implicaba aumentar el gasto público; por otro lado, la resistencia de los grupos empresariales a la reforma fiscal y al incremento de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el sector público, obligó a recurrir cada vez más a los créditos internacionales.⁴²

⁴¹ *Ibidem*: 93.

⁴² *Ibidem*: 96.

En esos años se pensó que creando dependencias y fortaleciendo la Administración Pública se conseguiría potenciar los beneficios derivados de la inversión. Se intentó planear la función de todas las entidades para que hubiera sinergia entre ellas. También hubo, con el mismo propósito, múltiples intentos de coordinación. Así, queda claro que durante estos 20 años la Administración Pública cobró un papel claro en el proceso de modernización y desarrollo del país, como un cuerpo con la suficiente autonomía, si bien no completa independencia, como para intervenir en áreas estratégicas de la economía, la política y la sociedad en México.

En el año 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia con el propósito de ayudar a la planeación de un aparato administrativo cada vez más complejo; sin embargo, los conflictos burocráticos, sobre todo de dependencias que sintieron amenazados sus ámbitos de influencia, terminaron por frenar la potencia de estos cambios. También se creó dentro de la estructura central, la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que la de Hacienda y Crédito Público perdió algunas de sus funciones relativas a planeación y coordinación. El control del creciente sector paraestatal estuvo a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se formó sobre las bases de la ya mencionada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Los cambios anteriores fueron todos establecidos mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

La transformación de la estructura administrativa además estuvo guiada por el propósito de influir de manera directa en la distribución de los beneficios sociales. En estos años, la planeación, además de buscar más racionalidad en la gestión de los recursos, procuró ampliar los consensos sociales sobre decisiones gubernamentales, que se siguieron sustentando en el control que mantuvo el gobierno, particularmente sobre el sector obrero. Tan

sólo entre 1941 y 1946, el gobierno invirtió un poco más de 10 mil millones de pesos en la industria, mientras que se destinaron casi 13 mil millones al bienestar social.⁴³ Otra transformación importante en estos años fue la creciente profesionalización de los funcionarios públicos, menos dependientes de los méritos estrictamente políticos y, en cambio, mejor capacitados para ejercer las nuevas tareas de planeación y control. Esta profesionalización se afianzó progresivamente a la vez que el Ejecutivo desplazaba al partido y al Poder Legislativo, de modo que la negociación política se diera de manera más eficaz. La circulación de la elite gobernante, entonces, fue haciéndose cada vez más cerrada y la plataforma partidista para llegar a los altos puestos de la Administración Pública fue haciéndose cada vez menos indispensable.⁴⁴ La formación más técnica, acorde con los nuevos requerimientos de la programación y la planeación, se convirtió en la fuerza negociadora de la clase dirigente.⁴⁵

En estas circunstancias, la administración tomó un papel central no sólo en el quehacer ejecutivo, sino en las esferas propiamente social y política. El desarrollo alcanzado por los organismos del sector público en las pasadas décadas no era el adecuado para enfrentar los nuevos retos que la sociedad planteaba, esto es, más apertura democrática y una distribución más justa de los beneficios económicos. Por esta razón, "la Administración Pública inmersa en una problemática compleja se lanza a todo un proyecto renovador de reforma administrativa. La reforma intentaba instituir instituciones menos costosas y más

⁴³ *Ibidem*: 98.

⁴⁴ *Loc. cit.*

⁴⁵ Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, t. 20, México, El Colegio de México, 1978: 17.

eficientes".⁴⁶ La propuesta buscaba no sólo una reestructuración administrativa, sino una decisión política que pretendía dar respuestas más eficaces para que influyeran en ampliar el apoyo de la burocracia y la ciudadanía a los programas del gobierno; en otras palabras, para lograr que la Administración Pública fuera la responsable directa de obtener el consenso político. La constante resultó en un desorden administrativo y también en ausencia de consensos necesarios para sustentar decisiones políticas.

Pero la importancia que adquirió la modernización administrativa se vería claramente reflejada en la aprobación, en 1976, de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, que dispuso que sólo por acuerdo presidencial se podrían crear nuevas unidades paraestatales, y facultaba al Ejecutivo para integrar agrupamientos de entidades, de manera que las secretarías y los departamentos fueran los encargados de coordinarlas. La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos, de tal forma que se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía como responsabilidad exclusiva, como su nombre lo indica, la programación y la presupuestación de los ingresos y los gastos. A esta Secretaría también le correspondió fijar normas y políticas generales para el funcionamiento de las entidades paraestatales de acuerdo con su ubicación sectorial, su papel en la economía, el patrimonio y la rentabilidad social y financiera. Sin embargo, para evitar conflictos, la nueva organización por sectores necesitó de una importante reasignación de funciones entre las secretarías y los departamentos administrativos.

Entre los aspectos importantes de las decisiones modernizadoras destacó la coordinación del sector paraestatal que, paradójicamente y en contra de cualquier criterio

⁴⁶ José Fernández de Santillán, *Temas sobre teoría de la administración pública*, México, UNAM, 1981: 17.

modernizador, adquirió dimensiones insospechadas al ampliar de 354 a 1 155 el número de empresas, organismos, comisiones y fideicomisos entre 1970 y 1982.⁴⁷ También se reforzó la capacidad de crédito a industrias que contribuyeran al proceso de industrialización, básicamente en las ramas de siderurgia, el carbón, la química, los ferrocarriles, los textiles, los alimentos, el papel y la electrónica. Otro factor en la modernización de fondo de la Administración fueron los mecanismos de evaluación. Con este propósito se creó por acuerdo, en 1977, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, que dependería del presidente, para supervisar los programas del gobierno. A pesar de la importancia que tuvo esta coordinación, que significaba darle a la evaluación un espacio institucional que no había tenido antes, sus acciones fueron cuestionadas con severidad al haber ocupado su dirección, el hijo del propio presidente.

Por lo que se refiere a la política económica, se planteó la necesidad de impulsar el desarrollo económico del país mediante la estabilidad macroeconómica, fundamentalmente por medio de la política monetaria, lo que requirió producir y exportar más, además de fortalecer el comercio exterior y ajustar las importaciones. Además, hubo modificaciones en la estructura económica al emprender la segunda fase de la sustitución de importaciones, que consistió en la producción de bienes intermedios y de capital, lo que sin duda demandó más inversión, tecnología moderna y una estructura de mercado más desarrollada.

Durante este periodo, la modernización administrativa incluyó tareas relativas a la programación y a la planeación de las actividades del sector público, que debían ser flexibles y sólo incluir normas generales para el sector privado. Esta transformación tuvo su más decisivo apoyo por

⁴⁷ Pardo, *op. cit.*, 101.

parte del Poder Ejecutivo.⁴⁸ Así, se recuperó la idea de la planeación sectorial, porque el programa de desarrollo incluía apartados dedicados a áreas de actividad. En algunos casos, el programa tenía en cuenta inversiones concretas que facilitarían y a la vez contribuirían al logro de las metas nacionales; en otros presentaba normas indicativas y de estímulo que orientarían las actividades del resto de la economía, y en algunos más se delinearía la política para conseguir objetivos sociales específicos.

En resumen, ante la necesidad de acelerar el crecimiento económico y, a la vez, distribuir sus beneficios, se reconoció que la Administración Pública podía contribuir no como un mero recurso instrumental, sino de manera activa y hasta determinante. Pero no sólo eso: al tomarse conciencia de la importancia de contar con un aparato administrativo mejor ajustado, se desprendieron funciones como la planeación y la coordinación, que cobraron más importancia, ganada en función de la racionalidad y la coherencia que debía tener la actividad gubernamental. En la medida en que las nuevas tareas se incorporaron al quehacer gubernamental, se acrecentó el poder de los funcionarios. La burocracia se convirtió en un poder en cuyo seno se dio un sinnúmero de pugnas internas; conflictos que dieron lugar a la conformación de grupos de la burocracia que impidieron que las tareas gubernamentales tuvieran la racionalidad necesaria. Sin duda, se procuró conseguir más y con mayor eficacia mediante la programación, la presupuestación y la planeación, pero esto no fue posible dado que se tomaron decisiones que inmediatamente favorecieron proyectos impulsados por algún grupo dentro de la burocracia. De la misma manera, los esfuerzos de control en la sectorización tampoco resultaron suficientes. Las comisiones, cuyo propósito era coordinar, fueron recursos

⁴⁸ Pardo, *op. cit.*, 116.

efímeros, pues su finalidad era resolver problemas a los que el presidente daba importancia, ya porque efectivamente la tuvieran, o porque artificialmente se la concedía. Al evaluar los resultados de la reestructuración se advierte que en la Administración hubo desconcierto y hasta inmovilidad.⁴⁹

A pesar del poder que adquirieron los distintos grupos burocráticos, y probablemente debido a ello, se pensó en la modernización administrativa como un recurso que podría cohesionar mejor la gestión pública. El desequilibrio entre el desarrollo económico y los beneficios sociales escasos y mal distribuidos, y el fracaso en ordenar las tareas del Estado a partir de propósitos claros, habían debilitado la legitimidad del gobierno y pusieron en entredicho la capacidad profesional de los funcionarios y servidores públicos. Así, a partir de los años sesenta se reconoció explícitamente que la modernización administrativa era un elemento indispensable para la cohesión de los distintos programas de gobierno, incluso se hizo un diagnóstico preciso de distintas áreas de sus problemas. Con ese criterio, la relación del sistema político y administrativo ya no fue de estricta subordinación.

El periodo de 1980-1990

Durante esta década, el proyecto modernizador buscó corregir errores y desviaciones de la Administración Pública pero también encontrar fórmulas eficientes para asegurar una administración comprometida con la sociedad y con el propósito de modernización. Se proponía lograr la transformación de la Administración para convertirla en un medio ágil y eficaz que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos fue que el gobierno estaría fundado en la

⁴⁹ José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *La nueva administración pública federal*, México, Tecnos: 12.

equidad y en la eficiencia, además de proporcionar la estabilidad, la profesionalización, la honestidad y la capacidad de innovación.

En 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública. Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se le devolvieron atribuciones; se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, se añadieron funciones a la Secretaría de Hacienda, además de crearse la Comisión Intersectorial, para encargarse de establecer la manera en que se indemnizaría a los bancos nacionalizados. En esta década, entonces, quedó claro que la reforma administrativa no era una meta en sí misma, sino que era un elemento en el entramado institucional que procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para así hacer frente a la compleja situación económica.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General fue otro de los puntales de la transformación descrita. La decisión fundamental se tomó a partir de la convicción de la necesidad de recuperar la legitimidad del gobierno, combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. Para poder cumplir con este compromiso se incorporó, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica, a la Contraloría General de la Federación, con rango de secretaría. Con esta medida se le concedió a la evaluación una importancia que nunca antes había tenido, a pesar de que, como se señaló, ya habían existido órganos encargados de cumplir funciones similares. A la Contraloría, además, se le dio carácter de secretaría globalizadora, lo que le significó contar con atribuciones normativas que el resto de las dependencias gubernamentales tenía el deber de acatar.

El afán renovador del periodo se materializó también en la iniciativa de ley que se envió al Congreso sobre

responsabilidades de los funcionarios públicos y la incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral. Fue importante, en este sentido, el cambio de concepto del de funcionarios y empleados al de servidores públicos, para eliminar la idea de que acompañaban a la función.

El periodo de 1990-2000

A principios de los años noventa, la mejora de la Administración Pública no se entendió como un recurso valioso por sí mismo, capaz de producir resultados que beneficiaran la consolidación de un sistema político democrático y mayor desarrollo económico. Sin embargo, ante el descrédito con el que inició el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se llevó a cabo una serie de acciones que apuntaron a la modificación del antiguo arreglo de relaciones corporativas sobre las que se construyó la base del dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁵⁰ La administración pública fue entendida, entonces, como un instrumento para resanar el consenso político y social en un contexto en el que las antiguas bases de legitimidad parecían fragmentarse, sobre todo como efecto de las consecuencias adversas que las políticas económicas de las décadas anteriores habían tenido sobre el bienestar de distintos sectores de la sociedad.

Esta situación se evidenció durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), en los que se registra una serie de avances ambiguos respecto a la condición de la Administración Pública federal en el país. Por un lado, se decidió dar un nuevo impulso a los cometidos de des-

⁵⁰ Pardo, *op. cit.*, 175-176.

centralización y federalización sugeridos en las reformas hechas en sexenios anteriores. Por el otro, esta misma estrategia de descentralización terminó por confundirse con la simplificación de los trámites y servicios en el gobierno mismo, si no es que en su eliminación.⁵¹ En este sentido, la descentralización de la Educación se planteó como una de las estrategias centrales del periodo. Mediante la redistribución de la función educativa de la federación a los estados se buscó no sólo debilitar los liderazgos sindicales que habían capturado los gremios y sectores que decían representar, sino también dar una muestra clara de la conciencia de la necesidad de fortalecer formas más democráticas y cooperativas de ejercer el poder.⁵² Sin embargo, este proceso terminó estancándose en buena medida como efecto de la falta de planeación y consenso antes de la redistribución de la función educativa hacia los estados. Y es que, paradójicamente, esta descentralización se realizó incluso a pesar de la voluntad de los propios estados, que argumentaron no contar con las capacidades ni los recursos presupuestales para hacer frente a una tarea de tal envergadura en tan poco tiempo.⁵³

Por lo que se refiere a las modificaciones a la estructura central de la Administración, se realizaron cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, sobre todo con el propósito de adecuar el tamaño de la Administración Pública, así como de definir con mayor precisión las funciones de las dependencias que la integraban.⁵⁴ Los principales efectos fueron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el respectivo fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito

⁵¹ *Ibidem*: 195.

⁵² *Ibidem*: 177.

⁵³ *Ibidem*: 179.

⁵⁴ *Ibidem*: 184.

Público. De la misma manera, en estos años se creó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, en 1989, que buscaba reducir y agilizar el número de trámites y servicios ofrecidos por el gobierno. Finalmente, cabe mencionar también el surgimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, así como del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que buscaba integrar el conjunto de la política social del gobierno federal, y que se transformó en una de las medidas más influyentes del periodo al inaugurar una nueva forma de intervención directa del Estado en el bienestar de los ciudadanos.⁵⁵

Lo cierto es que durante el sexenio de Salinas de Gortari, la capacidad y el papel de la Administración Pública no ocupó en medida alguna una posición prioritaria. Sin embargo, fue a partir de estos años en que empezó a perfilarse, si bien someramente, la forma en que la reforma de la Administración podría tener efectos sobre la transformación de la relación entre el Estado y la sociedad. La creación de la Contraloría Social, que buscaba incluir la participación ciudadana en la vigilancia de programas gubernamentales, fue un síntoma de lo anterior. Aunque en estos años la mejora administrativa fue entendida sólo como un instrumento de legitimidad, en fechas posteriores habría una revaloración de la influencia que la creciente participación de la sociedad civil en las operaciones del gobierno podría tener no sólo en términos de efectividad, sino, sobre todo, en la reconstitución del consenso social y político.

De esta manera, fue sólo hasta la última mitad de los años noventa cuando las propuestas de modernización administrativa se debatieron entre el reconocimiento de su importancia como propósito autónomo y la subordinación a la que se vieron sometidas, particularmente debido a las

⁵⁵ *Ibidem*: 184-185.

severas crisis económicas del periodo. Aun así, este periodo destaca porque la agenda de mejora administrativa fue reconocida como un propósito del que podrían derivarse acciones que incidieran en un mejor rendimiento de la Administración Pública y de sus funcionarios, así como en la prestación de mejores servicios públicos.⁵⁶

En términos conceptuales, esta situación implicó el hecho de que la modernización administrativa respondiera a dos tendencias: por un lado, a la tradicional y, por el otro, a la englobada en el paraguas conceptual identificado por Nueva Gestión o Gerencia Pública (NGP).⁵⁷ Aparecieron aspectos aislados vinculados con las ideas de la NGP, pero no se introdujeron como un programa integral cuyos componentes esenciales podrían ser contar con agencias más autónomas o favorecer la competencia a partir de la introducción sistemática de mecanismos de mercado.⁵⁸ Prueba de la importancia que adquirió la mejora administrativa durante el periodo fue el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 y la redacción del Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), cuyos objetivos principales fueron la transformación de la Administración Pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una cultura de servicio para colaborar en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, así como combatir la corrupción y la impunidad. El Programa buscó mejorar en cuatro áreas sustantivas: participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa,

⁵⁶ *Ibidem*: 197.

⁵⁷ *Ibidem*: 198.

⁵⁸ Guillermo Cejudo, "Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México, 2009: 135.

medición y evaluación de la gestión pública, profesionalización y ética del servidor público.⁵⁹

Durante estos años también se retomó la idea de constituir un Servicio Civil de Carrera, que hasta el momento no había podido consolidarse, sobre todo como efecto de la resistencia de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, la sola aspiración de crear un servicio de tales características implicaba reconocer la importancia que tenía el trabajo del servidor público y aseguraba que su desempeño fuera honesto y eficiente. Además, el Servicio de Carrera permitiría establecer normas claras para que el ascenso estuviera basado en la capacidad y el rendimiento profesional. A pesar de estas propuestas, la reforma de los funcionarios públicos tendría que esperar todavía varios años, como se verá después, puesto que en ese momento no se contó con el suficiente apoyo político para subsistir ante las crecientes presiones burocráticas que terminaron por truncar su aprobación.⁶⁰ La elaboración y la promoción del primer modelo del Servicio Profesional de Carrera se enfrentaron a serios obstáculos en términos de resistencia burocrática y, luego, en el contexto de un Congreso que a partir de 1997 ya no fue controlado por el partido en el gobierno.⁶¹

Como efecto del impulso de mejora administrativa hubo transformaciones importantes en la estructura central del gobierno. En 1994, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) aparece con el propósito de ocuparse de los sistemas de control y de asunto de la evaluación gubernamental al que se le otorga un nuevo impulso, la inspección del ejercicio del gasto público federal, la recepción y el registro de las declaraciones patrimoniales

⁵⁹ Pardo, *op. cit.*, 206.

⁶⁰ *Ibidem*: 201.

⁶¹ *Ibidem*: 265-267.

de los servidores públicos de la Administración Pública federal, entre otras.⁶² La creación de esta Secretaría significó otorgar al desarrollo administrativo no sólo importancia formal, sino también operativa, insertándolo como tarea prioritaria de una dependencia del más alto rango dentro de la jerarquía burocrática, de modo que desde ahí se pudiera fomentar y supervisar el desarrollo administrativo en el resto de las dependencias de la Administración Pública federal.⁶³

Otro de los temas fundamentales fue el de los sistemas de control, aunque ligados al concepto de rendición de cuentas entendida como la obligación de los funcionarios de poner al servicio de los ciudadanos información que clarificara la forma en que los recursos públicos eran utilizados, así como el estado de las metas propuestas. En este sentido, la creación de la Auditoría Superior de la Federación fue fundamental. Reapareció, también, la cuestión del fortalecimiento del federalismo, ahora con el nombre de Nuevo Federalismo, que se convirtió a lo largo de los años en uno de los asuntos prioritarios, desplazando a los de modernización propiamente dichos. En el transcurso de seis años, el interés cambió, pasando de la necesidad de descentralizar servicios, al de reasignar de mejor manera funciones entre los tres órdenes de gobierno, hasta destacar el fortalecimiento de las haciendas locales.

Durante esta segunda mitad de los años noventa se emprendió la crucial estrategia de desincorporación de empresas paraestatales, que en el pasado, ya se ha apuntado, habían sido de la mayor prioridad para el gobierno federal y el conjunto del desarrollo económico del país.

⁶² Gabriela Sánchez Luna, "Reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 87, 1996: 1016.

⁶³ Pardo, *op. cit.*, 225.

Al respecto, la Secodam fue la encargada de elaborar los principios básicos mediante los cuales se desincorporaría a empresas de participación estatal mayoritaria mediante procesos de liquidación, extinción, fusión y transparencia.⁶⁴ Tan sólo del 1 de diciembre de 1994 al 31 de julio de 2000 se concluyó la desincorporación de 111 entidades: 31 por disolución, liquidación y extinción; 40 por enajenación de la participación accionaria que poseía el gobierno federal o alguna otra entidad paraestatal; tres mediante la transferencia a gobiernos estatales; 21 que dejaron de ser consideradas como tales y 16 que fueron fusionadas.⁶⁵

El principal instrumento para llevar a cabo todas las transformaciones centrales en la Administración Pública federal fueron las *bases orgánicas de coordinación* que promoverían y suscribirían la SHCP y la Secodam, según lo dispuesto por la LOAPF. La materia de estas bases serían, entre otros, los compromisos referidos al diseño y la puesta en marcha de un sistema de indicadores de gestión que midiera objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de las programaciones, acciones y los servicios prestados; el diseño y la aplicación paulatina de estándares mínimos de calidad de los servicios y de atención al público; la desconcentración progresiva de las funciones operativas; la revisión y el análisis de la regulación para abreviar los tiempos de respuesta y para eliminar la discrecionalidad; la evaluación de conocimientos y habilidades de servidores públicos, entre varios otros.⁶⁶

Uno de los retos más importantes para la Administración Pública federal en este periodo fue la severa crisis económica de 1994, que desvió la atención del gobierno a asuntos más urgentes y redujo así los recursos públicos

⁶⁴ *Ibidem*: 256-257.

⁶⁵ *Ibidem*: 257.

⁶⁶ *Ibidem*: 223.

destinados a la modernización administrativa. Aunque la situación económica fue recuperándose con lentitud, algunas presiones económicas posteriores surtieron efectos similares. Así, la mayoría de los recortes presupuestales de 1998, consecuencia directa de la reducción de los precios del petróleo, tuvo un fuerte efecto en las finanzas públicas, lo que limitó la disponibilidad de recursos para tareas que se entendían como adjetivas y hasta secundarias, como la profesionalización de los funcionarios y, por ende, el impulso al Servicio de Carrera.⁶⁷ Esta situación anticiparía algunos de los problemas de los esfuerzos de mejora administrativa en la década por venir. Quedó claro, entonces, que si bien la autonomía y la productividad de un sólido aparato administrativo para la vida pública del país habían sido explícitamente reconocidas, su posición entre las prioridades estratégicas y presupuestales no lo era tanto, al menos no en el contexto de condiciones económicas adversas.

De esta manera, una y otra vez, las crisis económicas y la falta de suficiente apoyo político medraron los potenciales resultados de las reformas administrativas que se planeaban al inicio de los sexenios. Las estrategias de desarrollo administrativo, como las incluidas en el Promap, se introdujeron únicamente de manera reactiva. El Programa, entonces, se introdujo sólo de manera reactiva, sin que se derivaran acciones comprometidas para fortalecer el poder y la legitimidad políticos del gobierno. Así, podemos decir que en este periodo se hicieron esfuerzos, al menos formales, por dotar de autonomía a la modernización, aunque el contexto político y el económico no propiciaron la consolidación de este objetivo. No obstante, cabe destacar que muchas de las iniciativas que no lograron concretarse en esta Administración, como hacer de la transparencia y

⁶⁷ *Ibidem*: 287.

del combate a la corrupción una política pública cabal, o el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, sí sentaron las bases para su posterior desarrollo.⁶⁸ Puede afirmarse, entonces, que la importancia que se le dio a la modernización administrativa en tanto tarea autónoma que permitiera mejorar los rendimientos de la gestión pública quedó relegada al aparecer en su lugar otras acciones que de manera paulatina fueron adquiriendo mucha mayor relevancia.

La década de los 2000

Quizás una de las transformaciones más importantes de la última década sea la adquisición de la convicción de que la concertación entre Estado y ciudadanos es un elemento fundamental de la gobernabilidad del país. Es decir, que el consenso amplio de la sociedad en torno a las decisiones gubernamentales no es sólo deseable, sino un elemento indispensable de la vida política de una sociedad democrática. De esta forma, al ser la Administración Pública el punto de encuentro más claro entre las dos partes de la relación, ha cobrado creciente importancia. La administración no se considera más como un componente independiente del sistema político, sino uno de sus elementos constitutivos, y, en este sentido, como una de las principales herramientas para la reformulación del consenso. Durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), la reforma administrativa orientada a resultados, a la transparencia y la rendición de cuentas adquirió notable importancia, sobre todo en el contexto de transformación política que se asoció al final del dominio del PRI en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, los problemas de décadas anteriores, como son la falta de apoyo político, la

⁶⁸ *Loc. cit.*

división del liderazgo institucional, entre otros, no dejaron de hacer mella en el resultado final de las reformas. Todavía más, hacia el final de la década, la compleja situación de la economía internacional impuso retos al proyecto de mejora administrativa que no siempre pudieron sortearse con éxito, y que terminaron por fragmentar los esfuerzos en este sentido.

En particular, es posible afirmar que el principal reto que se tuvo que enfrentar en la puesta en marcha de las reformas administrativas del periodo fue el de la creación de incentivos para otorgar nuevas directrices al comportamiento de los funcionarios y de las dependencias públicas. Al contrario que en las reformas modernizadoras de la década de los ochenta y principios de los años noventa, no se trató únicamente de reducir el tamaño, los costos operativos y el personal administrativo, sino de intentar contrarrestar prácticas de corrupción, así como nichos de interés establecidos durante décadas. Precisamente por estas características, este tipo de reformas administrativas inspiradas en las prácticas del gerencialismo necesitaron de gran cantidad de recursos administrativos y políticos para poder sostenerse. Sin embargo, a pesar de que el gobierno del presidente Fox contó con una coyuntura favorable en el marco del llamado "bono democrático", la división del liderazgo de la reforma, junto con los otros elementos ya mencionados, terminó por restarle el impulso y la estrategia indispensables para su desarrollo.

La propuesta de modernización administrativa partió de la iniciativa enviada al Congreso de la Unión para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública en 2003. Por efecto de las modificaciones a esta ley se creó la Secretaría de la Función Pública, en 2003, sustituyendo a la Secodam. Esta Secretaría se encargaría de las acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia, así como del desarrollo administrativo. El cambio no fue sólo

de nombre: se buscó realizar una transformación de una dependencia cuyo interés principal estaba puesto en el control y la sanción, hacia otra en la que el eje de las tareas debían ser la prevención y el mejoramiento de la gestión. La creación de la SFP significó la importancia de la mejora administrativa a tal grado que se creó una dependencia dedicada exclusivamente a este propósito, más allá de los cambios sexenales. Esta decisión confirmó la tendencia de la modernización administrativa en México a establecerse como un asunto cuya importancia estaba dada por sí misma, por los beneficios que podía otorgar en términos de un gobierno más efectivo y democrático.⁶⁹

Sin embargo, la SFP no fue la única encargada del desarrollo de la Administración Pública federal; la recién creada Oficina de Innovación Gubernamental (OIG), dependiente de la Presidencia de la República, fue la encargada de la redacción de la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG). Esta última, la Agenda, surgió de la idea de “gerencializar” la Administración Pública como una respuesta a las formas tradicionales de gestión, suponiéndose que con la llegada de funcionarios con un perfil distinto a los de los anteriores y con la incorporación de nuevas visiones sería posible ofrecer nuevos y mejores resultados. Así, la Agenda estuvo ordenada a partir de seis ejes: un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno de calidad, un gobierno digital, un gobierno con mejora regulatoria y un gobierno que costara menos.⁷⁰ La complejidad de estas diferentes metas tomadas en su conjunto significó importantes retos en el momento de ponerla en práctica en la Administración Pública federal, al punto de limitar

⁶⁹ *Ibidem*: 296.

⁷⁰ *Ibidem*: 304.

de manera importante sus resultados potenciales, cuando no directamente truncarlos.⁷¹

La estrategia de compartir la responsabilidad de la modernización administrativa planteó una situación compleja. Por un lado, demostraba con claridad el apoyo político dado a la ABG por parte del presidente, al menos en los inicios del sexenio; por el otro, esta repartición significó serios problemas de coordinación e instrumentación del programa de reforma. De esta manera, el resultado fue la escisión entre el liderazgo político por parte de la OIG y las atribuciones legales y la capacidad presupuestaria por parte de la SFP. Sumado a lo anterior, el establecimiento del Sistema de Metas Presidenciales, que pretendía fortalecer la orientación ciudadana y el enfoque de resultados, significó un conjunto añadido de metas acordadas entre los titulares de las dependencias y el presidente, que terminó por complicar el panorama.⁷² Esta situación generó que la reforma administrativa fuera considerada demasiado amplia y compleja, imposibilitándose la obtención de resultados claros en su puesta en marcha.

El creciente influjo de las ideas gerencialistas en el programa de reforma de la Administración Pública estuvo directamente relacionado con la consolidación de un nuevo perfil de los funcionarios públicos en la Administración Pública federal vinculado a las prácticas gerenciales del sector privado.⁷³ Así, quedó claro que la visión empresarial fue uno de los atributos característicos de los nuevos funcionarios, característica que sin duda imprimió un sesgo distinto a la actividad gubernamental.⁷⁴ El sistema se sustentó en una alta proporción de herramientas de la gerencia empresarial

⁷¹ *Ibidem*: 307-308.

⁷² *Ibidem*: 298-299.

⁷³ Rogelio Hernández, p. 301.

⁷⁴ *Ibidem*: 302.

privada; el sistema, entonces, no estuvo encabezado por funcionarios comprometidos con el *ethos* del sector público, lo que favoreció decisiones aparentemente racionales, pero carentes del compromiso y la vocación de servicio.⁷⁵

La ambiciosa agenda de reforma planteada por Vicente Fox no sólo tuvo complicaciones en la etapa de diseño, dada la numerosa y compleja cantidad de metas planteadas, sino también en el momento de la instrumentación. Dado que el planteamiento se hizo siguiendo el enfoque de reformas “de arriba hacia abajo” y se dio prioridad a las decisiones de los funcionarios de alto nivel, sin considerar el punto de vista de los operadores ni sus capacidades, surgieron serias resistencias y complicaciones a la hora de poner en práctica lo propuesto por la ABG.⁷⁶ Esta situación contradictoria fue sobre todo resultado de la falta de claridad en el liderazgo de las iniciativas,⁷⁷ de la ausencia de una estrategia de instrumentación definida,⁷⁸ además de algunos brotes de resistencia burocrática⁷⁹ que no tardaron en aparecer.

En primer lugar, la ambiciosa agenda de modernización administrativa se tropezó, como ya se señaló, con metas encontradas y contradictorias entre sí. Por ejemplo, la creación de un gobierno con menos regulaciones que, simul-

⁷⁵ María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la Administración Pública”, en *Foro Internacional* 190, XLVII, 2007 (4): 910.

⁷⁶ Véase Juan Pablo Guerrero, “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Cuadernos de Trabajo AP”, 2001.

⁷⁷ Pardo, *op. cit.*, 899.

⁷⁸ Véase Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*

⁷⁹ David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in development countries*, North-South Carolina Press, 2003: 151.

táneamente, debía convertirse en uno de calidad, mediante la certificación de trámites y servicios; procedimientos que, paradójicamente, implicaban por sí mismos mayor grado de regulación. En segundo lugar, los objetivos de la ABG competían, en términos de recursos institucionales y financieros, con los propios de cada dependencia pública sujeta a su supervisión e, incluso, con las prioridades políticas de los líderes de las dependencias. En tercer lugar, no sobra señalar que, sumado a lo anterior, los objetivos de la ABG se superponían con la obligación de las dependencias de cumplir con el Sistema de Metas Presidenciales, que avanzó con objetivos propios, así que, en algunos casos, se enfrentaban y reñían con ellos.⁸⁰ Finalmente, por lo que se refiere a los funcionarios de manera individual, éstos tuvieron que sacrificar el cumplimiento de sus tareas tradicionales para desarrollar aquellas impuestas por la nueva reforma.

Se trató, entonces, de un entramado más o menos articulado de las experiencias, prácticas y retórica que los funcionarios del nuevo gobierno habían podido desarrollar en un periodo relativamente corto al asumir el poder. En realidad, como ya se ha mencionado, las medidas de fondo de la NGP, a saber, la autonomía de agencias públicas y la introducción de mecanismos de mercado para la competencia burocrática, fueron dejadas de lado para destacar algunas otras de mayor efecto retórico y menor costo estructural, como la firma de cartas ciudadanas o el otorgamiento de premios a la innovación.⁸¹

A pesar de lo anterior, lo cierto es que también hubo logros importantes en lo tocante a la consolidación del Servicio Profesional de Carrera y la transparencia en la administración pública federal, con la aprobación de la

⁸⁰ Pardo, *op. cit.*, 899.

⁸¹ Cejudo, *op. cit.*, 135.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002, y la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera, que fue aprobada en abril de 2003 y puesta en marcha en octubre del mismo año. Esta última significó la consolidación de una de las más esperadas transformaciones de la administración pública federal, cuyo objetivo fue el de establecer un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la Administración Pública federal con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.⁸² La ley también introdujo elementos gerenciales y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios y, sobre todo, por lo menos de manera formal, su neutralidad política.

El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. Sin embargo, con respecto al personal de base hubo una posición ambigua, pues, si bien la ley contempló la posibilidad de que ingresaran al sistema previas licencia o separación de la plaza que ocuparan, su ingreso estaría determinado por el éxito de un concurso, lo que significaría la imposibilidad de acceso al sistema. Hay que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar estabilidad tradicional, al mantener la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza, y sin tocar la legislación laboral.⁸³

⁸² Pardo, *op. cit.*, 344.

⁸³ Miguel A. Cedillo, "Los desafíos de una nueva normatividad", en Mauricio Merino (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE, SFP, 2006: 147-186.

Sin embargo, la instrumentación del sistema profesional de carrera también tuvo que hacer frente a diversos y serios obstáculos. En primer lugar, obstáculos de carácter estructural que se refieren al rezago existente en el registro de estructuras de organización, inadecuación de estructuras con funciones y plazas, exceso de niveles jerárquicos, duplicidades y también exceso de normas. Incluso se tuvo noticia de problemas más graves y básicos: no se contaba con información sistematizada que permitiera suponer que el servicio profesional de carrera iniciaría sobre bases o experiencias probadas que pudiesen sustentarlo. También hubo problemas relacionados con la escasa publicidad para ocupar las vacantes en la Administración Pública, además de deficiencias en las técnicas evaluativas del área de recursos humanos, que significaron la ausencia de mecanismos adecuados para la selección, la inducción y la evaluación del desempeño de los funcionarios. En segundo lugar, lo cierto es que los tiempos que la ley estableció eran demasiado cortos para su instrumentación, lo que implicó inconsistencias en el momento de su puesta en marcha. Finalmente, otros obstáculos estuvieron relacionados con las deficientes pruebas y exámenes que se realizaron para certificar a los funcionarios, lo que acabó generando desconfianza al declararse desierto gran número de concursos o porque quienes los ganaban eran precisamente los funcionarios que estaban familiarizados con las exigencias del sistema.⁸⁴

En este mismo sentido conviene apuntar que otra importante fuente de desconfianza se relaciona con el resultado del veto que podían ejercer los jefes inmediatos en el momento de la definición del concurso, lo que favoreció decisiones discrecionales, que el sistema, se suponía, debía

⁸⁴ Pardo, *op. cit.*, 354-356.

acotar si no es que eliminar.⁸⁵ Finalmente, una última razón que explica los resultados obtenidos está relacionada con el escaso tiempo con que se contó para poner en marcha un plan tan amplio y de envergadura tan distinta de reforma, lo que también explica la desigual forma en que se logró instrumentar cada una de las estrategias.⁸⁶

A pesar de los obstáculos y dificultades planteados, lo cierto es que estos años fueron decisivos para sentar las bases para ir cambiando de forma gradual, proponiendo una nueva forma de asumir la responsabilidad y el desempeño de las tareas públicas, sin que se pueda decir todavía que se trate de un cambio profundo en la cultura organizacional.⁸⁷ Sin embargo, un punto a favor de la innovación gubernamental es que, en gran medida, los servidores públicos estuvieron de acuerdo en los principios orientadores pertinentes. Además, la mayoría de ellos consideró que el proceso de innovación propició cambios favorables en su dependencia. Este gradual y lento desplazamiento valorativo percibe atisbos de cambios en la cultura organizacional.

En los primeros días del gobierno del presidente Felipe Calderón en el mes de diciembre del año 2006 se lanzó una primera iniciativa referida a cambios por realizarse en la Administración Pública federal: el llamado decreto de austeridad, que consistió, en lo esencial, en la reducción de salarios, en una proporción de 10% para los altos funcionarios. Esta misma medida se aplicó también en el caso del salario del propio presidente, los secretarios y subsecretarios, directores y encargados de agencias federales, así como, en una proporción de 5%, en el presupuesto de las agencias federales, excepto aquellas vinculadas con tareas

⁸⁵ *Ibidem*: 356.

⁸⁶ *Ibidem*: 405.

⁸⁷ *Ibidem*: 404.

de seguridad.⁸⁸ Adicionalmente, se buscó la reducción de costos operativos y de nómina, por ejemplo, mediante la disminución de las membresías internacionales a las que estaban afiliadas distintas secretarías, así como en gastos de oficina, muebles y servicios de información y tecnología. El objetivo final del decreto fue lograr un ahorro total de 25 500 millones de pesos que serían destinados al financiamiento de programas sociales de combate a la pobreza.

Esta primera acción del gobierno del presidente Calderón fue interpretada en varios sentidos, aunque cabe señalar que no fue percibida en general como una medida destinada a lograr efectos importantes en términos de modernización administrativa. Esta decisión se enmarca, sin duda, en la crisis de legitimidad derivada de los polémicos resultados de las elecciones presidenciales de 2006.⁸⁹

Como respuesta a una situación estrictamente coyuntural, el decreto de austeridad del presidente Calderón pareció sentar un antecedente para otras medidas de la misma naturaleza, en especial hacia el final del periodo aquí analizado. Aunque luego logró integrarse el Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG), que se constituyó, al menos en un primer momento, como la plataforma programática central del nuevo gobierno, lo cierto es que al paso del sexenio perdió apoyo y visibilidad.

Respecto del PMG, cabe decir que se trató de una propuesta de reforma de inspiración también fundamentalmente

⁸⁸ Presidencia de la República, Decreto que establece las medidas de austeridad y reducción del gasto en la administración pública federal, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2006, www.firco.gob.mx/firco/docs/DecretoDeAusteridad.pdf, consultado el 23 de diciembre de 2009.

⁸⁹ Mauricio Dussauge Laguna, "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review*, vol. 9, 1, 2008: 69.

“gerencialista”, es decir, orientada a introducir prácticas del sector privado; aunque a diferencia del programa del gobierno anterior, de manera selectiva y parcial.⁹⁰ Los cinco ejes en los que se organizó el programa subrayaron los elementos más característicos de este tipo de reformas: 1) la orientación a resultados; 2) la flexibilidad, entendida como el reconocimiento de los diversos niveles de desarrollo institucional entre las dependencias públicas; 3) la innovación, 4) la sinergia, es decir, la integración en un mismo “círculo de mejora de la gestión” de los actores y dependencias públicas y 5) participación ciudadana, que busca integrar las opiniones y necesidades ciudadanas en la mejora del gobierno.⁹¹

Otro de los factores que pesaron en contra del PMG desde su diseño original fue el hecho de que una de las variables más importantes para la instrumentación de la reforma, a saber, la coherencia del liderazgo, quedó escindida entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto resulta especialmente relevante a la luz de lo ya discutido, a saber, que uno de los retos más importantes para las reformas administrativas es el grado en el que éstas pueden llegar a afectar negativamente algunas de las fuentes de poder tradicionales de las elites políticas y administrativas.⁹²

Como se mencionó antes, la coyuntura que influyó por sí misma de manera más negativa en la dirección y el destino de la reforma administrativa ha sido la adversa situación económica que se ha tenido que enfrentar durante los últimos dos años. De manera paralela al inicio del gobierno

⁹⁰ Cejudo, *op. cit.*, 148.

⁹¹ Secretaría de la Función Pública, Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/pmg.html>, consultado el 15 de diciembre de 2009.

⁹² Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *op. cit.*, 155-156.

de Felipe Calderón se presentaron los primeros signos de una de las más severas y complejas crisis económicas internacionales conocidas hasta hoy día, de tal forma que sus consecuencias pudieron sentirse de inmediato en el conjunto de la economía mexicana. Esta situación se agravó en buena medida debido a la progresiva caída de los precios del petróleo, con su consecuente repercusión en el renglón fiscal. Como parte de la estrategia de recuperación propuesta por el gobierno federal ante esta difícil coyuntura económica y fiscal se propuso una modificación drástica a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, orientada a la reducción de costos en la Administración Pública. Este tipo de dinámicas en el escenario gubernamental no es, sin embargo, extraño en momentos de crisis económicas.

La situación en el gobierno de México en el marco de la crisis es, en un sentido importante, una reacción de repliegue común en condiciones de incertidumbre y riesgo severos. En general, como se ha observado en otros países y en otros periodos, las crisis económicas tienden a impulsar a los actores estatales a revisar el desempeño del estado mismo en términos del desarrollo económico nacional. La reducción de costos, en particular los asociados al número de empleados y al rango de salarios, se transforma de manera casi natural en una de las más importantes prioridades.⁹³ Éste fue claramente el caso de la estrategia de austeridad puesta en marcha por el presidente Felipe Calderón, hacia el final de su primer trienio de gobierno.

Puede observarse, entonces, que una de las características más sobresalientes en los dos periodos aquí analizados fue la evidente inclinación hacia reformas de tipo gerencialista, comprometidas con la introducción de prácticas y mecanismos del sector privado en el gobierno

⁹³ *Ibidem.*: 16.

y la instrumentación de soluciones públicas en la Administración Pública mexicana. Esta apuesta ha tenido, sin lugar a dudas, importantes aciertos, como la introducción de una serie de nuevos valores, no sólo aquellos propiamente administrativos, como el desempeño por resultados o la evaluación sistemática, sino, quizá de manera más trascendente, cierta vocación democrática, abocada a la creación de soluciones de gobierno que tengan en el centro de su interés al ciudadano, como individuo, y a los grupos sociales en general. Por otro lado, se ha dejado de lado la instrumentación cabal de cambios urgentes de la Administración Pública en México; esto es, la transformación a fondo del servicio civil, ahora sí, neutral y meritocrático, o la renovación del equilibrio institucional entre las secretarías y dependencias encargadas de la mejora gubernamental, a lo largo de los ciclos políticos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Sin duda, a lo largo de las décadas aquí analizadas el papel de la Administración Pública fue variando de forma decisiva, apuntando hacia un reconocimiento cada vez más pleno de la influencia y el papel que ésta puede desempeñar en la construcción del consenso político y social en una sociedad democrática. En otras palabras, la amplitud de las funciones y los ejercicios de la Administración Pública, que la hacen más que un instrumento, tomó un papel más prominente en estos años. Esto no significa, claro está, que la Administración se imagine ahora como una entidad separada de la sociedad y liberada de problemas; todo lo contrario, como se ha visto en el transcurso de estas páginas, mantiene una relación recíproca con los medios en los que interviene, con la ciudadanía y sus demandas. De esta manera, su auténtica mejora necesariamente va de la mano del reconocimiento de la capital importancia

que tienen la concertación y la participación ciudadana, no sólo como un elemento deseable, sino también necesario para la gobernabilidad en el país. La única manera en que la Administración Pública se conforme como un auténtico factor para el desarrollo será no considerándolo un sistema aparte de la sociedad, capaz de ser modernizado y mejorado, sino como parte constitutiva de ella, que actúa desde su interior, con la creación de nuevas prácticas, nuevos intereses y resistencias.

Quizás el reto más importante de las futuras mejoras en la Administración Pública en México sea entonces la consistencia en estos esfuerzos, que no desaparezcan o se diluyan frente a los cambiantes ciclos económicos o a lo largo de los sexenios. Así, se vuelve importante la reformulación de la reforma administrativa mediante la planeación estratégica de objetivos, la creación de grupos claros de beneficiarios, principalmente, claro está, los ciudadanos, que no sólo prefieran esta reforma, sino que la exijan, así como mediante una estrategia de difusión de los resultados logrados y una agenda de progresivo, pero profundo cambio organizacional.

III. BUROCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO*

Hacia el año 2005, en México, la población indígena del país ascendía a 10 103 571 de personas, divididas en aproximadamente 62 grupos etnolingüísticos, que representaban alrededor de 9.8% del total de la población. Aunque en términos relativos ésta ha disminuido en comparación con la del resto del país, en números absolutos registra un importante crecimiento durante las últimas décadas: tan sólo en el año de 1970, la población indígena de cinco años o más era de 3.1 millones de individuos, pero ya para el año 2005, esta cifra casi se había duplicado al ascender a poco más de 6 millones (CDI, 2006). Para este mismo año, también resultaba evidente que las hondas diferencias persistían entre la situación económica, la social y la política presentes desde el pasado colonial entre la comunidad indígena y la del resto del país. Por ejemplo, en años recientes, a partir de la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ de los

* Este trabajo se publicó con el título: "Mexico's Representative Bureaucracy", en P. von Maravic, B.G. Peters y E. Shoëter (eds.), *Representative Bureaucracy in Action*, Reino Unido, Elgar Pub., 2013.

¹ Como se sabe, el IDH se calcula a partir de variables como la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo y matriculación escolar, y el ingreso per cápita ajustado por el poder de paridad de compra (PNUD, 2010).

municipios² con población indígena en México, se encontró que el municipio con menor desarrollo humano en el país (Batopilas, Chihuahua, de población mayoritariamente indígena), con un indicador de 0.3010, era inferior incluso al del país con menor desarrollo humano del mundo, Níger, en África occidental, con un IDH de .3300 (PNUD, 2010: 15). Simultáneamente, había otros municipios sin población indígena con altos indicadores de desarrollo. Sin embargo, no se trata de casos aislados: en general, en los últimos años se observó en el país una tendencia a que los municipios con un porcentaje más significativo de población indígena acusaran los índices más bajos de desarrollo humano, especialmente en términos de acceso a servicios de salud y educación (PNUD, 2010: 33).

Después de que el Partido Revolucionario Institucional perdiera su hegemonía en el año 2000, habiendo acaparado la mayor parte de las posiciones de poder durante casi siete décadas, se esperó de manera casi natural la ansiada expansión del proceso democrático en México, lo que permitía suponer que la situación de la población indígena, uno de los sectores tradicionalmente marginados de la sociedad, podría contar con mejores condiciones para mejorar la calidad de sus derechos y oportunidades en la vida pública, en especial en términos de su representación política y su participación democrática. Sin embargo, como se discutirá en este capítulo, éste no ha sido necesariamente el curso que ha seguido el pasado inmediato. Particularmente interesa preguntar qué ha pasado con la representación de este sector de la población en la Administración Pública de México, no sólo en relación con la decisión de poner en marcha políticas públicas que se han destinado a su desarrollo,

² El municipio es el ámbito de gobierno más acotado, territorial y legalmente, en el arreglo federal de la República de México, siendo los otros dos ámbitos, el poder estatal y el poder federal.

sino al hecho fundamental de su participación directa, con miembros de su comunidad, en la burocracia mexicana.

El eje central sobre el que se desarrolla este capítulo intentará responder al cuestionamiento siguiente: ¿por qué en México, a diferencia de otros países que también tienen una significativa diversidad étnica, no ha existido un claro y distintivo esfuerzo por consolidar una *burocracia representativa* de las minorías indígenas del país, en la forma de, por ejemplo, políticas de acción afirmativa?

La pregunta en sí misma no pretende sugerir que no hayan existido (y existan) en nuestro país movimientos intelectuales y políticos de profunda envergadura, e incluso dependencias oficiales, destinadas de forma específica al mejoramiento de la identidad, las oportunidades y los derechos indígenas como un sector particularmente desaventajado de la sociedad (Villoro, 2005). Lo notable es que la forma de la representación de los indígenas en México ha sido muy distinta a la que ha habido en Estados Unidos, India o Brasil, por dar algunos ejemplos. De hecho, el término “burocracia representativa” como tal, pocas veces ha sido utilizado en los debates académicos, en los medios de comunicación o, en general, en el espacio público en México.

De ahí que lo que interesa subrayar es que en la vida pública en México no ha habido una preocupación explícita que resulte en el hecho de contar con funcionarios públicos indígenas en el gobierno, no como una forma más de retórica oficial, sino como un medio de cabal representación. En consecuencia, en México la representación indígena ha surgido mayormente por medio de la *representación activa* de las minorías y no mediante aquello que Hanna Pitkin (1967) denominó “representación pasiva o descriptiva” de los indígenas;³ esto es, que los que son representados

³ La distinción básica en el debate de la representación burocrática corresponde a la representación pasiva y la representación activa de los

se reconozcan, física y culturalmente, en aquellos que los representan. ¿Qué razones hay para esto? y, ¿qué consecuencias ha tenido en la vida pública de México?

La respuesta es relativamente sencilla: durante el siglo pasado, el xx, en México el fenómeno de la burocracia representativa estuvo ligado, en primer lugar, a la consolidación del poder estatal y la unidad nacional, y, sólo como efecto derivado, a la expansión y el fortalecimiento de la categoría de “ciudadanos” entre los gobernados, incluidos los indígenas. En otros países, por ejemplo, en Estados Unidos, sucedió lo contrario, las instituciones públicas y la práctica democrática estuvieron socialmente más arraigadas, lo que se traduce en el hecho de que la debilidad “estructural” del Estado mexicano ha significado distintos y difíciles obstáculos para la expansión de los derechos y garantías asociados a la condición de ciudadano. En otras palabras, en México dominó el modelo de burocracia representativa como poder en oposición al modelo de la burocracia representativa como igualdad de oportunidades (Groenvelde y Van de Walle, 2010).

Así, la representación de las minorías étnicas se hizo a través de un proceso difícil y sólo se explicitó a partir de la fragmentación de la idea de “lo indígena” en las distintas dependencias de la Administración Pública que debían

ciudadanos. La pasiva consiste en el grado en que los representantes se asemejan en términos de clase social y económica, identidad étnica y cultural, por ejemplo, a los sujetos que dicen representar. La idea esencial detrás de este método de representación es que, dada la similitud de experiencias formativas, valores culturales y posición social de funcionarios y ciudadanos, los primeros representarán fielmente los intereses de los segundos, los representados, una vez que ocupen un cargo burocrático. Por su parte, la representación activa consiste en el grado en que las acciones y decisiones de los funcionarios públicos y la burocracia en su conjunto protegen y aumentan las ventajas del grupo representado, sin importar su origen étnico o cultural (Groenvelde y Van de Walle, 2010).

atender la “cuestión” indígena. Esto quiere decir que la lógica dominante de la burocracia representativa como poder se subordinó siempre a la burocracia representativa como igualdad de oportunidades, puesto que, como se verá más adelante, la ciudadanía no sería otorgada a los indígenas en general, a partir del reconocimiento de su diferencia, sino a aquellos que fueran capaces de ganarse el privilegio de ser ciudadanos a partir de su compromiso con los objetivos del nuevo Estado nacional postrevolucionario, definido en torno al ideal de una categoría étnica distinta, esto es, el “mestizo” (Dawson, 1998: 306).

Hacia el momento más actual, y esto se intenta explicar en el último apartado de este capítulo, en México se vivió una segunda transformación de la idea de la ciudadanía, asociada a la creciente fuerza del llamado Estado neoliberal, que implicó un vaciamiento relativo de la categoría de ciudadano de su contenido explícito de derechos y garantías; es decir, de intentar relevar a estos derechos y garantía de su fundamento público para asociarlos con el discurso del desempeño, del “empoderamiento” de los individuos y del desarrollo sustentable por sí mismo (Escalante, 2006).

UNA RÁPIDA MIRADA A LA DESIGUALDAD INDÍGENA EN MÉXICO

Conforme el concepto de burocracia representativa en relación con la población indígena mexicana cabe hacer la pregunta de quiénes son los individuos o grupos que han de ser representados; esto es, los individuos y pueblos de la comunidad indígena en México. Como señalamos, este sector de la sociedad mexicana representa casi la décima parte del total, aunque ciertamente sigue padeciendo condiciones especialmente adversas para su desarrollo social y económico. Según información obtenida en los censos

de 2000 y 2005, el porcentaje más importante de la comunidad indígena se concentra en alrededor de poco menos de 500 municipios con niveles de población nativa de 70% o más, que a su vez se localizan principalmente en estados del centro y el sur con una tradicional alta concentración indígena, como lo son Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Yucatán (cuadro 1 y figura 1). Sin embargo, hay que hacer notar que un porcentaje importante (17.1) de la población indígena también habita en las principales ciudades del país, tales como Ciudad de México, Monterrey, Cancún y Guadalajara, principalmente como efecto del agotamiento de alternativas productivas en sus lugares de origen (CDI, 2006).

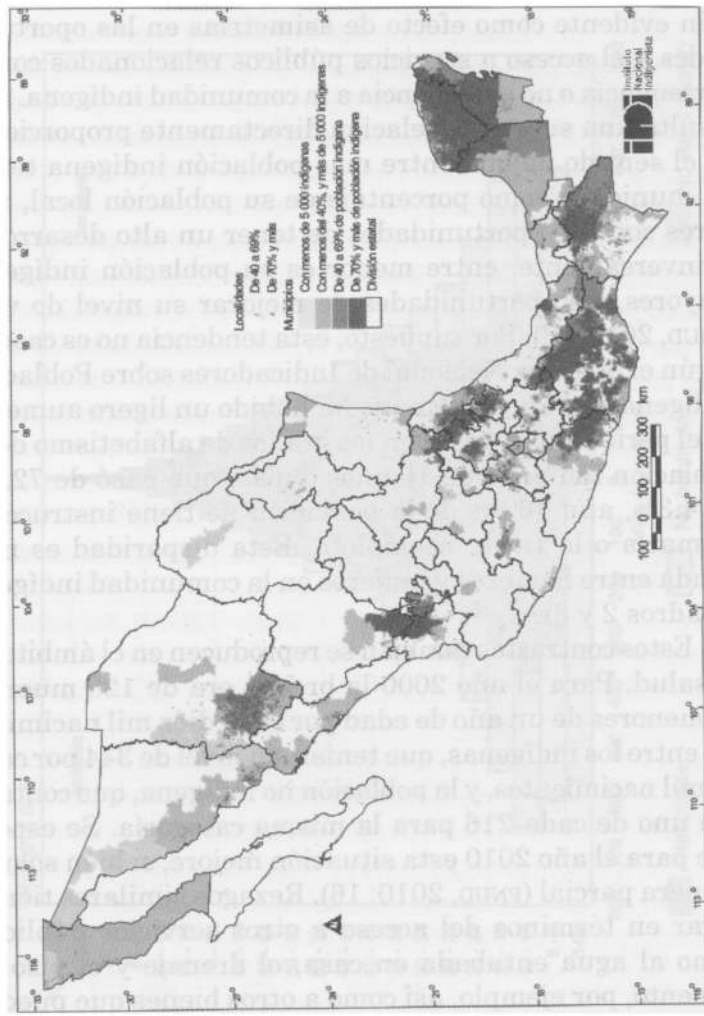
La migración dentro y fuera del país ha cobrado enorme importancia no sólo en términos materiales, sino en la transformación del orden público y social de las comunidades indígenas. Así ha ocurrido en estados como Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Puebla, con importantes concentraciones de comunidades nativas, que parecen tener altas tasas de emigración de población indígena, ciertamente como efecto del desmantelamiento general del llamado “Estado del bienestar” en las últimas décadas en el país (PNUD, 2010, p. 53).

Cuadro 1. Población indígena y no indígena en México, 2000-2005

<i>Población</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>	
Estados Unidos Mexicanos	97 483 412		103 236 388	
México indígena	10 253 627	10.5%	10 103 571	9.8%
Hombres	5 152 576	50.3%	4 959 484	49.1%
Mujeres	5 101 051	49.7%	5 144 087	50.9%

Fuente: CDI, 2006.

Figura 1. Localidades con 40% y más de población indígena y tipo de municipios, 2000

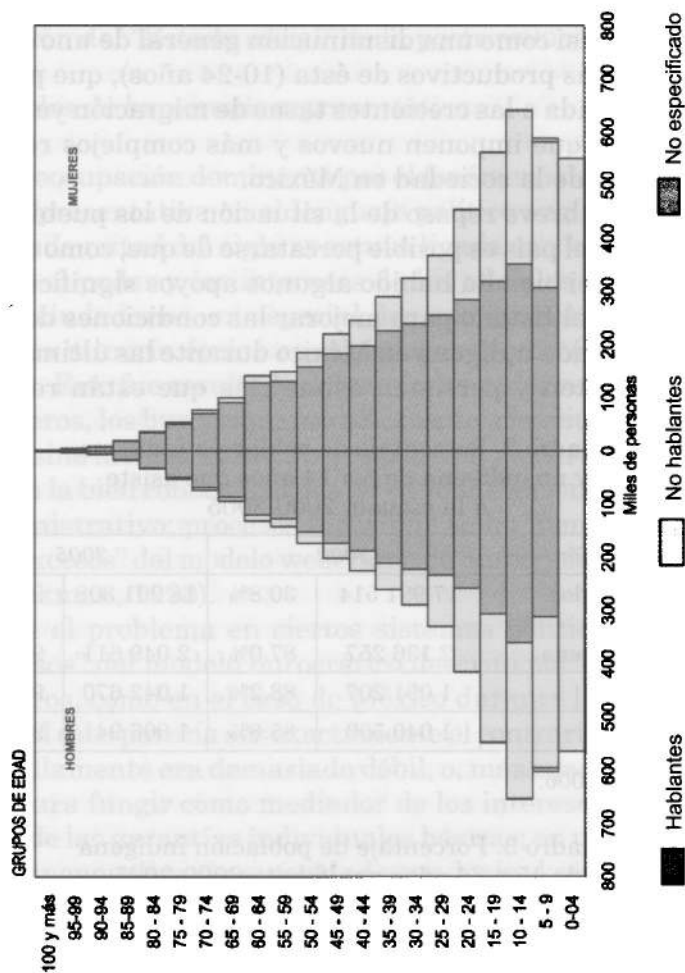


Fuente: CDI, 2006.

Por otro lado, la desigualdad de calidad de vida entre grupos de la sociedad mexicana que señalamos es también evidente como efecto de asimetrías en las oportunidades y el acceso a servicios públicos relacionados con la pertenencia o no pertenencia a la comunidad indígena. Así, resulta una suerte de relación directamente proporcional en el sentido de que entre más población indígena tenga un municipio como porcentaje de su población local, menores son sus oportunidades de tener un alto desarrollo; o, inversamente, entre menor es su población indígena, mayores sus oportunidades de mejorar su nivel de vida (PNUD, 2010: 33). Por supuesto, esta tendencia no es casual; según el Sistema Nacional de Indicadores sobre Población Indígena en México, aunque ha habido un ligero aumento en el periodo 2000-2005 en los grados de alfabetismo de la población indígena de 15 años o más, que pasó de 72.6% a 74.3%, aún 46.5% de la población no tiene instrucción primaria o la tiene incompleta. Esta disparidad es más aguda entre hombres y mujeres en la comunidad indígena (cuadros 2 y 3).

Estos contrastes también se reproducen en el ámbito de la salud. Para el año 2000 la brecha era de 128 muertes de menores de un año de edad por cada diez mil nacimientos entre los indígenas, que tenían un nivel de 344 por cada 10 mil nacimientos, y la población no indígena, que contaba con uno de cada 216 para la misma categoría. Se espera que para el año 2010 esta situación mejore, si bien sólo de manera parcial (PNUD, 2010: 16). Rezagos similares tienen lugar en términos del acceso a otros servicios públicos, como al agua entubada en casa, el drenaje y el piso de cemento, por ejemplo, así como a otros bienes que pueden considerarse esenciales para formar parte integral de una sociedad, como el acceso a la televisión, a la computadora o a Internet (CDI, 2006)

Figura 2. Estructura por edad y género de la población indígena, 2005



Fuente: CDI, 2006.

La estructura poblacional indígena (figura 2) de los años recientes indica también una reducción del sector más joven (0-9 años), asociada a una menor tasa de fecundidad, así como una disminución general de uno de los sectores más productivos de ésta (10-24 años), que podría estar asociada a las crecientes tasas de migración ya mencionadas y que imponen nuevos y más complejos retos a este sector de la sociedad en México.

En este breve repaso de la situación de los pueblos indígenas en el país es posible percatarse de que, como quedó apuntado, si bien ha habido algunos apoyos significativos por parte del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población indígena en México durante las últimas décadas, existen y persisten asimetrías que están relacio-

Cuadro 2. Porcentaje de población indígena y no indígena de 6 a 14 años que asiste a la escuela 2000-2005

<i>Población</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>	
Estados Unidos Mexicanos	17 991 514	30.8%	18 201 308	94.7%
México Indígena	2 136 257	87.0%	2 049 611	91.5%
Hombres	1 091 207	88.2%	1 042 670	92.1%
Mujeres	1 040 500	85.8%	1 006 941	91.0%

Fuente: CDI, 2006.

Cuadro 3. Porcentaje de población indígena de 15 a 64 años analfabeta 2000-2005

<i>Población</i>	<i>2000</i>		<i>2005</i>	
Estados Unidos Mexicanos	4 392 339	7.6%	3 968 172	6.3%
México Indígena	1 351 897	23.9%	1 220 511	21.6%
Hombres	458 726	16.8%	426 307	15.7%
Mujeres	893 171	30.6%	794 204	27.1%

Fuente: CDI, 2006.

nadas de forma sistemática con el hecho de pertenecer a la población indígena y de que probablemente adquirirán nuevas formas y quizá mayores intensidades ante la retracción del “Estado social” de la postrevolución.

Modelos de burocracia representativa

La preocupación dominante por el fenómeno de la burocracia representativa en el lenguaje político anglosajón de la segunda mitad del siglo xx estuvo ligada con la separación entre el poder y los intereses de los oficiales de gobierno y los ciudadanos, en especial, los que formaban parte de alguna minoría étnica en regímenes democráticos (Wise, 2003). Esto fue resultado del creciente poder relativo de los primeros, los burócratas, no sólo frente a los ciudadanos de a pie sino incluso frente a otros poderes y actores estatales, según la bien conocida lógica de racionalización del aparato administrativo; procesos todos que se ha identificado con los “excesos” del modelo weberiano de burocracia (Aberbach y Rockman, 1998).

Si el problema en ciertos sistemas políticos eran los “excesos” del modelo burocrático descrito por Max Weber; en otros, como en el caso de México durante los siglos xix y xx, el caso parecía ser exactamente el contrario. El Estado sencillamente era demasiado débil, o, más exactamente, lo era para fungir como mediador de los intereses sociales y aval de las garantías individuales básicas; en una palabra, para monopolizar la autoridad y producir el orden público, pero de manera por demás paradójica resultaba también lo suficientemente fuerte como para extorsionar a segmentos en particular vulnerables de la sociedad, por ejemplo, los indígenas (Escalante, 2009).

A pesar de que, como se señaló, el término burocracia representativa no ha sido intensivamente utilizado, no significa que sea trivial para la discusión de la vida pública

mexicana moderna. Si se revisa un poco más atrás en la vida intelectual el contenido del concepto, es claro que de manera más general, éste estuvo asociado en principio al proceso de estabilización del poder del Estado mediante la inclusión de los grupos políticos significativos en la Administración Pública y la cooptación o la neutralización de grupos rivales en algunos estados nacionales en proceso de formación o de profunda transformación política (Groenveld y Van de Walle, 2010: 241).

Siguiendo la argumentación de Groenveld y Van de Walle, a diferencia del *modelo de la burocracia representativa como igualdad de oportunidades*, hay alternativas de la burocracia representativa, como el *modelo de la burocracia representativa como poder*, que es el que interesa de manera particular para este capítulo, referido a que la preocupación por los intereses de los grupos desfavorecidos sean activamente representados por el sector público resulte secundaria y hasta subordinada ante la voluntad de centralizar y estabilizar el poder estatal (p. 241).

Lo que importa es que este segundo modelo, el de la burocracia representativa como poder, parece más ajustado para entender la ambigua posición de los indígenas en relación con la categoría de ciudadanos en el México de los últimos tiempos. Como apunta Luis Medina Peña, fue precisamente en el curso de estos años cuando se fraguó la historia de un espacio político escindido en dos: por un lado, la arcadia política, limitada a una elite liberal en la Ciudad de México y algunas cuantas capitales más en los estados, y, por el otro, un sistema de relaciones y pirámides de patronazgos mediante el cual la sociedad mexicana hizo frente a la ausencia de ciudadanos (2010: 19-21).⁴

⁴ “La arcadia política no pasó nunca de lo que ha dado en llamarse una democracia limitada, en este caso limitadísima a la estrecha elite liberal de la Ciudad de México y algunas capitales de los estados, para

Ciudadanos a medias, representación escindida

El principal obstáculo para la consolidación de la hegemonía estatal fue, sin duda, la de imponer su propia lógica de obediencia frente a la de otras estructuras políticas que reclamaban lealtad para sí mismas, en particular, las comunidades locales (la unidad política de la mayor parte de las poblaciones indígenas).

Por su parte, en las comunidades, tratándose de un sistema social limitado, lo que interesaba era la eliminación de riesgos para el grupo inmediato. En consecuencia, la lógica de obediencia que se impuso en ellas se tradujo en una fuerte cohesión interna, en exigencias distributivas, sin importar la posición social que se ocupara, la reciprocidad entre miembros y, sobre todo, las relaciones clientelares como mecanismo de intercambio social básico (Escalante, 2009). El Estado liberal emergente, por el contrario, tuvo como fundamento la supresión de estas

aquellos que sabían leer o escribir o habían alcanzado alguna profesión. El resto del 'sistema' quedó pronto definido por relaciones y pirámides de patronazgos, con las que las sociedades latinas atrasadas resolvían la ausencia de ciudadanía. Primera lección: no bastan las leyes para modernizar a una sociedad atrasada; se requiere la mano fuerte, y ésta no fue una dictadura (palabra preferida de la propaganda revolucionaria), sino un Estado autoritario de corte tradicional y caciquil. (...) Segunda lección: un Estado autoritario y caciquil, aunque se lo acompañe del oropel legal-democrático, es insuficiente para modernizar a la sociedad porque carece de flexibilidad suficiente para incorporar a las fuerzas sociales que crea o despierta. (...) Las antiguas redes caciquiles de poder en el país se reconstituyeron vía los hombres fuertes revolucionarios. Pero la base para nuevas alianzas, ahora de naturaleza más amplia a través de gremios y campesinos, estaba cimentada y era posible, siempre y cuando se centralizara el poder, cosa que sucedió, otorgando al segundo Estado mexicano los medios para darle un empujón a la modernización económica, frente a la cual la política quedó postergada para mejores tiempos" (Medina Peña, 2010, pp. 19-21).

lealtades locales, la uniformidad de la autoridad a lo largo del territorio nacional y, en último término, la disolución misma de las comunidades indígenas, como lo prueban las agresivas leyes de desamortización de tierras eclesiásticas y comunales de mediados del siglo XIX.

Los entramados institucionales que se requirieron para salvar la distancia entre estas dos estructuras políticas, la clase política nacional y los pueblos, fueron complejos y diversos, y dependieron de las circunstancias económicas y sociales locales, pero pasaron siempre por la indispensable figura del intermediario político, que estaba encargado de repartir diferencialmente los derechos y servicios públicos que en teoría pertenecían a toda la comunidad de ciudadanos (Escalante, 2009). Así, germinó una lógica que favoreció el desarrollo de relaciones personales, la elaboración de formas de obsecuencia y cortesía, la “rutinización” cultural de la corrupción y el uso de reglas y procedimientos burocráticos como mecanismos de exclusión y, no justamente, como mecanismo de integración étnica y nacional (Lomnitz, 2000: 131).

Y, aunque esta práctica tuvo hondas raíces en la turbulenta vida política del siglo XIX, lo cierto es que la situación no fue del todo distinta hacia y después del cambio de siglo (Fox, 1994). A lo largo de la consolidación del poder estatal, expresada de manera muy visible en la mencionada hegemonía ejercida por el partido oficial durante cerca de siete décadas, el Partido Revolucionario Institucional:

[L]as clases políticas de México [tuvieron] un objetivo claro en mente: medrar con los recursos [públicos] a través de su mediación entre las instituciones del Estado y las clientelas locales. (...) La expansión del Estado durante varias décadas fue un proceso de continua incorporación de la clase media política a medida que emergían nuevos movimientos sociales (Lomnitz, 2000: 146).

Como en el caso de otros estados en formación, o en el curso de transformaciones políticas de envergadura (Groenveld y Van de Walle, 2010), la burocracia en México no consintió con el objetivo de representar a la sociedad en su conjunto, al menos no incluyendo a las minorías étnicas y sociales, sino a un puñado específico de grupos con progresiva ascendencia política, en este caso, a las clases medias en formación.

De esta manera, la distribución diferenciada de derechos y representación, basada en la “compra” de privilegios, ya sea mediante el pago en efectivo o por medio de compromisos corporativos a futuro, tuvo profundas consecuencias sobre la legitimidad que la figura del Estado gozó entre la población, en especial entre la más vulnerable:

Es entonces lógico que, en su conducta política, los campesinos busquen y prefieran los vínculos *personales* con hacendados o caciques, con quienes pueden mantener relaciones de reciprocidad. Por la misma lógica, el Estado suele aparecer más como amenaza que como garantía. (...) A todo esto hay que sumar, en el caso mexicano, la tradición corporativa y paternalista de la Colonia. Las comunidades buscan su nicho de subsistencia en la competencia de las autoridades, y aspiran siempre a que la autoridad suprema intervenga como mediadora en los conflictos (Escalante, 2009: 61).

Sin embargo, frente a la ausencia de esta autoridad suprema y sin que el Estado mediara y representara de forma razonable los intereses en su conjunto, el resultado fue la fragmentación de la idea de ciudadanía. Así, la idea republicana de ésta no fue producto de una igualdad legal fundada en los hechos, sino trazada como resultado de las divisiones existentes entre las elites:

En suma, las primeras constituciones mexicanas contenían un impulso doble: por un lado, eliminaban los criterios de casta y esclavitud a fin de crear una nacionalidad de base amplia que incluyera a todos los nacidos en México y a los que residieran en el país, fueran católicos y estuvieran dispuestos a obedecer las leyes del país; y por otro lado, sólo permitían el acceso a los puestos públicos a los hombres propietarios independientes que pudieran leer y escribir. La categoría de ciudadano no fue (y aún no es) idéntica a la de “nacional” en el discurso legal, aunque aparecieran mezcladas en el discurso político; de hecho, la relación entre ambas era de tipo jerárquico. La categoría de ciudadano mexicano abarcaba a la de nacional mexicano y tenía la facultad de representar a la totalidad de la nación en los asuntos públicos (Lomnitz, 2000: 134).

Siguiendo a Claudio Lomnitz, interesa resaltar dos cosas. En primer lugar, es claro que si la categoría de ciudadano era relativamente amplia y *moderna* (pues había en ella la voluntad de someter a todos los ciudadanos a una misma ley), persistía de cualquier manera una preocupación marcadamente conservadora con respecto al grado de representación que “la chusma”, “las masas” o “los salvajes”, entre los que quedaba incluida muy especialmente la comunidad indígena nacional, podía adquirir en esta democracia naciente (Lomnitz, 2000: 135). Así, la posibilidad de formar parte del Estado directamente, es decir, como funcionario público (aquello a lo que aquí hemos referido como representación descriptiva o pasiva), era un asunto por completo fuera de discusión.

La solución que se daba a esta tensión en el seno de la incipiente democracia mexicana, y esto es el segundo asunto que importa, era igualmente tajante y parcial: los notables serían los encargados de salvaguardar los intereses de aquellos que no podían “valerse” por sí mismos; esto

es, los menores de edad, los iletrados, los indigentes y, de forma especial, la población indígena (Lomnitz, 2000: 136), arrojados todos en una misma categoría de ciudadanos degradados. Más fácil hubiera sido ignorarlos o deshacerse de ellos; sin embargo, su solo número los hacía requisito indispensable para mantener la balanza de influencia entre los grupos que oponían proyectos distintos, los liberales y los conservadores del momento (Escalante, 2009: 372).

De esta forma, era posible hablar de ciudadanos en México, sí, pero en distintos grado y tipo. Así, se configuró en el espacio público un discurso que dividía a la población en “pueblo bueno” y “pueblo malo”:

el pueblo bueno era obediente, era la porción de nacionales mexicanos que aceptaba pacíficamente ser representada por los ciudadanos mexicanos de a de veras; el pueblo malo era el que no estaba gobernado por la clase de los notables locales, y esto incluía a los indios rebeldes (...) y a las temidas ‘clases ínfimas’ que no eran asimilables a través de la educación pública (Lomnitz, 2000: 139).

La conclusión más importante de lo señalado que se desprende para este capítulo es que esta fragmentación de la categoría de ciudadano se enraizaría con el tiempo en la ambivalente posición que el Estado mexicano guardó frente a la comunidad indígena: por un lado, se le consideraba una masa abyecta o genuinamente peligrosa para la vida democrática, en cuyo caso se les excluía o reprendía; por el otro, se les imaginaba como una masa indefensa y desamparada, necesitada de la acción gubernamental para finalmente poder emanciparse y formar parte de los verdaderos ciudadanos (Dawson, 1998).

En todo caso, la posibilidad de que la población indígena pasara a formar parte a cabalidad de la comunidad de ciudadanos estaba condicionada a su modernización y

compromiso general con el proyecto del Estado nacional postrevolucionario; fuera por medio del Estado, el mestizaje o la educación, pero no por la prolongación o profundización de su diferencia (Lomnitz, 2000: 136).⁵

Las mutaciones de la nación mestiza

Hasta ahora se ha afirmado que el modelo de burocracia representativa como poder se ajusta mejor a la explicación de lo sucedido con la ausencia de representación de la población indígena en el último siglo en México. Ha sido también un factor que ha contribuido a la debilidad estructural del Estado, sumado al de una población mayoritariamente pobre y aislada del centro de la vida política y social, lo que resultó en un sistema fragmentado de acceso al derecho de ciudadanía en México (Fox, 1994). En esta situación, el papel de los intermediarios fue de enorme importancia para consolidar el vínculo entre la autoridad política nacional en formación y los cacicazgos locales a los que la mayoría de las comunidades indígenas vivía sometida.

Incluso en la etapa inmediatamente posterior al conflicto revolucionario, la situación no fue del todo distinta: los caciques locales fueron reemplazados por los hombres fuertes revolucionarios, pero la representación de las comunidades continuó siendo de naturaleza indirecta y clientelar (Medina Peña, 2010: 20).

Después del periodo convulso de la lucha armada de 1910 surgieron esfuerzos mucho más explícitos para consolidar y promover el desarrollo de las comunidades in-

⁵ “Esta visión de protociudadano que debe ser elevado al nivel de ciudadano verdadero por medio de la protección del Estado, del mestizaje o la educación, y cuya condición era considerada abyecta mas no directamente peligrosa para los ciudadanos verdaderos y efectivos, contrasta con otras descripciones que ven al pueblo como más difícil de redimir y más amenazante” (Lomnitz, 2000, p. 136).

dígenas del país, que se expresaron de manera significativa en la creación de dependencias gubernamentales dedicadas específicamente a tal asunto. Sin embargo, esta misma recuperación del pasado indígena emprendida bajo el manto del nacionalismo revolucionario probó ser un arma de dos filos para las comunidades indígenas del país (y de su representación en las burocracias creadas en su nombre). Por un lado, se emprendieron esfuerzos para documentar y registrar las culturas indígenas existentes en el territorio nacional. Incluso se quiso ver en el germen de estas sociedades el reflejo primitivo del socialismo defendido por los primeros gobiernos postrevolucionarios, notablemente, el del presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940). También se emprendieron políticas de desarrollo económico y social en las comunidades originarias del país, resultando la reforma agraria quizá la de mayor envergadura (Benjamin, 1981).

Por el otro lado, la alianza nacionalista estuvo mediada por la condición del compromiso de las comunidades indígenas al proyecto de largo plazo del Estado nacional postrevolucionario, incluso a costa de lo que las hacía diferentes. La formación misma de una esfera privada de ciudadanos iguales ante la ley fue limitada por la relación corporativa que implicó la repartición de tierras a unidades sociales colectivas (y no a individuos) y a la consolidación de la hegemonía del PRI, organizado por los sectores, militar, obrero, campesino y urbano-popular (Lomnitz, 1996). En otras palabras, la posibilidad misma de la integración de las poblaciones indígenas a la comunidad nacional estuvo generalmente condicionada a su desaparición como comunidades con una cultura y una identidad aparte.

Esta operación, sólo en apariencia paradójica respecto a la identidad y las comunidades indígenas, en realidad respondió a la lógica más amplia de la formación de un nuevo modelo ciudadano alrededor de la figura del *mestizo* durante el siglo pasado. Un ejemplo podría ser el caso de

los afroamericanos, en la cultura política de Estados Unidos, para tener una idea más clara del proceso. Al igual que la comunidad afroamericana, la indígena fue definida como “el otro” respecto de la normatividad ciudadana en sus respectivos países. El ciudadano ideal era, entonces, propietario, educado, hablante de la lengua nacional y, por supuesto, parte de la ortodoxia racial de la nación, atributos que no se reconocían en los afroamericanos ni en los indígenas. Pero, a diferencia de los afroamericanos, los indígenas en México fueron postulados, luego de las primeras décadas del siglo xx, como el sujeto mismo de la nacionalidad postrevolucionaria; aunque sólo fuese como una suerte de materia prima (Lomnitz, 1996).

Empero, la idea indígena que se recuperó, no era la de los nativos de carne y hueso, sino una versión sublimada de los mismos. Así, con el propósito de completar el ciclo de su mayoría de edad civil, la población indígena tendría que ser transformada en el camino mediante la acción del Estado, la educación y la mezcla racial (Lomnitz, 1996).

La ambigüedad de esta definición de “lo indígena” y, en consecuencia, de “lo mestizo” en la construcción del sujeto nacional, está en la raíz de la también ambivalente posición del Estado frente a la representación de los intereses de la comunidad indígena (Dawson, 1998: 283 y 292). Como bien apunta Alexander S. Dawson:

Desde sus orígenes, el DAAI divide la población indígena en dos grupos: los que tienen el derecho de ser ciudadanos y los que no lo tienen. Esta división se justificó en la medida en la que se diferenciaron culturas que necesitaban tutelaje del Estado (como podrían ser los yaquis y los mayos en el norte del país, de manera específica aquellas culturas de la sierra del Centro y los grupos del sur, como los lacandones y chamulas), y los que no necesitaron una especial y focalizada

atención (las culturas con una larga historia de asimilación y contacto) (...) (Dawson, 1998: 306).

Es claro, entonces, que la línea divisoria entre lo que constituía la comunidad indígena con potencial de ingresar a la categoría de ciudadanía nacional y aquellas otras que no lo tenían dependía, en esencia, de su disposición a ser representadas según los términos estipulados por las dependencias federales creadas con ese propósito.

Incluso, como añade Dawson, se llegó a colocar en el centro de la imaginación nacionalista a un "individuo" indígena que no buscaba más las zonas grises de la competencia entre autoridades nacionales y cacicazgos locales para granjearse recursos políticos y materiales residuales, sino que era, por el contrario, artífice ya de su propio desarrollo, por su propia mano y su voluntad (p. 283).

En todo caso, lo que importa subrayar es que cualquier lógica política y de representación de las comunidades nacionales contraria a la de la consolidación del poder estatal postrevolucionaria era francamente contradictoria a lo que era percibido como legítimo por parte de los grupos políticos en ascenso:

El Estado cardenista, continúa Dawson, vislumbró la idea de que cualquier clase de autonomía permanente para los pueblos indígenas resultaba una suerte de anatema para su concepto de Estado moderno. En la nación podrían haber multi-etnias, y bajo esa perspectiva tenía que encontrar el camino para incluir a esos indígenas que quisieron ser excluidos. Aun en el amplio espectro de los programas revolucionarios y compartiendo la idea simbólica de nación, las comunidades indígenas de las amplias regiones del país, sólo podrían mantener algunos rasgos de sus identidades. Los grupos indígenas que decidieron evitar esto, serían forzados a incorporarse a la nación, bajo un sentido de comunidad (Dawson, 1998: 306).

Hacia 1917, cuando empezaba a disiparse el conflicto revolucionario, apareció la Dirección de Antropología, que marcó la creación por los gobiernos postrevolucionarios de una larga serie de dependencias públicas con el propósito explícito de promover los intereses de la población indígena como un segmento particularmente desaventajado dentro de la sociedad mexicana.

Un grupo identificable de funcionarios y antropólogos, entre ellos, Manuel Gamio, Lucio Mendieta, Carlos Basauri y Miguel Othón Mendizabal, se dedicó a promover y documentar las culturas indígenas del país, cobijados ellos por el ánimo nacionalista que germinó en esas primeras décadas del siglo pasado, impulsados por la lógica del nacionalismo mestizo ya descrito.

A la Dirección de Antropología le siguieron, en 1922, las Misiones Culturales; la Casa del Estudiante Indígena, en 1926; la Educación Socialista, en 1934; el ya mencionado Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, en 1935, así como la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), como parte del esfuerzo sostenido del gobierno federal por dar visibilidad e importancia a la cuestión del desarrollo de las comunidades indígenas de México (Dawson, 1998: 281).

Tan sólo una década después de la creación del INAH, en 1948, se creó por decreto presidencial el Instituto Nacional Indigenista (INI), para coordinar y planificar las políticas del gobierno en esta materia por más de 50 años; hasta la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que apareció en 2003, y que pasaría a tomar el lugar del INI en la Administración Pública federal, como un organismo autónomo descentralizado al que se hará referencia más adelante.

De esta manera, en el periodo postrevolucionario, y quizás en especial durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940), las comunidades indígenas que

importaron fueron imaginadas en el espacio público como sujetos que buscaban directa y personalmente colocarse al frente de su desarrollo; ya no por efecto del trabajo de propaganda de los funcionarios de las dependencias de gobierno, sino por su propia y arraigada convicción “civilizatoria”.

Es probable que precisamente en esta imagen de los indígenas se encuentre una de las claves de la cuestión de la representación indígena y las burocracias en México. Y es que:

Tanto en la representación pública de las comunidades indígenas como en su interacción con el gobierno, los etnógrafos y burócratas incrementaron su trabajo de asesoría a los representantes de esas comunidades, para que la ayuda gubernamental se incrementara, como si las demandas de esas comunidades fueran realmente hechas de manera directa por ellos. De esta forma lo que lograron fue limitar y quitar la autoridad de las voces de los propios indígenas. Los “indigenistas” muchas veces dieron la impresión de que eran los propios indígenas los que estaban dirigiéndose de manera directa al ejecutivo mexicano o al público en general (Dawson, 1998: 304).

En estas circunstancias es fácil entender entonces por qué el asunto de la representación pasiva o descriptiva, en contraste con el de la representación activa (que tuvo lugar en dependencias tales como el INAH o, tras su creación, el INI), nunca se planteó realmente como un problema (que necesitara solución) en el espacio público. Si los antropólogos “oficiales” y burócratas del gobierno transmitían de manera transparente y fidedigna (y, por si fuera poco, autorizada y científica) las demandas de los indígenas, ¿para qué tomarse la “molestia” de incluirlos a ellos mismos como oficiales de gobierno?

La burocracia representativa en México hoy

Hacia finales del siglo xx, la cuestión de la representación indígena habría de sufrir profundas transformaciones,

aunque no desvinculadas del todo de los procesos discutidos en páginas anteriores. Interesa subrayar los cambios que al parecer están directamente vinculados con este asunto. En primer lugar aparecería el efecto de la prominencia del discurso del desarrollo humano sustentable, materializado, entre otros asuntos, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (2007), en la que México participó. Y el efecto de las reformas al sistema administrativo mexicano en la última década, reformas influidas en buena medida, aunque no únicamente, por la Nueva Gerencia Pública, con las que el perfil de la burocracia representativa en México se modificó de forma drástica. Esto se manifiesta, de manera visible en el papel de la dependencia encargada en la actualidad de la población indígena en la Administración federal: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En segundo lugar, es importante reflexionar sobre un actor relevante en la escena política después de la apertura del sistema político en estos años: lo que de manera por demás imprecisa ha dado en llamarse “la sociedad civil”. Una categoría difusa en que también caben aquellos que buscan la libertad de empresa, que los que buscan incluir nuevos sujetos políticos en la participación democrática. Es evidente que, en todo caso, estas piezas del rompecabezas conforman el conjunto más relevante en México del debate de la representación indígena en el gobierno (el término mismo de la burocracia representativa es poco o nada utilizado en las discusiones académicas o en los medios de comunicación).

De esta manera, los esfuerzos realizados para promover los intereses y oportunidades de los indígenas desde la burocracia estuvieron concentrados en lo que se conoce como representación activa de los indígenas.⁶ En la imaginación

⁶ Los atributos de la burocracia representativa activa no deben ser por supuesto desestimados. Hong-Hai Lim (2006), por ejemplo,

mestiza de la nación, los indígenas no podían preservar su integridad étnica y cultural si en verdad deseaban incorporarse a las filas del Estado postrevolucionario.

Para concluir habría que añadir que el desarrollo del debate intelectual y académico en México sobre este tema se ha estructurado más en líneas generales en los ejes de la filosofía política liberal contemporánea y lo que se conoce como “la persuasión multicultural”.

La CDI fue creada como un organismo autónomo en 2003, durante el gobierno del presidente Vicente Fox, para reemplazar al Instituto Nacional Indigenista, con casi medio siglo de vida. La creación de este organismo respondió, a su vez, a las modificaciones en el Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos introducidas dos años antes, en 2001, en donde se reconoce la pluriculturalidad de la nación mexicana, y donde se estipula que son los pueblos indígenas (y los individuos que la conforman) los que deben ser los interlocutores principales (y corresponsables) de la acción pública orientada a su desarrollo integral (CDI, 2010: 15).⁷

argumenta que el dilema entre representación activa y representación pasiva (y sus consecuencias para los valores de eficiencia y neutralidad burocrática) debe tomar muy en serio los “costos” asociados a la parcialidad derivada de las políticas de acción afirmativa en la burocracia.

⁷ En el mismo Artículo 2o. [además del 9o. y 26 de la CPEUM, el 6o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el 2o. de la propia Ley de la CDI] se estipula que los pueblos indígenas (y los individuos que los conforman) deben ser los interlocutores principales (y corresponsables) de la acción pública orientada a su desarrollo integral (CDI, 2009, p. 15). La forma en que la CDI ha decidido dar cauce a estos derechos y obligaciones es mediante la figura de la consulta.

Importa señalar que el mismo Artículo 2o. constitucional dispone que son las legislaturas estatales las que están facultadas para legislar en materia de derechos indígenas. De este modo, existe un reto significativo en el momento de armonizar las disposiciones federales con las constituciones locales, tan sólo en el hecho básico de la definición y

En líneas generales, la actividad de la CDI se articula a partir de cinco ejes, a saber: 1) derechos indígenas, 2) superación de rezagos (socioeconómicos) y desarrollo con identidad, 3) reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística del país, 4) participación y consulta para una democracia efectiva y 5) gestión institucional para un país cultural y lingüísticamente diverso (CDI, 2010: 12).

De hecho, en la propia Administración Pública mexicana aparece la idea de que existe un consenso en torno a la necesidad de reconocer a la población indígena como sujeto de las políticas públicas, no sólo desde la CDI sino de todas las dependencias que la conforman (emulándose con el establecimiento de los criterios transversales de evaluación de políticas para las mujeres y los individuos con capacidades diferentes):

La mejora de la gestión institucional asociada a la atención a la población indígena, requiere un esfuerzo adicional al interior pues impulsa a todas las instituciones [del gobierno federal] a visualizar a la población indígena en registros administrativos y en estadísticas, enfocando sus acciones con criterios de diversidad cultural, lingüística y de equidad, incluyendo elementos que den *pertinencia cultural* a sus acciones (CDI, 2010: 13).

los criterios para identificar ciertos grupos sociales como comunidades indígenas y, por tanto, sujetos de los derechos otorgados a esta población en particular (CDI, 2009: 21). Los estados que modificaron sus constituciones luego de la reforma del Artículo 2o. en el año 2001 son: Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Otras ocho entidades ya habían modificado su constitución antes de la reforma, éstas son: Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Hay, además, 19 legislaciones locales que ya regulan derechos indígenas (CDI, 2009: 18).

Con la misma intención se estableció el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012 (PDPI), que también tiene su fundamento legal en el apartado B del Artículo 2o. constitucional, donde se establece que la superación de los rezagos económicos y sociales de los pueblos y comunidades indígenas son responsabilidad de las instituciones del Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno.⁸

Como parte de la estrategia del PDPI en materia de participación de las comunidades indígenas en las políticas de desarrollo, en 2005 se constituyó el Sistema de Consulta Indígena, que consistió en una metodología que orienta a los funcionarios públicos para la organización y la gerencia de consultas a pueblos y comunidades indígenas en temas diversos y de importancia estratégica. El propósito principal del sistema de consultas, se entiende, es el de incluir a los pueblos indígenas como participantes corresponsables de su desarrollo (CDI, 2010: 16).

Por otro lado, se ha desarrollado, desde 2003, una herramienta conocida como Presupuesto Federal para la Atención a Población Indígena, también identificado como Presupuesto Consolidado para Pueblos Indígenas, que tiene como objetivo someter a revisión la cuantía de presupuesto, acciones y programas que cada dependencia de la Administración Pública Federal destina al desarrollo indígena (CDI, 2010: 20-21).

⁸ En este sentido, en el año 2007 se convocó a una serie de dependencias y entidades federales a participar en la definición de estrategias y líneas de acción que luego pasarían a conformar el PDPI. Las dependencias federales invitadas fueron: Segob, Sedesol, SFP, SCT, STPS, Semarnat, Sagarpa, SEP, SSA, Sectur y la SRA. También participaron las entidades y los órganos desconcentrados siguientes: Cenapred, Conapo, Conapred, INAFED, Conamp, Conagua, Conafor, IMTA, Conafe, Conaculta, INALI, IMSS y la PA (CDI, 2009, 12).

Lo que parece fundamental sobre lo expuesto es que, en la visión de la burocracia mexicana respecto a las minorías étnicas, se trata de un ejemplo claro de representación activa, en el que no hay ningún indicio de concederle importancia al hecho de contar con funcionarios públicos indígenas, que sean, dadas sus características étnicas y culturales, similares a las de los ciudadanos a los que representan. Las razones para esta lógica de representación ya fueron discutidas en los apartados anteriores.

Empero, esta omisión es importante porque desde varios enfoques, incluido el de la teoría liberal contemporánea del Estado (John Rawls, por ejemplo), la representación pasiva *es en sí un derecho democrático*. Esto es importante no sólo por la expectativa de aumentar la sensibilidad (y acciones equitativas) de la burocracia con respecto a los ciudadanos que representan, sino por sus consecuencias en el espacio público en general, en términos de legitimidad democrática y de movilización social y política (Lim, 2006).

De ahí que el principal reto del sistema de consultas es el de identificar y reconocer interlocutores legítimos y autorizados en las comunidades indígenas.

Sin embargo, la práctica de la consulta constituye un reto especialmente delicado en la interlocución entre el Estado y los pueblos indígenas para el diseño y ejecución de políticas públicas, entre otras razones, porque éstos constituyen un conjunto diverso y heterogéneo, dentro del que no resulta fácil ubicar un representante único de interlocución, o bien una representación unificada de cada uno de los pueblos o comunidades indígenas. (CDI, 2010: 16)

Existe, además, otra dificultad quizá básica pero medular en la relación de representación entre burocracias y la población indígena. En México, hoy día, no hay registro alguno de estadísticas oficiales sobre los funcionarios públicos

provenientes de minorías étnicas o culturales. Por supuesto que hay individuos con estas características, esto es, indígenas y con cargos públicos, no sólo en las dependencias gubernamentales, como la CDI y sus ramificaciones locales, sino en varias otras instancias de gobierno, en la hacienda pública o el fomento turístico, por ejemplo. Lo que importa es que esta presencia de las minorías en cargos públicos no es *visible* y es un síntoma y una contundente evidencia de la ausencia del tema de la representación pasiva en la agenda pública. De hecho, entre las mayores dificultades que se identifican en el desarrollo de las poblaciones y comunidades indígenas es una de las más sutiles, pero son fundamentales los lazos entre el Estado y sus ciudadanos: saber cuántos son, quiénes son y en qué condiciones se encuentran.

Esta ausencia de estadística sobre los funcionarios indígenas en el gobierno, importante por sí misma, va de la mano con la complicada historia de los propios censos poblacionales con respecto a la estimación de la población indígena del país:

[L]os Censos de 1895, 1900 y 1910 agruparon a la población que habla una lengua indígena, y en los Censos de 1940 y 1950 se introdujeron algunas variables culturales para ubicar mejor el volumen de la población indígena. Sin embargo, los datos que arrojaron estas variables marcaban a una población cuatro veces mayor que el número de personas monolingües y bilingües, dando lugar a que esta propuesta se abandonara y se limitara a mantener a la lengua como variable única para ubicar a la población indígena, hasta que en el XII Censo de la Población y la Vivienda de 2000 se incluyó el criterio de pertenencia en el cuestionario ampliado (CDI, 2010: 19).

Como se deriva de lo expuesto, el problema principal consistió en tener claro un indicador relativamente sencillo

y fácil de utilizar, en este caso, la lengua, para diferenciar a la población indígena de la que no lo es. El problema fue, precisamente, que la lengua no es siempre un indicador efectivo de si una persona se considera a sí misma indígena o no; especialmente en un país como México, donde el proceso de mestizaje ha cuestionado la estrechez de esta categoría. De este modo, se podría ignorar cualquier tipo de lengua indígena y aún así continuar considerándose indígena, o, viceversa, hablar una lengua indígena y no considerarse miembro de las comunidades originales.

Una dificultad en las mediciones de la población indígena que se suma a lo anterior tiene que ver también con la lengua. Básicamente, se refiere a la barrera lingüística que se interpone entre el personal que levanta el censo en localidades dispersas y remotas, y que con frecuencia no habla la lengua predominante de la zona en la que opera, y las poblaciones indígenas.

Finalmente, es importante tener en mente el hecho de que asumirse como indígena en el proceso de un censo oficial es todavía una decisión que algunos individuos podrían considerar como negativa o francamente humillante (CDI, 2010: 19). Este último hecho sintetiza una larga historia de segregación y abusos que no es fácil de obviar y que, sin duda, queda fuera del ámbito de la información estadística.

Además del esfuerzo básico por conocer cuántos individuos de comunidades indígenas hay en el país, hace falta más, mucho más, para que esta información resulte socialmente útil en México.

Fue hasta finales de la década de los ochenta cuando se realizaron los primeros esfuerzos por vincular la información obtenida en el Censo de 1980 para realizar análisis sociodemográficos de los municipios que contaban con 70% o más de indígenas entre sus pobladores (CDI, 2010: 20). Años después, el INI desarrolló una propuesta de indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, basada en el

Censo de 1990, que partía de ubicar a la población indígena en sus municipios de residencia, y clasificarlos según su volumen, con el propósito de analizar las condiciones de rezago social de los mismos.

El último esfuerzo en este sentido fue realizado con los datos del Censo del año 2000, en que, en coordinación con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la CDI desarrolló el Sistema Nacional de Indicadores Sobre Población Indígena de México, que incluye información estadística sobre acceso a servicios de salud, agua, electricidad, comunicaciones y vivienda.

A partir de este estudio reciente es posible darse cuenta de que, como lo mencionábamos al inicio, si bien ha habido una mejora de las condiciones de vida de la población indígena en México durante las últimas décadas, hay todavía asimetrías que están sistemáticamente relacionadas con el hecho de pertenecer a la población indígena (CDI, 2006). De ahí que, por ejemplo, la asistencia escolar de los niños indígenas de entre 6 y 14 años es ligeramente inferior (91.5%) a la del resto del país (94.7%). En la población indígena, la asistencia escolar para este rango de edad aumentó en 4.5% durante el periodo 2000-2005; los datos refieren al hecho de que este aumento fue ligeramente más alto entre las mujeres (5.2%). Sin embargo, aparece un contraste mucho más marcado en las diferencias entre la población indígena y la del resto del país en los niveles de educación media superior y superior. Por ejemplo, en 2005 la asistencia de indígenas a instituciones de educación superior era de apenas 275 268 personas, mientras que para el resto de la población en ese mismo año ascendió a 9 091 209 individuos.

En una dimensión más básica, el rezago educacional de la población indígena también es claro en términos de la población de entre 15 y 64 años analfabeta. Mientras que para el año 2005 el porcentaje de este rango de edad

considerada analfabeta era de 6.3 para la población no hablante de lenguas indígenas, en la población indígena esta cifra ascendió a 21.6. También es cierto que la mayoría de la población indígena, 72% en el año 2005, no contaba con acceso a los servicios públicos de salud, que contrasta con el 49.8% del resto de la población que se encontraba en una situación similar. Rezagos similares tienen lugar en términos del acceso a otros servicios públicos, como al agua entubada en casa, el drenaje y el piso de cemento, por ejemplo, así como a otros bienes que pueden considerarse esenciales para formar parte integral de una sociedad, como a la televisión, a la computadora o Internet.

Por otro lado, también se sabe que los grandes núcleos de población indígena siguen concentrados en estados como Chiapas, Oaxaca y Yucatán, aunque es en estados como Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Zacatecas donde se registran las tasas más altas de crecimiento de la población indígena, superiores a 10%. Aunque es cierto que la mayoría de la población indígena vive fuera de los grandes centros urbanos del país, una porción muy importante (17.1%) habita en dos de las mayores ciudades del país, Monterrey y Guadalajara, y el centro turístico más importante del sudeste mexicano, Cancún, Quintana Roo. También es importante mencionar que hay desplazamientos fuera del lugar de origen de la población indígena que están cambiando el perfil demográfico, el orden social y las relaciones de reciprocidad y autoridad de ésta. Esto sucede en especial en entidades como Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, todas con tasas de migración superiores a 15% con respecto a su población local.

Otro hecho revelador sobre la información gubernamental con respecto a la población indígena es que los programas y políticas públicas de la administración pública en México no poseen información que permita contar, iden-

tificar y distinguir a la población indígena que se beneficia de los mismos.

En este sentido interesa apuntar que esta omisión es exclusiva en el caso de las minorías étnicas; en el de las mujeres y los ciudadanos “con capacidades diferentes”, se cuenta, ya lo hemos dicho, con criterios de evaluación transversal en las distintas dependencias gubernamentales, que están incluidos en el Sistema de Evaluación del Desempeño en el ámbito federal.

A decir de la propia CDI: “En la actualidad no sabemos con precisión quiénes y cuántos indígenas se benefician con los programas sociales y si los cambios en sus condiciones de vida obedecen a la acción de las instituciones públicas” (CDI, 2009: 20).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En el espacio público mexicano parecen convivir de manera poco clara, especialmente en lo que se refiere a la población indígena, dos lenguajes políticos: el de la transición democrática (y la sociedad civil) y el de la persuasión multicultural, lo que da como resultado que por momentos parecen entremezclarse en un solo lenguaje, el de la *ciudadanización*.

El auge de la Nueva Gerencia Pública en las reformas a la Administración Pública mexicana ha alimentado una concepción de la ciudadanía fundada en un pacto democrático inclusivo pero que, por este mismo efecto, trivializa las diferencias sustantivas entre los distintos segmentos ciudadanos:

Comenzó a usarse un lenguaje técnico, que ya no se dirigía al pueblo, ni siquiera a la nación, sino a la sociedad [civil...] Era un lenguaje que... hacía falta para explicar que se reduciría el gasto social, que el gobierno no podía con todo, que había que acostumbrarse a la austeridad, y cada quien

tenía que hacerse “corresponsable” de su destino. Tal vez lo más llamativo en términos políticos fuese la invención del verbo *ciudadanizar* como fórmula que significaba casi purificar, es decir, limpiar al Estado de política (Escalante, 2006: 31-32).

Parece que en estas posturas se distingue otra de las claves de la representación burocrática de los indígenas, en particular en lo que se refiere a su representación *pasiva* o *descriptiva*. Y es que, como Groenveld y Van de Walle (2010) apuntan, en el corazón de la Nueva Gerencia Pública está la gerencia de recursos humanos como principal mecanismo para mejorar el desempeño de las organizaciones públicas. Sin embargo, en este mismo modelo de recursos humanos, la diferencia étnica y cultural no es en sí misma un factor relevante para valorar al personal burocrático: “This individual worker [el funcionario público, según la NGP] has no body, gender, race or age” (p. 248).

A este modelo de burocracia representativa es a lo que los mismos autores llaman *modelo de burocracia representativa como diversidad*, en donde no se desarrollan argumentos morales o políticos para que las minorías étnicas ocupen puestos públicos de influencia, sino que la diversidad se entiende como una forma (gerencial) para incrementar la eficiencia de la organización, y nada más.

Esta visión sobre las diferencias étnicas y sociales tiene similitudes importantes con el lenguaje de la “ciudadanización” que se mencionó, en donde el rasgo distintivo, pero problemático, es la sustitución del lenguaje de los derechos y la ciudadanía (de la tradición liberal clásica) por el de las relaciones mercantiles, el lenguaje propiamente privado de la eficiencia y la rentabilidad (Escalante, 2006: 33). Así, en el Estado mexicano parecen convivir al tiempo, y no siempre en concierto, distintas lógicas de representación en lo que se refiere a la población indígena. Por un lado existe

una explícita preocupación de las dependencias como la CDI por integrar en la agenda pública un desarrollo económico y social con un perfil de “pertinencia cultural”, que dé cuenta de las diferencias y oportunidades de los distintos grupos étnicos de la población indígena. Por el otro lado, el discurso más generalizado en la administración pública mexicana —no sólo en términos de valores, sino de prácticas materiales cotidianas— de eficiencia y rentabilidad parece subordinar las diferencias culturales en una concepción de ciudadanía no siempre atenta a las diferencias reales y sistemáticas entre las comunidades indígenas y el resto de la población en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J.D. y B. A. Rockman (1998), “Mandates or Mandariens? Control and Discretion in the Modern Administrative States”, *Public Administration Review*, 48: 606-612.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2000), *La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia*, Derechos sociales y derechos de las minorías, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México: Límites de las *Policy Sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, 1405-1479.
- Coleman Seldon, Sally, Jeffrey Brudney y J. Edward Ke-lough (1998), “Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory”, *American Journal of Political Science*, 42: 717-744.
- Coleman Seldon, Sally (1997), *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in Government Agencies*, Nueva York, M. E. Sharpe.

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2010), *Acciones de gobierno para el desarrollo de los pueblos indígenas. Informe 2009*, México, CDI.
- Dawson, Alexander S. (1998), "From Models for the Nation to Model Citizens: Indigenismo and the 'Revindication' of the Mexican Indian, 1920-1940", *Journal of Latin American Studies*, 30: 279-308.
- Escalante, Fernando (2006), "México, fin de siglo", en Héctor Aguilar Camín (ed.), *Pensar en México*, México, FCE, pp. 19-36.
- ____ (2009), *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de moral pública*, México, El Colegio de México.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46: 151-184.
- Groeneveld, Sandra y Steven Van de Walle (2010), "A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity", *International Review of Administrative Sciences*, 76: 239-258.
- Lim, Hong-Hai (2006), "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation". *Public Administration Review*, 66: 193-204.
- Lomnitz, Claudio (1996), "La insoportable levedad", *Fractal*. Retrieved from: <http://www.fractal.com.mx/>.
- ____ (2000), "La construcción de la ciudadanía en México", *Metapolítica*, 15: 128-149.
- Medina Peña, Luis (2010), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, FCE.
- Pitkin, Hannah, (1972). *The Concept of Representation*, California, University of California Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Informe sobre el desarrollo humanos de los*

- Pueblos Indígenas de México*. México, Organización de las Naciones Unidas y CDI.
- Villoro, Luis (2005), *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2010), *Los retos de la sociedad por venir*, México, FCE.
- Powell, John Duncan (1970), Peasant Society and Clientelist Politics, *American Political Science Review*, 64: 411-425.
- Theobald, Nick y Donald Haider-Markel (2009), "Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions between Citizens and Police", *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 409-426.
- Wise, Lois R. (2003), "Representative Bureaucracy", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE, pp. 343-353.

IV. ¿CAMBIO O PARÁLISIS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA?*

¿REFORMAS FALLIDAS?

Este capítulo tiene el propósito de analizar los esfuerzos de reforma administrativa emprendidos por las dos últimas administraciones en México (2000-2010), procesos de alcances distintos, pero con resultados similares, pues en ambos gobiernos quedaron muy por debajo de las expectativas generadas. Las diferencias en las propuestas, en su dimensión y alcances, distinguen a los periodos de Vicente Fox y de Felipe Calderón en esta materia, a pesar de que ambos salieron de las filas del mismo partido, el Partido Acción Nacional (PAN). En el caso del primero, el de Vicente Fox, se planteó una ambiciosa reforma que se explica en términos del cambio prometido en muchos órdenes de la vida nacional, resultado de la llegada de una opción política distinta a la que había venido rigiendo el país durante las últimas décadas. De ahí que se planteara

* Este trabajo se publicó con el título "Cambio o parálisis en la administración pública mexicana", en *¿Transformación, lo mismo de siempre, o progreso lento y con tropiezos? Reformas recientes al Sector Público en México*, Miguel Ángel Valverde Loya y Mary Hilderbrand (eds.), México, EGAP, Tecnológico de Monterrey, Harvard Kennedy School, Porrúa, 2012.

cambiar en muchos frentes y destacar aspectos poco visibles en los gobiernos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó todos esos años, como combatir la opacidad que marcó los procesos de decisión gubernamental y favorecer que la ciudadanía tuviera una presencia más activa, cuando menos otorgándole el derecho de solicitar información de carácter público. Sin embargo, ya hacia finales del mandato del presidente Vicente Fox (2000-2006) resultaba evidente que la ambiciosa reforma administrativa puesta en marcha al inicio del sexenio, destinada a la creación de un Estado más democrático y orientado hacia los resultados, no había tenido el éxito esperado. En buena medida, como se buscará explicar aquí, esta situación se debió a una combinación de factores entre los que destacan, por una parte, la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma y, por otra, la falta de un liderazgo político e institucional suficientemente fuerte para afrontar los altos costos que una operación de esta magnitud implicaba, a pesar de que, en alguna medida estuvo liderada por uno de los hombres más cercanos al presidente.

Además de la última parte del periodo del presidente Fox, también se analizan los esfuerzos de reforma que tuvieron lugar durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, surgido también, como se mencionó, de las filas del Partido Acción Nacional (PAN), y que asumió el cargo a partir de diciembre de 2006. En el caso del sexenio del presidente Calderón, la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno anterior, además de que en los años subsecuentes estuvo marcada por una de las crisis económicas y financieras más adversas y complejas de México y del mundo entero, lo que disminuyó aún más el grado de atención gubernamental. Para este momento es clara la situación de crisis en medio de otra

interna de dimensiones escandalosas, debido a la creciente presencia del crimen organizado y el tráfico de drogas, lo que generó grados de inseguridad desconocidos e intolerables para México, e implicó grandes retos y dificultades para el gobierno mexicano en general, pero en particular para la agenda de mejora administrativa; a tal grado que, como se verá en el apartado correspondiente, ésta terminó por ceder ante la llamada política de austeridad de los últimos años, definida en lo esencial por la reducción de gastos de operación y nómina, y no en una propuesta administrativa integral.

En la discusión que se hace en este capítulo acerca de los dos periodos es importante señalar un modelo de análisis subyacente: el de la economía política. El acento está puesto en entender los esfuerzos de reforma administrativa de los años recientes como un proceso general de cambios dentro del mismo gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos de gobierno del Estado mexicano. El supuesto básico, entonces, es que “los cambios administrativos significativos redistribuyen los recursos de poder” y, en particular, que este tipo de reformas implica un cambio sensible en el equilibrio entre los funcionarios electos y las burocracias.¹ Esta postura se sustenta en la literatura reciente sobre reformas administrativas en México que ha desarrollado una perspectiva crítica con respecto a los supuestos y principios de la Nueva Ges-

¹ “... the Mexican experience highlights the fact that, in the context of limited democratic development (as in Mexico prior to the elections of 2000), administrative reform is inevitably linked to fundamental political changes”, David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in development countries*, North-South Carolina Press, 2003:151.

tión Pública (NGP) en relación con la experiencia propia del país. En el caso mexicano es importante tomar en cuenta que la tradición estuvo anclada en un solo partido político que limitó un sistema administrativo que contó con poca o nula autonomía.² Empero, esta crítica a la NGP no se ha emprendido con el ánimo de negar las aportaciones en la teoría y la práctica propias de esta tendencia; más bien, se ha buscado identificar con claridad cuáles son los beneficios, pero también los retos y nuevos problemas que esta corriente administrativa implica para la Administración Pública en México.

En otras palabras, la pregunta no es más: ¿cuáles son las taras y deficiencias del aparato administrativo en el país que impiden que México se sume a la oleada internacional de reformas orientadas por el nuevo paradigma de la NGP?, sino, de manera más generosa, ¿qué es posible aprender de la NGP para fortalecer las capacidades de la Administración Pública en México y así mejorar el bienestar de los ciudadanos? Al respecto, apunta David Arellano Gault:

La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja Administración Pública, o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas (*sic*) de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en nuestras condiciones.³

En primer lugar, se ha insistido en que la NGP no es en esencia una opción radicalmente distinta para analizar la

² David Arellano Gault, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 23: 12, 2002.

³ *Ibidem*: 13.

Administración Pública ni, en todo caso, un corpus integrado de teorías y prácticas administrativas, sino que se trata, más bien, de una recreación de los problemas gubernamentales a la luz de las nuevas posibilidades sociales y tecnológicas propias de nuestro siglo.⁴ Lo importante aquí no es menospreciar las innovaciones efectivas de la NGP, tanto como subrayar el hecho de que el uso de las nuevas tecnologías de la información, así como el fortalecimiento de prácticas como la dirección basada en resultados y la medición de impactos, entre otras, no van necesariamente en contra de la lógica administrativa weberiana, sino todo lo contrario: la fortalecen.⁵ Un apunte que ha de tomarse en cuenta en el caso de una Administración Pública como la mexicana, en donde queda pendiente el fortalecimiento de sus funciones de mando y desempeño tanto institucional como el de sus funcionarios.

Un segundo señalamiento en la literatura reciente ha consistido en destacar el hecho de que las reformas administrativas ocurridas en México durante las últimas décadas no han sido, como se ha querido pensar en ocasiones, una expresión más de la oleada internacional de reformas gerencialistas que predominaron en los años noventa del siglo que terminó.⁶ Al contrario: las posibilidades y limitaciones de las reformas en México estuvieron significativamente vinculadas con procesos internos de liberalización económica y democratización política.⁷ Como ya se ha apuntado aquí, las reformas administrativas

⁴ *Ibidem*: 1.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ Véase Donald E. Klinger, "South of the Border": Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today", *The American Review of Public Administration*, 30, 2000.

⁷ Guillermo M. Cejudo, "Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of the New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, V. 74, 2008: 111-127.

recientes han sido, en la mayoría de los casos, someros esfuerzos de reorganización interna que no han afectado la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público, ni tampoco han aumentado la autonomía de las agencias públicas o se ha logrado introducir mecanismos de mercado en la Administración Pública en su conjunto. Lo que interesa aquí es resaltar que las reformas administrativas en México que se han inspirado en la NGP no han sido estrategias premeditadas de innovación, tanto como resultado de decisiones incrementales y contingentes, impulsadas por fuentes diversas de cambio:⁸ desde el programa de reducción gubernamental de la década de los ochenta, como el incremento de la participación de la sociedad civil, los medios de comunicación y, notablemente, el Congreso; sin olvidar los efectos de la más reciente crisis financiera, que nos es inmediatamente relevante.⁹

Finalmente, es importante notar que la atención que se presta a los factores internos involucrados en las reformas administrativas en México transluce, a la vez, mayor vocación por los estudios comparados en la materia. De lo que se trata, entonces, no es de destacar las peculiaridades del caso mexicano para aislarlo de lo que ocurre en otras partes del mundo. Todo lo contrario: la agenda de investigación sobre el tema en México busca resaltar el hecho de que las reformas gerencialistas ocurren en entornos institucionales más diversos y complejos de los que se contemplan en un conjunto limitado de casos, como el de Nueva Zelanda, Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo. La pregunta es, entonces, ¿qué sucede con las reformas gerencialistas

⁸ Véase Mauricio Dussauge, "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review*, v. 9, 1, 2008.

⁹ *Ibidem*: 123.

en entornos de sociedades fuertes pero estados débiles?¹⁰ En este sentido, se investigan las relaciones entre la estabilidad de las reformas administrativas con propiedades institucionales como el grado de autonomía entre funcionarios y elites políticas, el grado de fragmentación del sistema de partidos nacional, el de centralización del partido en el gobierno, así como la relación entre el Poder Ejecutivo y los sindicatos de empleados públicos.¹¹ La investigación referente a reformas administrativas en México también ha tendido a incluir nuevos ámbitos y sujetos de investigación; en este sentido, no ha pasado inadvertido el relativo aislamiento de las burocracias estatales y municipales en los esfuerzos de modernización administrativa, no obstante la acelerada profesionalización de algunos de sus cuadros abocados al desarrollo urbano e industrial.¹² En otras palabras, se trata de entender las reformas administrativas como interacciones de poder en las que participan tanto políticos y servidores públicos de diversos ámbitos, los medios masivos de comunicación, así como académicos, legisladores y los mismos ciudadanos.¹³ La reforma del servicio burocrático emprendida en el gobierno del ex presidente Fox, por ejemplo, es una modificación que, más allá de su

¹⁰ Véase Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 1988, esp. "States and Societies", pp. 3-44.

¹¹ David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán, "Stalled Administrative Reforms in the Mexican State", *op. cit.*, 23-24.

¹² Juan Pablo Guerrero Amparán, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", mimeo, CIDE, 1998, p. 43.

¹³ Para mayor información al respecto, véase: Mauricio Dussauge Laguna, "La literatura comparada sobre reformas administrativas", *Gestión y política pública*, vol. XVIII, 2, 2008, p. 450; Guy Peters, *The Future of Governing*, 2a. ed., Lawrence, University of Kansas Press, 2001, y Christopher Hood y Martin Lodge, *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford University Press, 2006.

importancia relativa, implica la transformación de una de las prerrogativas del partido en el poder históricamente más poderosas; esto es, la capacidad de premiar y castigar mediante la asignación de puestos públicos.

De ahí que sea conveniente hacer hincapié en que una de las claves del análisis que sigue es la dimensión temporal. Como en cualquier otro intercambio político, el relativo éxito o fracaso de las reformas administrativas de estos periodos dependió de su capacidad de poner en marcha varias modificaciones gubernamentales a lo largo de distintas épocas en el tiempo o de manera simultánea, en particular en el periodo del presidente Fox. En muchos casos, como se verá más adelante, fue precisamente la incapacidad de prever las consecuencias, por momentos perversas, de cada uno de los elementos de las reformas administrativas sobre el resto, lo que resultó en efectos negativos en el resultado global de la reforma.

En este sentido, resulta importante insistir en que el reto más complejo característico de las reformas de los últimos años fue, sin lugar a dudas, la creación de un grupo claro y sostenido de ganadores, fuera y dentro de los aparatos de gobierno, capaz de afrontar los altos costos de la reforma, así como la oposición de aquellos que resultaron afectados por ésta, como podrían haber sido el de los propios funcionarios y sobre grupos dentro de la sociedad que había presionado para contar con, por ejemplo, una Administración más transparente. En el caso de estas reformas se trató, entonces, de construir nuevos equilibrios; tarea que implicaba una definitiva capacidad de liderazgo y de estrategia que lograra la distribución de los beneficios, costos y riesgos en el tiempo y entre distintos grupos de actores. Como se verá más adelante, estos elementos muchas veces no estuvieron presentes en los esfuerzos de reforma.

Todavía más, a la dificultad natural del proceso de reforma administrativa se suma el hecho de que los modelos

de cambio administrativo introducidos en México en estos últimos años fueron de distinta naturaleza. Por un lado, las reformas de clásico cuño weberiano, como la profesionalización del servicio burocrático y, por el otro, reformas más típicamente gerenciales, como la evaluación del desempeño a partir de resultados o la desregulación de servicios y trámites. Esta superposición de modelos de reforma implicó serias dificultades a la hora de poner en práctica las distintas medidas de mejora gubernamental, al punto de que, en algunos casos, se obstaculizaron unas a otras.¹⁴

De esta manera, la política de austeridad puesta en marcha por el presidente Calderón en el último periodo, que se discute hacia el final del capítulo, es muestra, precisamente, de la incapacidad de crear una fuente de apoyo alrededor de la agenda de reforma tan amplia como para sobrellevar periodos críticos, como el que representó la crisis económica internacional. Así, el interés puesto en la reducción de costos de operación y nómina de la política de austeridad no fue en ningún caso una alternativa seria de mejora gubernamental, sino un mero conjunto de medidas destinadas a ahorrar recursos en el marco de una severa reducción de los recursos fiscales y económicos del gobierno. Quizás una de las decisiones más sintomáticas en este sentido fue la propuesta, finalmente no llevada a cabo, de eliminar la Secretaría de la Función Pública, que tenía entre sus tareas principales la continuidad y la mejora de la gestión del gobierno mexicano. Empero, en ella nunca se consideró siquiera reasignar esas funciones a ninguna otra dependencia.

¹⁴ Para mayor información sobre el tema, véase Juan Pablo Guerrero, "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001, Cuadernos de Trabajo.

Como se señaló, en la primera parte del capítulo se discute el desempeño y el papel de las reformas administrativas en la última mitad del gobierno de Vicente Fox. Se insiste, sobre todo, en los costos y las desventajas acarreados por un programa de modernización tan ambicioso y diverso que, sin embargo, no se acompañó del indispensable liderazgo político e institucional, ni de su puesta en marcha con base en un calendario estratégico, análisis que ya había sido sugerido por otros autores.¹⁵

En la segunda sección del capítulo se analizan los primeros años del gobierno de Felipe Calderón. Se estudia la manera en que la agenda de modernización terminó por dar paso a la estrategia de austeridad ya mencionada, en el marco de la crisis económica internacional. La estrategia, como se señala más adelante, no fue definida con claridad ni en sus propósitos ni en sus métodos; se limitó a operar la "racionalización" del gasto público, lo que implicó severas medidas de reajuste y recorte de gastos de distinta naturaleza. En ambos apartados se intenta hacer hincapié tanto en las expectativas que ambas propuestas de reforma generaron en el origen, así como en los problemas que se tuvieron que sortear en su puesta en marcha y sus resultados.

Por último, en las conclusiones se discute la manera en que, en el pasado reciente, la introducción simultánea de distintos modelos de reforma, el gerencial y la burocrática, por ejemplo, ha tenido como consecuencia el subestimar los costos de oportunidad de cada alternativa, la dificultad de su instrumentación y los riesgos, lo que ha impedido elaborar una secuencia estratégica y productiva, capaz de sostener la modernización administrativa en el largo plazo y así, de manera efectiva, producir cambios sustanciales en la forma en que la Administración Pública mexicana de hoy gobierna y sirve a los ciudadanos.

¹⁵ *Idem.*

UNA AMBICIOSA PROPUESTA
MODERNIZADORA

Hacia la última mitad del gobierno de Vicente Fox (2003-2006), los avances obtenidos por las reformas administrativas que se impulsaron vigorosamente al inicio del sexenio como parte de una estrategia más amplia referida al anunciado cambio democrático, podrían calificarse, al menos, de ambiguos, pero siempre quedando por debajo de las expectativas generadas. Por un lado, se habían logrado transformaciones indiscutiblemente relevantes, como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, o la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con las que el sector público afirmaba su voluntad de desarrollarse profesionalmente, mediante criterios de mérito y capacidades, y de esta forma darle continuidad a los programas de gobierno a pesar de los cambios de liderazgo político asociados con los ciclos electorales. Por otro lado, la mayoría de las propuestas planteadas por el presidente Fox; promovidas en un inicio por la Oficina de la Innovación Gubernamental (OIG) y en un segundo momento por la Secretaría de la Función Pública (SFP), por medio de la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG), fue perdiendo fuerza, al punto de que, en algunos casos, se optó por su desaparición.¹⁶ Esta situación contradicto-

¹⁶ En un primer momento, con la intención de dar coherencia a la labor gubernamental y facilitar la colaboración entre distintas agencias, el presidente Fox anunció la creación de oficinas especializadas, así como de tres coordinaciones (orden, respeto y desarrollo humano y crecimiento con calidad), como instancias con capacidad de supervisión sobre las secretarías de Estado. Sin embargo, al ser el fundamento de estas coordinaciones legales un decreto presidencial –en oposición a las funciones de las secretarías, determinadas por ley–, éstas terminaron por agravar el problema de la falta de coherencia en la distribución de funciones entre diversas instancias del gobierno. Las coordinaciones

ria fue sobre todo resultado de la falta de claridad en el liderazgo de las iniciativas,¹⁷ de la ausencia de una clara estrategia de instrumentación,¹⁸ además de algunos brotes de resistencia burocrática,¹⁹ que no tardaron en aparecer. Es claro que la intervención tanto de la OIG, encabezada por Ramón Muñoz, amigo cercano del presidente, y en quien éste había depositado toda su confianza desde que colaboraron juntos en el gobierno del estado de Guanajuato, como la de la Secretaría de la Función Pública (SFP), encabezada por Eduardo Romero, de quien el presidente se fiaba, si bien no era uno de sus hombres más cercanos, generó incertidumbre y confusión entre los funcionarios responsables de la reforma, que acabaron por paralizar las acciones; no se sabía con claridad cuál instrucción resultaba prioritaria o importante. Algunos de los ejes de la ABG fueron responsabilidad de la SFP, otros, de la Oficina de Innovación Gubernamental.

REFORMAS GERENCIALES VS. BUROCRÁTICAS

Habría que empezar por hacer notar que el diseño y la posterior instrumentación de las reformas gerenciales del

terminaron por desaparecer, objeto de críticas incluso de miembros del propio equipo de Fox. Véase Guillermo Cejudo, "Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, p. 142.

¹⁷ María del Carmen Pardo, "La gerencialización de la Administración Pública", en *Foro Internacional* 190, XLVII, 2007 (4): 899.

¹⁸ Véase Juan Pablo Guerrero, *La reforma administrativa pública mexicana...*, op. cit., 50.

¹⁹ Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), op. cit., 155.

gobierno del presidente Fox partieron de un diagnóstico parcial y hasta equivocado de la condición en la que se recibía el aparato gubernamental del Estado. Particularmente, la premisa mal fundada fue la que consideraba que la burocracia emanada del pasado autoritario en México era, como pareció haberse asumido, un conjunto de organizaciones, reglas, instituciones y funcionarios dispuestos a obedecer órdenes de forma automática.²⁰ Como más adelante quedó claro, se trataba, más bien, de un instrumento supeditado al mantenimiento de un equilibrio frágil entre corporaciones, lealtades individuales, deudas públicas, inversionistas nacionales y extranjeros, las propias limitaciones organizacionales y las rivalidades internas.²¹ Esta falla en el diagnóstico se agravó toda vez que la reforma administrativa se basó en distintos modelos de reforma, a saber, uno gerencial de cambio y otro de corte más clásico, burocrático. Es decir, las transformaciones iniciadas en el gobierno del presidente Fox incluyeron cambios de distintas naturalezas, cuyo rango iba desde la creación de un gobierno enfocado en el desempeño, en la evaluación por resultados, hasta uno volcado al combate de algunas de carencias básicas del servicio burocrático del Estado mexicano. Así, las dificultades se explican, por una parte, por la necesidad de crear y sostener el liderazgo, la gerencia y el apoyo político a largo plazo para poder instrumentar una reforma administrativa tan ambiciosa y compleja. Pero por la otra, los objetivos superpuestos y a veces contradictorios de los modelos de reforma ocasio-

²⁰ "La razón más importante para entender por qué se han subestimado las dificultades para llevar a cabo reformas administrativas, se vincula con el hecho de que los analistas frecuentemente piensan en el gobierno como un instrumento que de manera automática obedece órdenes... Nada más alejado de la verdad", en Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *op. cit.*, p. 152.

²¹ Juan Pablo Guerrero, *La reforma administrativa pública mexicana...*, *op. cit.*, p. 54.

naron nuevos retos y costos que, en ocasiones, resultaron ser insuperables para los individuos e instituciones dentro de la Administración Pública.

A esto, cabe añadir que, tomadas en su conjunto, las reformas administrativas del periodo no correspondieron del todo a una estrategia acorde con la NGP, como ocurrió en el caso de países como Brasil o Chile,²² sino que más bien se trató de un entramado más o menos articulado de las experiencias, prácticas y retórica que los funcionarios del nuevo gobierno habían podido desarrollar en un periodo relativamente corto al asumir el poder. En realidad, las medidas de fondo de la NGP, como pueden ser la autonomía de agencias públicas y la introducción de mecanismos de mercado para la competencia burocrática, fueron dejadas de lado para destacar algunas otras de mayor efecto retórico y menor costo estructural, como la firma de cartas ciudadanas o el otorgamiento de premios a la innovación.²³

En el caso de la ABG y los ejes “estratégicos” mediante los cuales se articuló –gobierno digital, gobierno profesional, gobierno que favorece mejoras regulatorias, gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad–, aparece con claridad esta situación. Desde el principio, no hubo una organización ni una jerarquización de las medidas de la ABG a partir de una secuencia lógica de oportunidades y necesidades del gobierno en turno capaz, en primer lugar, de fortalecer las capacidades estatales de las que carecía el Estado mexicano, para luego desarrollarlas y hasta modernizarlas.

Además la duplicidad de mando, la ambiciosa agenda de modernización administrativa se tropezó, como ya se se-

²² Luis Carlos Bresser-Pereira, “New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...”, *Revista Internacional de Estudios Políticos*, 9, 2001, pp. 117-140.

²³ Cejudo, *op. cit.*, 135.

ñaló, con metas encontradas y contradictorias entre sí. Por ejemplo, la creación de un gobierno con menos regulación que, simultáneamente, debía convertirse en un gobierno de calidad mediante la certificación de trámites y servicios; procedimientos que, de manera paradójica, implicaban por sí mismos mayor grado de regulación. En segundo lugar, los objetivos de la ABG competían, en términos de recursos institucionales y financieros, con los objetivos de cada dependencia pública sujeta a su supervisión e incluso con las prioridades políticas de los líderes de las dependencias. En tercer lugar, no sobra señalar que, sumado a lo anterior, los objetivos de la ABG se superponían con la obligación de las dependencias de cumplir con el Sistema de Metas Presidenciales que avanzó con objetivos propios que, en algunos casos, se enfrentaban y reñían con los de la ABG.²⁴ Finalmente, por lo que se refiere a los funcionarios de manera individual, éstos tuvieron que dejar de lado el cumplimiento de sus tareas tradicionales para desarrollar aquellas impuestas por la nueva reforma.

Esta situación se agravó debido al hecho apuntado líneas arriba, de que el liderazgo de la agenda de reforma administrativa estaba dividido tanto en términos políticos, jurídicos, como administrativos. Desde el principio, como ya se ha señalado, la obligación de promover la modernización del gobierno quedó dividida sin claridad entre la OIG y la SFP, de tal forma que, al paso del sexenio, esta falta de definición de responsabilidades terminó por crear la sensación de que no había una entidad única a la que hacer responsable de los logros y errores cometidos. Además, se creó una percepción aún más costosa: las tareas de innovación eran función exclusiva de las dos dependencias de gobierno, que además no necesariamente promovían

²⁴ María del Carmen Pardo, *op. cit.*, 899.

lo mismo, y no, como correspondía, de la Administración federal en su conjunto.²⁵

De forma paradójica, esta falta de liderazgo que resultó muy costosa puesto que la aparente apuesta había sido reformar la Administración para acompañar el cambio político, lo que no sólo no sucedió, sino que la reforma resultó un proceso fragmentado, con dos visibles cabezas que le otorgaron distinta importancia, y ello se tradujo en falta de compromiso y desinterés incluso por parte del propio presidente, evidenciados, entre otras cosas, por su inasistencia a reuniones importantes en donde se debían discutir avances de los programas. También Ramón Muñoz acabó por desatender los temas vinculados a la propuesta de reforma administrativa, para participar de manera muy activa en acciones que se presentaban como más sustanciales de cara al proceso de la sucesión política. Sin embargo, la escisión del mando en la reforma se mantuvo, al involucrar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sobre todo, al tener que financiar algunos de los proyectos, como se verá más adelante. De hecho, la reforma hacia un gobierno menos regulador y de resultados acabó por ser uno que prestó, si acaso, atención a los procedimientos y logística, en lugar de concentrarse en el cumplimiento de metas como la disminución de costos y la atención al ciudadano. Lo cierto es que la ausencia de liderazgo también significó la falta de diálogo con actores externos, como académicos, legisladores y líderes de opinión, lo que implicó la pérdida de insumos valiosos tanto para el diseño como para su puesta en marcha, además de la legitimidad política que este diálogo pudiera haber aportado.

¿REFORMAS TRASCENDENTES?

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Informa-

²⁵ *Loc. cit.*

ción (IFAI) tuvieron resultados dispares. Por una parte, sin duda la promulgación de esta ley había significado uno de los avances más trascendentes, no sólo en términos administrativos, sino también sociales y políticos, en la historia política reciente del país. Tan sólo en el lapso que corre de los años 2003 a 2006 los ciudadanos hicieron 172 169 solicitudes de información, y cuando la respuesta obtenida se consideró insuficiente se interpusieron 8 238 recursos de revisión.²⁶ Sin embargo, por otra, el tema de la corrupción, como varios otros de la agenda de modernización, fue perdiendo fuerza, sobre todo a partir de la promulgación de la ABG, en la que la falta de prioridad y de una secuencia de instrumentación apropiada impidieron la correcta atención de los objetivos originales. Además, en la opinión pública pesó negativamente el hecho de que casos de corrupción grave cometidos por funcionarios de alto rango o por personajes vinculados con la política no fuesen sancionados, y que la lucha contra la “corrupción” se concentrara en faltas administrativas menores.

Respecto a la cuestión del Servicio Profesional de Carrera (SPC) también hubo problemas y retrocesos que merece la pena considerar. Para empezar, la creación de un servicio civil de carrera tiende a ser, al contrario de lo que sucedió en México, uno de los primeros elementos en procesos amplios de reforma administrativa, incluso antecediendo por décadas a innovaciones subsecuentes. Si bien la profesionalización de los funcionarios señala beneficios claros, también es cierto que se enmarca en un nuevo conjunto de reglas que pueden transformarse en nuevas patologías burocráticas, como pueden ser las excesivas regulación y rigidez en trámites y servicios, así

²⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2006, <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/infHCU2006>, consultada el 2 de enero de 2010.

como el interés en el cumplimiento de preceptos más que en los resultados, razones todas ellas que han sido la base para la revisión que en últimas fechas se ha hecho de los sistemas de carrera en países con una sólida tradición en este campo.²⁷ De esta manera, incluso con el éxito de la creación del servicio civil mexicano que, de hecho, como se verá adelante, no ocurrió, se presentarían problemas de operación y coherencia con las otras reformas emprendidas durante el inicio del gobierno del presidente Fox, como la de uno menos regulador o de resultados.

Un problema adicional con respecto a la reforma del servicio civil es que, incluso en sus propios términos, no fue del todo exitosa, sino que enfrentó severos problemas de funcionamiento y legitimidad.²⁸ En primer lugar, la equidad y la neutralidad que se supone constituyen los elementos esenciales de este tipo de reformas, se vieron vulneradas por el hecho de que, a pesar de que los candidatos a cargos en el sector público tienen que cumplir con una serie de requisitos y exámenes, la decisión final queda a discreción de los jefes inmediatos al puesto, quienes pueden ejercer su derecho al veto para definir el resultado definitivo del concurso. También hubo serias dificultades de organización e información desde el diseño; destaca, por ejemplo, el exceso de estructuras para el cumplimiento de ciertas funciones, la exageración de normatividad y niveles jerárquicos, así como otras trabas asociadas a procesos que se duplicaban. Aún más, en un principio, ni siquiera se contaba con una base de información suficiente para poner en marcha el servicio profesional de carrera.²⁹

²⁷ David Arellano Gault, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", *Iztapalapa*, 48, 2000, pp. 135-150.

²⁸ Véase Pardo, *op. cit.*

²⁹ *Idem.*

Otro problema consistió en que no se hizo suficiente difusión de las escasas plazas que sí se pusieron a disposición para concursos públicos, de modo que, para todo propósito práctico, éstas quedaban acaparadas por los pocos que lograban enterarse y, peor aún, sólo por aquellos con el conocimiento de las entrañas de la burocracia suficiente para poder entender y resolver las pruebas que se presentaban. Otra de las principales desventajas, y a la vez condición, que seguramente contribuyó a que la propuesta se aceptara sin demasiados obstáculos políticos, fue el hecho de que el personal de base quedó fuera del ámbito de dicha reforma. De este modo, no puede afirmarse que resultara útil para atraer al sector público profesionales mejor capacitados y con mayores méritos, sino que se optó, en la mayoría de los casos, por privilegiar la afiliación y la lealtad política de los candidatos, como se había hecho en el pasado. Más aún, una reforma que tendría que haber sentado las bases de un gobierno neutral y de una burocracia profesional terminó por disiparse en medio de la superposición de metas y la falta de claridad en el objetivo último de la estrategia.³⁰

Como se mencionó, el principal reto que se tuvo que enfrentar en la puesta en marcha de las reformas administrativas del periodo fue el de la generación de incentivos para establecer nuevas directrices al comportamiento de los funcionarios y de las dependencias públicas. Al contrario de lo sucedido con las reformas modernizadoras de la década de los ochenta y principios de los noventa, no se trató únicamente de reducir el tamaño, los costos operativos y el personal administrativo, sino que se intentó contrarrestar prácticas de corrupción, así como nichos de interés establecidos durante décadas. Precisamente por estas características, este tipo de reformas administrativas, inspiradas en las prácticas del *management*, necesita

³⁰ Al respecto, véase Schnider y Heredia (coords.), *op. cit.*, 7.

gran cantidad de recursos administrativos y políticos para poder sostenerse. El Servicio Profesional de Carrera (SPC), por ejemplo, requirió recursos presupuestales para que se pudieran abrir las nuevas plazas y también respaldo de los funcionarios que formaban parte de la estructura administrativa; en el caso de los recursos presupuestales, la SHCP se convirtió en un obstáculo que hubo que salvar negociando la eliminación de una Subsecretaría y otros sectores y plazas, a cambio de los recursos necesarios para poner en marcha el SPC. El proceso de poner en marcha el SPC tampoco tuvo aliados dentro del gobierno, puesto que, por ejemplo, los funcionarios que ocupaban puestos altos en la jerarquía burocrática, no estuvieron dispuestos a “esperar” el tiempo que se requería para que sus subordinados, sobre todo en el nivel de dirección general, llegaran por la vía del concurso. Hay que decir que el sistema arrancó su operación de manera muy lenta y errática, y que no se contó con el apoyo de la burocracia “de ventanilla”, porque ésta difícilmente se vería beneficiada con esta propuesta y tampoco había sido considerada para su diseño. En suma, a pesar de que el gobierno del presidente Fox contó con una coyuntura favorable en el marco del llamado “bono democrático”, la división del liderazgo de la reforma, además de los otros elementos ya mencionados, terminó por restarle el impulso que le era indispensable.

Combinar ambas estrategias de reforma, gerenciales y burocráticas, pudo no haber generado costos al haber favorecido la obtención de resultados satisfactorios, por ejemplo, en la operación del SPC. Si bien su incorporación responde a los criterios weberianos, el compromiso asumido por el gobierno de Vicente Fox —al menos de manera retórica— en una reforma gerencial que buscaba simplificar, flexibilizar y medir resultados, se entorpeció por los graves problemas en la puesta en marcha del SPC, que acabaron por poner en entredicho muchos de los postulados de di-

cha propuesta. El SPC, lejos de favorecer la incorporación de una burocracia profesional, se convirtió en una camisa de fuerza al haberse retrasado todo el esfuerzo normativo que debió acompañar a la ley y su reglamento, que impedía a los funcionarios contratar personal calificado que se requería para el trabajo especializado de las distintas dependencias o, peor aún, en un recurso para legitimar la contratación de funcionarios fieles al partido en el poder, al quedar, como se mencionó, la decisión final del concurso en manos de los jefes inmediatos superiores. Con estas distorsiones se abonó el camino para cuestionar con rigor el SPC como recurso fundamental de modernización administrativa, poniendo en riesgo su viabilidad en el futuro inmediato. Estas distorsiones le significarían a la Administración Pública mexicana haber perdido una valiosa oportunidad para contar, aunque fuera de manera limitada, con cuerpos burocráticos que llegaran a ocupar puestos públicos por la vía exclusiva del mérito, sin importar que fuera de manera parcial, como sucede en países con un importante grado de desarrollo democrático.

LÍMITES DE LA PROPUESTA

De esta manera, si bien en el pasado se propusieron las reformas administrativas mediando una considerable distancia entre los líderes de la reforma y las presiones de las dinámicas burocráticas y políticas tradicionales, en este último caso fue también desfavorable la falta de claridad respecto a las responsabilidades y obligaciones de las dependencias públicas y de los funcionarios a cargo del proyecto. Frente a malas decisiones, poco efectivas y desiguales, además de resultados negativos, no fue evidente a quién, en los ámbitos institucional o individual, llamar a cuentas.

Esto último se vincula con el hecho de que las medidas adoptadas por estas reformas administrativas resultaron

superfluas e intrascendentes, según la lógica de la NGP, a juzgar por la consistencia de algunas de las alternativas comprendidas en esta propuesta teórico-metodológica. Es decir, si se insistió tanto en el vocabulario como en los documentos oficiales, en la calidad y el enfoque hacia los usuarios de los cambios en el gobierno, la realidad es que no se logró que estos procesos pudieran ser “interiorizados” por parte de las distintas agencias de la administración pública, así como tampoco se puso atención en la introducción de mecanismos de mercado que crearan los incentivos para la competencia entre las dependencias dentro del sector público y menos aún se pudo identificar la importancia que debió haber tenido el usuario ni su compromiso con el cambio.

Además, la falta de una secuencia consistente de instrumentación, que también quedó ya apuntada, se convirtió en uno de los más serios problemas en la búsqueda de resultados exitosos para las reformas en su conjunto.³¹ Si bien se legisló en materia de transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas quedó pendiente y lo mismo podría señalarse respecto a los desfalcos públicos de mayor envergadura en la operación cotidiana del sector público. En esto, como en el caso de los problemas del SPC, las limitaciones de la propuesta estuvieron relacionadas en buena proporción con el enfoque en esencia legalista en el que se sustentó el discurso gerencial promovido públicamente, resultado también del hecho de que buena parte de los integrantes del equipo de reforma administrativa del presidente Fox no conocía ni estaba comprometida con los valores, las prácticas y dinámicas propios de la Administración Pública mexicana. La mayor parte no había tenido experiencia en el sector público; además de haber

³¹ Para obtener más detalles al respecto, véase Juan Pablo Guerrero, *La reforma administrativa pública mexicana...*, *op. cit.*

estudiado sobre todo en escuelas y universidades privadas, su desempeño profesional también había sido en el sector privado y empresarial. Muchos de los funcionarios de alto nivel fueron reclutados por *head hunters*, de modo que los que ingresaron por esta vía, no necesariamente compartían motivaciones y valores inherentes al servicio público.³²

Los problemas asociados con la creación de incentivos para nuevos comportamientos burocráticos, propios de las reformas emprendidas durante este periodo, tienden a acrecentarse frente al hecho de que se requieren agentes externos que vigilen su cumplimiento. Esto es, los reformadores no sólo tienen que legislar los cambios, como ocurrió en este caso, sino que además deben invertir recursos y tiempo en monitorearlos y en velar por que se cumplan. Esto explica por qué, en el caso de medidas como el enfoque hacia los resultados o la orientación a los usuarios, las reformas tienden a perder su impulso en el largo plazo.³³ Durante el trienio final del presidente Vicente Fox quedó demostrado que la transferencia directa de modelos gerenciales no fue una solución para un país como México. Quedó también en evidencia el hecho de que una estrategia en varios frentes de la burocracia, como la que se intentó poner en marcha en este periodo, impide obtener resultados claros y precisos, al subestimar, sobre todo, los costos de oportunidad de distintos modelos de reforma, y minimizar los subproductos negativos de cada uno de ellos.³⁴

De esta manera, si bien hubo avances sustanciales en materia de transparencia y acceso a la información, además del vencimiento de las primeras resistencias hacia el servicio profesional de carrera, no parecen haberse modificado

³² María del Carmen Pardo, *op. cit.*, 897.

³³ Schnider y Heredia (coords.), *op. cit.*, 8

³⁴ *Idem.*

las características fundamentales de la Administración Pública mexicana. Es decir, continuó existiendo, por una parte, no sólo una rígida jerarquía, sino también una excesiva proliferación de plazas y trámites para la realización de ciertas funciones básicas de gobierno. Por otra parte, al parecer, las reformas puestas en marcha a partir de los ejes de la AGB no se asentaron lo suficiente como para continuar desarrollándose por su propia cuenta en las dependencias públicas. La compleja tarea de la modernización administrativa quedó a estas alturas relegada (y dividida) a únicamente dos secretarías: la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se involucró principalmente en términos presupuestales, agregando resistencias a aquellas propuestas que no caían dentro de los ámbitos de su responsabilidad directa y que además significaban erogaciones de recursos adicionales, como el soporte económico que demandaba la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera.

Hacia el final del periodo que aquí se analiza, la atención giró hacia una de las elecciones presidenciales más polémicas de la historia política reciente de México, de modo que, incluso desde el gobierno federal, la mayoría del tiempo, la energía y los recursos invertidos en un primer momento en la reforma administrativa terminó por desvanecerse. En general, las medidas de la reforma que perduraron fue por la inercia lograda ya hacia ese momento. Más aún, durante el periodo siguiente, el del ex presidente Felipe Calderón, que se analiza en la segunda parte de este capítulo, los avances logrados no fueron integrados a una posterior estrategia de continuidad que desarrollara los propósitos planteados. Las consecuencias de esto se sintieron en el momento en el que la economía del país comenzó a sufrir los embates de la crisis económica internacional, agravada por la caída de los precios del petróleo y el "boquete" fiscal, de tal modo que la reforma administrativa

pasó a formar parte de las preocupaciones secundarias, resumida en una estrategia de austeridad gubernamental consistente, en lo fundamental, en la reducción de gastos operativos y de personal, definidos mediante criterios de racionalización del gasto.

¿LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE SUBORDINA A LA CRISIS?

Cuando el presidente Felipe Calderón inició su gobierno en 2006, como es ya tradición al llegar un nuevo representante del Poder Ejecutivo, se anunciaron medidas administrativas destinadas a renovar los aparatos de gobierno. En esta ocasión, estas primeras medidas se concentraron en proponer acciones orientadas a desarrollar una estrategia de reducción de los costos operativos y logísticos, así como de los salarios de la alta burocracia, incluido el del propio presidente. El objetivo establecido era que los fondos recabados se destinaran a aumentar el financiamiento de los programas de combate a la pobreza en México. Sin embargo, con el paso del tiempo y quizá como efecto de un panorama económico y fiscal cada vez más adverso, la estrategia de austeridad pareció perpetuarse, opacando, en la práctica, incluso a otras medidas más amplias de reforma administrativa. De esta manera, la primera nota del nuevo gobierno estuvo destinada no a continuar, criticar y profundizar las ambiciosas medidas de innovación del sexenio anterior, con las ventajas y desventajas que esto implicaba, sino a dar vuelta a la página y proponer un proyecto propio.

En esta sección se analiza el estado de la reforma administrativa en el primer trienio del gobierno del presidente Calderón. Como se verá, quizá los factores por sí mismos más relevantes en este periodo fueron la crisis fiscal en la economía interna, así como la crisis económica en el ámbi-

to internacional, que contribuyeron a que las estrategias de modernización gubernamental del sexenio anterior se abandonaran a favor de una de austeridad y disminución de gastos, con lo que se promovió así una drástica reducción en la capacidad de transformar de fondo la Administración Pública del país. Se esboza, también, una explicación sobre las reiteradas dificultades que dos de las más importantes reformas del pasado reciente, la del SPC y la de Transparencia y Acceso a la Información, encontraron para su consolidación en el periodo del ex presidente Calderón. Se presta particular atención a los costos que cada de una éstas implica para la elite política burocrática, tanto en términos de la reducción de sus fuentes de poder y discrecionalidad, como en los costos asociados a su seguimiento y a la vigilancia de su cumplimiento.

¿AHORRAR O REFORMAR?

En los primeros días del gobierno del presidente Calderón en el mes de diciembre del año 2006 se lanzó una primera iniciativa referida a cambios que debían realizarse en la Administración Pública federal: el llamado decreto de austeridad, que consistió, en lo esencial, en la disminución de salarios, en una proporción de 10% para los altos funcionarios. Esta misma medida se efectuó también en el caso de los emolumentos del propio presidente, los secretarios y subsecretarios, directores y encargados de agencias federales, así como, en una proporción de 5%, en el presupuesto de las agencias federales, excepto aquellas vinculadas con tareas de seguridad.³⁵ Adicionalmente, se buscó la reducción de costos operativos y de nómina,

³⁵ Presidencia de la República, Decreto que establece las medidas de austeridad y reducción del gasto en la administración pública federal, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2006,

por ejemplo, de las membresías internacionales a las que estaban afiliadas distintas secretarías, así como en gastos de oficina, muebles y servicios de información y tecnología. El objetivo final del decreto fue lograr un ahorro total de 25 500 millones de pesos, que serían destinados al financiamiento de programas sociales de combate a la pobreza.

Esta primera acción del gobierno del presidente Calderón fue interpretada en varios sentidos, aunque cabe señalar que no fue percibida en general como una medida destinada a lograr efectos significativos en términos de modernización administrativa. De hecho, se resaltó que la medida pareció no tener motivaciones primordialmente administrativas, sino políticas. Esta decisión se enmarcó, sin duda, en la crisis de legitimidad derivada de los polémicos resultados de las elecciones presidenciales de 2006. A decir de Mauricio Dussauge:

[...] algunos de los contenidos principales del decreto [de austeridad] eran notablemente similares a los promovidos por otro ex candidato presidencial [Andrés Manuel López Obrador,] quien anunció que, en el caso de ganar la presidencia, recortaría el salario de los oficiales del gobierno, reduciría el gasto gubernamental, e incrementaría los fondos para programas sociales. En este sentido, el decreto de austeridad parece más una política orientada a reducir la polarización política resultado del proceso electoral del año 2006, o un esfuerzo para acercar el gobierno del presidente Calderón a grupos de políticos de izquierda, o ambos; más que un conjunto de medidas claras para lograr el ahorro del dinero de los contribuyentes, mejorar el desempeño burocrá-

tico u obtener recursos adicionales para el financiamiento de programas de política social.³⁶

Como se mencionó, la coyuntura que influyó por sí misma de manera más negativa en la dirección y el destino de la reforma administrativa ha sido la adversa situación económica que se ha tenido que enfrentar durante los últimos años. De manera paralela al inicio del gobierno de Felipe Calderón se presentaron los primeros signos de una de las más severas y complejas crisis económicas internacionales conocidas hasta hoy día, de tal forma que sus consecuencias más negativas pudieron sentirse de inmediato en el conjunto de la economía mexicana. Esta situación se agravó en buena medida debido a la progresiva caída de los precios del petróleo con su lógica repercusión en el renglón fiscal. Como parte de la estrategia de recuperación propuesta por el gobierno federal ante esta difícil coyuntura económica y fiscal se planteó una drástica modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, orientada a la reducción de costos.

La respuesta del gobierno de México en el marco de la crisis es una reacción de repliegue ante condiciones de incertidumbre y riesgo severos. En general, como se ha observado en el caso en otros países y en otros periodos, las crisis económicas tienden a impulsar a los actores estatales a revisar el desempeño del Estado incluido el desarrollo económico nacional. La reducción de costos, en particular los asociados al número de empleados y al nivel de salarios, se transforma de manera casi natural en una de las más importantes prioridades.³⁷ Éste fue claramente el

³⁶ Mauricio Dussauge Laguna, "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review*, vol. 9, 1, 2008, p. 69.

³⁷ *Ibidem*: 16.

caso de la estrategia de austeridad puesta en marcha por el presidente Felipe Calderón, hacia el final de su primer trienio de gobierno. Aprovechando, como es común en estas situaciones, el consenso que se genera dentro y fuera del gobierno alrededor de la idea de reducir el tamaño del Estado y sus costos, se amplía el margen de maniobra de los reformadores para cursos de acción contundentes. En el caso de la estrategia de austeridad, por ejemplo, se propuso una drástica transformación de la Administración Pública, mediante la desaparición de tres secretarías de Estado: la de la Reforma Agraria y la de Turismo y la Secretaría de la Función Pública.³⁸ Si bien las tareas de las primeras dos dependencias quedarían integradas en departamentos de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Desarrollo Social, respectivamente, la mayoría de las funciones de la SFP serían asumidas, según la propuesta, por una nueva Contraloría General de la República, dependiente directamente del Poder Ejecutivo. A pesar de que en el documento mediante el cual el presidente da a conocer la propuesta, insistiendo en que se debía fundamentalmente a la necesidad de racionalizar el gasto; tanto los métodos, como los criterios y las decisiones para lograr este objetivo, quedaron definidos de manera muy vaga a partir de una supuesta integración funcional de la Administración Pública.³⁹

³⁸ “Desaparece Calderón, Sectur, SRA y SFP”, *El Universal*, 8 de septiembre de 2009.

³⁹ En el Oficio que remite la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, documento fechado el día 15 de septiembre de 2009, enviado por el presidente Calderón a la Cámara de Senadores, se lee: “La necesidad de una reestructuración administrativa [por ejemplo, la supresión de la Secretaría de la Función Pública] se abre paso en el marco de una de las más severas crisis financieras y económicas a nivel internacional, en la que el gobierno federal ha instrumentado una serie de importantes medidas que en su conjunto representan una estrategia integral para la racionalización del gasto

La propuesta fue criticada seriamente por la burocracia, e incluso en los medios públicos.⁴⁰ El principal señalamiento se relacionaba con la evidente falta de análisis de los costos no monetarios por la desaparición de las secretarías, en especial de la SFP. En particular, se identificaron los siguientes problemas: 1) la eliminación de una de las instancias globalizadoras con las que cuenta la APF, y la pérdida de equilibrio general en la administración que ello implica; 2) la desaparición de la función relativa a la modernización permanente del gobierno federal, hasta ahora contenida en la fracción IV del Artículo 37, relativo a la Secretaría de la Función Pública; 3) la concentración de las actividades de evaluación del desempeño y de gestión global de los recursos humanos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el concomitante incremento de su peso e influencia en el contexto general del gobierno; 4) la eliminación del enfoque sectorial que hasta ahora ha tenido la política de promoción del turismo e incorporación, con su carácter temático, al trabajo de la que se propone sea denominada como Secretaría de Economía y Turismo.⁴¹

De esta manera, si bien podrían lograrse ahorros en los costos operativos y de nómina, sería sólo mediante el sacrificio de la misma tarea de permanente desarrollo administrativo, asignada a la SFP y sus antecesoras desde

público". Sin embargo, en el documento no se da una definición suficiente de la "estrategia integral" de austeridad; tampoco se aclaran cuáles son los criterios a partir de los cuales se racionalizará el gasto.

⁴⁰ Leonardo Curzio, "Muere la Función Pública", *El Universal*, 5 de octubre de 2009.

⁴¹ José Sosa, Comentarios a la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 15 de septiembre de 2009, mimeo, septiembre de 2009.

entonces. A decir de José Sosa, los principales riesgos de aprobarse la reforma consistirían en:

los potenciales desequilibrios y efectos negativos que implica y que podrían llegar a superar y anular los beneficios esperados del recorte del gasto. Piénsese, simplemente, en los riesgos que involucra un crecimiento excesivo de las unidades administrativas dentro de la Oficina de la Presidencia de la República y los elevados costos de coordinación en que se habrá de incurrir hacia dentro y fuera de la misma. De igual forma, el aumento de la influencia y predominio de la SHCP sobre el resto de las dependencias y entidades podría generar desajustes y un mayor control *de facto* del aparato administrativo por parte de ésta.

Además de lo anterior, se consolidaría el de por sí considerable dominio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con prerrogativas para definir recursos y presupuestos para toda la Administración Pública. Esta dinámica traería como resultado el que “las visiones efficientistas y de estricto control presupuestal se impondrán como criterios principales de actuación del gobierno, relegando a un segundo nivel las orientaciones de tipo sectorial y los enfoques que enfatizan la búsqueda de resultados, la satisfacción ciudadana y la puesta en práctica de nuevos modelos de gestión pública”.⁴² Más importante todavía, el mismo Programa de Mejora de la Gestión (en adelante, PMG), plataforma de la innovación administrativa del presidente Calderón, quedaría severamente afectado, pues cabía esperar, también, que la iniciativa relativa a la implantación del Presupuesto basado en Resultados (PBR) perdiera fuerza, y que el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se limitara al cumplimiento de metas

⁴² *Idem.*

presupuestales, haciendo a un lado las cuestiones sobre el desarrollo institucional del gobierno y la creación de nuevas capacidades técnicas y humanas.⁴³

Finalmente, si bien la SFP desapareció y buena parte de la propuesta del presidente Calderón fue rechazada en la Cámara de Senadores,⁴⁴ el gesto mismo fue elocuente al revelar el carácter y la importancia que en estos tres años se le han dado a la reforma de la Administración Pública. Pues, si bien lo cierto es que la reducción de costos operativos y de nómina son precisamente las medidas que los gobiernos tienden a emprender con este tipo de presiones económicas y fiscales, el hecho es que éstas no apuntan por fuerza al desarrollo de transformaciones administrativas más amplias y complejas en el largo plazo, como la profesionalización del Servicio Civil de Carrera (scc) o de las estructuras para la rendición de cuentas.⁴⁵

Como respuesta a una situación estrictamente coyuntural, el decreto de austeridad del presidente Calderón pareció sentar un antecedente para otras medidas de la misma naturaleza, en especial hacia el final del periodo aquí analizado. Otra importante característica de estas primeras decisiones es que no respondieron en modo alguno a una evaluación y un diagnóstico sistemático de los logros y retrocesos alcanzados a partir de las medidas del sexenio anterior. Esto fue en particular paradójico por dos razones. En primer lugar, porque, como quedó apuntado, el nuevo presidente pertenecía al mismo partido que el presidente saliente, el PAN, cobijado también en la retórica del cambio y la diferencia democrática. En segundo lugar, porque si se toma en cuenta que el Programa Especial

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ "Adelgaza la SFP, no desaparece", Agencia Reforma, 7 de octubre de 2009.

⁴⁵ Schnider y Heredia (coords.), *op. cit.*, 18.

para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG), que se constituyó, al menos en un primer momento, como la plataforma programática central del nuevo gobierno, contaba precisamente como uno de sus elementos más destacados, la evaluación de la Administración Pública en su conjunto.

Modesta propuesta modernizadora

Respecto del PMG, cabe decir que se trató de una propuesta de reforma de inspiración fundamentalmente gerencial, es decir, orientada a introducir prácticas del sector privado; aunque a diferencia del programa del gobierno anterior, de manera selectiva y parcial.⁴⁶

Los cinco ejes en los que se organizó el programa subrayaron los elementos más característicos de este tipo de reformas: 1) la orientación a resultados; 2) la flexibilidad, entendida como el reconocimiento de los diversos grados de desarrollo institucional entre las dependencias públicas; 3) la innovación; 4) la sinergia, es decir, la integración en un mismo “círculo de mejora de la gestión” de los actores y dependencias públicas y, 5) participación ciudadana, que busca integrar las opiniones y necesidades ciudadanas en la mejora del gobierno.⁴⁷ Sin embargo, como ya se ha señalado, ninguna de estas medidas se vinculó con una transformación estructural del funcionamiento de la Administración Pública federal, por ejemplo, mediante la introducción de mecanismos de mercado o el otorgamiento de autonomía a agencias públicas.

⁴⁶ Cejudo, *op. cit.*, 148.

⁴⁷ Secretaría de la Función Pública, Programa Especial para la Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/pmg.html>, consultado el 15 de diciembre de 2009.

Otro de los factores que pesaron en contra del PMG desde su diseño original fue el que una de las variables intrínsecas para la instrumentación de la reforma, a saber, la coherencia del liderazgo, quedó escindida al igual que había sucedido en el sexenio anterior, entre la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto resulta en especial relevante a la luz de lo ya mencionado, esto es, que uno de los retos más delicados para las reformas administrativas es el grado en el que éstas pueden llegar a afectar de forma negativa algunas de las fuentes de poder tradicionales de las elites políticas y administrativas.⁴⁸ De ahí que, reconociendo los complejos obstáculos políticos e institucionales a los que las propuestas de reforma administrativa se enfrentan desde sus inicios, tanto los reformadores como sus equipos requieren el apoyo del presidente y de su círculo más allegado, así como de los secretarios de Estado en su conjunto, e incluso de algunos otros funcionarios de segundo nivel. Las prioridades del presidente Calderón y de buena parte de sus funcionarios no parecen incluir la reforma administrativa.

También cabe señalar que, aunque en el caso del PMG se intentó descentralizar la instrumentación del programa mediante la asignación de la responsabilidad a funcionarios en cada una de las dependencias públicas del gobierno, lo cierto es que esta decisión terminó por aumentar el riesgo de que se evadiera con mayor facilidad el cumplimiento de los controles y metas implicados.⁴⁹ La situación fue todavía más adversa si se considera que la adquisición de nuevas habilidades y responsabilidades por parte de los funcionarios encargados no sustituía sus tareas tradicionales, sino

⁴⁸ Ben Schneider y Blanca Heredia (coords.), *op. cit.*, 155-156.

⁴⁹ Dussauge, *op. cit.*, 66-68.

que se sumaba a ellas, además de no ser recompensada en términos salariales ni de ningún otro modo.⁵⁰

La decisión del gobierno del presidente Calderón de apostar por una reforma de corte gerencial, como la del PMG, tiene una lógica subyacente. Al contrario que las reformas del SC o las de transparencia, las reformas gerenciales parecen tener dos ventajas: 1) no afectar el dominio tradicional de la elite política sobre la asignación de puestos públicos y 2) reducir los costos de monitoreo durante su instrumentación.⁵¹ En el primer rubro, como se discutió en la sección anterior, la reforma del SCC en realidad ha alcanzado resultados magros en términos de asegurar la neutralidad política de los funcionarios, de tal manera que las medidas incluidas en el PMG han tenido muy poco efecto en la alteración de dicho equilibrio. La segunda ventaja surge del hecho de que, en su mayor parte, las metas de la reforma gerencial dependen de las presiones competitivas que se asocian con ella; es decir, se supone que los ciudadanos, individualmente, así como los grupos de la sociedad interesados en la mayor eficiencia y la efectividad de las dependencias públicas, servirían como conducto privilegiado para dar seguimiento y valorar los resultados, sustituyendo la necesidad de monitoreo y vigilancia por parte de altos funcionarios, situación que está muy lejos de ser una realidad en la Administración Pública mexicana.

Empero, es posible afirmar que estas reformas producen resultados en términos de la flexibilidad y apertura que imprimen los funcionarios a sus tareas, e incluso en términos de eficiencia y eficacia. En cualquier caso, es oportuno señalar que la reforma gerencial provee una ventaja significativa, a saber, un amplio repertorio de conceptos y retóricas asociado a las prácticas de la modernización admi-

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Schnider y Heredia (coords.), *op. cit.*, 21.

nistrativa con elementos de la gerencia privada, el cambio democrático y la vinculación con los ciudadanos, sin la necesidad de alterar de fondo los equilibrios burocráticos.⁵²

Esto último resulta en particular importante en el sentido de que, como aquí se ha insistido, tanto la instrumentación de los seis ejes estratégicos que componían al PMG, así como la estrategia de austeridad, tienen su razón de ser en el hecho de que ninguna de las dos implica costos estructurales serios. Esto es cierto sobre todo para los actores con intereses de primer orden en los efectos de los cambios de fondo en los aparatos administrativos, como la redistribución del poder hacia el Congreso o la imposibilidad de continuar asignando plazas en la Administración Pública mediante criterios de orden político. Esto es todavía más relevante en un contexto en que el control sobre la burocracia y los empleos públicos sigue siendo, a pesar de la alternancia política, una piedra angular en la política electoral mexicana. El alto contenido retórico de las reformas gerenciales no ha influido, como ha debido preverse, en la modificación de esta enraizada práctica en la cultura político-administrativa en el país.

A partir de lo anterior es pertinente señalar que otro de los factores que influyeron de forma notable en la elección del modelo de reforma, la gerencial, se vinculó con el compromiso asumido por parte los mismos reformadores, puesto que con base en su postura ideológica se define su disposición a cargar con los costos que implica el complejo proceso de cambio en el largo plazo.⁵³ Además, el grado de compromiso de los reformadores está dado, en buena medida, a partir de la idea que tienen respecto del papel del Estado en el desarrollo de la sociedad y de la economía nacionales. Como ha sido evidente hasta este punto,

⁵² *Ibidem*: 160.

⁵³ *Ibidem*: 21.

en el caso de los equipos de reforma de los dos periodos aquí analizados, hubo una marcada inclinación a preferir la intervención limitada del Estado, en sintonía con el perfil predominante gerencial de los miembros que los componían.⁵⁴ Ésta puede significar otra explicación de la naturaleza del PMG, e incluso, de la estrategia de austeridad por la que se optó durante este periodo.

Como ha debido quedar claro hasta este momento, no existe una única explicación de la estrategia de austeridad adoptada por el gobierno del presidente Calderón para hacer frente a la adversa situación desencadenada por la crisis económica internacional y algunas otras dinámicas paralelas en la economía interna, puesto que se intentaba enfrentar la urgencia de la crisis, pero se sabía que esos ahorros no representaban un considerable insumo para salir de ella, sino un recurso más retórico que estaría buscando, en última instancia, legitimidad política. En cambio, una explicación razonada del viraje en la agenda de reforma administrativa, prácticamente abandonando lo que se había hecho en el pasado, y de forma particular en el anterior gobierno de su correligionario político, tiene que ver con el poco éxito que se ha tenido en la creación de incentivos y grupos de ganadores claros y extendidos fuera y dentro de la Administración Pública federal. Un claro ejemplo de esto vuelven a ser los limitados alcances que ha tenido el SPC; puesto que si bien es cierto que el gobierno, en principio, tiene la responsabilidad de inducir los cambios administrativos y las condiciones necesarias para su despegue, el compromiso de largo plazo de los líderes de la reforma administrativa, además del resto de los actores públicos, es el de crear las condiciones para que la mejora gubernamental se reproduzca a sí misma en las dependencias del gobierno y sus redes con la ciudadanía.

⁵⁴ María del Carmen Pardo, *op. cit.*, 899.

En otras palabras, la falla principal del gobierno del presidente Calderón no debe medirse por su reacción ante una crisis adversa y, por naturaleza, no previsible, más por su incapacidad de haber creado con antelación los mecanismos para que la mejora gubernamental no resultara una meta pública permanentemente subsidiada, dependiente siempre de la asistencia del gobierno para su desarrollo; en lugar de un objetivo deseable dentro y fuera del gobierno por sus beneficios intrínsecos.

En este sentido, algunos factores que entorpecieron esfuerzos anteriores continuaron pesando en el periodo aquí analizado, a saber, la incapacidad de crear un liderazgo político e institucional incuestionable para encabezar la reforma, o el desequilibrio entre las secretarías globalizadoras en el gobierno de la Administración Pública en conjunto, sino que también surgieron nuevos retos vinculados a la necesidad de fortalecer medidas vinculadas, por ejemplo, con la transparencia y a la rendición de cuentas, además del manifiesto déficit que sigue existiendo en materia de profesionalización de la función pública. Queda pendiente, por tanto, un esfuerzo de reforma administrativa con pretensiones de transformar de fondo los aparatos gubernamentales hacia una lógica más democrática y efectiva, pero también la necesidad de entender que en el camino a este objetivo se encuentra la decisión de romper con dinámicas políticas que sólo resultan benéficas en el corto plazo y, en el mejor de los casos, para un grupo en particular de los actores públicos.

REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se mencionó en la introducción, el objetivo de este capítulo ha sido entender las evoluciones más recientes de la reforma administrativa en México durante los pe-

riodos del presidente Vicente Fox y del presidente Felipe Calderón, en el marco de la economía política; es decir, entendiendo al conjunto de la Administración Pública, no como un instrumento que se adecua de forma automática a las necesidades de cada periodo, sino como un conjunto de actores y grupos sociales cruzados por intereses, lealtades políticas e institucionales, así como por prerrogativas ancladas en el pasado, con los que ha de *negociarse* el cambio. Nos parece que esta aproximación puede arrojar una visión de conjunto menos sombría y pesimista respecto a la transformación administrativa y sustituirla, en cambio, por otra más compleja y acertada. En otras palabras, al fijar nuestra atención en las interacciones, los aciertos y contradicciones que resultan de los intercambios de actores de distinta procedencia, poder y grado de interés en el proceso de reforma durante los últimos seis años, hemos querido subrayar el hecho de que el cambio gubernamental no es un fenómeno que marcha en una sola dirección, sino que, por el contrario, permanece en perpetua negociación para su auténtico funcionamiento.

Una de las características más sobresalientes en los dos periodos aquí analizados es la clara inclinación hacia reformas de tipo gerencial, comprometidas con la introducción de prácticas y mecanismos del sector privado en el gobierno y la instrumentación de soluciones públicas en la Administración Pública mexicana. Esta apuesta ha tenido, sin lugar a dudas, importantes aciertos, como la introducción de una serie de nuevos valores, no sólo aquellos propiamente administrativos, como el desempeño por resultados o la evaluación sistemática, sino, quizá de manera más trascendente, cierta vocación democrática, abocada a la creación de soluciones de gobierno que tengan en el centro de su interés al ciudadano, como individuo, y a los grupos sociales en general. Sin embargo, para que estas reformas tengan viabilidad es necesario que los funciona-

rios logren interiorizarlas, haciendo un verdadero esfuerzo de cambio de mentalidades. El otro gran pendiente, entonces, es que se sigue dejando de lado la instrumentación cabal de cambios urgentes de la Administración Pública en México, como fortalecer el SCC, para transformarlo finalmente en neutral y meritocrático. Así, en el periodo se optó por un sistema sesgado y selectivo de reforma, y se prefirió mantener, por un lado, un control relativamente alto sobre algunas de las prerrogativas más atávicas del sistema, como lo es la designación de los funcionarios para puestos de confianza, pero, por el otro, sacrificando de manera evidente la neutralidad y la eficacia del cuerpo de funcionarios en su conjunto. También queda pendiente la renovación del equilibrio institucional entre las secretarías y dependencias encargadas de la mejora gubernamental, a lo largo de los ciclos políticos. Más aún, en la línea de las reformas gerenciales, no se han explotado del todo los beneficios de la creación de competencia entre las dependencias públicas o la integración de un marco general de evaluación y desarrollo de estas mismas instituciones.

Además, quedó claro que en este periodo, la ambiciosa reforma iniciada desde el sexenio anterior, caracterizada por el lanzamiento simultáneo de varios modelos de reforma de la mayor importancia, terminó por ser altamente onerosa, toda vez que se subestimaron los costos de oportunidad entre los modelos de reforma, además de minimizar los subproductos negativos de cada uno de ellos. Por ejemplo, la reforma de acceso a la información y transparencia, que de forma inevitable aumentó los trámites y requisitos a los que los funcionarios quedaron sujetos, necesariamente contradijo las aspiraciones de la reforma gerencial, preocupada sobre todo por la efectividad y no por la normatividad. A lo largo del capítulo, en varias ocasiones se insistió en la falta de una secuencia de instrumentación de la reforma, que resultó en la superposición de objetivos y,

a veces, en francas contradicciones de algunas de las metas más importantes de la transformación administrativa. En particular, conviene tener en claro que incluso cuando las reformas sean exitosas en sus propios términos, tenderán a producir resultados que pueden contravenir, al menos en un primer momento, los efectos deseados de otras medidas.

Por otro lado, si bien el financiamiento condicionado como parte de un paquete de reestructuración de emergencia ya no es una realidad en México, sí lo es, en cambio, la vinculación con tendencias o modelos internacionales de desarrollo nacional y administrativo, que acaba por convertirse en un valioso capital político y estratégico en la propia instrumentación de las reformas. Se está más dispuesto a atender las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, que a favorecer una importante reflexión sobre qué tanto esos consejos pueden servir para mejorar la Administración mexicana. De ahí que la influencia externa resulte en situaciones contradictorias en el gobierno que se empeña en apegarse a la norma internacional, relegando las condiciones actuales de la Administración Pública en México, todo, con el objetivo de beneficiarse de fondos internacionales encaminados a promover las reformas diseñadas en instituciones internacionales de innovación gubernamental, sin hacer ninguna consideración sobre el contexto interno.⁵⁵

Quizás el principal reto de las reformas administrativas en México, del presente y del futuro, sea que la Administración Pública requiera cambios de distinta naturaleza en un periodo relativamente corto de tiempo. Por ejemplo, es necesario que la reforma del scc deje de pensarse como un propósito de orden general, para transformarlo en diseños más acotados, que respondan a las necesidades particulares de cada agencia o de las administraciones estatales

⁵⁵ *Ibidem*: 19.

y locales. A la vez, es indispensable que el gobierno tome decisiones respecto a la simplificación y la integración de los trámites y servicios en el conjunto de la Administración Pública. Como ya se ha señalado, es indefectible tener claro que las reformas que se requieren para dar solución a estos problemas tienen que enfrentarse directamente con equilibrios de poder político y burocrático asentados por largo tiempo. Esto, por supuesto, no significa que la tarea sea imposible, sino que precisa de una gran dosis de compromiso político y de diseño y estrategia de instrumentación, así como de visión política para integrar la reforma administrativa en los objetivos deseables para el país.

No obstante, también es cierto que la oportunidad de incluir la reforma administrativa dentro de una agenda de transformaciones políticas y económicas más amplia implica ciertos riesgos y desventajas. Esto no significa que deba esperarse siempre a que la reforma cuente desde el origen con una base de apoyo dentro y fuera del gobierno; lo que sí es importante, en cambio, es que esta plataforma de legitimidad se construya con la difusión de los resultados logrados, así como, todavía más importante, con la constitución de grupos claros de beneficiarios en todos los sectores de la sociedad; de tal modo que, cuando así se requiera, se pueda contar con el suficiente apoyo para vencer las más fuertes resistencias y trascender los momentos de mayor complejidad.

En conclusión, es indispensable que, en el futuro, los nuevos caminos de la reforma administrativa retomen las experiencias del pasado reciente. Que integren, por ejemplo, la necesidad de crear un calendario de largo plazo en lo que respecta a las medidas que conviene y es posible poner en práctica en periodos necesariamente finitos; entender, también, la complejidad de sus efectos sobre la dinámica de la Administración Pública en su conjunto. Otra lección crucial es la necesidad de integrar un liderazgo político

e institucional que esté dispuesto a asumir los costos de una maniobra de tan profundos efectos, que sea capaz de cosechar los beneficios, pero, sobre todo, de crear consensos con los actores fuera de la propia Administración Pública para contar con el apoyo imprescindible para superar con éxito periodos difíciles, como el de la crisis económica internacional. Por último, importa señalar que los equipos encargados de los recientes esfuerzos de reforma administrativa no han mantenido el suficiente contacto con el resto de los ciudadanos y grupos de interés en la sociedad. De esta forma, otra de las carencias trascendentes ha sido la construcción de espacios de comunicación y debate entre los equipos de reforma y los sectores legislativos, académicos y de la sociedad civil, lo que se ha traducido en una seria limitación para efectivamente contar y ampliar las capacidades tanto en el de diseño como en la evaluación de la reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Gault, David, "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 23, 2002.
- , "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", *Iztapalapa*, 48, 2000.
- y Donald Klinger, "Mexico's Career Service Law and NPM Implementations: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform", mimeo, CIDE, 2004.
- y Juan Pablo Guerrero Amparán, "Stalled Administrative Reforms in the Mexican State.", mimeo, CIDE, 2003.

- Bresser-Pereira, Luis Carlos, "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", *Revista Internacional de Estudios Políticos*, 9, 2001.
- Cejudo, Guillermo M., "Explaining Change in the Mexican Public Sector: the Limits of the New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, 2008, V. 74.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, CIDE, 2002.
- Cornejo Ramírez Enrique, "Hacia una transformación del Estado en América Latina", en *Nueva Sociedad*, 199, septiembre-octubre de 2005.
- Curzio, Leonardo, "Muere la Función Pública", *El Universal*, 5 de octubre de 2009.
- Dussauge Laguna, Mauricio, "La literatura comparada sobre reformas administrativas", *Gestión y política pública*, vol. XVIII, 2, 2008.
- , "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review*, vol. 9, 1, 2008.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía", Cuadernos de Trabajo, CIDE, 2001.
- , "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", mimeo, CIDE, 1998.
- Hood, Christopher y Martin Lodge, *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford University Press, 2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información, Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2006,

- <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/infHCU2006>, consultado el 2 de enero de 2010.
- Klinger, Donald, "South of the Border": Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today", *The American Review of Public Administration*, 30, 2000.
- Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, 1988.
- Pardo, María del Carmen, "La gerencialización de la Administración Pública", en *Foro Internacional* 190, XLVII, (4), 2007.
- y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009.
- Peters Guy, *The Future of Governing*, 2a. ed., Lawrence, University of Kansas Press, 2001.
- Sánchez González, José Juan, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", México, CIDE, *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, 2001.
- Schneider, Ben y Blanca Heredia (coords.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in development countries*, North-South Carolina Press, 2003.
- Sosa, José, *Comentarios a la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 15 de septiembre de 2009*, septiembre de 2009.
- Presidencia de la República, "Decreto que establece las medidas de austeridad y reducción del gasto en la administración pública federal", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2006, www.firco.gob.

mx/firco/docs/DecretoDeAusteridad.pdf, consultado el 23 de diciembre de 2009.

_____, “Oficio que remite la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, documento fechado el día 15 de septiembre de 2009.

Artículos de periódico

“Adelgaza la SFP, no desaparece”, Agencia Reforma, 7 de octubre de 2009.

“Desaparece Calderón Sectur, SRA y SFP”, *El Universal*, 8 de septiembre de 2009.

V. EL ESTADO MEXICANO: ¿DE LA INTERVENCIÓN A LA REGULACIÓN?*

Los cambios importantes que se registraron en las últimas dos décadas en el sentido de acotar y establecer claros límites para que los estados y gobiernos dejaran de intervenir en el terreno económico y de servir como agentes centrales del desarrollo fueron un resultado natural de los cambios que se dieron, a su vez, en los modelos económicos, que repercutieron de manera muy directa en estrategias de redimensionamiento del Estado.¹ Esos cambios, en el ámbito internacional, exigían también nuevas bases para

* La autora agradece la importante ayuda de Janet Oropeza Eng, y los valiosos comentarios de Justino Núñez y de los profesores del CEI a la versión que presenté en el Seminario interno del Centro. Este trabajo se publicó en "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Soledad Loaeza y Jean François Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México, Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, tomo XIV, 2010.

¹ Existe una opinión más o menos generalizada de que entre los años setenta y ochenta, los gobiernos en el mundo transitaron de un *Positive State* a un *Regulatory State*, como consecuencia de una serie de crisis económicas, cambios ideológicos y la emergencia de fuerzas que presionaban hacia una creciente internacionalización, lo que hizo que las economías nacionales, tradicionalmente dominadas por empresas propiedad del Estado, entraran en un ambicioso programa de liberalización económica y privatización (Majone, 1997; citado por Dussauge, 2008: 53-69).

establecer relaciones entre los actores, fundamentalmente para que los estados y sus gobiernos enviaran señales de certidumbre en términos de inversión y garantizar que los recursos y las ganancias estarían salvaguardados mediante políticas económicas y de regulación sustentadas en principios de lógica económica y no política (Majone, 1999; citado por Dussauge, 2008: 1-24). México no fue de ninguna manera ajeno a estas estrategias; los sucesivos gobiernos accionaron políticas de privatización y desregulación que se entendieron, en un primer momento, como una solución para liberalizar la economía y aligerar el aparato gubernamental. Conforme estas políticas se consolidaron, transformaron de forma sustancial el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Éste abandonó su rectoría en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos.

Para asumir estas nuevas funciones se crearon o reformaron diversas agencias o comisiones especializadas con autonomía técnica y operativa, con figura jurídica de órgano desconcentrado o descentralizado. Estas unidades se diseñaron para atender y regular a sectores específicos que se vincularan con actividades económicas o también para proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. El objetivo de este capítulo es analizar a estas agencias o comisiones, sus funciones, su régimen jurídico, su composición funcional (de gestión y de recursos humanos) y, en la medida en que la información lo permita, hacer una valoración de su desempeño. Este estudio permitirá acercarse a una primera clasificación de lo que el marco jurídico establece para que estas agencias operen y cumplan con sus atribuciones, identificando aquellas características que comparten o son particulares a alguna de ellas.

LA REGULACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El punto de partida para entender la tarea reguladora de los estados en contextos distintos al nuestro es reconocer que hay serias diferencias que afectan la competencia entre los países en vías de desarrollo con economía “en transición” y los países desarrollados. La primera diferencia es que, en los primeros, las instituciones de mercado son mucho más débiles que en los desarrollados, puesto que adoptaron mucho más recientemente mecanismos de mercado para reconducir sus economías. Así,

los beneficios de la competencia no han sido cabalmente entendidos por los agentes económicos y por el público en general, dando lugar a que muchos de los males de las transiciones económicas han sido imputados a la competencia, acusándola de ser injusta, excesiva, destructiva, entre otros atributos negativos. Sin embargo, en países en vías de desarrollo la competencia extrema ha resultado la salida favorita para la presión que ejercen grupos de poder que pelean por preservar sus privilegios establecidos en el antiguo régimen (AWG, 2002: 37).

Esto plantea, entonces, importantes retos para desarrollar y fortalecer prácticas de competencia y regulación.

La segunda diferencia se relaciona con el hecho de que en los países en vías de desarrollo, la transparencia en procesos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos son menos comunes. Esta situación desencadena importantes consecuencias debido a que las autoridades actúan sin considerar lo que la tarea de regulación les estaría exigiendo para que resultara eficaz.

La tercera diferencia es que en los países en vías de desarrollo, los intensivos procesos privatizadores dieron pie

a una regulación excesiva que, sin duda, pareció necesaria para impedir que los monopolios públicos se transformaran simplemente en privados, pero quizá poniendo en riesgo incentivos y mejoras que hubieran podido repercutir en bienestar colectivo. Por tanto, competencia y regulación, que ayudan a generar incentivos para una privatización “amigable” al evitar un marco regulatorio excesivo y rígido para las compañías privatizadas y sus competidores, acabaron teniendo un papel muy distinto al que desempeñaban en países desarrollados, en donde las privatizaciones no fueron tan intensas y frecuentes. Otra diferencia es que los países en vías de desarrollo que pusieron en marcha medidas liberalizadoras han favorecido un intenso cabildeo entre autoridades y grupos de interés que buscan medidas que favorezcan el sostenimiento o la reinstalación de privilegios que podían perder o habían perdido. La regulación tiene un papel importante al intentar convencer a las autoridades e inversionistas de no tomar medidas innecesarias que pudieran afectar de forma negativa las acciones en el mediano y largo plazos en este campo.

Por último, en los países en vías de desarrollo existen limitaciones de recursos que condicionan a las autoridades reguladoras para cumplir con sus atribuciones de manera eficaz. Esta limitante parece no presentarse en países con economías más desarrolladas. También es importante revisar lo que en materia de regulación ocurre en el ámbito internacional, en particular comparar economías sólidas con aquellas llamadas “en transición”. Las diferencias pueden encontrarse con respecto a los modelos adoptados, en los que el marco regulatorio contiene, por un lado, aspectos de obligatoriedad y, por el otro, sólo de recomendación. Aquí es fundamental distinguir entre autoridades que de manera separada tienen las tareas de investigar y regular y las que son responsables de ambas. De acuerdo con los supuestos del modelo “integral”, las investigaciones sobre

violaciones a las leyes de competencia y la adjudicación de los casos de competencia cuando son responsabilidad de una sola agencia, ésta puede obligar al cumplimiento de lo señalado en la normatividad respectiva. Por razones que se relacionan con la rendición de cuentas, normalmente las decisiones de estas agencias pueden ser recusadas frente a los tribunales del sistema judicial. En este primer modelo, los derechos privados están normalmente limitados. Por un lado, frente al hecho de que muchos casos en los que interviene la autoridad reguladora lleguen a los tribunales, los actores privados emprenden sus propias investigaciones y llevan de manera directa esos casos ante el sistema judicial, lo que acaba por debilitar a dicha autoridad. En otros casos, la autoridad debe intervenir siempre, lo que también puede acabar por limitar la tarea reguladora integral, al distraer recursos y tener que tomar decisiones para casos de relativa poca importancia.

Al hacer la comparación de los distintos "modelos" también está el hecho de que existen tribunales judiciales especializados en problemas y casos relacionados con la competencia, intentando con ello establecer un compromiso entre la falta de conocimiento experto de la que adolecen los sistemas judiciales y lo que algunos podrían calificar como la concentración excesiva de poder en las autoridades reguladoras que intervienen en los procesos de manera integral. Para el diseño y las obligaciones atribuidas a los órganos reguladores es importante tomar en consideración las características de cada país, sobre todo lo referente a su fortaleza institucional y la cultura de competencia. Un aspecto también importante es el grado de autonomía de las autoridades reguladoras. En algunos países, éstas forman parte de los ministerios, lo que puede dar como resultado una orientación muy directa en las decisiones reguladoras que se adoptan. En el otro extremo, existen países en los que las autoridades reguladoras son propiamente un

ministerio, con representación incluso en el Consejo de Ministros (gabinetes). La mayor parte de los países cuenta con una fórmula intermedia, es decir, las agencias reguladoras son entidades descentralizadas que gozan de cierta autonomía, destacándose en ese arreglo la posibilidad de que los órganos centrales conserven las atribuciones de designar y remover a las altas autoridades de esas agencias, así como de establecer los parámetros para la asignación de los recursos. Empero, hay que decir que la autonomía es un atributo fundamental para cumplir de manera cabal las responsabilidades regulatorias, dado que permite quedar fuera de la influencia tanto de los órganos centrales que establecen las políticas, como de los —en algunos casos— poderosos intereses de los entes regulados. Sin embargo, es necesario introducir un importante matiz al diferenciar entre autonomía formal y *de facto*. En algunos países, la autonomía formal ha propiciado el aislamiento de la autoridad reguladora, lo que no facilita su tarea. En otros, el bajo grado de autonomía ha favorecido la integración de consejos de ministros, dando como resultado decisiones más transparentes y mejor rendición de cuentas. Esto permite concluir que la autonomía formal debe hacerse coincidir con la *de facto*, pues para propósitos de eficacia parecería que esta última es la que importa.

Para finalizar, es importante señalar que la tarea reguladora integra una importante dimensión nacional, quizá con la sobresaliente excepción de la Comisión Europea. Sin embargo, diversos organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial (BM) y la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), entre otros, han asumido importantes responsabilidades para apoyar técnicamente a las autoridades nacionales de cada país; en especial, el Comité de Competencia de la OCDE ha de-

sarrollado una intensa actividad en este campo. El grupo de trabajo de la Red de Competitividad Internacional, cuyas siglas en inglés son ICB, está destinado a jugar un papel fundamental en la asistencia técnica en materia de competencia. Los organismos multilaterales, tales como la Organización Internacional de Comercio (OIT, por sus siglas en inglés), el Tratado de Libre Comercio de las Américas (FTAA, por sus siglas en inglés) y Asociación de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), también han dedicado atención a esta materia. Por último, se han firmado acuerdos de cooperación en políticas de competencia, centrados en asuntos como la obligatoriedad de las leyes.²

LA FUNCIÓN REGULADORA DEL ESTADO MEXICANO

Desde que se redactó el texto constitucional de 1857 aparece la preocupación por eliminar, por medio de mecanismos de regulación, lo que quedaba de la inercia de los monopolios coloniales.³ El Constituyente de 1856-1857 incorpora en la Carta Magna el principio para prohibir monopolios, 33 años antes de que incluso apareciera la legislación correspondiente en Estados Unidos (*Sherman Act*) o en la de

² Apartado tomado de AWG, 2002: 37-41.

³ México redactó su primera "disposición antimonopolios" en 1857 como reacción en contra de las antiguas corporaciones y gremios que constituían grupos de poder real. Se trataba de asociaciones que restringían severamente el ejercicio de actividades comerciales y artesanales. De ahí que el principio de libertad de comercio e industria se haya planteado en el entonces Artículo 28 constitucional, en el sentido de que no debía haber "monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora" (Pérez y Guerrero, 2002: 79).

Canadá (*Act for the Prevention and Supression of Combinations Formed in Restraint of Trade*), que datan de 1889. El Constituyente de 1917 recupera la reglamentación anterior y agrega las actividades que en forma exclusiva quedaban a cargo del Estado, así como las excepciones al precepto original, regulándose los artículos llamados de “primera necesidad”, en particular los alimentos, sobre todo en lo relativo a sus precios.⁴ Las adecuaciones en esta materia, mediante la aprobación de leyes reglamentarias, se dan a lo largo de las siguientes décadas: en 1926 aparece la primera Ley Reglamentaria del Artículo 28 constitucional (DOF); en 1931, la segunda (DOF) y en 1934 (DOF) la tercera,⁵ todas

⁴ De 1917 a 1982, el Artículo 28 constitucional no fue objeto de reforma alguna. El 17 de noviembre de 1982 se consigna en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) que en dicho artículo se adicionó el servicio público de banca y crédito como consecuencia de la nacionalización de la Banca. La reforma del presidente Miguel de la Madrid modificó, el 3 de febrero de 1983, la redacción del primer párrafo, al quedar enmarcados “expresamente los principios de participación del Estado en la economía”. En suma, se estableció que las leyes debían ser las que fijaran las bases para señalar precios máximos e imponer modalidades a las distribuciones de los productos. Se incrementó el número de áreas estratégicas y prioritarias a cargo del Estado; se consignó la figura de la concesión, el principio de protección a los consumidores y se abrieron las posibilidades para otorgar subsidios al cumplimiento de ciertas condiciones. El 27 de junio de 1990 se derogó el párrafo V que establecía la nacionalización de la banca; se incluyó el párrafo VI el 20 de agosto de 1992 (DOF), con objeto de consignar la autonomía del Banco Central; el 2 de marzo de 1995 (DOF) se excluyeron la comunicación por satélite y los ferrocarriles de las áreas estratégicas, quedando como prioritarias en los términos del Artículo 25 constitucional (Pérez y Guerrero, 2002: 79-80).

⁵ En esta reforma se introdujeron, entre otros aspectos importantes, los comportamientos o intenciones que definirían al monopolio como la concentración y la situación creada de manera deliberada. Asimismo, se definieron las presunciones de la existencia de monopolios, aceptándose pruebas en contrario, lo que se haría procesalmente. Aunque estos aspectos se reconocen como positivos, también se argumentan

encaminadas a afinar mecanismos en los que el Estado aparecía como árbitro para evitar prácticas monopólicas, pero sobre todo como autoridad para fijar precios. Javier B. Aguilar sostiene que el escaso empleo que tuvo esta ley reglamentaria no tiene una explicación jurídica. La única causa posible podría ser la situación económica por la que atravesaba México en esa época. “En efecto, México sucumbió ante el proteccionismo y los controles de precios; es más la expedición de su reglamento invalidó los alcances de la ley de 1934” (Aguilar, J.B., 2000: 15). Por lo que respecta a la regulación de precios, ésta se hacía de manera directa a través de la Secretaría del ramo—Secretaría de Economía (SE), antigua Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)— y posteriormente la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), aunque los reclamos tanto de las empresas y, sobre todo, de los consumidores eran que esta intervención no resultaba todo lo efectiva que debiera ser, porque el Estado no lograba enfrentar con suficiente fuerza, los intereses de empresas o sectores económicos.⁶

México adopta el famoso modelo de sustitución de importaciones, lo que en opinión de los expertos (Ortiz, 1998; Izquierdo, 1995) justificaba una interpretación restrictiva de lo que debía ser la competencia en una economía cerrada. “Cabe pensar que dicha interpretación reducía la libre competencia a la sola libertad de concurrir a una profesión, industria, comercio o trabajo, en el sentido del Artículo 5o. constitucional, por lo que el hecho de competir podía ser considerado algo más allá de la ley” (Pérez y Guerrero, 2002: 80). La crisis económica que enfrentó México a partir

sus límites en cuanto a la defensa de particulares o la imposición de multas, quedando su utilidad en la tarea de fijar precios oficiales (J.B. Aguilar, 2000: 15).

⁶ El registro de las sanciones impuestas por violar los precios establecidos refiere a que éstas recayeron, por ejemplo, en tortilleros o colegios (Núñez, 2008).

de 1976 y que alcanzó su grado más crítico en 1982, hizo visibles los límites del modelo adoptado, sobre todo al haber hecho del Estado el eje central del desarrollo, lo que obligó a un fuerte y creciente endeudamiento y a la búsqueda de financiamiento externo para sostener la inversión y un abultado gasto público. Por otro lado, la política económica que protegió de la competencia a empresas nacionales otorgándoles, por ejemplo, subsidios indiscriminados y precios preferenciales, no generó los incentivos necesarios para que tuvieran, salvo excepciones, el aliciente para participar en los mercados internacionales. Esto comprometió también la importación de bienes de capital intermedios, pues aunque había empresas que podían contar con el financiamiento necesario, existía una preocupante escasez de divisas de los mercados financieros (Pérez y Guerrero, 2002: 80). La situación resultó en un fuerte desequilibrio entre los precios “regulados” y los del mercado internacional, además de los niveles arancelarios que gravaban los productos de importación, lo que redundó en altos precios para el mercado nacional, sin que el Estado pudiera amortiguar el desfase competitivo, dado que no contaba con suficientes recursos para ello. “En estas condiciones, cayó sobre los particulares la responsabilidad de producir más y mejor, por lo que se tuvieron que reevaluar los costos de la regulación y los monopolios” (Pérez y Guerrero, 2002: 80). El modelo de sustitución de importaciones favoreció la oferta, protegiendo la industria y el comercio nacionales, para fomentar la producción interna e impedir que el naciente proceso de industrialización resultara comprometido por la competencia extranjera. Al limitarse las importaciones se redujo el abanico de productos disponibles para el consumidor frente a un escenario de alza de precios.

En teoría, ese modelo debía permitir a los productores utilizar la demanda cautiva para financiar el aparato productivo

y su crecimiento; mientras el comprador tuviera menos oportunidades de sustituir un producto por otros, al productor le era más fácil subir el precio de ese producto, obtenía mayores ingresos y su capacidad de autofinanciamiento y de inversión aumentaba. De igual forma, en condiciones de precios regulados, el productor no podía incrementar sus niveles de precios sino hasta los niveles autorizados por las autoridades reguladoras y, por tanto, si quería obtener mayores ingresos debía producir más. Pero lo que en realidad sucedía es que los productores ajustaban las cantidades producidas a los precios autorizados, en detrimento de la calidad. Además de que, al no existir competencia, no había incentivos para mejorar la planta productiva, sino, por el contrario, había que proteger un nicho de mercado para la oferta, sin que importaran los consumidores (Pérez y Guerrero, 2002: 80).

Esta situación fue cambiando de forma gradual y, en la medida en la que el Estado puso fin a las políticas económicas con base en el control de precios y en las limitaciones a la inversión, así como en las privatizaciones de las empresas paraestatales, se fueron requiriendo nuevos instrumentos de regulación económica que fomentaran el crecimiento y la eficiencia. De ahí que se empezara a adoptar una política para proteger la competencia y no sólo una política antimonopolios. “Se trataba de evitar que los monopolios estatales se convirtieran en monopolios privados, y que las empresas, públicas o privadas, o las personas físicas pudieran, con excepción de las áreas estratégicas, erigir barreras artificiales al acceso y desempeño de los mercados” (Pérez y Guerrero, 2002: 82).

El giro trascendente en materia de regulación ocurre con el cambio de modelo económico debido, entre otras razones, a la mencionada necesidad de adoptar una política explícita de competencia económica como resultado de la creciente interdependencia comercial e industrial. Esta

interdependencia se ve claramente materializada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo capítulo XV está dedicado a la regulación de la "política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado".⁷ Con el TLCAN, el Estado mexicano se comprometió, junto con Estados Unidos y Canadá, a promover condiciones de competencia que garantizaran la libre circulación de bienes y servicios entre sus territorios. Derivado de esos compromisos, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Competencia Económica (DOF, 1992), que entró en vigor en junio del año siguiente, quedando abrogadas leyes anteriores relativas a esta materia.⁸ De hecho, México era el único que no contaba con una legislación moderna ni con un organismo regulador en materia de competencia económica. Como resultado de este cambio, aparecen agencias encargadas de la tarea reguladora, a las que nos referiremos más adelante, o sufren adecuaciones buscando que sus decisiones resultaran acordes tanto con criterios internacionales como con la legislación mexicana, además de "mandatarlas" para que operaran con transparencia y rapidez (Prado y Elizondo, 1998, citado por Aguilar, J.B., 2000: 57).

⁷ En el texto del TLCAN aparecen normas relativas a los monopolios exceptuados de las reglas de competencia, pero hasta cierto límite. Cuando los monopolios designados por una de las partes pueden afectar los intereses de las personas de las otras, la designación debe ser notificada a las otras partes. El monopolio designado debe otorgar trato no discriminatorio a las inversiones, los bienes y servicios de la otra parte y no utilizar su posición para llevar a cabo prácticas contrarias a la competencia en un mercado no monopolizado. La definición de monopolio en el artículo 1505 del TLCAN contrasta con la de la Ley Federal de Competencia (J.B. Aguilar, 2000: 36-37).

⁸ La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (LAEFME) de 1950, la Ley de la Industria de la Transformación (LIT) de 1941 y la Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos (LAPDVP) de 1937.

EL CAMBIO EN EL PAPEL DEL ESTADO

Hacia finales de la década de 1970, el mencionado modelo de desarrollo por sustitución de importaciones presenta, como quedó apuntado, claros rasgos de agotamiento. A este desgaste se suma la grave crisis fiscal que afecta al Estado mexicano en la década de los ochenta, resultando en fuertes presiones que pusieron en entredicho la legitimidad y la supervivencia del, hasta entonces, estable régimen posrevolucionario que se había impulsado desde los años cuarenta. Ante esta crisis, el gobierno decidió adoptar dos medidas relacionadas entre sí: un nuevo modelo económico orientado hacia el mercado y un importante esfuerzo encaminado a redimensionar el Estado; ambas medidas implicaron que éste acotara su papel en la economía y como agente de desarrollo, y asumiera nuevas funciones para asegurar una efectiva competencia en los mercados.

La adopción del llamado modelo neoliberal

A partir de la década de los cuarenta, el régimen post-revolucionario mexicano impulsó el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones orientado al fortalecimiento del mercado interno, para lo que se creó un complejo sistema interno de control y regulación estatal y una política proteccionista frente a los productos del exterior, desarrollada a partir de la puesta en marcha de medidas como el control de precios, los permisos, las cuotas, las licencias, entre otras.

Cobijado en este modelo desarrollista, el Estado fue convirtiéndose en el principal actor económico del país; era asegurador, banquero, financiero, agricultor, hotelero, productor de materias primas y de fertilizantes, vendedor de toda clase de bienes y servicios, fabricante de bicicletas, de autos, de barcos y de aviones, entre otros (Pi-

chardo, 2004: 170-171). A principios de la década de los ochenta, por medio de sus 1 155 empresas paraestatales se extendía por todos los sectores productivos, llegando a participar en 45 de las 73 ramas económicas entonces existentes (Aguilar, L., 2000a: 141). Además, debido a la gran cantidad de servicios y bienes que brindaba, el aparato estatal experimentó un crecimiento sustancial en el número y el tamaño de sus organizaciones. Las nuevas tareas quedaron centralizadas en un sector público absorbente, pesado y con una enorme burocracia (Pichardo, 2004: 170-171).

Sin embargo, desde la década de los setenta, el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones ya comenzaba a mostrar claros signos de agotamiento, particularmente reflejados en una muy visible crisis del sector agrícola (Cárdenas, 1996). En un primer momento, la respuesta que el gobierno adoptó para tratar de enfrentar los problemas derivados de esa crisis fue la expansión del gasto público y mayor intervención en materia económica. Pero en 1982 las cifras alarmantes de déficit fiscal y de endeudamiento externo, que provocaron una crisis económica sin precedentes,⁹ obligaron al Estado a llevar a cabo un cambio en el modelo de desarrollo (Rose, Chaison y De la Garza, 2000).

De esta manera, el Estado mexicano adoptó a partir de 1982 el llamado "modelo neoliberal", que implicaba favorecer los mecanismos de mercado en actividades económicas, reduciendo su participación, su regulación y su tamaño.¹⁰

⁹ En 1982, el déficit público fue de 17% del PIB, la inflación de 98.85% y hubo una caída en los salarios reales de 12%. En ese mismo año, México declaró una moratoria en los pagos de la deuda externa, ya que no se contaba con los recursos para cubrirla.

¹⁰ El modelo neoliberal tuvo sus orígenes en el llamado Consenso de Washington, que consistía en una serie de políticas impulsadas por el gobierno de Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional,

Se consideraba que su excesiva presencia en la economía limitaba la competitividad de los mercados. La apertura económica, que inició con el ingreso del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, quedó consolidada con la negociación y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994.¹¹

Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se inició un proceso de reformas económicas que redundó en una importante reducción del papel del Estado en la economía a partir de la puesta en marcha de políticas de liberalización comercial, desregulación, privatización y reducción en el gasto público, entre otras. Con el nuevo modelo, el Estado ya no sería el agente de desarrollo, sino que se encargaría más bien de lograr el equilibrio macroeconómico y la libre competencia. La adopción del modelo neoliberal en México exigió también un importante redimensionamiento del aparato estatal que, se argumentó, había absorbido, con su enorme burocracia, muchos de los recursos fiscales y había sido incapaz de satisfacer las demandas sociales.¹²

con sede en Washington, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, con sede en París. Las reformas más importantes que el Consenso propuso fueron: desregulación, privatización, liberalización de la economía, disciplina fiscal y reordenamiento de las prioridades del gasto público, entre otras. Estas medidas abogaban por eliminar el excesivo intervencionismo estatal para dar paso a la competencia y el libre mercado (Williamson, 2004: 3,7).

¹¹ En 1983 empiezan a aplicarse las primeras medidas de liberalización comercial, y se aceleraron a partir de 1986, por la incorporación de México al GATT y por las presiones de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Hurtado, 2001: 137).

¹² La crisis de 1982 puso en evidencia la vulnerabilidad del Estado. Al mismo tiempo, los altos déficits mostraron la incapacidad del

Redimensionamiento del Estado

De cara a la crisis fiscal y una incapacidad operativa creciente, se consideró que el libre mercado era un sistema de mejor asignación de recursos; de ahí que se emprendieran acciones tendientes a promover la liberalización y a reducir el tamaño del Estado.

Así, desde el inicio, este redimensionamiento supuso programas de reforma de la Administración Pública y nuevas formas de organización del aparato gubernamental que permitieran superar los problemas fiscales y equilibrar el ingreso y el gasto público para dar respuesta a las demandas sociales.

Una primera ola de reformas se orientó a controlar el gasto gubernamental, emprender procesos de privatización, poner en marcha políticas de desregulación en sectores de la economía, transferir servicios a otros sectores —sobre todo el privado—, eliminar o reorganizar dependencias, hacer ajustes de personal, entre otras. En esta primera ola, las reformas emprendidas por los gobiernos de De la Madrid y Salinas buscaban reducir el gasto público y mejorar la competitividad del país. En ese propósito, reflejado en el redimensionamiento del Estado, jugaron un papel importante las privatizaciones y las reformas regulatorias.

Las privatizaciones se realizaron de forma gradual: de 1983 a 1985 se cerraron muchas entidades públicas que, de acuerdo con la postura del gobierno, ya no resultaban rentables. De 1986 a 1988 se privatizaron empresas pequeñas y medianas y, a partir de 1988, se procedió a privatizar empresas más grandes y estratégicas para la economía del país, como Telmex, Cananea, las líneas aéreas y el sector

gobierno para mantener la inversión productiva pública y las políticas de desarrollo y crecimiento de las décadas anteriores.

bancario,¹³ entre los casos más representativos. Estas decisiones dieron como resultado que las empresas estatales se redujeran de 1 155 en 1982 a sólo 195 en 1996, y que la inversión pública total se redujera de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992. Empero, este proceso privatizador, no sólo obedeció a una cuestión de eficiencia, pues muchas de estas empresas eran rentables, sino también a un cambio en el paradigma del Estado (Méndez, 2000: 137; Rose, Chaison y De la Garza, 2000: 141).

Con respecto a las reformas regulatorias, desde 1988 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue la encargada de llevar a cabo el Programa de Desregulación Económica, que tenía como objetivo eliminar y renovar una enorme cantidad de regulación obsoleta e innecesaria que afectaba de manera negativa la productividad y la competitividad en algunas actividades económicas (Aguilar, L.F., 2000a: 141). Pero, de forma paralela, algunos sectores reservados exclusivamente al Estado o regulados estrictamente por él, fueron privatizados. Las reformas regulatorias más importantes en México se hicieron en el transporte (1989-1990), la electricidad (1992-1993), la transportación marítima (1991-1993), la reforma a la tenencia de la tierra (1992), el gas natural (1995) y las telecomunicaciones (1995), entre otras. De esta manera, el redimensionamiento del Estado se manifestó, en una primera etapa, como un desmantelamiento del complejo

¹³ La banca fue expropiada en 1982 por José López Portillo. En su momento, este medio se percibió como el adecuado para resolver los problemas de la coyuntura y en el origen de la decisión estaba la defensa de la autonomía presidencial y de su autoridad para sostener una determinada política (Loaeza, 2008: 168-169). Empero, en el sexenio de Carlos Salinas, la Banca se reprivatizó respondiendo al proceso de liberalización que estaba experimentando la economía mexicana y al nuevo viraje del Estado.

y extenso aparato de gobierno, privatizándolo o desregulándolo. Como Luis F. Aguilar ha señalado:

El redimensionamiento y la reforma del Estado fueron lo característico y prioritario de los años ochenta y principios de los noventa, hasta el punto de haber sido plasmados: a) en la definición constitucional del ámbito de la intervención estatal (la reforma del artículo 25 constitucional) en 1982 que estableció que el sector público tendría a su cargo de manera exclusiva las “áreas estratégicas” y podría participar junto con los sectores privado y social en las “áreas prioritarias” de la actividad económica; b) en las políticas de desincorporación (extinción, fusión, liquidación y privatizaciones de empresas públicas “no estratégicas ni prioritarias”); c) en la desregulación de algunos servicios financieros y comerciales; d) en la descentralización de algunos servicios públicos como la educación, entre otros (Aguilar, L.F., 2000b: 127).

Todos estos procesos transformaron de forma sustantiva el papel, las funciones y el ámbito de intervención del Estado. Por el lado del desarrollo social y político, el Estado redefinió sus funciones básicas: educación, salud, lucha contra la pobreza, administración de la justicia, seguridad y fortalecimiento democrático, entre otras. Por el lado del desarrollo económico, el Estado abandonó su participación en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia y la inversión. El gobierno indujo el cambio estructural de la economía nacional con la apertura comercial y la regionalización económica. Tomó decisiones para que la crecida y directa intervención estatal fluyera de nueva cuenta en la economía y procedió, como se mencionó, a modificar el tamaño de la estructura administrativa redimensionando sus organismos y empresas públicas, al abandonar el

agotado modelo del primer desarrollo mexicano (Aguilar, L.F., 2000a: 138). Por lo anterior, desde hace más de dos décadas, la intervención estatal, que logró cierto consenso, es la que se ejerce por medio de regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no mediante la administración o la provisión directa de bienes y servicios.

Cabría mencionar también que, una vez que las estructuras gubernamentales fueron reducidas o reorganizadas, se emprendió una segunda ola de reformas en el sector público mexicano, que ha ido más allá del aspecto financiero y ha tenido por objeto tener un mejor gobierno, centrándose en elementos como la calidad en la prestación de servicios, el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, una regulación más eficaz, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, recursos humanos más calificados, entre otros. Estas reformas, promovidas sobre todo por la OCDE, hacen hincapié en la ampliación de la capacidad institucional del gobierno y en la eficacia de la acción estatal.¹⁴

Esta segunda ola de reformas comenzó en el sexenio de Ernesto Zedillo, cuando se propuso un plan *ad hoc* para reformar la Administración Pública, el llamado Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), que incluyó acciones de participación y atención ciudadanas, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Por su parte, el gobierno de Vicente Fox propuso la Agenda de Buen Gobierno, que consideró seis estrategias orientadas a lograr un gobierno que costara menos, de

¹⁴ La OCDE se refiere a reformas de primera y segunda generaciones. Estas últimas pretenden fortalecer las capacidades del gobierno y proponen que las agencias gubernamentales deben ser el objeto de la reforma (OCDE, 2002).

calidad, profesional, electrónico, con mejora regulatoria, honesto y transparente (Pardo, 2009).

De esta forma, en las últimas dos décadas, el gobierno transformó y redefinió sus funciones y su ámbito de intervención en la economía, e hizo hincapié en que sus acciones debían estar encaminadas de manera mucho más decidida hacia los ciudadanos. Con una economía en su mayor parte liberalizada, el gobierno empezó de manera gradual a asumir funciones de regulador y vigilante, para lo cual se crearon o reformaron diversas agencias especializadas que, como se mencionó, desde sus diseños originales contaron con autonomía técnica y operativa y funcionaron conforme la figura jurídica de órganos desconcentrados o descentralizados. Su propósito fundamental fue regular un sector específico de la actividad económica o proteger a los consumidores de las asimetrías de información o riesgos del mercado. Esto no ha sido un fenómeno exclusivo de nuestro país; alrededor del mundo, los gobiernos han argumentado que privatizaciones responsables, acompañadas por un régimen regulatorio fuerte, pueden salvaguardar el interés público en las actividades productivas, al tiempo que permiten beneficios derivados de la eficiencia en mercados competitivos (Pollit y Bouckaert, 2000: 161).

Ignacio Pichardo (2004: 100-101) ha señalado que correspondería al Estado, según estos nuevos principios, llevar a cabo funciones como:

- La desregulación de los campos administrativos y sectores económicos en los que antes del redimensionamiento actuaban de manera exclusiva las empresas públicas prestadoras de servicios y las agencias gubernamentales.
- La creación de organismos encargados de garantizar la existencia de mercados competitivos y, por

tanto, también de vigilar las prácticas antimonopólicas y las decisiones que de ello se derivarían.

- La creación y la operación de organismos (comisiones, por lo general) autónomos que regularan campos específicos de actividad económica; estas agencias ejercerían decisiones de autoridad y tendrían suficientes atribuciones para resolver controversias entre particulares y entre éstos y el gobierno. Éste es, por ejemplo, el caso de las comisiones reguladoras del transporte aéreo, de las telecomunicaciones, de la energía y otras que se han creado recientemente en diversos países.
- El reforzamiento de las funciones de normatividad, de planeación estratégica, diseño y aplicación de políticas públicas en las oficinas centrales del gobierno, que anteriormente operaban directamente los servicios públicos; o de aquellas oficinas que han sido descentralizadas o transferidas a otros órdenes y ámbitos de gobierno.
- El fortalecimiento del control y el seguimiento y de la evaluación comparativa para mantener la supervisión de las actividades de las empresas privadas prestatarias de servicios públicos y las entidades que incorporaron funciones descentralizadas o transferidas.

En México, al igual que en otros países, estas agencias han emergido como actores centrales para regular algunos sectores o para proteger al consumidor. En los siguientes apartados se analizarán estas agencias. Para ello, en primer lugar, se identificarán aquellas áreas o ámbitos en los que el gobierno mexicano ejerce en la actualidad una función reguladora y las agencias que se han creado para este fin.

EL ÁMBITO DE LA REGULACIÓN EN MÉXICO

La regulación abarca muchos ámbitos de acción y tiene finalidades diversas. En algunos casos busca asegurar la competitividad en algún sector; en otros, eliminar las asimetrías de información o externalidades a favor de los ciudadanos o bien asegurar los derechos de propiedad. Lo cierto es que la regulación, en todas sus formas (regulaciones antimonopolios, de protección de los consumidores, de estándares de calidad, de protección del medio ambiente, etc.) aparece como imprescindible para limitar los vicios posibles del mercado (Kliksberg, 1994: 29).

Arturo M. Fernández Pérez (2000: 9) ha identificado cinco bloques o grupos de regulaciones presentes en México, cada uno de los cuales tiene características propias:

1. Mercados naturalmente competitivos.
2. Regulaciones en salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor.
3. Regulaciones en mercados relacionados con redes físicas o virtuales.
4. Regulaciones aplicables a mercados financieros.
5. Regulaciones en áreas institucionales, tales como la definición de los derechos de propiedad y su cumplimiento, resolución de disputas, leyes en el área administrativa, civil y procesal.

En este capítulo centraremos nuestra atención en algunas de las agencias que integran las tres primeras áreas, dado que son las que intervienen más directamente en materia de regulación, y dejamos para un estudio posterior aquellas cuyo cometido está más vinculado a la protección del consumidor o las que, por tratarse de asuntos de derechos de propiedad, su judicialización es inherente a su naturaleza. A continuación describiremos cada una

de las áreas y las principales agencias que las atienden, e identificamos con un asterisco aquellas que analizaremos con puntual detalle.

Tabla 1. Ámbitos de competencia

<i>Ámbitos de acción</i>	<i>Agencias</i>
Mercados naturalmente competitivos	• Comisión Federal de Competencia (Cofeco)*
Regulaciones en salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor	• Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) • Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) • Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)
Regulaciones en mercados relacionados con redes físicas o virtuales	• Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)* • Comisión Reguladora de Energía (CRE)*
Regulaciones aplicables a mercados financieros	• Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)*

Fuente: elaboración propia.

Mercados naturalmente competitivos

Por mercados naturalmente competitivos se entiende aquellos que cuentan con condiciones que permiten la eficiencia económica (Fernández, 2000: 9) y que, por tanto, han sido objeto de procesos de desregulación generalizados.

Hasta 1987, la economía mexicana se encontraba extensamente regulada en exceso, fundamentalmente por instituciones cuyas atribuciones se relacionaban con tareas

tales como: control de precios generalizado, barreras institucionales a la entrada que creaban monopolios u oligopolios privados, además de los monopolios gubernamentales en sectores determinados de la economía; controles a la producción, que incluían la exportación de productos agrícolas; controles a la transferencia de tecnología, que incluso hacía imposible el mecanismo de franquicias; todo tipo de regulaciones que creaban rentas a sectores determinados, desde envasados y semillas mejoradas hasta la producción y la distribución cinematográfica (Fernández, 2000: 9-10).

Como ya se señaló, desde la década de los ochenta, el gobierno mexicano se comprometió a llevar a cabo un importante proceso de desregulación de la economía, que resultara útil para facilitar la libre competencia y la eficiencia en muchos mercados. En 1993 se publicó la Ley Federal de Competencia Económica cuya finalidad fue asegurar una política de competencia en México. La ley creó la Comisión Federal de Competencia, que es el organismo encargado de promover la eficiencia económica y proteger justamente el proceso de competencia y libre concurrencia en los mercados.

Salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor

En México, la mayoría de las regulaciones en estas áreas ha sido modificada; los permisos han sido eliminados y sustituidos por requerimientos de información y estándares con base en criterios internacionales. Una vez que la economía fue liberalizada, fue necesario ejercer una regulación para proteger a los consumidores y ciudadanos de las posibles externalidades, asimetrías de información (fallos de mercado) y riesgos ambientales o sanitarios. Para ello se crearon las siguientes agencias: la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Procuraduría Federal de

Protección al Ambiente, el Instituto Nacional de Ecología y el Instituto Nacional de Salud Pública.

Mercados relacionados con redes físicas o virtuales

En la década de los cincuenta, el gobierno decidió crear monopolios estatales en estos mercados (telecomunicaciones, electricidad, agua potable y gas natural), pues sus características —como las elevadas inversiones en capital, que a menudo involucran sustanciales costos hundidos; significativa presencia de costos comunes o conjuntos a varios productos o servicios ofrecidos a múltiples usuarios simultáneamente, entre otros (Fernández, 2000: 10)— hacían que resultara más eficiente que una sola empresa abasteciera a todo el mercado, que tener varias empresas compitiendo.

A partir de la década de los noventa, el gobierno decidió abrir estos sectores a la competencia, privatizando los monopolios gubernamentales o adjudicando concesiones. Esta apertura también obedeció al cambio de modelo económico a favor de la liberalización (Rose, Chaison y De la Garza, 2000: 614). El sector de telecomunicaciones, el sector energético y eléctrico, el de gas natural y el ferrocarrilero son quizá los ejemplos más claros del cambio que se dio en el esquema regulatorio. Una vez privatizados estos sectores, el gobierno tuvo que asumir de manera mucho más explícita funciones de regulador, pero ahora para asegurar un esquema procompetitivo. Las principales agencias creadas para este fin fueron la Comisión Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Reguladora de Energía.

Mercados financieros

Con la reprivatización de la banca en la década de los noventa, el Estado asumió las funciones de regulador de los

mercados y entidades financieras, con lo que ofreció protección a los inversionistas y a los usuarios. Las agencias encargadas de regular y supervisar a este sector fueron la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y de Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema Seguro de Ahorro para el Retiro.

En el siguiente apartado analizaremos algunas de estas agencias, en particular aquellas cuyo cometido central gira en torno a la regulación, y nos concentraremos en cuatro aspectos: funciones, régimen jurídico, estructura (de gestión y de recursos humanos) y desempeño.

LAS AGENCIAS REGULADORAS EN MÉXICO

Comisión Federal de Competencia

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Federal de Competencia (Cofeco), creada en 1993, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, que tiene como cometido, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones (por lo general, adquisiciones y fusiones de empresas) (Cofeco, 1993: art. 23), por lo que, de acuerdo con la experiencia internacional, calificaría como un organismo con autonomía relativa. La tarea esencial de esta Comisión es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y la eliminación de prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados, para contribuir al bienestar de la sociedad. La Cofeco es la máxima autoridad en materia de regulación económica

en el país y basa su desempeño en lo que establece la Ley Federal de Competencia Económica, en la que de forma expresa se señala que mediante ese ordenamiento se

protege el proceso de competencia y libre concurrencia al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios (Cofeco, 1993: art. 2). Por ello, prohíbe y sanciona comportamientos que afecten a la competencia que busca la eficiencia económica como resultado de una mejor asignación de los recursos o mayor diferenciación en los productos, el desarrollo de ventajas competitivas en beneficios de la producción y de los consumidores (Pérez y Guerrero, 2002: 83).

Sus principales funciones son autorizar, condicionar o impedir las concentraciones que, por su importancia, pudieran tener efectos en el proceso de competencia y libre concurrencia; emitir opinión favorable sobre los agentes interesados en obtener o ceder concesiones, derechos u otros bienes propiedad del Estado (generalmente mediante licitaciones o privatizaciones), conforme lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y en otras leyes sectoriales; sancionar las prácticas monopólicas prohibidas por la LFCE, tanto las absolutas (acuerdos entre empresas para manipular precios, dividir mercados o coordinar posturas en licitaciones), como las relativas que pueden realizar empresas con poder de mercado (entre otras, la división vertical de mercados, las ventas atadas, la negación de trato, la depredación de precios y la imposición de restricciones a la reventa de productos) y promover la aplicación de criterios homogéneos de competencia económica en las políticas públicas y la regulación de la actividad económica con el fin de evitar las barreras legislativas o administrativas al proceso de competencia y libre concurrencia (promoción de la competencia) (Cofeco, 2010). Su vinculación con la Secretaría de Economía es

de carácter estructural en la medida en que “para efectos contables la relación entre ambas es fundamental, puesto que el presupuesto de la Comisión pasará por la Secretaría, aunque contará con autonomía para hacer investigaciones, para tomar resoluciones y para imponer sanciones” (Levy,¹⁵ 1994: 74-75). El grado de autonomía-subordinación al órgano central también varía dependiendo del liderazgo de quien preside la Comisión.¹⁶

Estructura

La Cofeco está conformada por un Pleno de cinco comisionados, uno de los cuales es el presidente. Las decisiones dentro del Pleno se toman de forma colegiada por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad (Cofeco, 1993: art. 25). El presidente es nombrado por el Ejecutivo Federal por un periodo de seis años, al término de los cuales finaliza su periodo de diez años como comisionado.¹⁷ Entre sus facultades se cuentan las de coordinar los trabajos de la Comisión; instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de sus políticas internas; presentar al titular del Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de la Comisión, que debe ser publicado; solicitar a cualquier autoridad del país o del extranjero

¹⁵ Fundador y primer presidente de la Cofeco.

¹⁶ En algunos casos (Santiago Levy o Pascual García de Alba), quienes habían sido funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) pudieron negociar, por ejemplo, un mejor “trato” presupuestal para la Comisión. En otros, las decisiones importantes tomaban más tiempo del necesario, como en el caso de Fernando Sánchez Ugarte, a quien apodaban “El vacilante”, justamente porque le costaba trabajo tomar decisiones difíciles. Entrevista con un ex funcionario de la Cofeco, 24 de agosto de 2008.

¹⁷ Esto es, los primeros seis años ejerce la presidencia y los últimos cuatro se desempeña solamente como comisionado.

la información que requiera para indagar sobre posibles violaciones a la referida ley; representar legalmente a la Comisión, nombrar y remover al personal y crear las unidades técnicas necesarias de conformidad con su presupuesto (Cofeco, 1993: art. 28).

Los comisionados también son designados por el titular del Ejecutivo Federal¹⁸ y deben cumplir con requisitos expresamente señalados en la ley.¹⁹ Para evitar conflictos de intereses, los comisionados deben abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de cargos docentes. Además, ejercen su cargo por periodos de diez años no renovables y sólo pueden ser removidos de él por causa grave, debidamente justificada (Cofeco, 1993: arts. 26-27).

Hoy día, cuatro de los cinco comisionados cuentan con estudios de posgrado en derecho o economía y amplias trayectorias relacionadas con la competencia económica, habiéndose desempeñado en la Administración Pública federal, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o en la de Economía y en la Presidencia de la República. Algunos de los comisionados también han llevado a cabo labores docentes y académicas en diversas instituciones de educación superior. Esta evidencia refiere al hecho de que los comisionados tienen un sólido perfil

¹⁸ La Cámara de Senadores puede objetar dichas designaciones por mayoría. Hay que decir que, si bien este mecanismo de manera formal está pensado para garantizar cierta participación democrática, en la práctica puede viciarse por consideraciones o compromisos políticos.

¹⁹ Estos requisitos son: ser ciudadanos mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; ser profesionales en las áreas de derecho, economía, ingeniería, administración pública, contaduría o materias afines al objeto de la Ley; ser mayores de 35 años de edad y menores de 75, y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con la materia que regulan (Cofeco, 1993: art. 26).

académico y experiencia en sectores relacionados con la competencia, intentando asegurar con ello que sus decisiones tengan el grado de especialización que requiere la delicada tarea de la Comisión.

A los comisionados los asiste personal para despachar los asuntos de los que son responsables. La Cofeco tiene 12 direcciones generales²⁰ y una Secretaría Ejecutiva encargada de la coordinación operativa y administrativa (Cofeco, 1993: art. 29). Estas unidades también apoyan la labor de los comisionados. Por lo que respecta a los recursos humanos, cuenta con una plantilla de 175 personas: 134 profesionistas y 41 de apoyo administrativo. Este dato corrobora la especialización con la que trabaja.

Desempeño de la Cofeco

A más de una década de su creación, la Cofeco ha logrado avances significativos en la promoción de la eficiencia económica y la competencia a favor de los consumidores. A pesar de lo anterior, esta efectividad se ha visto afectada por algunos vacíos legales que se vinculan con el hecho de que, por un lado,

la ley enfatiza, sobre todo mecanismos para prevenir prácticas monopólicas y de concentraciones económicas; y, por el otro, no prevé que se puedan dar acciones de abuso de poder o de posición dominante de agentes económicos sobre el mercado, sino que hace una valoración de cualquier práctica

²⁰ Éstas son: Administración, Asuntos Jurídicos, Concentraciones, Investigaciones de Prácticas Monopólicas Absolutas y Restricciones al Comercio Interestatal, Enlace, Mercados Regulados, Estudios Económicos, Investigaciones de Prácticas Monopólicas Relativas; Asuntos Contenciosos, y Procesos de Privatización y Licitación (Cofeco, 2010).

o concentración con base en la determinación de un “poder sustancial del mercado” (Cofeco, 1993).²¹

Ello ha generado que la Cofeco no resolviera directamente problemas de falta de competencia en el mercado ni incorporara suficientes consideraciones de competencia en la elaboración de reglamentos, normas y políticas públicas.

La relación de la ley y el proceso de competencia y libre concurrencia es de naturaleza eminentemente preventiva, lo que se traduce en la práctica en que no prevé al monopolio como una posición dominante que se traduciría en otorgar a la autoridad reguladora facultades para dismantelar una estructura juzgada anticompetitiva, como sucede en otros países, notablemente en los Estados Unidos” (Pérez y Guerrero, 2002: 85-91).

Otro problema que obstaculiza el desempeño de la Comisión, tal como quedó explicado en el apartado de experiencias internacionales, es que el propio Poder Judicial de la Federación ha insistido en que la ley tiene deficiencias que nulifican aspectos centrales de la política de competencia económica (Cofeco, 2006: 15). Baste señalar en este sentido que, en su primera década, la institución prácticamente ha recibido un amparo por cada ocho asuntos tramitados (Cofeco, 2010). Sobre el tema de las sanciones existen datos que refieren que, en ese mismo periodo, sólo

²¹ Este concepto refiere al hecho que de “no existir una alternativa suficiente de consumo en una determinada área geográfica en la que se ofrecen o demandan bienes y servicios, se deduce la existencia de un poder sustancial de mercado que compruebe la capacidad del presunto responsable de fijar precios de manera unilateral o de restringir el abasto en el mercado relevante, sin que los agentes competidores puedan actuar o potencialmente contrarrestar dicho poder” (Pérez y Guerrero, 2002: 93-94).

se ha cobrado 14% de las multas impuestas, en tanto que 21% fue revocado y 58% continuaba en litigio. A pesar de que la Ley ha sido reformada (DOF, 2006), lo mismo que su reglamento (DOF, 2007), con el propósito de dotar de mejores instrumentos a la Comisión, los vacíos legales aún imponen presiones importantes a su labor. Finalmente, otro problema que puede explicar su limitado desempeño es que, de acuerdo con sus responsables, es necesario designarle mayores recursos puesto que, no obstante que el número de asuntos ha crecido, el presupuesto asignado se redujo 9% en términos reales entre 2000 y 2004 (Pérez, 2005: 6-9).

Comisión Federal de Telecomunicaciones

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México (DOF, 1996). De acuerdo con la experiencia internacional, la Cofetel calificaría, entonces, entre las agencias que cuentan con autonomía relativa para dictar sus resoluciones. Pero, en opinión de los expertos,

el diseño institucional de la Cofetel; su carácter eminentemente consultivo y su poco poder en la toma de decisiones, presenta un límite a su eficiencia. La Cofetel no goza de una independencia plena, ni de mecanismos de transparencia e inclusión en el diseño de política, lo que se ha traducido en el hecho de que el sector de las telecomunicaciones se haya desarrollado en medio de una gran cantidad de contiendas

judiciales que han paralizado el ejercicio regulatorio (Mariscal y Ramírez, 2008: 5).

Sus atribuciones se pueden resumir de la manera siguiente: expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones; opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, la modificación, la prórroga y la cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación; promover y vigilar la eficiente interconexión de los equipos y redes públicas de telecomunicaciones, incluida la que se realice con redes extranjeras, y determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; registrar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones y establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información incorporando criterios sociales y estándares internacionales. Con respecto a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que abusan de su importancia y poder en el mercado, la Cofetel, con la ley correspondiente, está facultada para proponer al titular de la SCT la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables (Cofetel, 1999: art. 9).

El papel de la Cofetel resulta crucial, dado que interviene en uno de los sectores económicos más dinámicos. Entre 1990 y 2007, el sector creció casi cinco veces más rápidamente que la economía en su conjunto; en 2007 contribuyó con 6% del PIB, mientras que en 1990 lo hizo con 1.1%. Por otra parte, México se ha colocado en el ámbito internacional en una posición competitiva en algunos segmentos del mercado; en 2006, por ejemplo, contaba con una penetración de Internet de 19% y de banda ancha de

casi 4%, con lo que quedaba, en promedio como región, por encima de América Latina. Sin embargo, el problema reside en el hecho de no haber logrado aprovechar el potencial que ofrece el sector, de manera que las telecomunicaciones sean utilizadas para mejorar la competitividad del país, por lo que se encuentra en una posición relativamente débil con respecto a países como Chile, India y Brasil, cuyos PNB y distribución del ingreso son similares y hasta menores, y con otros que han puesto en marcha estrategias exitosas para desarrollar y aprovechar las tecnologías de información y comunicación (TIC), como Corea, Singapur e Irlanda (Mariscal y Ramírez, 2008: 12).

El debate se centra en que el problema tiene que ver justamente con el origen de la Cofetel, dado que cuando se promulgó la Ley Federal de Telecomunicaciones, todas las atribuciones de regulación recayeron en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y, más tarde, mediante un decreto, se creó la Comisión, transfiriéndosele algunas funciones que, en la práctica, se traducen en opiniones y recomendaciones sobre otorgamiento de concesiones, generación de normas, planes técnicos, limitación del espectro radioléctrico e imposición de sanciones, que pueden ser recusadas judicialmente. “Esta situación ha generado un esquema de doble ventanilla entre la agencia y la SCT, que ha provocado ambigüedad jurídica en la aplicación de la regulación” (Mariscal y Ramírez, 2008: 17). En un intento por resolver estas ambigüedades se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones en abril de 2006, para incluir cambios que fortalecieran algunos de los aspectos del diseño de la Comisión, lo que ha contribuido a avanzar en materia de desregulación y ha emitido más resoluciones sobre asuntos pendientes. Sin embargo, la doble ventanilla se mantiene, puesto que la Cofetel sigue siendo una unidad administrativa subordinada a la SCT. Esto podría mejorar sustantivamente si se suprimieran las funciones regulado-

ras de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, con lo que la Comisión podría quedar habilitada no sólo para emitir opiniones, sino también para dictar resoluciones con carácter obligatorio (Mariscal y Ramírez, 2008: 5).

Estructura

La Cofetel, al igual que la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia, está formada por un Pleno de cinco comisionados, incluido su presidente. Las decisiones dentro del Pleno se toman de forma colegiada por mayoría, teniendo el presidente voto de calidad (Cofetel, 1999: art. 9). Entre las atribuciones del Pleno están las de emitir disposiciones administrativas de carácter general en materia de telecomunicaciones, así como aquellas relativas a tecnologías de la información; expedir normas oficiales mexicanas, planes técnicos fundamentales, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones; emitir opinión a la SCT sobre las solicitudes para el otorgamiento de concesiones y asignaciones en materia de telecomunicaciones, así como respecto de las modificaciones, prórrogas y cesiones de las mismas, sustentada en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realicen las áreas competentes de la Comisión; proponer a la SCT la nulidad, la caducidad, la revocación o la terminación de las concesiones de telecomunicaciones, así como la requisa de vías generales de comunicación; autorizar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones cuando lo prevean los títulos de concesión y permisos respectivos; proponer a la Secretaría los anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de telecomunicaciones, elaborados por las unidades administrativas de la Comisión; administrar el espectro radioeléctrico y promover su

uso eficiente, así como elaborar y aprobar las actualizaciones al Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (Cofetel, 2005: art. 9).

Los comisionados son designados por el Ejecutivo Federal²² y deben cumplir con requisitos establecidos formalmente.²³ Con estos requisitos se busca asegurar que los comisionados sean expertos y cuenten con los conocimientos técnicos en materia de telecomunicaciones. Para evitar conflictos de intereses, los comisionados deben abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de cargos docentes. Además, ejercen su cargo por periodos de ocho años, renovables por un solo periodo. Para protegerlos de los vaivenes políticos, la Ley establece que los comisionados pueden ser removidos de sus cargos sólo por causa grave debidamente justificada (Cofetel, 1999: art. 9). Los comisionados eligen, de entre ellos mismos y por mayoría de votos, al presidente de la Cofetel, quien tiene este encargo por un periodo de cuatro años, renovable.²⁴ Sus responsabilidades consisten en planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la Comisión y ejecutar las resoluciones de la misma (Cofetel, 1999: art. 9). A pesar de los candados institucionales que la normatividad ha establecido para asegurar

²² La LFT establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación respectiva por mayoría (Cofetel, 2005).

²³ Estos requisitos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de 35 y menor de 75 años y haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones (Cofetel, 1999: art. 9).

²⁴ Entre las modificaciones a la Ley hechas en abril de 2006, aparecen el periodo en el que los comisionados y el presidente ocuparán sus cargos, así como las posibles causas de su destitución; ambos aspectos no estuvieron contemplados en el texto original.

la autonomía de los comisionados, un análisis histórico permite poner en duda su cabal efectividad. La mayoría de los comisionados que ha tenido la Cofetel han ejercido puestos de elección popular y han estado asociados con el partido en el poder o, incluso, con los grandes consorcios privados que regulan.²⁵ En otros casos, algunos comisionados han renunciado argumentando que sus decisiones son cuestionadas o limitadas por la Secretaría de Energía o no son escuchadas.²⁶ Lo anterior ha generado muchas críticas con respecto al riesgo de captura regulatoria de la Cofetel y, por ende, a su autonomía.

La aprobación de los nombramientos de los comisionados por parte de la Cámara de Senadores también ha sido fuente de críticas. En 2006, los senadores rechazaron la terna de comisionados propuesta por el entonces presidente Vicente Fox, entre los que se encontraban Gonzalo Martínez Pous y Rafael del Villar. Estos dos últimos se ampararon y, después de dos años, la Corte finalmente resolvió que los senadores no contaban con atribuciones para objetar estos nombramientos, por lo que ordenó su reinstalación (*La Jornada*, 2008). Para su funcionamiento, el Pleno cuenta con un secretario técnico y un prosecretario técnico. Asimismo, la Cofetel se integra por unidades administrativas y órganos internos que le ayudan en el ejercicio de sus funciones.²⁷ El personal de confianza de la

²⁵ Entre 1996 y 2003, cinco de los once comisionados de la Cofetel tenían lazos con el anterior partido gobernante, el PRI, mientras que los cuatro comisionados nombrados en 2003 provenían del sector regulado (Dussauge, 2008: 7-8).

²⁶ Las reformas a las leyes federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones por parte de los poderes Legislativo y Ejecutivo en 2006, a las que la Cofetel se oponía, constituyeron el motivo de la última renuncia del presidente de la Cofetel y de varios comisionados.

²⁷ Actualmente la integran: una Secretaría Técnica del Pleno; tres unidades (Prospectiva y Regulación; Servicios a la Industria, y

Cofetel es sujeto del Servicio Profesional de Carrera. Por las labores que realiza la Comisión, los perfiles son de alto grado de especialización (Cofetel, 2010).

Desempeño de la Cofetel

Como se señaló, en los últimos diez años el sector de telecomunicaciones en México ha crecido de manera acelerada, adoptado tecnología de punta y expandido el servicio.²⁸ Sin embargo, interesa destacar, como se mencionó, que el órgano regulador en este sector se crea después de la ley en que se otorgaron atribuciones reguladoras al órgano central (SCT) y también después de que el Estado otorgara a una de las empresas más importantes del sector, Teléfonos de México, el título de concesión para prestar servicios de telefonía (servicio básico medido y renta mensual), que siguieron funcionando como tales aun después de la privatización de la empresa, dado que se trataba de servicios de interés público.²⁹

Ambas situaciones han dado como resultado que la Comisión no logre erigirse como el órgano regulador por

Supervisión y Verificación); diez direcciones generales (Prospectiva Regulatoria; Regulación "A"; Regulación "B"; Regulación "C"; Redes, Espectro y Servicios "A", Redes, Espectro y Servicios "B", Supervisión, Verificación "A", Verificación "B", y Defensa Jurídica); cuatro coordinaciones generales (Comunicación Social; Consultoría Jurídica; Organización y Tecnologías de la Información, y Administración) y un Órgano Interno de Control que ejerce funciones de contraloría. Estas unidades y órganos auxilian al Pleno con las diversas regulaciones en telecomunicaciones que la Comisión ejerce. Además, los comisionados cuentan con personal de apoyo.

²⁸ El sector de telecomunicaciones es el que mayor crecimiento registra en la economía; éste fue de 36.4% en el primer trimestre del año. Las inversiones estimadas para este año suman 2 999 millones de dólares (*CNN Expansión.com*, 2008).

²⁹ Entrevista a ex funcionario de la Cofetel, 2 de septiembre 2008.

excelencia, en tanto las atribuciones conferidas en la ley puedan atentar o puedan interpretarse como contrarias a lo que se señala en el título de concesión otorgado. Sus posibilidades reguladoras puede ejercerlas respecto de servicios que queden fuera del título mencionado, ocasionando tensiones con la empresa, muchas de las cuales se han convertido en conflictos y éstos en litigios frente a los tribunales correspondientes. De ahí que existan tanto limitaciones formales, pero también percepciones, en el sentido de suponer que el ente regulador puede ser "capturado" por el ente regulador o que el modelo regulatorio adoptado, en efecto, logre alcanzar cabalmente sus objetivos. Este asunto tiene que ver también con la escasa coordinación que existe entre las propias agencias reguladoras con las que la colaboración debía ser una exigencia en la medida en que, para algunos asuntos la Cofeco, es quien elabora la resolución, pero la aplica la Cofetel. Sin embargo, esta colaboración no siempre fluye como debiera. En otros casos, el obstáculo se relaciona con conflictos que tienen las empresas con otros agentes o actores, como la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones (Canitec). Los desacuerdos normalmente tienen que ver con sumas importantes de dinero, lo que vuelve mucho más difícil encontrar el terreno propicio tanto para los arreglos como para la tarea reguladora, lo que resulta en problemas adicionales para el órgano regulador.

Por otra parte, persisten barreras regulatorias de entrada al sector que no han permitido desarrollar todo su potencial, presentándose, por ejemplo, la situación estructural de un muy escaso acceso a las TIC por parte de los segmentos de población con menores recursos. De hecho, la CEPAL ha señalado que las reglas diseñadas para regular al sector, de manera específica las características de la agencia reguladora, fueron poco propicias para el desarrollo de la competencia en la industria. La falta de autonomía y

la limitación de las atribuciones de la Comisión han dado como resultado un proceso regulatorio lento e ineficaz puesto que no dispone de procedimientos flexibles ni cuenta con la autoridad suficiente para instrumentar acciones decisivas.³⁰ De ahí que la Cofetel haya jugado un papel eminentemente consultivo, aunado al hecho de que la SCT ha intervenido directamente en la regulación cotidiana al crear la mencionada doble “ventanilla” (Tovar, 2000: 30). Esto ha generado tensión y hasta conflictos entre las dos dependencias, en detrimento de la función reguladora.³¹ A esto habría que añadir los largos procesos legales entablados contra las decisiones del regulador y las quejas continuas de las empresas, notablemente las de Teléfonos de México, en relación con su actuación, que ponen de manifiesto la más evidente limitación para el desarrollo del sector: la debilidad de la institución regulatoria (*CNN Expansión.com*, 2008).³² Por ello, la OCDE ha señalado que sería deseable que la Cofetel gozara de mayor independencia para actuar de

³⁰ En temas cruciales, entre los que destacan la generación de normas, los planes técnicos y la licitación del espectro radioeléctrico, la función de la Cofetel se limita a emitir una opinión y enviarla a la SCT, que es la que finalmente toma las decisiones. De igual forma, en materia de concesiones y permisos, así como en cuestión de sanciones y multas sólo emite opiniones (Mariscal y Rivera, 2007: 14-15). La propia Ley subordina la entrada o permanencia de competidores por concesión o permiso a la SCT, limitando a la Cofetel a sólo a expresar su opinión (Tovar, 2000: 51-52).

³¹ La SCT y la Cofetel han mantenido un conflicto interno que ha retrasado la licitación de frecuencias para servicios de telefonía y banda ancha que se anunció desde octubre de 2007. La SCT dijo que las bases de licitación de cuatro bandas de frecuencia se redactaron y aprobaron por parte de las dos dependencias, pero falta que inicie el proceso la Cofetel. “Los que han fallado son los de la Cofetel, ellos dicen que nosotros”, dijo en entrevista Luis Téllez, secretario de la SCT (*CNN Expansión.com*, 2008).

³² Sobresale la resolución de la Cofeco en torno al papel predominante de Telmex, que lleva en litigio cerca de una década en los tribunales, sin que se haya podido llegar a una decisión satisfactoria.

manera más decidida frente a las presiones políticas y de las empresas reguladas, así como mejorar sus procesos de transparencia y de responsabilidad en sus decisiones, para que éstas tuvieran mayores peso e impacto (OCDE, 2008: 88, 105).

Los retos para que la Cofetel pueda mejorar se relacionan con la necesaria profesionalización de sus cuadros, dado que hasta la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera difícilmente se podía pensar en ascensos por vía del mérito. Por otra parte, es importante reflexionar qué deberá hacerse en el momento de renovar la concesión que se otorgó a Telmex. De igual forma, debe hacerse un importante esfuerzo institucional para lograr que el binomio especialización-neutralidad política efectivamente opere en beneficio del órgano regulador para cumplir cabalmente con sus responsabilidades y, por último, pensar en otorgarle un estatus jurídico distinto al de órgano desconcentrado para lograr una cabal autonomía del órgano central y lograr con ello una mucho mayor influencia en la definición de la política de telecomunicaciones.³³

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) se creó en 1993 como un órgano consultivo en materia de electricidad. En 1995, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (LCRE) modificó su régimen jurídico, otorgándole la figura de órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, encargado de la regulación respecto del gas natural y la energía eléctrica en México.³⁴

³³ Entrevista a ex funcionario de la Cofetel, 2 de septiembre 2008.

³⁴ Antes de la expedición de la Ley, las atribuciones en materia regulatoria del sector energético se encontraban dispersas en otros ordenamientos, dependencias y entidades.

Las actividades sujetas a regulación en materia energética, de acuerdo con la ley, son:

- El suministro y la venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público.
- La generación, la exportación y la importación de energía que realicen los particulares.
- La adquisición de energía eléctrica para el servicio público.
- Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía entre entidades que tienen a su cargo el servicio público y entre éstas y los particulares.
- Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo.
- El transporte y el almacenamiento de gas natural que no estén relacionados con la explotación, la producción o el procesamiento.
- La distribución de gas natural.
- El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo mediante ductos (CRE, 2010).

Los principales instrumentos de regulación que la ley brindó a la CRE son otorgar permisos, autorizar precios y tarifas, aprobar términos y condiciones para la prestación de los servicios, expedir disposiciones administrativas de carácter general (directivas), dirimir controversias, requerir información y aplicar sanciones, entre otros (CRE, 2010).

La Comisión interviene con base en la ley que le dio origen en materia de regulación, cuando no es competencia de la Cofeco, actividades señaladas en el artículo 3 que se resumen de la manera siguiente: a) ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; b) prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural que no sean indispensables y necesarios para

interconectar su explotación y elaboración; y, c) transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos y gas natural. Estas actividades deben sujetarse a la aprobación de la Comisión, la que fijará la metodología para el establecimiento de los precios, excepto en los casos en los que la Cofeco determine que estén en condiciones de competencia efectiva (Aguilar, J.B., 2000: 207-208).

Estructura

Para cumplir con su tarea reguladora, la CRE está integrada por un Pleno de cinco comisionados, uno de los cuales funge como su presidente. Dentro de la CRE, las decisiones se toman en forma colegiada por mayoría de votos, teniendo el presidente voto de calidad.³⁵ Este último también es el responsable de coordinar los trabajos de la CRE; instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas internas; nombrar y remover al resto del personal de la Comisión, salvo el de apoyo directo a los otros comisionados, que es nombrado y removido por los propios comisionados. Éstos son nombrados por el Ejecutivo federal, a partir de una propuesta del secretario de Energía. Para ocupar esos cargos es necesario cumplir con requisitos estipulados de manera formal, que aseguren que los elegidos sean expertos y cuenten con los conocimientos técnicos en la materia que regulan (CRE, 1995: art. 7).

Los cinco comisionados actuales tienen estudios de posgrado y amplias trayectorias relacionadas con el sector energético, habiéndose desempeñado en la Administración

³⁵ Entre los requisitos para ser comisionado están: ser ciudadano mexicano por nacimiento; haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas relacionadas con las actividades reguladas y no tener conflicto de interés con empresas dedicadas a las actividades reguladas o vinculadas a éstas (CRE, 1995: art. 4).

Pública federal y empresas paraestatales, principalmente en la Secretaría de Energía, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, entre otras. Algunos de los comisionados también han ocupado cargos de elección federal o local, participando o presidiendo en las comisiones de Energía. Finalmente, los cinco comisionados realizan o han realizado labores docentes y académicas en diversas instituciones de educación superior, entre los que sobresale el caso de Francisco Barnés de Castro, quien fue rector de la UNAM (CRE, 2010). De esta manera, puede verse que los comisionados tienen una formación académica sólida y han desarrollado su carrera en torno al sector energético, lo que permite suponer que sus decisiones cuentan con el grado de especialización necesaria, visión interdisciplinaria y neutralidad. Aunque los comisionados son nombrados por el presidente de la República, existen ciertos candados institucionales cuyo propósito es evitar que la estructura de la agencia se vea constantemente interferida por criterios políticos (Moreno, 1998: 1). Por ejemplo, para proteger a los comisionados de los cambios electorales, su designación se hace de forma escalonada por periodos de cinco años, renovables (CRE, 1995: art. 6). Esta medida tiene el propósito de garantizar que dos comisionados nunca dejen el cargo en un mismo año, dando así certidumbre de que habrá continuidad en la CRE, independientemente de los cambios sexenales (Moreno, 1998: 4). Los comisionados sólo pueden ser removidos si incurren en faltas de conformidad con las leyes aplicables, es decir, no pueden ser separados de su cargo por presiones políticas o de forma discrecional. De igual forma, para evitar conflictos de intereses, la Ley prohíbe que los comisionados desempeñen cualquier otro empleo, trabajo o comisión, con excepción de cargos académicos. A pesar de estos candados institucionales y de la experiencia en materia energética que los comisionados tienen, algunos autores, como Mauricio Dussauge

(2008), han mostrado que, tanto en el periodo actual como en el anterior, la mayoría de los comisionados tiene o tenía una clara y directa asociación con el partido en el poder, por haber ocupado cargos de elección popular o dentro de la estructura del partido. Esto puede llegar a poner en entredicho la autonomía de los comisionados y, por ende, de la CRE con respecto al gobierno (Dussauge, 2008: 5-6).

El pleno de la CRE opera de la siguiente forma: cada comisionado debe dar seguimiento a algunos de los proyectos que la Comisión debe analizar. Los proyectos son asignados de acuerdo con la especialización de cada comisionado. Cada uno de ellos, apoyado por las diversas áreas de la CRE, prepara y presenta un pliego de posición ante el Pleno, para que éste emita una resolución. La CRE cuenta con áreas de apoyo: la Secretaría Ejecutiva, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Electricidad, la Dirección General de Gas Natural, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Política Económica y la Unidad de Reestructuración Eléctrica. Cada una de estas áreas se especializa en una rama o materia específica de la Comisión o en sus aspectos administrativos y de gestión.

Las áreas técnicas asisten en el trabajo de análisis y evaluación al comisionado ponente para su presentación ante el Pleno de comisionados y lo ayudan en la elaboración del proyecto de resolución. Además, participan en el diseño y la expedición de nuevas disposiciones que contribuyen al desarrollo de las industrias competentes y verifican el cumplimiento de la regulación por parte de los permisionarios. El resto de las áreas cumple funciones administrativas, de apoyo legal y de vigilancia del marco jurídico y las diversas disposiciones en la materia. Debido a las prioridades tan cambiantes del sector energético, la CRE opera mediante equipos interdisciplinarios de trabajo por proyecto, en los que participa personal profesional especializado y de apoyo.

La estructura organizacional de la CRE es horizontal; cuenta con pocos niveles de administración y supervisión y con un número grande de especialistas-técnicos en las áreas sectoriales, que son los que realizan el trabajo sustantivo de los proyectos. La Comisión tiene una plantilla de 137 personas entre elementos de apoyo y personal especializado. El personal de confianza tiene alto nivel académico: la mayoría tiene estudios de licenciatura; 23% tiene el grado de maestría y 6% el de doctorado (CRE, 2010). El personal de confianza de la CRE, desde el nivel de enlace al de director general, está regido por el sistema del Servicio Profesional de Carrera. En sus trece años de existencia, la CRE ha intentado operar con criterios de transparencia, claridad, estabilidad, equidad y autonomía. Sus decisiones pueden ser conocidas por los interesados y la sociedad, en general, y se toman sustentadas en criterios claros y objetivos. Sus resoluciones son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), en los boletines y en los informes anuales o quinquenales.

Desempeño de la CRE

Desde su creación en 1995, la CRE ha jugado un papel fundamental en la promoción, el desarrollo y la regulación del mercado energético del país. Asimismo, deben reconocerse la especialización y la autonomía técnica y operativa que ha logrado frente a los regulados, puesto que, a diferencia de otros sectores, como el de las telecomunicaciones, en el energético no se registra evidencia de que los regulados hayan capturado las decisiones de la CRE (Moreno, 1998: 4). De cara al futuro, el crecimiento en la demanda³⁶ y el cambio tecnológico pueden hacer del monopolio natural un

³⁶ La demanda de energía eléctrica de 2003 a 2012 aumentará a una tasa anual promedio de 5.6% (Pérez-Jacome, 2004a: 21).

fenómeno temporal que requerirá cambios importantes en el diseño del marco regulatorio (Tovar, 2000: 83, 94). Sin embargo, la OCDE también ha recomendado fortalecer la independencia de la CRE, cambiando su figura jurídica de órgano desconcentrado a autoridad regulatoria independiente, para tener mayores facultades administrativas, orgánicas y financieras³⁷ que le permitan enfrentar los retos energéticos actuales y futuros (Pérez-Jácome, 2004b: 5). Finalmente, y como la misma CRE ha reconocido, es necesario contar con mayores recursos humanos y materiales para lograr hacer frente a las demandas crecientes del sector, ya que en el periodo 2000-2007 el presupuesto de la CRE descendió 40%, pasando de 203 millones de pesos a sólo 126 millones (Dussauge, 2008: 6).

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Régimen jurídico y atribuciones

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es una de las instituciones reguladoras más antiguas en México. Es importante señalar que, en sus orígenes, las funciones bancarias y de valores tuvieron un desarrollo por separado.³⁸ Sin embargo, a partir de la década de los noventa,

³⁷ Se sugiere que la CRE pueda negociar directamente con el Congreso su presupuesto como lo hace el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

³⁸ La Comisión Nacional Bancaria (CNB) nació en 1924 como un órgano desconcentrado de la SHCP, dotado de la autonomía y las facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la organización y la operación del sistema bancario; proponer a dicha Secretaría los criterios para la más eficaz reglamentación de las operaciones bancarias en el país; practicar inspecciones a las instituciones, formular y publicar las estadísticas bancarias nacionales; así

la liberalización del sistema financiero, que permitió la competencia tanto interna como externa, impuso la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, para medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros.³⁹ Por esta razón, en 1995, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV) consolidó, en un solo órgano, las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La ley otorgó a la CNBV

como actuar como cuerpo consultivo de las autoridades hacendarias. La CNB jugó un papel muy importante en el desarrollo del modelo por sustitución de importaciones desde la década de los cuarenta hasta la década de los setenta, cumpliendo funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y, posteriormente, de las de seguros. Con la nacionalización de la Banca en 1982 y su posterior desincorporación en 1990, la renovada Comisión Nacional Bancaria adquirió facultades de supervisión sobre las sucursales de bancos extranjeros; se reforzaron sus atribuciones como órgano asesor de la Secretaría de Hacienda (SHCP); se aumentaron las multas administrativas que puede imponer y se le facultó para poder remover o suspender a los miembros del Consejo de Administración y al director general de los bancos; asimismo, se le otorgaron innumerables atribuciones de decisión.

Por su parte, la Comisión Nacional de Valores (CNV) nació en 1946 como un organismo autónomo con facultades para aprobar el ofrecimiento de títulos y valores mexicanos; determinar con sujeción a las leyes respectivas, los títulos y valores que pudieran adquirir las compañías de seguros como inversión de sus reservas; aprobar o vetar, en su caso, la inscripción en Bolsa de títulos o valores; aprobar el ofrecimiento al público de valores no registrados en Bolsa; entre otras. En síntesis, la CNV regularía el funcionamiento de la Bolsa de Valores de México. A partir de la década de los setenta, la CNV se fortaleció con la Ley del Mercado de Valores y se crearon nuevos instrumentos para facilitar el crecimiento del mercado de valores y su modernización en los años siguientes.

³⁹ Véase el portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en www.cnbv.gob.mx.

la figura de órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas (CNBV, 1995: art. 1).

La CNBV nació con el objeto de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras a fin de procurar su estabilidad y su correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar un sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, encaminado a la protección de los intereses del público. También le corresponde supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realicen actividades relativas al sistema financiero previstas en las leyes (CNBV, 1995: art. 2). La CNBV comprende en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero con excepción de los sectores asegurador y afianzador, que son vigilados por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y a las instituciones responsables de la protección de las pensiones y los retiros, reguladas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

La importancia de la tareas de la CNBV se puso de manifiesto frente a la crisis financiera de los años 1994-1995, en los que se garantizaba en la ley (art. 3) que la misión de la Comisión era garantizar que las instituciones financieras tuvieran la solvencia necesaria y que esto protegiera al público inversionista y ahorrador.⁴⁰

Desde ese momento se creyó firmemente en la necesidad de contar con un marco de reglas robusto que estableciera pautas mínimas de acción “prudencial” para la actuación de las instituciones del sector.

De esta manera, las tareas de la Comisión se bifurcan en dos ramas: la que establece las reglas y la que se encarga

⁴⁰ Opinión recabada en entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

de su cumplimiento a partir del desempeño de funcionarios de la Comisión llamados supervisores. El resultado de estas acciones se materializa en el hecho de que se revisa el cumplimiento de lo establecido en las reglas, favoreciendo que, frente a cualquier tipo de incumplimiento, puedan quedar subsanados. Si esto no pudiera lograrse, la Comisión envía a las instituciones oficios de observaciones, de donde se pueden también derivar sanciones.⁴¹

Estructura

Para el cumplimiento de sus objetivos, la CNBV cuenta con los siguientes órganos y unidades administrativas: Junta de Gobierno, Presidencia, vicepresidencias, Contraloría Interna, direcciones generales y unidades administrativas necesarias para cumplir con sus objetivos (CNBV, 2010). La Junta de Gobierno es un órgano integrado por diez vocales (cinco de la SHCP, tres del Banco de México, uno de las comisiones nacionales de seguros y fianzas, y uno del Sistema de Ahorro para el Retiro), además del presidente de la Comisión, que lo es también de la Junta, y dos vicepresidentes de la propia Comisión, que designa el presidente (CNBV, 1995: art. 11). La Junta de Gobierno vigila las labores de la Comisión (los nombramientos, presupuesto e informes) y decide sobre algunas acciones en materia financiera (relacionadas, sobre todo, con la intervención administrativa de las entidades financieras). La Junta se reúne por lo menos una vez cada dos meses.

El presidente de la CNBV es la máxima autoridad administrativa y es designado por el secretario de Hacienda y Crédito Público. Para ser presidente se requiere cumplir

⁴¹ Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, 13 de noviembre de 2008.

con ciertos requisitos establecidos formalmente.⁴² De esta forma, se asegura que el presidente cuente con conocimientos de la materia financiera y no tenga conflictos de interés al ocupar su cargo. El presidente de la Comisión se auxilia de las vicepresidencias, direcciones generales y demás unidades administrativas para el cumplimiento de sus funciones. El organigrama actual contempla ocho vicepresidencias y 28 direcciones generales, cada una de las cuales se corresponde con algún área de regulación financiera, de supervisión o de gestión administrativa de la propia Comisión. Conforme el supuesto de asegurar un alto grado de profesionalización, el personal de la CNBV de confianza, desde el nivel de enlace al de director general, se rige por el Servicio Profesional de Carrera.

Desempeño de la CNBV

Los programas y estrategias de la CNBV toman también su fundamento de la legislación secundaria aplicable y su desempeño se ejerce dentro de los marcos técnico-financieros que delimitan la actuación de las instituciones del sector. Esto quiere decir que la Comisión interviene para fomentar que se califique bien la cartera o para que los bancos cuenten con capital suficiente, parámetros que quedaron establecidos en convenciones internacionales, como la lla-

⁴² Entre los requisitos para ser presidente están: ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; no desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades; no tener litigio pendiente con la Comisión, entre otros.

mada Basilea II.⁴³ Sin embargo, la Comisión sigue siendo deficiente como en su encomienda de fortalecer y hacer más competitivo el sistema financiero nacional, entre otras cosas debido a los límites que le impone su propio estatus jurídico, puesto que, al ser un órgano desconcentrado de la SHCP, no puede intervenir más allá de los límites de la política o políticas que establece dicha Secretaría. El resultado ha sido que la labor de la Comisión sólo ha permitido avanzar de manera gradual en los aspectos que inciden en la dinámica de crecimiento del sistema en su conjunto. A partir de 1994 esto se tradujo en un esfuerzo importante de homologación de reglas, por ejemplo, el establecimiento de principios para la contabilidad de las instituciones y de consejos para proponer medidas para la administración integral de riesgos y de auditoría, que operan como una suerte de mecanismo de control en el que se revisan asuntos importantes tales como la autorización de créditos a personas relacionadas; esto es, tratar de evitar la concentración de créditos o diversificar el riesgo al evitar que una sola persona haga todos los otorgamientos de créditos. Estos comités favorecen decisiones sustentadas en un equilibrio de pesos y contrapesos entre las decisiones de los ejecutivos del más alto nivel (directores generales), el Consejo de Administración y los otros accionistas. En síntesis, la Comisión supervisa que los expedientes se integren de conformidad con las reglas.

Hay que decir, sin embargo, que existe una tensión que se presenta entre la política de fomento a la actividad económica y financiera vía créditos y la rigidez que pueden provocar las reglas. La Comisión introduce adecuaciones que pueden

⁴³ Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

favorecer mayor flexibilidad, lo que sin duda resulta más sencillo en épocas de mayor estabilidad económica.⁴⁴

El universo de instituciones objeto de la regulación de la Comisión se integra por bancos, bancos de desarrollo, casas de Bolsa, sociedades de inversión, cajas de ahorro y crédito popular, factorajes, almacenes generales de depósito, casas de cambio, agencias calificadoras y proveedoras de precios. Como se mencionó, el sector asegurador y afianzador es vigilado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y las instituciones vinculadas con fondos de pensiones y retiro que dependen de la Consar, lo que en opinión de una alta funcionaria de la Comisión, genera problemas de coordinación que podrían resolverse si las tres comisiones quedaran integradas en una sola.

Los recursos de la CNBV provienen en su parte sustantiva del presupuesto de la SHCP y, en una proporción menor, de las cuotas de las instituciones del sector. Se insiste en el hecho de que su plena autonomía estaría garantizada con un estatus jurídico distinto; esto es, que no tuviera un vínculo jerárquico tan estrecho respecto de la SHCP. Por otro lado, también limita su actuación la necesidad de adecuar su operación a reglas que fija la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) cuyo propósito es mejorar la regulación, pero no siempre considera los objetivos de agencias, como la Bancaria y de Valores, y genera confusión al tener que atender tanto normas internas como externas.

Otros problemas que enfrenta la Comisión para avanzar con más autonomía en su operación se vincula con la propuesta de incorporar a su personal al Servicio Profesional de Carrera, ya que al pretender su contratación con base en exámenes de carácter muy general, obstaculiza, por

⁴⁴ Entrevista realizada a una funcionaria de la CNBV, el 13 de noviembre de 2008.

un lado, la promoción de internos con mérito y experiencia, y, por el otro, la incorporación de profesionales con el alto grado de especialización que se requiere para cumplir con las tareas que así lo exigen.

CONCLUSIONES

En las últimas dos décadas, el Estado mexicano transformó sustancialmente su papel en la vida económica y como agente de desarrollo. De un Estado que intervenía en prácticamente la mayoría de las ramas económicas, se transitó a uno más acotado y comprometido, entonces, con la tarea de regular la libre competencia y con ello favorecer funciones de equilibrio macroeconómico. Estas nuevas funciones que el Estado adoptó fueron consecuencia directa del redimensionamiento que se llevó a cabo en el aparato gubernamental y del nuevo modelo económico que se comenzó a instrumentar desde la década de los ochenta, orientado hacia la liberalización comercial.

Para asumir las nuevas funciones de regulación y vigilancia en un entorno de libre competencia se crearon o reformaron diversas agencias o comisiones especializadas que se vinculan con actividades económicas específicas y también para proteger a los ciudadanos de las asimetrías de información o riesgos del mercado.

El análisis de algunas de esas agencias o comisiones reguladoras, aquí presentado, permitió identificar sus características y, en la medida de lo posible, algunos elementos que permitieran una valoración de su desempeño. En el cuadro 2 aparecen los principales hallazgos encontrados para cada uno de los aspectos que se estudiaron.

Con respecto a las funciones o atribuciones de las agencias, éstas son muy variadas, debido a que cada una atiende un sector específico (de competencia económica, energético, financiero, entre otros); sin embargo, sus fun-

Cuadro 2. Agencias reguladoras

<i>Ámbito</i>	<i>Forma que adopta</i>	<i>Consecuencias</i>
1. Funciones o atribuciones de las agencias	Preventivas, sancionadoras, correctivas o reguladoras.	En ocasiones no están claramente delimitadas y diferenciadas.
2. Figura o régimen jurídico	Órgano desconcentrado o descentralizado. Autonomía técnica y operativa.	Limitada autonomía respecto de la dependencia sectorizada.
3. Estructura	Orgánicamente, la estructura se corresponde con las funciones y líneas de acción de las agencias o comisiones. La dirección se concentra en algunos casos en órganos colegiados compuestos por comisionados, donde uno es el presidente. En el caso de la CNEV, se cuenta con órganos o juntas que ejercen funciones de gobierno. Servicio Profesional de Carrera para los puestos de confianza. El personal directivo y de base no cuenta con una política específica de recursos humanos.	Se cuenta con unidades y equipos de trabajo que responden a las necesidades de especialización. A pesar de los candados institucionales, persisten dudas respecto de la independencia de los comisionados que conforman los plenos. En el caso de las figuras directivas, como secretario ejecutivo, procurador o presidente, su autonomía puede ser aún más limitada. La profesionalización se da sólo en ciertos sectores, lo que ocasiona vacíos importantes.
4. Desempeño	La evaluación no siempre es sistemática ni mide efectos. Vacíos legales o procesos judiciales afectan el desempeño. Reducciones presupuestales no permiten llevar a cabo funciones y tareas, y menos ampliarlas.	No se puede determinar la eficacia de muchas de las agencias. Largos procesos judiciales provocan que las decisiones de las agencias pierdan validez y eficacia. Reducciones presupuestales afectan directamente la tarea reguladora de las agencias.

Fuente: elaboración propia.

ciones pueden ser preventivas, sancionadoras, correctivas y reguladoras. Del análisis se desprende que las agencias estudiadas asumen funciones que, por un lado, parecen rebasar su naturaleza reguladora, como un fin *per se*, para englobar algunas otras como las preventivas, lo que de manera por demás paradójica debilita la regulación propiamente dicha. Otro aspecto evidenciado es que, aunque sus funciones o atribuciones están normadas por las leyes que dieron lugar a la creación de las agencias, en muchos casos no están claramente delimitadas con respecto a las que ejerce la dependencia sectorizada. Esto ocasiona que haya “dobles ventanillas”, traslapes o incluso que las agencias se vuelvan órganos meramente consultivos y no decisorios.

En cuanto a la figura o el régimen jurídico, todas las agencias o comisiones analizadas actúan como órgano desconcentrado (Cofeco, Cofetel, CRE, CNBV), lo que, de acuerdo con la experiencia internacional, las sitúa como instituciones con autonomía relativa. Su estatus y los ordenamientos jurídicos que les dieron forma las dotaron con autonomía técnica y operativa que, si bien les ha permitido llevar a cabo de forma satisfactoria tareas vinculadas con la investigación y la asesoría, también las ha limitado para ejercer funciones de regulación en términos punitivos y de sanción y no sólo preventivas, a pesar de contar con el grado de especialización necesario. De ahí que se puede afirmar que en muchos casos, siendo quizás el de la Cofetel el más representativo, la relativa autonomía se desdibuja, puesto que las dependencias centrales (Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) ejercen un importante control sobre estas comisiones, sea porque les dictan líneas generales de acción e intervienen de manera muy directa en su operación, o porque toman las decisiones relativas a los recursos presupuestales con los que cuentan. También ensombrece la nitidez de la operación de estas comisiones, el hecho de que las empresas reguladas pueden

llegar a ejercer presiones que las acaben limitando en sus decisiones. Esto ha dado lugar a severos cuestionamientos por parte de organismos internacionales, como la OCDE, que insisten en que debería otorgarse una autonomía real a estas agencias, puesto que la figura jurídica de la que gozan no es garantía de su independencia.

El análisis arroja varias conclusiones con respecto a la estructura. En primer lugar, se constató que ésta se corresponde con sus funciones y líneas de acción. Lo anterior asegura unidades técnicas, administrativas o jurídicas que responden a las necesidades de especialización. De igual forma, en algunas agencias (sobresalen los casos de la Cofeco y de la CRE) se trabaja en equipos multidisciplinarios con los que se logra potenciar la especialidad requerida, aunque esta situación no es garantía para contrarrestar las limitaciones antes mencionadas.

En segundo lugar, al analizar los órganos directivos de las agencias, como en los casos de la Cofeco, la Cofetel o la CRE, la dirección suele concentrarse en plenos u órganos colegiados compuestos por comisionados, uno de los cuales ejerce la presidencia. Estos plenos emiten resoluciones respecto de su sector regulado y están conformados por comisionados expertos, nombrados por el Ejecutivo federal por periodos largos para protegerlos de presiones políticas. A pesar de estos candados institucionales, la investigación mostró que persisten dudas relativas a la independencia de los comisionados y, por tanto, a la imparcialidad de los plenos, por dos razones; por un lado, se evidencia que los plenos o comisionados corren el riesgo de ser capturados por las empresas reguladas (esto debido también a que algunos comisionados han tenido o tienen una estrecha relación con los órganos centrales). Por otro lado, históricamente, y por lo menos en los casos de la Cofetel y la CRE, los comisionados guardan una relación muy cercana con el partido en el poder, habiendo ocupado cargos de elección o incluso

dentro del mismo partido. En algunas otras agencias, la función directiva se concentra, no en un Pleno, sino en una figura unipersonal, como la de presidente o secretario ejecutivo. En estos casos, también se busca asegurar su independencia frente a presiones políticas; no obstante, esto se dificulta por la relación tan cercana que la figura directiva guarda, en ocasiones, con el titular de la dependencia sectorizada. En la CNBV se intenta contrarrestar esta influencia mediante la participación de la Junta de Gobierno.

En tercer lugar, con respecto a la gestión de los recursos humanos, la mayoría de las agencias debe sujetarse al Servicio Profesional de Carrera, por lo que el personal de confianza se rige por este sistema. Sin embargo, existe un vacío importante, puesto que tanto los altos puestos directivos como el personal de base no cuentan con una política específica de recursos humanos.

Por lo que se refiere al desempeño de las agencias, no resulta fácil que éstas tengan entre sus atribuciones tanto la de investigar como la de resolver; por momentos esta dualidad parece situarlas en la clásica disyuntiva de juez y parte. También se encontró que sus evaluaciones no son resultado de una tarea sistemática. Algunas agencias cuentan con indicadores de impacto, o al menos así lo señalan en sus informes o portales; sin embargo, muchas otras se limitan a presentar el número de acciones que realizan sin hacer referencia a la calidad de esas acciones y menos aun a sus efectos. Otro problema recurrente se relaciona con los vacíos legales y al hecho de que los regulados se vean orillados a recurrir a procesos judiciales, pues normalmente son muy largos y terminan en los tribunales, entorpecen y hasta llegan a anular la tarea de los órganos reguladores. Esto es de especial relevancia en el caso de la Cofeco y de la Cofetel (aunque se presenta en la mayoría de las agencias). Las cifras muestran que se registra un alto porcentaje de impugnaciones frente a las resoluciones de

estas agencias, lo que ha ocasionado que pierdan validez y eficacia. Los vacíos legales y, en muchos casos, la inexistencia de una evaluación sistemática de sus efectos constituyen retos importantes en el intento por fortalecer estas agencias. En el aspecto presupuestal, como se vio, los recursos de casi la totalidad de las agencias han disminuido de forma drástica en los últimos años, obedeciendo a las directrices que marca la SHCP. Estas reducciones afectan directamente la tarea reguladora de las agencias, dado que ponen en peligro su propia supervivencia, impedidas para contratar más personal o para invertir en recursos de investigación o materiales necesarios para mejorar su operación. La neutralidad de sus integrantes es otro asunto que está en el centro del debate en estas agencias, ya que repercute de forma muy directa en la transparencia y la rendición de cuentas. La opacidad respecto de lo que ocurre en estas agencias está relacionada, por ejemplo, con el nivel salarial que tienen los comisionados o con las prestaciones de las que gozan.⁴⁵ Igualmente, algunos de los comisionados, no sólo tienen vínculos partidistas, sino que su posición ideológica corresponde a posturas que distan de ser coherentes con el modelo de Estado, que deja de intervenir directamente para volverse un Estado regulador, tal como sucede en las democracias desarrolladas.⁴⁶

En suma, el presente capítulo arranca con un título entre interrogantes debido a que puede concluirse que, en los últimos años, si bien ha aparecido en el andamiaje

⁴⁵ Los comisionados pueden alcanzar salarios equivalentes al de un subsecretario (\$140 000 pesos) y tienen, en la mayoría de los casos, asignados dos vehículos (Núñez, 2008).

⁴⁶ Es el caso de uno de los actuales comisionados de la Cofeco, quien no cree más que en el mercado como agente regulador, lo que en la práctica estaría sugiriendo que las comisiones como la Cofeco no deberían existir, lo que hace que su funcionamiento desde dentro sea difícil (Núñez, 2008).

institucional del Estado un amplio abanico de agencias reguladoras, sus diseños institucionales y su operación, al menos normativamente, no necesariamente aseguran su independencia y, por ende, tampoco que cumplan cabalmente con sus objetivos, a pesar de contar con personal especializado. De ahí que pueda afirmarse que su desempeño muestra aún debilidades que obstaculizan que el Estado asuma con plenitud su tarea reguladora, aunque al menos se le ha puesto en la vía de volverlo más eficiente dado que debe operar conforme a presupuestos normativos y a que tiene que reportar, aunque sea de manera formal, las acciones de los regulados; este tránsito se está logrando de manera lenta y gradual. Sin embargo, resultó evidente que, puesto que la regulación se ancla en muy buena medida en la normatividad, debe hacerse un importante esfuerzo en materia de desregulación para lograr “acomparar” la operación de la Administración Pública y sus agencias, de manera más consistente y, por ende, eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J.B. (2000), *La libre competencia*, México, Oxford University Press.
- Aguilar, L.F. (2000a), La reforma del Estado mexicano, en J.L. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 137-176.
- (2000b), Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México, en J. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, pp. 125-136.
- AWG (Advocacy Working Group) (2002), *Report: Advocacy and Competition Policy*, Nápoles.
- Cárdenas, E. (1996), *La política económica en México 1950-1994*, México, El Colegio de México.

- CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores) (1995), *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, México.
- ____ (2010), Portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en www.cnbv.gob.mx.
- CNN *Expansión.com* (2008), Pugna SCT-Cofetel detiene licitaciones. 25 de agosto, en <http://espanol.news.finance.yahoo.com/25082008/79/cnnexpansion-pugna-sct-cofetel-detiene-licitaciones.html>.
- Cofeco (Comisión Federal de Competencia) (1993), *Ley Federal de Competencia Económica*, México.
- ____ (2006), *Informe de Competencia Económica*, México.
- ____ (2010), Portal de la Comisión Federal de Competencia, en www.cfc.gob.mx.
- ____ (Comisión Federal de Telecomunicaciones) (1999), *Ley Federal de Telecomunicaciones*, México.
- ____ (2005), Reglamento interno de la Cofetel, México.
- ____ (2010), Portal de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en www.cofetel.gob.mx.
- CRE (Comisión Reguladora de Energía) (1995), *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*, México.
- ____ (2010), Portal de la Comisión Reguladora de Energía, en www.cre.gob.mx.
- DOF (1926), *Diario Oficial de la Federación*, 8 de junio.
- ____ (1992), *Ley Federal de Competencia Económica*, 24 de diciembre, en http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfce/LFCE_orig_24dic92_ima.pdf.
- ____ (1996), Decreto por el cual se crea la Comisión Federal de Telecomunicaciones, México, 9 de agosto.
- ____ (2006), *Ley Federal de Competencia Económica*. Última reforma publicada el 21 de junio, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/104.pdf>.
- ____ (2007) Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. Última reforma publicada el 12 de octubre, en http://201.161.46.75/images/stories/normatividad/Reglamento%20de%20la%20LFCE_120ct2007.pdf.

- Dussauge, M. (2008), *Regulatory agencies in Mexico: between independence and control*. Londres (inédito).
- Fernández Pérez, A. (2000), "Introducción", en R. Tovar Landa (comp.), *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Porrúa, pp. 12-14.
- Hurtado, S. (2001), "Reforma de Estado: una incertidumbre llamada democracia", en C. Arteaga y S. Solís (coords.), *La política social en la transición*, México, UNAM, Plaza y Valdés, pp. 126-139.
- Izquierdo, R. (1995), *Política hacendaria del desarrollo estabilizador 1958-1970*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (comp.) (1994), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Administración Pública.
- La Jornada* (2008), "SCJN: inconstitucional, el nombramiento de González Abarca y Ruiz Vega en la Cofetel", 25 de junio.
- LAEFME (1950), *Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica*, México.
- LAPDVP (1937), *Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de Productos*, México.
- Levy, S. (1994), "Notas sobre la nueva Ley Federal de Competencia Económica", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios en torno a la Ley Federal de Competencia Económica*, México, UNAM, pp. 63-78.
- LIT (1941), *Ley de la Industria de la Transformación*, México.
- Loeza, S. (2008), *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México (Jornadas, 153).
- Majone, G. (1997), "From the positive to the regulatory State: causes and consequences of change in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17 (2): 139-167.

- ____ (1999), "The regulatory state and its legitimacy problems", *Western European Politics*, 22 (1): 1-24.
- Mariscal, J., y E. Rivera (2007), "Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas", Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL.
- ____ y F. Ramírez (2008), *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones*, México (inédito).
- Méndez, J.L. (comp.) (2000), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- Moreno, C. (1998) "Autonomía institucional y regulación en México: el caso de la Comisión Reguladora de Energía", México, CIDE (Documento de trabajo 72).
- Núñez, J. (2008), Entrevista personal (director de Vigilancia y Seguimiento, IFAI), agosto.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002), *Public Sector Modernization: A New Agenda*, París.
- ____ (2008), *Reforma regulatoria en México*, París.
- Ortiz, A. (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M.C. (2009), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México.
- Pérez, E. (2005), *Política y legislación de competencia en México*, San Salvador (inédito).
- Pérez-Jacome, D. (2004a), *El reto mexicano en materia de regulación del sector energético*, México (inédito).
- ____ (2004b), *Reporte de seguimiento de la reforma regulatoria en México: la Comisión Reguladora de Energía*, México (inédito).
- Pérez, L., y R. Guerrero (2002), *Derecho de la libre competencia*. México, Oxford University Press.
- Pichardo, I. (2004), *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, México, El

- Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pollit, Ch., y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University.
- Prado, L., y L. Elizondo (1998), *El Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica*, México, Informe anual de la Comisión Federal de Competencia.
- Rose, J., G. Chaison y E. de la Garza (2000), "A comparative analysis of public sector restructuring in the US, Canada, Mexico and the Caribbean", *Journal of Labor Research* 21 (4): 601-625.
- Tovar, R. (2000), "Competencia, interconexión y redes dominantes", en R. Tovar, *Lecturas en regulación económica y política de competencia*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Porrúa, pp. 15-55.
- Williamson, J. (2004), "A short history of the Washington consensus", ponencia presentada en la conferencia From the Washington Consensus Towards a New Global Governance, Barcelona.

Una mirada de conjunto de la administración pública
se terminó de imprimir en octubre de 2014
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.
Calle 5 de Febrero 2309, col. San Jerónimo Chicahualco
52710 Metepec, Estado de México
Portada: Pablo Reyna.
Tipografía y formación: Irma Martínez Hidalgo.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

El propósito de esta antología es compilar en un solo volumen los trabajos más recientes, publicados entre 2010 y 2013, para tener una visión de conjunto de los significativos cambios que ha experimentado la administración pública en México, haciendo un recorrido que incorpora explicaciones generales y algunas más específicas. La idea que cruza los cinco trabajos incluidos en este volumen es analizar el perfil de la administración pública en torno a su capacidad para asignar valores, de manera autorizada, a una sociedad en el contexto de su relación con el sistema político en México. Dada esta consideración, es necesario insistir en que buena parte de las transformaciones recientes de la administración pública en México han ocurrido en un escenario en el que la transición y apertura democráticas del sistema político han sido la nota dominante de la vida pública del país. Esta "nota" va convertirse en una pieza central de las explicaciones que recorrerán los diferentes textos y que enmarcan las transformaciones que ha sufrido la administración pública federal en México durante los años recientes.

ISBN: 978-607-462-685-8

