

Los grandes problemas de México

▪ XIII ▪
POLÍTICAS PÚBLICAS

José Luis Méndez
coordinador



Los grandes problemas de México

▪ XIII ▪

POLÍTICAS PÚBLICAS

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales

Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme

▪ XIII ▪
POLÍTICAS PÚBLICAS

José Luis Méndez
coordinador



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G752

v. 13

Políticas públicas / José Luis Méndez, coordinador -- 1a. ed. -- México,
D.F. : El Colegio de México, 2010
522 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 13)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-118-1 (volumen XIII)

1. Política y gobierno -- México -- Siglo xx. I. Méndez, José Luis,
coord. II. t. (serie)

Primera edición, 2010

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-118-1 (volumen XIII)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación	11
Introducción general <i>José Luis Méndez</i>	13

PRIMERA PARTE
MARCO GENERAL DEL ESTADO,
EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido <i>Benito Nacif</i>	45
2. Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia <i>Irina Alberro</i>	85
3. La planeación, el presupuesto y las políticas públicas <i>Pedro Vásquez Colmenares G.</i>	105
4. La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana <i>Javier González Gómez</i>	143

SEGUNDA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- | | |
|--|-----|
| 5. El servicio profesional de carrera
en la administración pública federal
<i>José Luis Méndez</i> | 179 |
| 6. Combate a la corrupción y rendición de cuentas:
avances, limitaciones, pendientes y retrocesos
<i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i> | 207 |
| 7. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,
el acceso a la información y la transparencia
<i>Manuel Alejandro Guerrero</i> | 253 |

TERCERA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA O AUTÓNOMA,
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- | | |
|--|-----|
| 8. Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro
<i>Isabelle Rousseau</i> | 303 |
| 9. Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿quién decide?
<i>Viviane Brachet-Márquez</i> | 343 |
| 10. Política electoral e independencia en la organización
de las elecciones: el Instituto Federal Electoral
<i>Irma Méndez de Hoyo</i> | 379 |
| 11. Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas
<i>Mónica Tapia Álvarez</i> | 411 |

CUARTA PARTE
SISTEMA FEDERAL, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

12. Distribución de competencias y relaciones
intergubernamentales en el sistema federal mexicano 449
Vicente Ugalde
13. Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales:
avances y retrocesos 495
Laura Flamand

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

INTRODUCCIÓN GENERAL

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DÉFICIT DE CAPACIDAD ESTATAL

Como es sabido, de finales del siglo xx a la fecha, la estructura política mexicana ha experimentado importantes cambios. En síntesis, podría decirse que a partir de 1997 el sistema de partido dominante y presidencia fuerte fue sustituido por uno de gobierno dividido y presidencia débil.¹ Estos cambios fueron producto de la creciente democratización del país en los años ochenta y noventa, que trajo beneficios significativos, como mayores libertades y representatividad política. Sin embargo, todo parece indicar que ella redujo también la capacidad del Estado para efectuar los cambios y las políticas que el país requiere. En otras palabras, México se democratizó, pero no ha logrado hasta ahora acceder a una democracia efectiva.

Por ello, el presente volumen tiene como objetivo analizar la naturaleza del Estado mexicano actual y su capacidad para proveer bienes públicos por medio de políticas públicas. Por ser parte de una serie editorial, el volumen trata sólo algunas políticas. Sin embargo, considero que sus diversos capítulos permiten realizar una evaluación general de la naturaleza y capacidad estatales.

Este capítulo introductorio tiene por objetivo presentar dicha evaluación, para lo cual se divide en tres partes. En la primera se presentan breves resúmenes de cada uno de los capítulos. En la segunda se desarrolla, con base en dichos capítulos y consideraciones adicionales del coordinador, una reflexión sobre las políticas públicas y el Estado en México. Se concluye que

¹ Para una clasificación de las presidencias de los países latinoamericanos en función de sus capacidades frente al Congreso puede verse Stein *et al.*, 2006. Por otro lado, De Swaan y Molinar presentan un índice de concentración del poder del Presidente, que para México observa dos descensos significativos: uno en 1996, cuando baja de 90 a 80 puntos; el otro en 2000, cuando se redujo de 80 a 50 (De Swaan y Molinar, 2003: 248-249).

éste es “débil” y sufre un importante déficit de capacidad que pone en peligro la sustentabilidad del sistema democrático y que superarlo es el principal reto del país. La tercera y última parte del capítulo presenta una reflexión general sobre las posibles vías para aumentar la capacidad estatal en un marco democrático, a partir del concepto de ingeniería institucional.

CONTENIDO Y ORGANIZACIÓN DEL VOLUMEN

El volumen contiene trece capítulos, divididos en cuatro partes, que abordan desde diversos ángulos la naturaleza y capacidad del Estado mexicano para formular e implementar políticas públicas. La primera parte trata aspectos del marco institucional de las políticas públicas, como las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la evolución del tamaño y naturaleza del Estado, la planeación y la evaluación. La segunda parte del libro se enfoca en las políticas de modernización y el estado general de la administración pública federal centralizada. La tercera parte incluye capítulos sobre algunas organizaciones y políticas en ámbitos nacionales distintos a la burocracia central, esto es, la administración pública federal descentralizada y la sociedad civil. La cuarta y última parte se refiere al estado de la relación entre las esferas federal, estatal y local y su impacto en las políticas públicas.

Aunque no se define explícitamente, el concepto de política pública utilizado en el volumen es el de un paquete de acciones del Estado (en sentido amplio) dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto va más allá de una mera decisión pública (Méndez, 1993). Sin embargo, los diversos capítulos muestran a la vez que las políticas públicas en la realidad son “blancos en movimiento”; esto es, procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.

En síntesis, considero que el conjunto de capítulos del presente volumen muestra que existe un serio déficit de capacidad estatal en nuestro país. De los textos emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez) y reducido (Alberro), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan cambios graduales para enfrentar algunos problemas públicos (Nacif), pero donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez), la

evaluación es incipiente (González), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas, minimizadas o bloqueadas (Méndez y Guerrero), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dussauge), no ha sido posible desarrollar diversas reformas de fondo y políticas públicas que el país requiere (Rousseau y Brachet-Márquez), la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja (Tapia) y el diseño de la estructura federal dificulta la adecuada provisión de políticas y servicios (Ugalde y Flamand).

En el primer capítulo, Benito Nacif aborda la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los regímenes presidenciales, la cual indudablemente impacta la capacidad del Estado para formular políticas públicas. El autor argumenta que el proceso de apertura política y creciente competencia electoral alteraron el balance político entre ambos poderes, redefiniendo sus papeles en el proceso legislativo. Antes, las iniciativas de ley provenían del Presidente —quien, por lo tanto, dictaba las directrices de las políticas públicas; ahora emergen del Congreso y, en especial, de los partidos de oposición. Con todo, a pesar de la notoria pérdida de control legislativo del Presidente, en opinión de Nacif la capacidad del Estado para configurar cambios de política no disminuyó. El autor aplica y ajusta el modelo del votante mediano para analizar la primera etapa del proceso legislativo: en presencia de un conjunto de partidos altamente disciplinados que comparten el poder de decisión mediante la regla de mayoría, las iniciativas aprobadas necesariamente reflejan la política preferida por el partido mediano. Por otro lado, en la segunda etapa del proceso legislativo, el gobierno dividido implica que el Congreso obliga al Presidente a aceptar propuestas bajo la lógica de “tómalo o déjalo”, lo cual disminuye la capacidad legislativa del Ejecutivo. Concluye que “al conjuntar estas dos etapas aparece un sistema que mueve las políticas de posiciones extremas a posiciones centristas o moderadas”.

Enseguida, Irina Alberro describe las diferentes fases de la evolución de la administración pública federal en México, a partir del papel que ha desempeñado el Estado en el desarrollo económico. De la década de los años treinta a la de los setenta se observó un crecimiento en el tamaño del Estado y el presupuesto público. De acuerdo con Alberro, este desmesurado crecimiento se deriva de las tesis keynesianas, que otorgan al Estado un papel central en el desarrollo económico de los países: el Estado no sólo promueve el desarrollo, sino que lo dirige, convirtiéndose así en el actor protagónico de la economía. En los años ochenta, se cuestionaría este pro-

tagonismo y la necesidad de desregular la economía se traduciría en una importante disminución del tamaño del Estado. A mediados de los noventa, la democratización alcanza a la administración pública: se inicia una segunda generación de reformas, que incluirá el combate a la corrupción, la profesionalización, la evaluación y, más adelante, el acceso a la información. En esta fase se expresa la voluntad de reestablecer el vínculo de confianza entre la población y el gobierno. De esta forma, para Alberro el Estado y la administración pública observaron cambios en su tamaño y naturaleza, sobre todo en función de las diferentes visiones sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la economía.

El capítulo de Pedro Vásquez Colmenares discute los problemas del diseño institucional para la planeación del desarrollo en México. En primer lugar, la diacronía temporal del mismo: el Presidente elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND) dentro del marco sexenal de su mandato, pero la ley fija una rendición anual de cuentas. Ello resulta en informes anuales desvinculados de los objetivos del Plan, a la vez que restringe la planeación a una visión sexenal. En segundo lugar, no existen mecanismos para una planeación coordinada entre la Federación, los estados y los municipios, por lo que la planeación local y estatal no están alineadas a la visión nacional. En tercer lugar, existe una desarticulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo: la definición de los objetivos del desarrollo es responsabilidad del Presidente, pero posteriormente son sometidos a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados, que tiene la facultad de alterar el PND sin tener que responsabilizarse de los cambios. Por otro lado, la sociedad es en la realidad excluida del proceso de planeación, ya que los foros de consulta, argumenta el autor, son apenas rituales retóricos de auscultación de la opinión pública que no la involucran en la formulación de las políticas del desarrollo. A partir de estas críticas, Vásquez Colmenares propone reformas que aseguren una visión de largo plazo, permitan evaluar los programas, asignar el presupuesto con base en sus resultados, sancionar el incumplimiento y, finalmente, integren a la federación, los estados, los municipios, el sector privado y la ciudadanía en la formulación y el monitoreo conjunto del desarrollo nacional.

En el último capítulo de esta parte, Javier González analiza las fortalezas y debilidades de nuestro sistema de evaluación de los programas gubernamentales. Entre las primeras se encuentran una amplia infraestructura institucional para la evaluación gubernamental —como las secretarías de Hacienda y de Función Pública y los Lineamientos Generales para la Eva-

luación de Programas de la Administración Pública Federal—, la inclusión en la evaluación de actores ajenos a las dependencias gubernamentales y una mayor rendición horizontal y vertical de cuentas. Sin embargo, entre las debilidades menciona la existencia de un conjunto de actores con atribuciones, enfoques, objetivos y técnicas muy variados y, en algunos casos, contradictorios. Así, no existen políticas de evaluación coherentes, sino un sistema fragmentado e incompleto que camina en diferentes direcciones. Además, la evaluación de políticas y programas no viene acompañada de sistemas de incentivos que faciliten el aprendizaje organizacional y político; por lo tanto, la información que se desprende de los análisis frecuentemente no es utilizada. Por ejemplo, el Poder Legislativo no usa la información para discutir y aprobar el presupuesto. Los ciudadanos también debieran usar la evaluación en mayor medida, pero para ello se necesita fomentar un mayor acceso a la información.

La segunda parte del volumen inicia con el capítulo de José Luis Méndez, que ofrece un análisis del proceso de aceptación, formulación e implementación del servicio profesional de carrera en el ámbito federal. Siguiendo a Kingdon, el autor explica que la aprobación de la ley de servicio profesional en 2003 fue resultado de la conjunción de tres flujos: el de los problemas —corrupción, ineficiencia y clientelismo—; el de las soluciones —una propuesta que combinó la profesionalización con la nueva gerencia pública— y el político —la combinación de cierta presión para la aprobación de reformas y una coalición impulsora que actuó estratégicamente. Sin embargo, Méndez argumenta que durante el mandato de Vicente Fox la reforma se ejecutó de manera ineficiente e incompleta, debido a la centralización y micro-administración excesivas, así como a la falta de participación ciudadana. Describe por otra parte como el gobierno de Felipe Calderón eludió la ley para realizar un amplio número de nombramientos sin concurso. En función de lo anterior, el autor recomienda que la construcción de un servicio profesional se haga a partir de la consolidación de los elementos básicos del mismo, como el ingreso por concurso, para posteriormente ir desarrollando otros aspectos más complejos, como la evaluación del desempeño.

En el segundo capítulo de esta parte, Mauricio Dussauge ofrece una revisión de la política de combate a la corrupción y del sistema de rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. Dussauge inicia su análisis con un breve repaso histórico del problema de la corrupción y a continuación describe el proceso de creación de la Secretaría de la Función

Pública (SFP) —encargada de supervisar el cumplimiento de la normatividad del uso de los recursos federales— y la Auditoría Superior de la Federación, y del desarrollo de la normatividad para combatir este problema. En opinión del autor, el reto en esta materia no está en crear más leyes, sino en ajustar y generar cambios en las instituciones, la normatividad y las prácticas administrativas ya existentes. Critica la falta de autonomía de las instituciones mencionadas, su baja profesionalización y, en general, su mal desempeño. Además, propone generar una evaluación sistemática que ofrezca evidencia sobre los resultados de las políticas contra la corrupción; desarrollar un vínculo entre el acceso a la información pública y la rendición de cuentas; la profesionalización administrativa, y el mayor cumplimiento de las normas y cambios, así como la participación de la sociedad civil en la vigilancia del gobierno, para que los cambios no provengan del Estado, sino de los gobernados. Dussauge concluye que el entramado institucional logrado con las reformas permanece inacabado, lleno de imperfecciones en su diseño y funcionamiento, si bien es un esfuerzo congruente con un régimen democrático y apegado a derecho.

El tercer capítulo de esta parte está a cargo de Manuel Guerrero. El autor argumenta que la transparencia y el acceso a la información pública son condiciones necesarias —pero no suficientes— para garantizar el buen desempeño gubernamental, la disminución de la corrupción y el desarrollo de la rendición de cuentas. Guerrero hace un recuento histórico de la reforma al artículo 6 constitucional —que garantizó el derecho a la información—, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de su reglamento y de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos personales. Estas reformas permiten que el ciudadano conozca y evalúe las actividades de las autoridades. A pesar de ello, añade el autor, es urgente superar las limitaciones de esta reforma, como la práctica frecuente entre las instituciones de no documentar sus actos, que les permite declarar la inexistencia de la información. Por otro lado, es pertinente continuar con legislación secundaria que especifique, en mayor medida, los lineamientos de la Ley de transparencia. El autor también argumenta a favor de la profesionalización de los institutos de transparencia y la inclusión, en el marco de esta Ley, de los grandes ausentes: los sindicatos y partidos políticos. De esta forma, concluye Guerrero, se podrá “transformar al individuo en ciudadano y a los empleados en servidores públicos”.

La tercera parte del volumen inicia con el capítulo escrito por Isabelle Rousseau sobre la política petrolera en México. La autora señala que ésta se ha definido a partir del desarrollo de Pemex como un pilar económico del país, lo que ha restringido su capacidad de mantenimiento, inversión y exploración. En una primera etapa, de finales de los años treinta hasta mediados de los setenta, Pemex fue cimiento de la industrialización. En 1977, debido al descubrimiento de nuevos yacimientos y al alza de precios del crudo, la empresa se vuelve la garantía del crédito internacional. A pesar de que López Portillo logró actualizarla tecnológicamente, lo que elevó su plataforma de producción y consiguió la reanudación de exportaciones, su carácter de instrumento financiero empujó a la empresa a una enorme deuda. Posteriormente será reestructurada a partir de acciones como la determinación de precios basada en costos de oportunidad, una mayor competencia, la internacionalización y descentralización y una privatización de sus actividades periféricas. Sin embargo, Rousseau señala que si bien el petróleo sigue representando la primera fuente de ingresos fiscales federales —37% de ellos provienen de Pemex—, el entorno crecientemente competitivo la ha exigido modernizarse. Hacerlo, sin embargo, ha resultado muy difícil, debido a su régimen jurídico, así como el régimen fiscal y el sistema político en el que se inscribe. La autora analiza la reforma del sector energético propuesta por el presidente Felipe Calderón y concluye que si bien se aprobó una reforma, ésta fue muy diferente a la propuesta por el Presidente y resultó insuficiente por varias razones, entre ellas porque dejó varias lagunas legales.

En el segundo capítulo de esta tercera parte, Viviane Brachet-Márquez argumenta que desde 1917 no ha existido una política de salud, ya que más bien ha coexistido un cambiante conjunto de acciones sanitarias no coordinadas, emitidas por distintas dependencias públicas. Así, el entramado institucional sanitario de México ha derivado en responsabilidades paralelas y traslapadas que, a menudo, se vuelven conflictivas. Las dificultades en la comunicación y en la administración, determinadas por el diseño institucional, han tenido como consecuencia una profunda inequidad en la distribución de los servicios de salud en la población. Los gobiernos de la década de los ochenta intentarían configurar un sistema de salud más integrado, pero sin éxito. Más recientemente, durante el gobierno de Vicente Fox, se creó el Seguro Popular, a fin de proveer servicios de salud a la población no asegurada. La autora indica que si bien el Seguro Popular tiene el propósito de cerrar la brecha intersectorial de la salud, no ha solu-

cionado la inequidad estructural del este sistema. En general, la segmentación entre subsistemas de salud ha causado una desigualdad en la distribución de recursos. Brachet-Márquez indica, por ejemplo, que se ha gastado cuatro veces más en el sector asegurado que en el no asegurado, lo que hace que la población asegurada se muestre reticente a integrarse en un mismo sistema con la población más vulnerable. La autora señala que los recursos del sector salud han disminuido, lo que, junto con la política sindical, hace muy difícil una reforma estructural del sistema. Sugiere que, debido a la imposibilidad de integrar los servicios de los asegurados y los de los no asegurados, una solución podría ser coordinar la política de salud con la económica.

En el tercer capítulo de esta parte, Irma Méndez estudia la evolución de la política electoral y el Instituto Federal Electoral (IFE). Dicha política, nos dice la autora, ha jugado un papel central en la transición democrática del país. Tras un análisis de las reformas electorales, indica que el país transitó de una política electoral gubernamental —esto es, definida y configurada por el Poder Ejecutivo— a una política electoral pública que incluye la participación de varios actores políticos, dotada así de pluralidad y legitimidad. El carácter público de la política electoral se vio reforzado con la independencia y autonomía del IFE. Sin embargo, la autora indica que las polémicas elecciones del año 2006 erosionarían la confianza ciudadana en esta institución. Ello, entre otras razones, llevó a una nueva reforma que abarcó numerosos aspectos del proceso electoral. Sin embargo, esta reforma fue muy polémica, sobre todo porque afectó la institucionalidad del organismo electoral. Méndez señala que hoy en día el IFE se enfrenta a diversos retos, como institucionalizar las facultades y alcances de la intervención del Consejo General —para evitar zonas de confusión que, como dicta la experiencia del último periodo post-electoral, suelen traducirse en actitudes de sospecha— y, en esta misma línea, detallar claramente las facultades y obligaciones de los consejeros electorales. Además de ello, será necesario generar mecanismos de corresponsabilidad con los partidos políticos, que logren limitar la intrusión de éstos dentro del organismo, así como fortalecer la transparencia de las sentencias del Tribunal Electoral.

En el último capítulo de esta parte, Mónica Tapia realiza un diagnóstico del estado de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México, al tiempo que describe su interacción con el gobierno en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. La autora muestra cómo la fragilidad y baja participación en las políticas de las OSC nace de su acce-

so restringido a los recursos públicos. Por ejemplo, con frecuencia observan una baja profesionalización que les dificulta conocer y contribuir al diseño de programas públicos o a la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, no es sólo la escasez de financiamiento lo que las hace vulnerables, sino la ya tradicional relación de clientelismo con el gobierno: el acceso a los recursos públicos, comenta Tapia, depende de la relación personal entre las OSC y las autoridades encargadas de asignar el financiamiento. Con todo, la democratización ha establecido procesos que brindan mayor certeza para el acceso a los recursos públicos, lo que ha sido aprovechado por algunas OSC. Con el propósito de reducir el desconocimiento sobre el trabajo de estas organizaciones —otra de las causas de su limitada interacción con el gobierno y de la desconfianza de la ciudadanía hacia sus esfuerzos—, Tapia subraya cinco de sus funciones, a saber: fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno; contribuyen a garantizar el ejercicio y la protección de los derechos humanos; aportan en la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos; promueven la participación de los sectores marginados en las políticas públicas y, por último, incorporan a más actores privados en la esfera pública.

La cuarta parte de este volumen inicia con el capítulo de Vicente Ugalde, quien aborda el tema de las relaciones intergubernamentales y su impacto en algunas políticas públicas. Ugalde estudia este tema a través de dos aspectos de la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno: las reformas constitucionales y el Poder Judicial. El federalismo mexicano, comenta el autor, establece la soberanía dual del gobierno federal y el gobierno estatal. Si bien la Constitución distribuye las competencias de cada ámbito, surgen conflictos que hacen imperativa la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El autor indica que la disposición constitucional que establece que aquellas facultades no expresamente concedidas al ámbito federal están reservadas a los estados se ha prestado a interpretaciones tanto centralizadoras como descentralizadoras. Así, innumerables reformas han provocado una acumulación de criterios contrarios que ha derivado en diversos conflictos. Ugalde indica que una política donde esta confusión y conflicto se ha dado es la ambiental, ya que ésta se vincula con las políticas de salubridad —basada en principios centralizadores— y de asentamientos humanos —más descentralizada—, lo cual ha impedido la aplicación de un criterio claro y una operación eficiente. Debido a esta ambigüedad, la SCJN ha intervenido en controversias constitucionales de invasión de competencias, promovidas principalmente por los

municipios contra los estados o la Federación. Ugalde argumenta que, si bien no carece de problemas, esta intervención representa un avance en las relaciones intergubernamentales debido a que existe una arena oficial de resolución de conflictos, lo que puede gradualmente institucionalizar las relaciones entre los ámbitos de gobierno.

En el último capítulo del libro, Laura Flamand trata el tema del federalismo y la descentralización. Describe cómo en los años ochenta se dieron reformas que concedieron a los municipios mayores facultades. Asimismo, se dieron cambios en las instituciones formales que han llevado a que los estados promuevan iniciativas de leyes federales con mayor frecuencia; además, éstos no dudan en utilizar el recurso de la controversia constitucional para proteger sus esferas de competencia. Por otro lado, se ha dado un incremento en los ingresos estatales. Sin embargo, señala la autora, los gobiernos estatales mantienen una relación de fuerte dependencia con la Federación que limita su autonomía, especialmente en relación con el gasto. Flamand agrega que el incremento en recursos ha resultado insuficiente. Así, aunque el país ha asistido a un proceso de descentralización en las dos últimas décadas que ha modificado sustancialmente las relaciones intergubernamentales, los estados aún se enfrentan al reto de la provisión eficiente de bienes y servicios que, en última instancia, depende de la coordinación intergubernamental. En síntesis, con la democracia, los gobiernos estatales se han convertido en actores influyentes en la configuración de algunas políticas como la fiscal. Sin embargo, a pesar de esta creciente notoriedad, la descentralización está lejos de traducirse en un incremento en la autonomía de los estados. Debido al diseño mismo de la estructura federal y, a veces, a la carencia de recursos para la provisión efectiva de servicios, las entidades federativas han visto limitada su participación en la formulación e implementación de las políticas públicas.

UNA RADIOGRAFÍA DEL ESTADO MEXICANO ACTUAL

En los últimos 25 años, México, como otros países de América Latina, buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar o dividir el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental.

Los análisis contenidos en el presente volumen permiten notar al menos tres rasgos de estas reformas en nuestro país. Primero, han avanzado en

forma desigual. Segundo, algunos de sus beneficios esperados no se han dado. Y, tercero, algunas de ellas han tenido consecuencias imprevistas.

Así, mientras que los capítulos de Benito Nacif e Irma Méndez, por un lado, y el de Irina Alberro, por el otro, permiten observar que la democratización y la privatización han avanzado significativamente en las últimas décadas, los capítulos de Laura Flamand, Vicente Ugalde, José Luis Méndez, Mauricio Dussauge y Javier González muestran que la descentralización y, sobre todo, la modernización, se han rezagado.

Así, en la década de los ochenta, la privatización de empresas públicas alcanzó un auge. Como señala Alberro, en 1982 existían 1 115 empresas públicas en México, pero para 1988 quedaban tan solo 412. A la vez, en cuanto a la democratización, en 1989 nació el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo electoral, en tanto que en los años noventa ya existían en el país diversos partidos políticos y una intensa competencia electoral.

Sin embargo, por otro lado, el proceso de descentralización se ha dado en forma limitada, inestable y parcial. Además, los importantes avances institucionales que ocurrieron durante el sexenio de Vicente Fox en materia de lucha contra la corrupción, profesionalización y acceso a la información gubernamental han sido eludidos, minimizados o bloqueados en el gobierno de Felipe Calderón.² Así, en general, hoy en día podemos observar una burocracia poco profesional, una rendición de cuentas insuficiente y un sistema federal que no facilita la provisión eficiente de programas y servicios, todo lo cual está afectando seriamente la eficacia de diversas políticas públicas.

El segundo rasgo de las reformas es que no se han materializado varios de los beneficios que se esperaban de ellas. La privatización no parece haber mejorado significativamente la calidad y precio de los bienes y servicios, ni haber impulsado el crecimiento y la competitividad de la economía, al menos en la medida en que se requiere. Por su parte, la democratización, si bien, como ya dijimos, trajo beneficios importantes, no parece estar promoviendo lo suficiente el debate social de los asuntos públicos, la rendición de cuentas o una adecuada representación política. Finalmente, la

² Aunque resulta de encuestas a nivel nacional que consideran múltiples trámites y servicios, vale la pena notar aquí que el porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción es igual o mayor aumentó de 82.5 a 84% de 2005 a 2007 y que el valor del índice nacional de corrupción elaborado por Transparencia Internacional-México prácticamente se ha mantenido estable desde 2001 (Transparencia Mexicana, 2007).

descentralización ha implicado cierto aumento de la participación en los asuntos nacionales de las autoridades regionales, en especial de los gobernadores, pero no parece haber incrementado el grado de responsabilidad y cercanía de éstos con sus representados o haber aumentado la efectividad de las políticas públicas. En otro trabajo (Méndez, 1998) he argumentado que el proceso de descentralización de México no ha involucrado la creación de instancias adecuadas de coordinación intergubernamental, indispensables para la adecuada provisión de bienes y servicios públicos.

En cuanto al tercer y último rasgo, las reformas, especialmente las tres que se han realizado en mayor medida, han tenido algunas consecuencias que quizá no se consideraron cuando se plantearon. Dos son especialmente relevantes: la incapacidad para realizar reformas de fondo y el fortalecimiento de diversos “poderes fácticos”. Con respecto a la primera, es cierto que el marco de gobierno dividido al que hemos transitado ha permitido aprobar algunos cambios legales importantes (en materia fiscal, energética, judicial y pensionaria), incrementar la producción legislativa y, en general, mantener hasta cierto punto el funcionamiento de los programas, políticas y servicios públicos. Sin embargo, en trece años de gobierno dividido se han logrado realizar las “reformas posibles”, pero no las reformas necesarias para un país en desarrollo que tiene múltiples y graves problemas y que además hoy en día se encuentra en el marco de una intensa competencia global.

Así, por ejemplo, si bien se han realizado algunos cambios en materia fiscal, éstos no han aumentado significativamente la base fiscal del Estado mexicano, que sigue siendo muy baja en comparación con la de otras naciones latinoamericanas (además de que contiene diversos privilegios y lagunas que facilitan la evasión). Esta carencia de recursos ha sido un factor importante detrás de la deficiencia de diversos servicios, como Brachet-Márquez muestra claramente en el caso de la política de salud. La reducida base fiscal se ha compensado relativamente con los ingresos petroleros, pero, como señala Rousseau, Pemex no ha podido modernizarse; en general, el “venero” petrolero ha representado tanto una ventaja como una desventaja: ha permitido aumentar la reducida base fiscal, pero ha favorecido el “rentismo”, el clientelismo y la improductividad, así como una incertidumbre y fragilidad estructural que incide negativamente sobre la profesionalización, planeación y rendición de cuentas del Estado y las políticas públicas.³ En cuanto a

³ Algunos analistas han relacionado estas deficiencias con la naturaleza “rentista” de los estados petroleros (Farfán-Mares, 2010).

las pensiones, si bien la reforma de la Ley del ISSSTE significó un respiro, no representa una solución duradera a lo que parece ser una bomba de tiempo financiera.

Además, no ha sido posible aprobar otras reformas cruciales, como la reforma laboral. La fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó en marzo una iniciativa de reforma laboral, que en buena medida se elaboró en la Secretaría del Trabajo, la cual contiene cambios importantes como el voto libre y secreto y la rendición de cuentas en los sindicatos (si bien también tiene limitaciones, ya que, por ejemplo, excluye de estos cambios a los sindicatos públicos). En todo caso, esta iniciativa muy pronto fue rechazada por los representantes sindicales de las fracciones del pri y el prd en la Cámara de Diputados (*El Universal*, 24 de marzo de 2010). Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox fracasaron en su objetivo de aprobar una reforma laboral y, por desgracia, es probable que la propuesta por Calderón corra la misma suerte. En síntesis, hasta ahora no ha sido posible pasar de la legislación laboral de tipo corporativo y rígido que México tiene desde mediados del siglo pasado a una que concilie de mejor forma la productividad y la justicia laboral en el marco de las condiciones de la competencia global actual.

En el ámbito político, el presidente Calderón presentó en diciembre de 2009 una propuesta de reforma, que incluyó diez propuestas que fortalecerían el papel del Ejecutivo y de los ciudadanos en el proceso político. Sin embargo, ésta fue duramente criticada por los partidos opositores, algunos de los cuales plantearon una propuesta distinta, con iniciativas para fortalecer más bien al Congreso. Al momento en el que se escribe este texto parece que, en el mejor de los casos, sólo se realizarán algunos cambios particulares en los que hay coincidencia, sin que se realice una reforma política integral que incida realmente sobre el gobierno dividido.

En relación con este tipo de gobierno, Nacif ha argumentado que no genera, necesariamente, parálisis legislativa ni reduce la capacidad estatal de realizar cambios en la política pública. Para él, la única condición que impediría la cooperación entre partidos para realizar cambios en este régimen sería la coincidencia entre las preferencias ideológicas del “partido mediano” y el *status quo*. Dado que, en su opinión, tendería a haber una distancia entre ambos, existirían incentivos para la cooperación y el cambio (Nacif, 2003). De hecho, como él señala en su capítulo en este volumen, la producción legislativa en el periodo 1997-2003 se incrementó 160% en relación con la del periodo 1991-1997, cuando existía un gobierno unifi-

cado. Sin embargo, Nacif también señala en dicho capítulo que en el gobierno dividido las políticas públicas tienden hacia posiciones moderadas. También indica (Nacif, 2003), apoyándose en Riker, que en el régimen presidencial tienden a surgir coaliciones de partidos basadas en intereses de corto plazo. Por lo anterior, al parecer un gobierno dividido no tiende a facilitar las reformas estructurales, que suelen ser más radicales y considerar intereses de largo plazo.

En ese mismo sentido, en lugar de hacer un análisis cuantitativo de la producción legislativa, Weldon (2005) realiza un análisis de contenido de la producción legislativa y observa que no se aprobó la mayoría de un grupo de iniciativas que involucraban reformas estructurales presentadas entre 1997 y 2005. De esta manera, aunque el gobierno dividido no implique la imposibilidad de reformas, sí parece afectar su capacidad para realizar cambios de fondo. En la misma línea, Hernández (2005) ha señalado que el gobierno dividido no genera inmovilismo institucional, pero también reconoce que ha existido un rechazo a las reformas estructurales, asociado con errores en la estrategia presidencial para negociar y a la falta de mecanismos o estructuras institucionales que promuevan la cooperación. Negretto (2003) y Casar (2002) tienden, asimismo, a concluir que en el régimen presidencial el gobierno dividido puede generar tanto parálisis como cooperación política.

En función de lo anterior, me parece que el problema con el gobierno dividido no es tanto que impida toda colaboración entre los actores políticos, sino que no la promueve en la medida necesaria para desarrollar las políticas que resuelvan los agudos problemas de países en desarrollo como México.

En cuanto a la segunda consecuencia no prevista de las reformas, parecería que la combinación de una mayor fragmentación política, producto de la democratización, y la creación de varios mono, duo u oligopolios resultado de la privatización, aumentaron el poder económico y político de diversos “poderes fácticos”, como Teléfonos de México, el duopolio televisivo, las empresas tabacaleras, los grandes bancos, etc. Para resguardar el interés público en el contexto de la privatización se crearon comisiones reguladoras, pero éstas han mostrado ser muy débiles. Los grandes sindicatos también se han convertido en poderes *de facto* importantes. Es de notar a este respecto que, si bien en 2009 el Presidente logró deshacer el poder que había desarrollado el Sindicato Mexicano de Electricistas, que le había permitido obtener privilegios desmedidos a costa de los consumidores, no ha enfrentado a los demás poderes fácticos.

A esos poderes fácticos legales podríamos agregar algunos ilegales, surgidos alrededor de actividades como el narcotráfico o el secuestro, los cuales han llegado a desafiar abiertamente a la fuerza del Estado en ciertas localidades. Es ampliamente conocido que una de las prioridades del gobierno de Felipe Calderón ha sido el ataque frontal a la delincuencia organizada y la disrupción del mercado de las drogas. La estrategia ha centrado sus esfuerzos en disminuir la oferta mediante tres tipos de acciones: decomisos (de drogas, dinero, armas y vehículos), erradicación de plantíos y detenciones.

Sin embargo, de acuerdo con Eduardo Guerrero (2009), los logros de esta estrategia han sido bastante ambiguos, mientras que sus costos han sido claramente altos. En su opinión, un punto débil de esta estrategia es que descuida el lado de la demanda y, por ello, deja inalterado un segmento de los incentivos económicos asociados con los amplios márgenes de utilidad del narcotráfico. Guerrero señala que, por un lado, no hay un solo indicador fiable que sugiera que los niveles de producción y tráfico de drogas en México hayan registrado algún descenso, mientras que han aumentado los casos de extorsión, secuestro, tráfico de armas y robo de vehículos. Además, tan solo en el año 2009 se registraron siete mil homicidios presuntamente relacionados con el narcotráfico (*El Universal*, 8 de diciembre de 2009). Los costos económicos también han sido altos: de 2007 a 2009 el gasto total de las agencias de seguridad nacional (es decir, de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República) aumentó alrededor de 33.12% en promedio (SHCP, 2010).

Si bien se aprobó una nueva ley de justicia y seguridad en 2008, ésta no incluyó diversos cambios necesarios; además, la implementación de varias de sus medidas, como la profesionalización de los ministerios públicos, avanza muy lentamente. Por otra parte, la mayor fragmentación política vertical y horizontal, en parte producto de la democratización y la descentralización, sin duda ha dificultado una estrategia clara y un ataque nacional bien coordinado contra la delincuencia organizada, mientras que ésta ha aprovechado dicha fragmentación política para influir o incluso controlar las corporaciones de seguridad en algunos estados o municipios, mediante una estrategia que ha combinado con gran eficacia la corrupción y la intimidación. Aunque para muchos era necesario atacar frontalmente al narcotráfico, para enfrenar con éxito ese reto quizá se requería de una estrategia más integral y de ciertas condiciones que el Estado mexicano no

posee actualmente. Por ejemplo, la amplia corrupción e impunidad en el sistema mexicano de seguridad y justicia han sido antiguos problemas que el gobierno no ha atacado con suficiente intensidad.

Este contexto se ha constituido en un campo fértil para discusiones como la que se dio en 2008 y 2009 sobre si el Estado mexicano es un Estado fallido. Dicha discusión surgió a partir de la publicación en diciembre de 2008 del *Joint Operating Environment 2008 (JOE, 2008)*, un informe del US Joint Forces Command (2008) que examina las amenazas globales para Estados Unidos. En dicho documento se habla de México y Pakistán como los países donde se puede suscitar un “colapso repentino y rápido”. Independientemente de los factores que originaron la difusión de ese informe, lo que llama la atención es que haya trascendido a tal grado en la opinión pública mexicana que el gobierno federal se vio obligado a salir al paso y negar públicamente sus conclusiones (Ordaz, 2009).

En realidad, este debate sobre la existencia en México de un Estado fallido se dio bajo criterios poco objetivos. Si observamos los indicadores e índices desarrollados por quienes acuñaron ese concepto, es claro que México no es ni puede ser catalogado como un Estado fallido.⁴

Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado mexicano sea un “Estado capaz”. Aunque no es una lista exhaustiva e incluye indicadores de importancia diferente que se traslapan, la lista de diez funciones del Estado desarrollada por Dewey puede servirnos como guía para realizar una evaluación general de la capacidad estatal.⁵ Según esta lista, las diez funciones básicas que todo Estado debería poder cumplir son:

1. Estado de derecho efectivo.
2. Monopolio legítimo de la violencia.
3. Control administrativo.

⁴ Existen varios índices en esta materia. Aparte de que se puede cuestionar la metodología para su elaboración, México ni siquiera aparece en ellos como un Estado fallido. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Estados Fallidos del Fund for Peace, México ocupa el lugar 98 de 177 en la lista mundial, con 75.4 puntos, lo que lo coloca en un estado de advertencia, pero no de alerta (el último Estado en alerta es Irán, con 90 puntos). Por su parte, el *Index of State Weakness* de la Institución Brookings coloca a México en una posición aún mejor, con una calificación de 7.83 sobre 10. En el libro de Rotberg (2003) sobre Estados fallidos, Colombia es el único país latinoamericano que se acerca a esa categoría.

⁵ Esta lista fue retomada recientemente por Ghani y Lockhart (2008) para estudiar el tema del Estado fallido.

4. Manejo efectivo de las finanzas públicas.
5. Inversión en capital humano.
6. Creación de derechos ciudadanos a través de una política social estructurada.
7. Provisión de infraestructura y servicios.
8. Creación de un mercado efectivo.
9. Manejo efectivo de los recursos públicos.
10. Un sistema de crédito efectivo.

En este caso, considero que México cumple deficientemente siete funciones (1, 3, 5, 7, 8, 9 y 10), desempeña de manera apenas suficiente una de ellas (6) y sólo ha logrado desarrollar adecuadamente las dos restantes (2 y 4).

En cuanto al primer grupo de siete funciones, como ya señalamos, contamos con un sistema de procuración e impartición de justicia claramente deficiente y nuestras políticas de salud y educación no ofrecen hoy estos servicios con la calidad suficiente. Además, la administración pública es poco efectiva, profesional y responsable, por lo que México, no obstante la alternancia, continúa con las prácticas clientelistas del pasado y sigue sin poder acercarse a ese “Estado integrado” que ha sido factor del éxito económico de varios países del sudeste asiático (Evans, 1995).

Además, nuestro sistema de mercado está distorsionado por la presencia de diversos cuasi-monopolios u oligopolios y, al menos en los últimos años, el crédito ha sido escaso y caro, mientras que los réditos han sido bajos.

En lo que se refiere al manejo efectivo de los recursos públicos, un buen indicador de la deficiencia mexicana en esta materia lo ofrece el índice de desempeño de programas de desarrollo social, elaborado por la organización Gestión Social y Cooperación. Este índice incluye 129 programas, que representan 13% del gasto programable y de los cuales 72 obtuvieron valores reprobatorios (debajo de 60%). La calificación promedio de estos 129 programas fue de sólo 56 por ciento. Los programas de combate a la pobreza obtuvieron una calificación promedio de 53.4 puntos, mientras que en el sector salud la calificación promedio de los programas analizados fue de 57.6 puntos (Gestión Social y Cooperación-Fundación *Este País*, 2010).

En este mismo sentido, los capítulos de Brachet-Márquez y Rousseau en este volumen nos muestran la existencia de organismos descentralizados altamente ineficaces, asociados tanto con un sistema de seguridad social y

salud en creciente deterioro como con una política energética incapaz de afrontar el agotamiento creciente de los recursos petroleros.⁶ Por su parte, Tapia evidencia la incapacidad del Estado para aprovechar el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo efectivo de las políticas públicas, así como la vinculación del financiamiento público a las mismas por parte de los gobiernos recientes a la lógica clientelar que la democracia pretendía erradicar.

Con respecto a las función 6, el programa Oportunidades con el que cuenta México le permite cumplirla hasta cierto punto. Sin embargo, debe notarse que, en parte debido a la insuficiencia de recursos, la política social no ha podido reducir suficientemente los índices de pobreza. De hecho, Levy (2008) ha argumentado que la política social mexicana reciente ha favorecido la informalidad, con lo cual ha reducido la productividad laboral y económica, la efectividad de la política contra la desigualdad y el potencial de crecimiento.

Por último, es importante advertir que si bien el Estado mantiene el monopolio legítimo de la fuerza, como ya se dijo, el crimen organizado ha puesto en cuestión el monopolio absoluto de la misma en algunas zonas del país. Este mayor ejercicio de la fuerza no legítima, aunado a la impunidad con la que se realiza, ha evidenciado la creciente incapacidad del Estado mexicano para proveer adecuadamente seguridad pública —una función básica de todo Estado. Por otro lado, aunque en general el manejo de las finanzas públicas ha sido responsable en los últimos años, la base fiscal ha sido baja y la presión presupuestal, alta. Si bien esta presión ha sido atenuada por los recursos petroleros, la presión sigue estando presente y sin duda aumentará conforme dichos recursos disminuyan.

En 2009, año en el que se cumplió la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón, se evidenciaron claramente algunas de las deficiencias del Estado mexicano. Para empezar, la expansión del virus de influenza A-H1N1, que tuvo un altísimo costo económico, mostró las grandes carencias de nuestro sistema de salud. De acuerdo con el análisis elaborado por Condon y Sinha (2009), la incapacidad de dicho sistema para diferenciar los casos sospechosos de enfermedad de los confirmados llevó a que todos fueran

⁶ Este volumen no incluyó diversas políticas, como la educativa, porque son tratadas en otros de esta serie. Sin embargo, diversos análisis nacionales e internacionales muestran las graves deficiencias de la educación pública en los últimos años, sobre todo en términos de calidad. Los diagnósticos tampoco tienden a ser positivos en muchas otras políticas, como la industrial, la ambiental, la agrícola, etcétera.

reportados, lo que a su vez generó la percepción de que en México la epidemia era más grave de lo real. En sentido similar, Zuckerman (2009) ha argumentado que la decisión del gobierno de adoptar medidas drásticas para combatir la epidemia estuvo basada en datos incorrectos. Estos errores en la información se debieron a fallas en el registro de enfermedades, a la incapacidad de los laboratorios para determinar la naturaleza del virus y las formas de combatirlo, así como a los usos y costumbres de la población mexicana, todo lo cual sobredimensionó la gravedad del virus en México, en comparación con otros países.

Gómez y Rodríguez (2009) señalan, por su parte, que la fragmentación institucional impidió elaborar un diagnóstico oportuno de lo que ocurría. Además, indican que la contingencia sanitaria dejó al descubierto la falta de médicos y la saturación de los servicios de salud, así como la insuficiente infraestructura. Estos autores señalan que México es el país de la OCDE que menos recursos destina a salud pública, con 6.6% del PIB, dado que el promedio de los países miembro es de 8.9%. A nivel nacional, por cada 2 000 habitantes hay tres médicos, un consultorio y cuatro enfermeras, si bien la OMS recomienda entre dos y tres médicos por cada 1 000 habitantes. Finalmente, Gómez y Rodríguez plantean que la privatización de los servicios de salud ha provocado que se descuide la inversión en infraestructura de las instituciones públicas. Un trágico ejemplo de ello fue el incendio en 2009 de una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que murieron 49 niños y 75 más quedaron lesionados.

También, en ese año, la recesión económica internacional reveló la fragilidad, alta dependencia y falta de dinamismo de la economía mexicana, que entró en una profunda recesión económica. Ante ella, el Ejecutivo fue incapaz de desarrollar una política anticíclica eficaz, en parte también por la carencia de recursos fiscales (en general, México ha carecido en los últimos años de una política industrial y tecnológica efectiva) (Méndez, 2009). Al final, el PIB de México registró una caída de 6.5% en 2009, lo cual, combinado con la baja base tributaria, afectó seriamente diversos programas gubernamentales.

Por otro lado, si bien transcurrieron con normalidad, las elecciones de julio ratificaron —y, en opinión de algunos, incluso agravaron— la situación ya referida de gobierno dividido, ya que mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) bajó de 206 a 143 diputados, el Revolucionario Institucional (PRI) subió de 106 a 237 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) bajó de 125 a 69 (además de que el PAN perdió cinco de las seis elec-

ciones de gobernadores que tuvieron lugar). A su vez, según una encuesta de Berumen y Asociados, entre mediados de 2009 y principios de 2010 la imagen pública del presidente Calderón se erosionó en forma importante (*El Universal*, 1 de marzo de 2010).

En síntesis, como ya dijimos, el conjunto de capítulos de este volumen muestra un serio déficit de capacidad estatal en nuestro país. De los textos emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez) y reducido (Alberro), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan cambios graduales para enfrentar algunos problemas públicos (Nacif), pero donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez), la evaluación es incipiente (González), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas, minimizadas o bloqueadas (Méndez, Guerrero), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dussauge), no ha sido posible desarrollar diversas reformas de fondo o políticas públicas que el país requiere (Rousseau; Brachet-Márquez), la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja (Tapia), y el diseño de la estructura federal dificulta la adecuada provisión de políticas y servicios (Ugalde y Flamand).

Como señalamos más arriba, este déficit también se puede observar en otros aspectos no estudiados en este volumen, como la incapacidad del Estado para llevar a cabo otras reformas (fiscal, laboral, política, etc.), para desarrollar adecuadamente una diversidad de funciones estatales y políticas públicas (educativa, industrial, de justicia y seguridad, ambiental, etc.) —en parte debido a su precaria base fiscal—, así como para enfrentar al conjunto de grandes empresas o sindicatos que han hecho prevalecer sus intereses corporativos en perjuicio de los intereses nacionales. Todo ello muestra que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado que se ha mostrado poco capaz para proveer bienes públicos y enfrentar diversos poderes fácticos y, en ese sentido, ante un “Estado débil” (Rotberg 2003).

En la primera década del siglo XXI, el déficit de capacidad estatal ha tenido al menos dos consecuencias preocupantes. Por un lado, ha sido un factor importante para la tendencia a la baja en el lugar de competitividad relativa que ha mostrado México en índices como el del Foro Económico Mundial: si en 2001 el país ocupaba el lugar 42 del Índice de Competitividad de Crecimiento elaborado por ese Foro, en 2004 ya aparecía en el lugar 48; en 2006 quedó en el 58 y en 2009 descendió al lugar 60 del Índice de Competitividad Global (World Economic Forum, 2001: 20; 2004: 13; 2006: 17; 2009: 13). Un factor que según el Foro Económico Mundial ha afectado de manera particular a México ha sido su falta de “instituciones creíbles y adecuadas”.

Por otro lado, como Pharr y Putnam han mostrado (2000: 22-27), la falta de capacidad estatal es uno de los factores que explica el creciente desencanto con la democracia en diversos países. En este aspecto, de acuerdo con el Latinobarómetro (2009), el promedio de apoyo ciudadano a la democracia en México se redujo 9 puntos en 2009, una de las caídas más drásticas entre los países latinoamericanos. Así, pasó de 51% en el periodo 1995-2008, a 42% en 2009, por lo que actualmente menos de la mitad de la ciudadanía apoyaría este sistema de gobierno. Adicionalmente, los datos de una encuesta de *gea-isa* de 2009 (*GEA-ISA*, 2009) son todavía menos alentadores, ya que indican que sólo 29% está satisfecho con la democracia, mientras que nueve de cada diez mexicanos dicen no estar interesados en la política y únicamente 13% de ellos se siente muy representado por los partidos políticos.

Es posible que este desencanto e insatisfacción con la efectividad de la democracia mexicana impulse en algún momento los cambios que el país necesita. Sin embargo, ello puede no suceder o no suceder en forma oportuna. Es más probable que México continúe por la senda de las reformas parciales, que sin embargo tienden a generar una creciente decepción, y que, por lo tanto, podrían llevarnos a un punto de no retorno en el proceso de deslegitimación democrática (Méndez, 2007). Aunque en general las encuestas muestran que la falta de apoyo a la democracia no se traduce en un apoyo de la misma magnitud a la dictadura o la ilegalidad, varias experiencias nacionales muestran que en contextos de división y insatisfacción democrática el quiebre de las democracias es posible, ya que en cierta medida éstas abonan la emergencia de gobiernos populista-autoritarios, que ofrecen alternativas personalistas más que institucionales para enfrentar a los poderes fácticos y solucionar los problemas nacionales.

HACIA UN MEJOR DISEÑO DEL ESTADO MEXICANO

Ante los riesgos que presenta para la sustentabilidad democrática un Estado débil, cabría preguntarse: ¿cómo fue que arribamos a este último? ¿Qué podemos hacer para mejorar su funcionamiento?

Respecto de la primera pregunta, me parece que, ante el prolongado y resistente autoritarismo mexicano, en los años ochenta y noventa las presiones de cambio político en México se orientaron naturalmente hacia la democratización, sin que fuera posible considerar el diseño formal del Estado que aparecería tras ella. Sin embargo, en parte por haberse realizado

tras una revolución que derrocó una dictadura, dicho diseño se había preocupado principalmente por evitar la centralización política. De esta manera, en realidad involucró un diseño desequilibrado, en el que los dispositivos institucionales para dividir el poder y evitar el autoritarismo no se balancearon suficientemente con mecanismos para “unir” el poder y fomentar la cooperación entre los órganos y actores políticos. En otras palabras, no involucró suficientemente una “ingeniería institucional”.⁷

Debe notarse en ese sentido que los propios “federalistas” que estuvieron detrás de la Constitución estadounidense —modelo de la nuestra— habían cuestionado la idea de una división de poderes sustentada en la mera creación de autoridades independientes. Ellos plantearon que dividir el poder no significa una separación en sentido estricto, sino colocar a los distintos poderes en distintas manos,⁸ y que el edificio estatal debía basarse más bien en un adecuado juego de “pesos y contrapesos” (Freedman, 1988). Desde principios del siglo pasado, autores de la teoría del Estado, como Jellinek (2002: 538-540) habían cuestionado también la idea de una separación (absoluta) de poderes y subrayado la importancia de que el Estado pudiera cumplir con sus funciones. Mosca también cuestionó dicha separación y afirmó que “la solidez de las instituciones políticas depende de una oportuna fusión y contemporización de principios y tendencias diversas” (Mosca, 1984: 194 y 343). Así, todo diseño estatal debería analizar cuidadosamente a los teóricos de la democracia liberal, además de considerar también los de otras corrientes.⁹

⁷ Este problema, por cierto, no es exclusivo de México. Carouhers (2002) ha argumentado que, en general, el paradigma de la transición supuso equivocadamente que la democratización se daría en Estados bien diseñados, cuando en realidad la mayoría de las sociedades en transición han tenido marcos institucionales disfuncionales.

⁸ Al respecto dice Madison: “Concentrar [...] todos los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, en las mismas manos [...] puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura” (citado en Bobbio, 1989: 137). Es de notar que, en *El espíritu de las leyes*, Montesquieu no habló de separación de poderes (Chevalier, 1979) y ya estaba implícita una idea de pesos y contrapesos.

⁹ Si bien ya algunas vertientes del contractualismo habían concebido al Estado como un medio para alcanzar intereses generales, entre las últimas décadas del siglo xix y las primeras del siglo xx diversos autores (desde Gerber hasta Carré de Malberg, pasando por Gierke, Bluntschli y Jellinek) se refirieron al Estado como “persona jurídica”, esto es, un “sujeto” con derechos y responsabilidades para representar y defender concertadamente los intereses presentes y futuros de una “nación” o “pueblo” (Carré de Malberg, 2001: 28; Jellinek, 2002: 196). En 1900, por ejemplo, Jellinek (2002: 61)

Rotberg (2003) ha mostrado cómo el grado de fortaleza o debilidad de un Estado está muy vinculado con decisiones concretas tomadas por las elites o líderes políticos de cada nación. Una acumulación de decisiones equivocadas puede, más rápido de lo que se piensa, convertir a un Estado fuerte en uno débil o a uno débil en uno fallido. Por ello, ahora que México ha empezado a discutir de nuevo el diseño del Estado, es importante estar conscientes de que más allá de intereses personales o partidistas, el objetivo debe ser “levantar” un edificio estatal equilibrado, que permita efectivamente alcanzar una gobernabilidad democrática. Al respecto, en otro lugar he argumentado (Méndez, 2005) que ello implica balancear, mediante un ejercicio de “ingeniería institucional”, los instrumentos que “dividen” el poder con los que lo “unen”.

Por supuesto, dicho ejercicio no resulta fácil de desarrollar. Si bien el término “ingeniería” contiene la idea de equilibrio que se quiere transmitir y puede representar una guía útil en el diseño del Estado, puede también hacer creer de manera equívoca que para construir un Estado sólido basta con seguir una serie de principios. No obstante, existen obvias diferencias en la precisión de los instrumentos de las ciencias sociales y las naturales, en buena medida porque las situaciones sociopolíticas son siempre únicas y complejas como para apresarlas en fórmulas conceptuales simples. Por lo anterior, si bien algunos autores, como Sartori (2000), han utilizado ese término en referencia al Estado, otros, como Malloy (Malloy y Von Mettenheim, 1998), han preferido el quizá un poco más humilde de “artesanía estatal” (*statecraft*). Además, por desgracia ésta es un área de estudios en realidad aún poco desarrollada.

Por estas y otras razones, no es posible presentar aquí una propuesta de diseño balanceado para el Estado mexicano. Con todo, se pueden al menos presentar algunas consideraciones sobre los instrumentos institucionales que podrían utilizarse para desarrollarla en relación con los cuatro grandes ámbitos de reforma del Estado que se han mencionado anteriormente: democratización, privatización, descentralización y modernización.

En cuanto al primer ámbito, entre los mecanismos que separan al poder están por supuesto las elecciones periódicas, que limitan temporalmen-

hablaba de la dualidad del Estado, en la que éste es “de un lado, una construcción social y de otro, una institución jurídica”. Aunque se ha utilizado a algunos autores de la teoría del Estado para justificar el autoritarismo, dicha teoría también puede servir para reconocer la importancia que tiene, especialmente en los países en desarrollo, alcanzar un Estado democrático que a la vez sea “capaz”.

te a cada gobierno, y la división de poderes. A su vez, entre los mecanismos que individualmente podrían servir para sumar poder o fomentar la cooperación política estarían los que otorgan capacidades legislativas al Ejecutivo (iniciativa legislativa presidencial, especialmente en su vertiente de “urgente resolución”, el veto presidencial, sobre todo el parcial, los decretos legislativos temporales del Ejecutivo, el referéndum, etc.), así como capacidades ejecutivas al Legislativo (desde la ratificación, crítica o censura del gabinete y las comisiones legislativas revisoras en regímenes presidenciales hasta la propia conformación del Ejecutivo a partir del legislativo en los parlamentarios). Los sistemas electorales de mayoría tienden a favorecer la gobernabilidad, mientras que los proporcionales, la representatividad. En términos generales, podría pensarse que los mecanismos que favorecen la responsabilidad, la profesionalización y los “juegos de largo plazo”, como la reelección, promueven también la cooperación.

El segundo ámbito en el que se pueden establecer mecanismos para separar o unir el poder es el de las relaciones Estado-sociedad. Como ya dijimos, la privatización tiende a dividir el poder, en la medida en que le quita poder económico al Estado y fomenta la emergencia de actores privados importantes. Un contrapeso institucional en este ámbito serían las comisiones reguladoras, siempre y cuando éstas posean la suficiente autonomía, profesionalismo y capacidad para promover los intereses nacionales y la acción colectiva en sus respectivas áreas de competencia. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas podría también ser útil para balancear el poder de los grandes empresarios.

Un tercer ámbito es el de las relaciones intergubernamentales. En este caso, una estructura federal divide el poder porque garantiza la existencia de varias esferas de gobierno: nacional, regional y local. Dicho poder se puede dividir aún más si, por ejemplo, se instaura un “federalismo dual”, en el que haya una asignación de facultades o funciones “exclusivas” para los distintos ámbitos. Por otro lado, entre los mecanismos que pueden “sumar poder” están las instancias de coordinación intergubernamental y un diseño adecuado de facultades “concurrentes”.

Finalmente, el ámbito de la modernización gubernamental también ofrece un espacio para el desarrollo de instrumentos de ingeniería institucional. Por ejemplo, el servicio profesional de carrera suele dividir el poder al interior de una organización pública, ya que quita a los directivos la capacidad de nombrar a todos los integrantes de ésta; sin embargo, también

puede unirlos si viene acompañado por sistemas efectivos de planeación, evaluación del desempeño e incentivos. Además, si se instaure en distintos órganos, poderes o ámbitos de gobierno, puede servir para fomentar la cooperación entre ellos, ya que promueve “juegos cooperativos” de largo plazo y una comunicación mayor y sobre bases más técnicas. Provee así esa autonomía integrada que ha estado en la base del éxito de algunos países del sudeste asiático (Evans, 1995). Los mecanismos para el acceso a la información y la rendición de cuentas también tienden usualmente a fomentar la cooperación entre autoridades a favor del interés nacional.

Como ya se dijo, no hay recetas para combinar los diversos instrumentos institucionales adecuadamente. Su balance constituye un complejo ejercicio de “artesanía” o calibración que debe adaptarse a las condiciones de cada país y que debe considerar múltiples factores, desde el tipo de sistema electoral y el número y naturaleza de los partidos, hasta las capacidades ejecutivas o legislativas de los distintos poderes.

En general, existen diversas posibilidades para combinar estos instrumentos con el fin de construir un Estado democrático sólido. Los instrumentos de un determinado ámbito pueden ser balanceados con otros del mismo o diferente ámbito. Un ejemplo de combinación de ámbitos distintos lo ofrece, por ejemplo, el desarrollo en Estados Unidos de una república federal basada en elecciones periódicas y la división de poderes junto con la profesionalización en los congresos y ejecutivos federales y estatales, a fin de reducir la inestabilidad y fragmentación en las políticas públicas.

En general, los instrumentos se combinan de distinta forma en los distintos tipos de régimen, lo que en parte ha generado un debate entre los defensores del régimen parlamentario y los que defienden el presidencial. Unos argumentan que en el primero se pueden tomar decisiones más coherentes y oportunas, aunque también se advierte que pueden cometer más fácilmente grandes errores. Por otro lado, a pesar de que las democracias presidenciales quizá eviten mejor estos últimos, pueden caer con mayor facilidad en la parálisis o el cambio excesivamente gradual. Existen también autores que argumentan a favor del semi-presidencialismo, un tipo de régimen con ciertas limitaciones y riesgos, pero que en mi opinión ameritaría una mayor discusión de la que ha tenido, al menos en México, ya que considero que un debate completo sobre la reforma del Estado en nuestro país debería incluir tanto la conveniencia de mejorar el régimen actual como la de cambiarlo (Méndez, 2007).

Independientemente de esta discusión sobre tipos de régimen, debe tenerse mucho cuidado con la utilización aislada de algunos de los mecanismos

arriba expuestos; por ejemplo, adoptar la censura del gabinete sin incluir la disolución del Congreso cuando dicha censura es aprobada podría fomentar el conflicto más que la cooperación inter-institucional. Así, lo que parece quedar claro es que, al menos en regímenes presidenciales como el mexicano, es importante combinar estos instrumentos de manera tal que se minimice la posibilidad del *impasse* y se permita, dentro del marco de un gobierno democrático, la emergencia de un liderazgo para el desarrollo de las políticas públicas.

Vale la pena notar, en este sentido, que algunos países, como Brasil, han optado por darle mayores capacidades al presidente; esto, combinado con otros factores, ha permitido la aprobación de algunos cambios y políticas importantes no obstante la existencia de un gobierno dividido, aunque no sin ciertas dificultades y limitaciones. Otros países han preferido mezclar mecanismos presidenciales y parlamentarios dentro de un régimen esencialmente presidencial, como Perú, aunque en el caso de este país en particular los resultados no parecen haber sido muy positivos.

Quizá Colomer y Negretto describen bien el dilema de diseño que se enfrenta al momento de optar por una u otra de estas vías: “promover el gobierno dividido entre poderes con capacidad de veto equivalente es una invitación a la parálisis, [mientras que] dotar al Poder Ejecutivo de los medios para superar esta parálisis en forma unilateral puede conducir a cambios socialmente ineficientes” (Colomer y Negretto, 2003: 73-74).

En todo caso, además de sus potenciales riesgos, si el reforzamiento del presidente fuera la mejor opción para equilibrar adecuadamente un régimen presidencial,¹⁰ ella parecería ser la menos factible justo en los casos en los que más se requiere (como podría ser el mexicano), ya que un Congreso fuerte difícilmente optará por debilitarse a sí mismo.¹¹

REFLEXIONES FINALES

En los últimos 25 años, México, como otros países de América Latina, buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental.

¹⁰ Para una propuesta en este sentido puede verse Hernández, 2007.

¹¹ Para una evaluación de distintas alternativas de diseño institucional para México en función de los criterios de conveniencia y factibilidad véase Méndez, 2007. Una clasificación de las presidencias de los países latinoamericanos en función de sus capacidades se encuentra en Stein *et al.*, 2006.

mental. Los diversos análisis contenidos en el presente volumen permiten notar que en nuestro país estas reformas han avanzado en forma desigual. Además, las que han avanzado en mayor medida no han producido todos los beneficios esperados y sí, en cambio, varias consecuencias no previstas.

Los capítulos de este volumen presentan los alcances y límites de diversas políticas públicas en nuestro país. En conjunto, muestran que tras las reformas realizadas existe un serio déficit de capacidad estatal en México, al grado que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado débil, esto es, poco capaz para proveer bienes públicos y enfrentar a diversos poderes fácticos. En buena medida, ello se ha debido al gobierno dividido, que aunque no impide cierta colaboración entre los actores políticos, tampoco la promueve en la medida en que se requiere para resolver los agudos problemas de la nación.

En la última década lo anterior ha tenido efectos negativos sobre la competitividad nacional y sobre la satisfacción ciudadana con la democracia. Aunque estos efectos podrían en algún momento producir los cambios que el país necesita, también es posible que ello no suceda o que no suceda a tiempo. Diversas experiencias muestran que en este contexto el quiebre de la democracia puede darse, ya que la división y la insatisfacción políticas abonan en cierta medida la emergencia de gobiernos populista-autoritarios. Por desgracia, como se señaló, una acumulación de decisiones equivocadas puede más rápido de lo que se piensa convertir a un Estado fuerte en uno débil o incluso uno débil en uno fallido.

De esta manera, ahora que México ha empezado a discutir de nuevo el diseño del Estado, es importante que estemos conscientes de que más allá de intereses personales o partidistas, el objetivo debe ser “levantar” un edificio estatal equilibrado, que permita efectivamente alcanzar una gobernabilidad democrática. Dicho objetivo puede ser mejor alcanzado cuando, mediante un ejercicio de “ingeniería institucional”, se balancean los instrumentos que “dividen” el poder con los que lo “unen”. En este texto se examinaron algunos de ellos, y se señaló que pueden combinarse mecanismos de distintos ámbitos, pero no hay recetas para integrarlos adecuadamente. El desarrollo institucional involucra un camino difícil de recorrer, lleno de riesgos y que, paradójicamente, es afectado por los propios problemas que urta de resolver. Constituye un complejo ejercicio de “artesanía” o calibración que debe adaptarse a las condiciones de cada país y que debe considerar múltiples factores. Lo importante es combinar estos instrumentos de manera tal que se minimice la posibilidad de la parálisis institucional y se

permita, dentro el marco de un gobierno democrático, la emergencia de un liderazgo para el desarrollo de políticas públicas efectivas. Lograrlo es probablemente el mayor reto que México enfrentará en la segunda década del siglo XXI.

JOSE LUIS MENDEZ*

REFERENCIAS

- Bobbio, N., 1989. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Carothers, T., 2002. The end of the transition paradigm, *Journal of Democracy* 13 (1): 5-21.
- Carré de Malberg, R., 2001. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Casar, M.A., 2002. Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, en M.A. Casar e I. Marván (comps.), *Gobernar sin mayoría: México 1867-1997*. México, Taurus-CIDE, pp. 356-368.
- Chevalier, F., 1979. *Los grandes textos políticos*. Madrid, Aguilar.
- Colomer, J.M., y Negretto, G., 2003. La gobernanza de la democracia presidencial, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárte (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop-México*. México, Porrúa, pp. 41-78.
- Condon, B.J., y T. Sinha, 2009. The effectiveness of pandemic preparations. Legal lessons from the 2009 influenza epidemic, en <http://works.bepress.com/bradly_condon/2>.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- De Swaan, M., y Molinar, J., 2003. Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárte (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002. Ibergop-México*, vol. II. México, Porrúa, pp. 239-268.
- Farfán-Mares, G., 2010. *Non-embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Rentier State, 1970-2010*, tesis de doctorado. Londres, London School of Economics and Political Science.
- Freedman, J.O., 1988. *Crisis y legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica.

* Agradezco a Sandra Barba el apoyo de investigación prestado para la elaboración del presente texto.

- Gestión Social y Cooperación-Fundación Este País, 2010. Revista *Este País*, en http://estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/02/3_fund_indicadores.pdf, consultado el 25 de febrero de 2010.
- GEA-ISA, 2009. Encuesta nacional simultánea a las elecciones federales del 5 de julio de 2009, en <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0907p.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- Ghani, A., y C. Lockhart, 2008. *Fixing Failed States*. Oxford, Oxford University Press.
- Gómez, T., y R. Rodríguez, 2009. Sistema de salud, por los suelos, *El Universal*, 14 de mayo.
- Guerrero, F., 2009. Narcotráfico, S.A., *Nexos*, 1 de enero, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=54>.
- Hernández, R., 2005. Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos* 21 (1): 183-211.
- Hernández, R., 2007. Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México, en G. Vega (coord.). *México. Los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, pp. 245-276.
- Jellinek, G., 2002. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro, 2009. Informe, en <http://www.latinobarometro.org/>.
- Levy, S., 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Méndez, J.L., 1993. La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas, *Foro Internacional* 33 (1): 111-144.
- Méndez, J.L., 1998. Introducción, en D.S. Wright (comp.). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.
- Méndez, J.L., 2005. El zorro y el león: hacia una reforma más balanceada del Estado, *Foro Internacional* 180 (2): 165-195.
- Méndez, J.L., 2007. La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semi-presidencial?, en G. Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México, pp. 277-291.
- Méndez, J.L., 2009. La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?, en I. Bisberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*. México, Océano-El Colegio de México, pp. 97-131.
- Mosca, G., 1984. *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Nacif, B., 2003. Policy making under divided government in Mexico, en <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/305.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- Negretto, G., 2003. Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárate (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop-México*. México, Porrúa, pp. 101-125.

- Ordaz, P., 2009. México no es un Estado fallido. Entrevista con Patricia Espinosa, secretaria de Relaciones Exteriores de México. *El País*, enero <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepuint/20090117elpepuint_6/Tes>.
- Pharr, S.J., y R.D. Putnam, 2000, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.
- Rotberg, R., 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C., Brookings Institution-World Peace Foundation.
- Sartori, G., 2000. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2010. *Estadísticas oportunas de finanzas públicas, gasto programable del sector público para 2007, 2008 y 2009*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html>, consultado el 4 de marzo de 2010.
- Stein, F., et al., 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta.
- Transparencia Mexicana, 2007. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo*, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentacion_INCBG_2007.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- US Joint Forces Command, 2008. *Joint Operating Environment (JOE 2008)*, en <<http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>>.
- Malloy, J.M., y K. Von Mettenheim, 1998. Introduction, en K. von Mettenheim y J.M. Malloy (eds.), *Deepening Democracy in Latin America*. USA. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 1-21.
- Weldon, J., 2005. State reform in Mexico: Progress and prospects, en A.B. Peschard-Sverdrup y R.S. Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single-Party Rule to Divided Government*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 27-107.
- World Economic Forum, 2001. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2001-2002*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2004. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2004-2005*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2006. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2006-2007*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2009. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2009-2010*. Ginebra, World Economic Forum.
- Zuckerman, L., 2009. Influencia y burocracia, *Nexos*, 1 de junio, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=161>>.

PRIMERA PARTE
MARCO GENERAL DEL ESTADO,
EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1
EL FIN DE LA PRESIDENCIA DOMINANTE:
LA CONFECCIÓN DE LAS LEYES EN UN GOBIERNO DIVIDIDO

*Benito Nacif**

CONTENIDO

Introducción	46
La condición faltante	48
El viejo y el nuevo estilo de hacer leyes	52
Un nuevo modelo para la era de gobierno dividido	62
Representación de preferencias de política, 64; Reglas de decisión, 65; Actores, 66	
Casos de políticas	75
Conclusiones	78
Referencias	80

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral: <benito.nacif@ifse.org.mx>.

INTRODUCCIÓN

El régimen autoritario mexicano tuvo dos características distintivas: la hegemonía de un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la concentración del poder en la Presidencia de la República (Padgett, 1976; Cosío Villegas, 1972). Durante décadas, el PRI monopolizó el acceso a los puestos de elección y la designación de los cargos administrativos en los gobiernos federal, estatal y municipal. El jefe del Ejecutivo federal, como líder *de facto* del partido hegemónico, ejerció una influencia dominante sobre otros órganos constitucionales involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas. Una vez que se pronunciaba por un cambio, no había otra institución capaz de detenerlo u obligarlo a modificar su contenido.

Formalmente, la Constitución estipulaba la separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la práctica, sin embargo, el Congreso estaba subordinado a la autoridad presidencial (González Casanova, 1967; Carpizo, 1977; Weldon, 1997; Casar, 1996, 2002). Así, a pesar de que la Constitución hacía del Congreso el principal depositario del Poder Legislativo, el presidente de la República desempeñaba un papel dominante en la confección de las leyes y, por consiguiente, en la formulación de las políticas públicas.

El régimen autoritario mexicano tenía una considerable capacidad para producir cambios en políticas públicas. En ocasiones, estos cambios adquirirían un tono dramático debido a su magnitud y velocidad. Tal fue el caso de la expropiación de la industria petrolera en 1938 o de la banca mexicana en 1982. En respuesta a las situaciones críticas, la Presidencia contaba con la capacidad de producir “políticas de choque”: cambios rápidos y profundos para controlar una emergencia (Philip, 1991). Pero aun bajo circunstancias normales, el jefe del Ejecutivo tenía el poder de modificar sustancialmente el *statu quo*, aunque ello involucrara reformas constitucionales. A decir verdad, el Congreso ejercía cierta influencia, pero no era un verdadero contrapeso al poder presidencial (Padgett, 1976).

La transición del autoritarismo a la democracia supuso el desmantelamiento del sistema de partido hegemónico. Por medio de un proceso largo y complejo, que se aceleró a partir de las elecciones presidenciales de 1988, el dominio absoluto del PRI sobre la política dio paso a un sistema competitivo (Lujambio y Vives, 2000). La transición permitió el desarrollo de dos fuerzas políticas capaces de disputarle el poder el PRI: la antigua oposición de centro-derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), y el centro-izquierdista

Partido de la Revolución Democrática (PRD), producto de la alianza entre disidentes del PRI y la izquierda socialista.

El crecimiento de la oposición cambió el balance de poder en el Congreso y el papel del Poder Ejecutivo en la confección de las políticas, antes de que el viejo partido hegemónico perdiera la Presidencia de la República en el año 2000. En la elección intermedia de 1997, el PRI perdió por primera vez su mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de entonces se inició una nueva era en la política mexicana —la era del gobierno dividido—, pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y tener la mayoría en el Congreso.

En 2000 se dio por primera vez la alternancia en la Presidencia de la República. Vicente Fox Quesada, postulado por el PAN, derrotó al candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa. Pero en el Congreso la historia fue distinta. El PAN no sólo se quedó sin conseguir la mayoría, sino que el PRI se mantuvo como primera fuerza política, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En las elecciones intermedias subsecuentes, el contingente legislativo del PAN se hizo incluso más pequeño.

El gobierno dividido no es un fenómeno político pasajero, sino un “equilibrio estable” inducido por el sistema electoral. La representación proporcional, junto con otras instituciones, limita considerablemente la capacidad de un solo partido de alcanzar la mayoría en el Congreso. En la Cámara de Diputados hay un límite constitucional a la sobrerrepresentación del partido mayoritario. En el Senado, la combinación de senadores de primera minoría y representación proporcional garantiza la dispersión del poder e inhibe que un solo partido obtenga la mayoría. Así quedó demostrado en las elecciones presidenciales de 2006, en las que el PAN mantuvo el poder, pero bajo condiciones de gobierno dividido.

¿Cómo afecta el nuevo equilibrio constitucional, conocido como gobierno dividido, la confección de los cambios legislativos? El argumento desarrollado en este capítulo es que la transición hacia la democracia debilitó las condiciones que hicieron posible la centralización del poder en la Presidencia de la República. El gobierno dividido convirtió al Congreso en un centro autónomo de toma de decisiones. Por consiguiente, la fuente de cambio político regresó al Congreso. El presidente aún retiene una influencia importante en la confección de las políticas públicas, ya que puede presentar iniciativas e influir en el contenido de las leyes al apelar directamente a la opinión pública y ejercer el poder del veto presidencial. Sin embargo, ha perdido la capacidad de controlar la incidencia y la dirección

de los cambios. La Presidencia dominante ha dejado de existir, para dar lugar a un Poder Ejecutivo acotado y potencialmente marginal.

LA CONDICIÓN FALTANTE

Durante las décadas de partido único, la concentración del poder en la Presidencia fue una práctica regular en la política mexicana. La investigación académica muestra que la fuente de esta práctica no fue la Constitución en sí, sino un conjunto de factores metaconstitucionales sostenidos por la hegemonía del PRI (Carpizo, 1977; Weldon, 1997; Casar, 2002). Sin embargo, el desarrollo de un sistema de partidos competitivo minó las condiciones que hicieron posible la práctica metaconstitucional de una Presidencia dominante. La democratización eliminó una de las condiciones necesarias para la concentración de poder dentro del régimen presidencial mexicano: el gobierno unificado.

El estudio comparativo de los poderes constitucionales de los jefes del Ejecutivo en regímenes presidenciales muestra que el presidente mexicano es uno de los menos poderosos en América Latina (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Haggard, 2001). Los instrumentos constitucionales del presidente mexicano para inducir la acción del Congreso y moldear los resultados de las políticas son limitados en comparación con otros regímenes presidenciales.

Shugart y Haggard (2001) elaboraron un indicador del poder presidencial basado en cuatro instrumentos constitucionales diseñados para que los presidentes incidan en la Legislatura: veto en paquete, veto parcial, autoridad de decreto presidencial y exclusividad para iniciar legislación. Ellos otorgan el valor de ocho, el más alto posible, a aquellos presidentes que tienen a su disposición los cuatro instrumentos. Si el presidente no tiene ninguno de esos poderes, el valor del indicador es cero.

De acuerdo con Shugart y Haggard (2001), el jefe del Ejecutivo más poderoso en América Latina es el presidente de Argentina, seguido por los de Chile, Colombia, Perú y Brasil. En contraparte, según los poderes del Ejecutivo para influir en la hechura de la legislación, los países en que el presidente tiende a desempeñar un papel marginal son Nicaragua, Paraguay y Venezuela. El indicador para la Presidencia mexicana es de uno, el cual lo ubica en la categoría de presidencias potencialmente marginales. El instrumento más poderoso con que cuenta el presidente mexicano en su trato con el Congreso es el veto.

Pero incluso el poder de veto del presidente mexicano parece muy limitado en comparación con los de otros presidentes de América Latina. Por ejemplo, la Constitución argentina provee al presidente con el poder de vetar parcialmente las leyes aprobadas por el Congreso. El veto parcial le permite al presidente argentino regresar al Congreso las partes de una ley que él objeta y publicar el resto. En México, el Presidente solamente cuenta con el veto en paquete. Aunque la Constitución le permite hacer observaciones “en el todo o en sus partes” a las leyes aprobadas por el Congreso, sólo puede promulgar leyes como son aprobadas en el Congreso.

Lo más importante es que la Constitución mexicana no provee al presidente de ningún poder para definir la agenda del Congreso. Ciertamente, el presidente tiene la autoridad de iniciar legislación; sin embargo, el Congreso no tiene ninguna obligación constitucional de pronunciarse respecto a iniciativas de ley enviadas por el presidente. De hecho, salvo el presupuesto, la legislación iniciada por el Ejecutivo pasa por el mismo procedimiento que cualquier otra iniciativa de ley.¹

Por otra parte, un número considerable de presidentes latinoamericanos, incluyendo los de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, tienen el poder de emitir decretos presidenciales y temporalmente modificar la legislación existente sin el consentimiento del Congreso. El presidente chileno no sólo tiene la autoridad exclusiva de introducir la ley de presupuesto, sino que también la propuesta del Ejecutivo tiene un estatus constitucional especial: se convierte en el “punto de reversión” en la negociación entre el Congreso y el presidente. En otras palabras, la propuesta presupuestal del Ejecutivo se convierte en ley si el Congreso falla en aprobar la iniciativa de presupuesto dentro del tiempo acordado por la Constitución o si el primero veta la versión presupuestal del Congreso y éste no logra superar el veto. El presidente mexicano sólo tiene la autoridad exclusiva de presentar las iniciativas de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, pero una vez en el Congreso sus poderes para influir en el resultado son muy limitados.²

¹ El orden jurídico del Congreso mexicano estipula que las comisiones permanentes tienen la obligación de dictaminar las iniciativas cinco días hábiles después de su presentación. Sin embargo, esta cláusula ha quedado sin efecto debido a la ausencia de mecanismos para hacerla cumplir. El tiempo en que se dictamina una iniciativa es muy variable y la gran mayoría se quedan sin dictaminar en los archivos de las comisiones.

² En México, el presupuesto incluye dos leyes diferentes y cada una pasa por distintos procedimientos legislativos. Primero, la Ley de Ingresos de la Federación, que debe de ser aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado. Segundo, el Presupuesto

¿Cómo fue posible que un presidente con poderes constitucionales tan limitados tuviese un papel dominante en el proceso de formulación de políticas? De acuerdo con Jeffrey Weldon (1997), tres condiciones hicieron posible la Presidencia dominante. La primera fue el gobierno unificado: el control del partido único sobre la Presidencia de la República y la mayoría en ambas cámaras del Congreso. La segunda condición fue la disciplina partidaria: la capacidad de los contingentes legislativos del PRI para votar como un solo bloque en ambas cámaras del Congreso. Por último, la tercera fue el liderazgo presidencial sobre el partido, que específicamente significó que el jefe del Ejecutivo tuviera la capacidad de definir la posición del partido y los recursos para sancionar la falta de cooperación dentro del PRI en el Congreso.

Las tres condiciones necesarias se presentaron por primera vez a finales de 1930, con la consolidación del régimen autoritario de partido único. De hecho, la Presidencia dominante fue la expresión constitucional de la hegemonía de un solo partido (Casar, 2002). Como líder *de facto* del PRI, el presidente fue capaz de influir en las decisiones del Congreso en una forma mucho más contundente de lo que ningún poder constitucional le hubiese permitido. En sus manos no sólo estaba la designación de todos los cargos administrativos en el gobierno federal, sino también la designación de los candidatos del PRI a cargos de elección en el ámbito federal, estatal y municipal. La capacidad de los presidentes mexicanos para dispensar patronazgo era en sí misma impresionante, y en un contexto en el que la Constitución prohibía a los legisladores federales y estatales la reelección en periodos consecutivos, significó que el jefe del Ejecutivo tenía el control inmediato de la supervivencia política de los congresistas (Nacif, 1997; 2001; 2002).

Conforme la hegemonía de un solo partido político fue disminuyendo, los poderes metaconstitucionales del presidente también. La transformación del sistema de partidos que tuvo lugar entre 1988 y 1997 fue la prin-

de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados tiene la prerrogativa exclusiva de aprobar el proyecto de presupuesto (Weldon, 2002). Este procedimiento constitucional ha ocasionado una gran controversia entre académicos acerca de si el presupuesto debe ser inmune al veto presidencial o no (Tena, 1987; Valadés y Lujambio, 2000). Finalmente, el presidente Fox cuestionó esta interpretación académica de la Constitución en diciembre de 2005, después de que la Cámara de Diputados decidió hacer caso omiso de sus observaciones al proyecto de Ley de Presupuesto. La Corte Suprema resolvió la controversia al defender la facultad del presidente de vetar la Ley de Presupuesto.

cipal fuente de cambio en la práctica constitucional. Durante este periodo, el PRI perdió su posición hegemónica y dio paso a un sistema de partidos competitivo. La oposición (principalmente el PAN y el PRD) experimentó un crecimiento sustancial, tanto en votación nacional como en el número de escaños del Congreso. Las elecciones intermedias del Congreso de 1997 fueron un punto de inflexión en este proceso. El PRI sufrió una caída de 10% en su apoyo electoral y perdió su mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde su fundación, en 1929, como Partido Nacional Revolucionario (PNR). Se quedó a 13 escaños de obtener la mayoría en la Cámara de Diputados, pero logró aferrarse a su mayoría en el Senado.

Al perder el PRI la mayoría en el Congreso, el equilibrio constitucional de poderes cambió sustancialmente. En palabras de Weldon (1997), se suprimió la primera de las tres condiciones necesarias para la concentración de poder en la Presidencia: el gobierno unificado. En efecto, con el gobierno dividido, los poderes partidistas del presidente fueron insuficientes para asegurar mayorías legislativas. El reparto del Poder Legislativo entre varios partidos obligó al presidente a negociar su programa legislativo con la oposición. Los partidos de la oposición se convirtieron en “jugadores pivote”,³ aliados necesarios con la capacidad de bloquear al presidente y su partido en cualquier intento de cambiar el *statu quo* legislativo.

Las elecciones del año 2000 dieron lugar a la alternancia del poder en la Presidencia de la República, después de 70 años de control por un solo partido político. Además, el control mayoritario del PRI en el Senado llegó a su fin. A pesar de la enorme importancia de estos cambios, las elecciones de 2000 reforzaron, en lugar de alterar, el equilibrio constitucional de poderes establecido en 1997.

Por un lado, aumentó la dispersión de poder del partido del presidente. El tamaño del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados después de 2000 fue aún menor que el contingente legislativo del PRI durante la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo. En 1997, el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, pero conservó su posición como primera fuerza política. Incluso el presidente Zedillo contó con el apoyo de una mayoría del PRI en el Senado hasta el final de su mandato. En

³ En el proceso legislativo, un “jugador pivote” es aquel cuyo voto es necesario para formar una coalición ganadora; hace la diferencia entre ganar o perder una votación en el pleno. En la formación de coaliciones legislativas se convierte en el eje sobre el cual se construyen mayorías decisorias. Véase Krehbiel, 1998.

cambio, el grupo parlamentario del PAN fue reducido a la segunda fuerza política en ambas cámaras del Congreso.

La dispersión del poder se mantuvo dentro de ciertos límites para permitir que el presidente y su partido conservaran su posición como un punto de veto en el proceso de formulación de políticas. En efecto, al controlar al menos un tercio de los escaños en la Cámara de Diputados o el Senado, el PAN fue capaz de mantener el poder de veto del presidente. Así impidió que los partidos de oposición pudieran imponer cambios legislativos unilateralmente y anularan por completo la influencia del Poder Ejecutivo en la hechura de las leyes.

EL VIEJO Y EL NUEVO ESTILO DE HACER LEYES

El análisis de los poderes constitucionales del presidente mexicano genera expectativa respecto de la relación entre el presidente y el Congreso: si desaparece el gobierno unificado, cae también la Presidencia dominante. El gobierno dividido sobrevino en 1997 y desde entonces la dispersión de poder ha ido en aumento. ¿Hay alguna evidencia empírica que confirme el cambio en la práctica constitucional?

El principal indicador que prueba el fin de la Presidencia dominante en México es la contribución del Poder Ejecutivo al volumen total de legislación aprobada. Lo que este indicador muestra es que, en un gobierno unificado, el presidente definía la agenda legislativa y el papel del Congreso se reducía a revisar y aprobar las iniciativas introducidas por el Ejecutivo. Por otro lado, en un gobierno dividido, el presidente deja de ser la fuente principal de los cambios legislativos y el Congreso asume la iniciativa.

Los datos utilizados en este estudio son las iniciativas de ley procesadas en la Cámara de Diputados y en el Senado durante cuatro legislaturas (1991-2003). Las fuentes usadas para la Cámara de Diputados son los *Cuadernos de Apoyo* (Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados) y la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. Los *Cuadernos de Apoyo* son una publicación periódica que compila información sobre las iniciativas de ley presentadas y procesadas en la Cámara de Diputados. Sus propias fuentes son: el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, el *Diario Oficial de la Federación* y la *Gaceta Parlamentaria*. Dado que esta serie no cubre la LVIII Legislatura (2000-2003), la fuente utilizada para este periodo fue la *Gaceta Parlamentaria*.

La *Gaceta* es una publicación electrónica⁴ que actualiza periódicamente la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Las fuentes de datos para el proceso de legislación en el Senado son el *Diario de los Debates del Senado de la República* del periodo 1991-2000 y el sitio web del Senado de la República⁵ para el periodo 2000-2003.

Las fuentes utilizadas en este estudio permiten crear una serie de tiempo que cubre cuatro legislaturas, de 1991 a 2003. Las primeras dos de la serie (1991-1994 y 1994-1997) operaron bajo un gobierno unificado y con el PRI controlando la Presidencia y ambas cámaras del Congreso. Las últimas dos legislaturas de la serie (1997-2000 y 2000-2003) operaron con un gobierno dividido, aunque el PRI retuvo hasta el año 2000 la Presidencia y la mayoría en el Senado. De hecho, la LVIII Legislatura (2000-2003) fue la primera en que ninguna mayoría unipartidista tuvo el control de la Cámara de Diputados y el Senado.

Los datos de la Cámara de Diputados utilizados para este estudio difieren de los reportados por investigaciones previas sobre el proceso legislativo, tales como Nava, Weldon y Yáñez (2000), Casar (2002) y Weldon (2004). Existe una doble ventaja en utilizar los *Cuadernos de Apoyo* y la *Gaceta Parlamentaria*. Por un lado, la base de datos está disponible al público y, por otro, permite continuar con la serie cronológica hasta el final de la LVIII Legislatura (2000-2003).⁶

Los cuadros 1.1 y 1.2 muestran, respectivamente, el número de leyes originadas y aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado en cada una de las cuatro legislaturas. Los datos están desglosados de acuerdo con la fuente que presentó la iniciativa. La Constitución mexicana otorga autoridad para iniciar legislación federal a tres posibles fuentes: legisladores federales (diputados y senadores), Presidente de la República y legislaturas estatales.⁷ En cada celda hay una cifra que indica el porcentaje que representa el número de iniciativas respecto al total que aparece en la parte inferior de cada columna.

⁴ <<http://gaceta.diputados.gob.mx>>.

⁵ <www.senado.gob.mx>.

⁶ Nava, Weldon y Yáñez, 2000, y Casar, 2002, ofrecen sólo información parcial acerca de la LVII Legislatura (1997-2000), la primera que operó en un gobierno dividido. Nava, Weldon y Yáñez, 2000, tomaron sus datos directamente del *Diario de Debates de la II. Cámara de Diputados*.

⁷ Incluyendo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que sólo puede iniciar legislación perteneciente al gobierno de la ciudad de México.

Las iniciativas de ley presentadas por los legisladores federales se desglosan de acuerdo con el partido político al cual pertenecen. Las leyes originadas por legisladores de más de un partido político aparecen en la categoría de “iniciativas conjuntas”. Las iniciativas que aparecen en la categoría de “Oposición” son la suma de la legislación iniciada por todos los partidos, a excepción del partido del presidente. Éste es un indicador en relación con legislación iniciada por la oposición y aprobada por cada Cámara. Los proyectos de ley se desglosan de acuerdo con la parte del Congreso al que pertenecen.

Algunos tipos de legislación han sido excluidos de los datos presentados en los cuadros 1.1 y 1.2. Los datos en ambos cuadros solamente comprenden iniciativas de ley por las que cada Cámara —la Cámara de Diputados en el cuadro 1.1 y el Senado en el cuadro 1.2— fue “Cámara de origen”. Por ejemplo, el cuadro 1.1 excluye las minutas del Senado: iniciativas aprobadas por éste que se enviaron para su aprobación (revisión) en la Cámara de Diputados. Las minutas de la Cámara de Diputados también fueron excluidas del cuadro 1.2. Finalmente, los datos reportados en los cuadros 1.1 y 1.2 toman en cuenta solamente iniciativas de ley que involucran cambios a leyes o enmiendas constitucionales; quedan fuera permisos, condecoraciones, puntos de acuerdo y otros tipos de legislación simbólica.⁸

Hay límites a los datos presentados en los cuadros 1.1 y 1.2 que deben reconocerse. Uno de ellos es que, al darle el mismo valor a cada iniciativa, los datos ocultan importantes diferencias en la importancia de los proyectos de ley. Otra limitación es que los datos sobre legislación aprobada no toman en cuenta el número de enmiendas a las que pudieron haber sido sometidas durante el proceso legislativo. A pesar de estos límites, la evidencia recolectada pone de manifiesto los cambios en la hechura de las leyes, que a su vez reflejan modificaciones al equilibrio constitucional de poderes.

Existen grandes diferencias entre los proyectos de ley iniciados en la Cámara de Diputados y las leyes aprobadas por la misma. Estas diferencias reflejan que el proceso legislativo comienza realmente en la fase de comisiones, donde el destino de una iniciativa de ley se decide. Las comisiones

⁸ El cuadro 1.2 también excluye tratados internacionales. Éste es un tipo de legislación que pasa por un procedimiento especial. El presidente de la República tiene la autoridad exclusiva de negociar los tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Senado. El Senado procesa los tratados internacionales con “reglas cerradas”; sólo puede ratificar o rechazar los tratados internacionales, pero no puede hacer cambios. La Constitución requiere solamente una mayoría simple para ratificar tratados internacionales.

Cuadro 1.1.- Iniciativas de ley originadas y aprobadas por la Cámara de Diputados en México, 1991–2003^a

Fuente	LV Legislatura 1991–1994		LVI Legislatura 1994–1997		LVII Legislatura 1997–2000		LVIII Legislatura 2000–2003	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	124 (51)	122 (82)	84 (33)	83 (77)	32 (5)	28 (20)	61 (5)	50 (18)
Diputados	117 (48)	26 (17)	165 (66)	24 (22)	549 (91)	108 (79)	1060 (88)	210 (76)
PRI	30 (12)	11 (7)	19 (8)	7 (6)	86 (14)	15 (11)	306 (25)	54 (20)
PAN	26 (11)	4 (3)	79 (31)	8 (7)	168 (28)	31 (23)	265 (22)	65 (24)
PRD	32 (13)	2 (1)	45 (18)	3 (3)	157 (26)	20 (15)	294 (24)	45 (16)
PT	—	—	8 (3)	3 (3)	23 (4)	7 (5)	41 (3)	6 (2)
PCEML	—	—	—	—	44 (7)	8 (6)	74 (6)	14 (5)
CDPPN	—	—	—	—	—	—	6 (0)	0 (0)
Otros partidos	18 (5)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	21 (2)	0 (0)
En conjunto	10 (4)	8 (5)	2 (1)	1 (1)	61 (10)	25(18)	42 (3)	25 (9)
Independientes	1 (0)	0 (0)	12 (5)	2 (2)	10 (2)	2 (1)	11 (1)	1 (0)
Oposición	77 (31)	7 (5)	144 (57)	16 (15)	402 (66)	68(50)	732 (61)	120 (44)
Congresos locales ^b	2 (1)	1 (1)	2 (1)	1 (1)	25 (4)	1 (1)	86 (7)	15 (5)
Total	243 (100)	149 (100)	251 (100)	108 (100)	606 (100)	137 (100)	1 207 (100)	275 (100)

^a Los datos incluyen las iniciativas originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyeron permisos, legislación simbólica e iniciativas originadas en el Senado.

^b Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Nota: las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje que cada rubro representa respecto al total que aparece al final de la columna.

Fuentes: Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados para el periodo de 1991 a 2000 y *Gaceta Parlamentaria* (<<http://gaceta.cobhcu.org.mx>>) para la LVIII Legislatura (2000–2003).

legislativas fijan la agenda en cada Cámara, ya que son los dictámenes de comisiones y no las iniciativas de ley originales lo que se debate y se somete a votación en el pleno. Una gran parte de las iniciativas de ley de la Cámara de Diputados (entre 40 y 77%) de las cuatro legislaturas no pasó al pleno, ya que se quedó en la etapa de comisiones. En el Senado, la proporción de iniciativas que se quedaban en la etapa de comisiones alcanzó hasta 87% en la LVIII Legislatura (2000-2003).

El cuadro 1.1 muestra los diferentes comportamientos en la Cámara de Diputados en un gobierno unificado y en un gobierno dividido. Cuando el PRI tenía la mayoría en ambas cámaras del Congreso (legislaturas LV y LVI), los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo representaron entre 82 y 77% del total de iniciativas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados. La contribución del Ejecutivo para el volumen total de la producción legislativa superó por mucho al conjunto de las otras fuentes, incluido el grupo parlamentario del PRI.

La inmensa contribución del Poder Ejecutivo confirma el liderazgo presidencial sobre el contingente legislativo del PRI. El liderazgo implica delegación y el grado en que el PRI delegó facultades al presidente de la República fue sustancial. La mayoría de la legislación promulgada por el Congreso fue elaborada en el Poder Ejecutivo. Como muestra el cuadro 1.1, la legislación iniciada por los diputados representó solamente entre 17 y 22% del número total de las iniciativas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados de 1991 a 1997.

La contribución del grupo parlamentario del PRI al volumen total de legislación varió entre 6 y 7%, a pesar de que dicha fracción contaba con la mayoría de votos en la Cámara de Diputados. Incluso, sólo un tercio de las iniciativas de ley promovidas por el PRI fueron aprobadas, lo cual sugiere que los legisladores del PRI no eran agentes a cargo de la elaboración del programa legislativo del partido.

El cuadro 1.1 también muestra que, en un gobierno unificado, el papel de la mayoría era impedir que los partidos de oposición interfirieran en la aprobación del programa legislativo de gobierno cuya definición quedaba a cargo del Poder Ejecutivo. Aunque los partidos de oposición iniciaban una parte importante de la legislación, pocas veces las iniciativas avanzaron más allá de las comisiones. Las iniciativas de ley presentadas por los partidos de oposición variaron entre 32 y 57%, pero su contribución al volumen total de la legislación aprobada por la Cámara de Diputados osciló sólo entre 5 y 15 por ciento.

En suma, el cuadro 1.1 confirma que en un gobierno unificado las mayorías del PRI en el Congreso se limitaron a revisar y a aprobar el programa legislativo, tal como lo definía el Poder Ejecutivo. El presidente de hecho no sólo era el jefe del Ejecutivo sino también del Legislativo. Como consecuencia, prevaleció un modelo centralizado de formulación de políticas públicas, en el que el Poder Ejecutivo definía el contenido del cambio con escasa contribución de otros actores políticos.

El cuadro 1.1 también muestra la gran influencia que el gobierno dividido ha tenido en el proceso legislativo. La Cámara de Diputados recuperó mucho del terreno cedido al Ejecutivo. En un gobierno dividido, la Cámara de Diputados experimentó un nuevo activismo legislativo. El volumen de legislación iniciada por los diputados se incrementó rápidamente. De las 117 y 165 iniciativas presentadas durante las últimas dos legislaturas con el dominio del PRI, se pasó a 549 y 1 060 durante las primeras dos legislaturas con gobierno dividido. De mayor relevancia resulta la contribución de los diputados al volumen de legislación aprobada por la Cámara, que osciló entre 17 y 22% de 1991 a 1997, y creció hasta 79 y 76% para las primeras dos legislaturas en un gobierno dividido.

Mucho del activismo legislativo que mostró la Cámara de Diputados después de 1997 provino de los partidos de oposición. El número de iniciativas introducidas por los partidos políticos de oposición se incrementó sustancialmente, al mismo tiempo que decreció el número de iniciativas promovidas por el Ejecutivo. En cuanto al equilibrio de poderes, todos los actores políticos hicieron un ajuste en su comportamiento legislativo. Los legisladores de oposición notaron que su capacidad de influir en el proceso de legislación se había incrementado de manera importante. A su vez, respondieron con la presentación de iniciativas en áreas de legislación que habían sido reservadas exclusivamente para el Ejecutivo.

El hecho de mayor trascendencia es que los partidos de oposición se volvieron actores relevantes en el cambio legislativo. Bajo el dominio del PRI, la contribución de los partidos de oposición al volumen total de la legislación variaba entre 5 y 15%. Este indicador se disparó hasta 50 y 44% durante las primeras dos legislaturas con gobierno dividido. La importancia de este cambio no puede exagerarse; con gobierno dividido, la contribución de los partidos de oposición al volumen total de la legislación ha sido mayor a la que han hecho el presidente y su partido juntos.

Por su parte, el presidente Zedillo advirtió que la probabilidad de que sus iniciativas tuvieran éxito había disminuido. Por ello, recortó su agenda

Cuadro 1.2. Iniciativas de ley originadas y aprobadas por el Senado mexicano, 1991-2003^a

Fuente	LVI Legislatura 1991-1994		LVII Legislatura 1994-1997		LVIII Legislatura 1997-2000		LVIII Legislatura 2000-2003	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	40 (89)	40 (93)	23 (28)	23 (100)	18 (15)	17 (42)	23 (5)	15 (29)
Senadores	5 (11)	3 (7)	48 (57)	0 (0)	96 (82)	22 (55)	403 (91)	36 (71)
PRI	1 (2)	1 (2)	5 (6)	0 (0)	32 (27)	13 (32)	171 (39)	18 (35)
PAN	—	—	33 (40)	0 (0)	41 (35)	4 (10)	74 (17)	7 (14)
PRD	3 (6)	1 (2)	5 (6)	0 (0)	19 (16)	2 (5)	62 (14)	1 (2)
PCEMIL	—	—	—	—	—	—	59 (13)	5 (10)
Conjuntas	1 (2)	1 (2)	5 (6)	0 (0)	4 (3)	3 (7)	37 (8)	5 (10)
Oposición	3 (6)	1 (2)	38 (46)	0 (0)	60 (51)	6 (15)	292 (66)	24 (47)
Legislaturas estatales ^b	0 (0)	0 (0)	12 (15)	0 (0)	3 (3)	1 (2)	15 (3)	0 (0)
Total	45 (100)	43 (100)	82 (100)	23 (100)	117 (100)	40 (100)	441 (100)	51 (100)

^a Los datos incluyen iniciativas originadas en el Senado. Se excluyeron permisos, legislación simbólica e iniciativas originadas en la Cámara de Diputados. ^b Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Nota: las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje que cada rubro representa respecto al total que aparece al final de la columna.

Fuentes: Senado de la República, Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, *Diario de los Debates*, 1875-2000 (México, D.F., 2004) para el periodo de 1997 a 2000 y <<http://www.senado.gob.mx/mesa>> y <<http://sil.gobernacion.gob.mx>> para la LVIII Legislatura.

legislativa. Durante la segunda parte de su mandato, el número de iniciativas promovidas por el Ejecutivo bajó de 83 a 32. La agenda legislativa del gobierno se incrementó notablemente cuando Fox tomó posesión en 2000, pero permaneció mucho más abajo de los niveles alcanzados con el gobierno unificado.

Quizá el indicador más importante del impacto del gobierno dividido sobre el equilibrio constitucional de poderes es la contribución del Poder Ejecutivo al volumen total de legislación producida por la Cámara de Diputados. En las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, las iniciativas promovidas por el Ejecutivo representaron entre 82 y 77% del total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Cuando el PRI perdió su mayoría, en 1997, este indicador disminuyó a 20%. Durante la primera mitad del sexenio de Fox, la legislación iniciada por el Ejecutivo solamente representó 18% del volumen total de la legislación. Claramente, con el gobierno dividido el presidente ya no es al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y jefe del Legislativo.

El cuadro 1.2 muestra el proceso legislativo en el Senado de 1991 a 2003. Durante este periodo, el Senado experimentó una transformación que afectó su tamaño, las instituciones que regulan el acceso a los puestos y el equilibrio partidista del poder. En 1994 se duplicó el tamaño del Senado con la introducción de dos escaños extra para cada entidad federativa; un escaño para el partido que ganara la mayoría en el estado y otro para la “primera minoría”, es decir, la segunda fuerza electoral en la entidad.

Otra reforma constitucional en 1996 introdujo el sistema actual, según el cual hay tres asientos del Senado para cada una de las 32 entidades federales y una circunscripción nacional de 32 asientos. De los tres asientos disputados en los estados, dos son concedidos al partido que gana la mayoría y el restante va a la primera minoría. Los 32 asientos disputados en el ámbito nacional son distribuidos de acuerdo con la representación proporcional de restos mayores (Molinar y Weldon, 2001; Díaz Cayeros, 2005).

Como consecuencia de los cambios en el diseño institucional y el crecimiento del apoyo electoral a los partidos de oposición, el control del PRI en el Senado disminuyó de 1991 a 2000. En las LV y LVI legislaturas, el PRI tenía más de 70% de los escaños del Senado. En 1997, cuando comenzó el periodo de gobierno dividido debido al colapso de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados, el PRI todavía fue capaz de aferrarse a su mayoría en el Senado. La LVIII Legislatura (2000-2003) fue la primera sin una clara mayoría del PRI en el Senado.

El cuadro 1.2 refleja estos cambios en el equilibrio partidista del poder. Durante la LV y la LVI legislaturas, un periodo de completo predominio del PRI, el Poder Ejecutivo controló el proceso legislativo en el Senado. La legislación iniciada por el Ejecutivo representaba entre 93 y 100% del número total de iniciativas aprobadas por el Senado. Efectivamente, el papel del Senado se limitaba a revisar y aprobar el programa legislativo del presidente.

La contribución de legislación iniciada por senadores al volumen total de iniciativas de ley aprobadas por el Senado fue muy marginal durante el periodo de predominio del PRI. La mayoría del PRI parecía haber renunciado al ejercicio de cualquier tipo de contribución independiente al proceso legislativo; delegaba toda la iniciativa al Poder Ejecutivo. Los senadores del PRI raras veces iniciaban la legislación. La oposición era demasiado pequeña como para hacer una contribución significativa. Cuando aumentó la oposición, como en la LVI Legislatura (1994-1997), el volumen de legislación iniciada por los senadores aumentó, pero los partidos de oposición en el Senado todavía eran demasiado débiles para impulsar sus propuestas por medio de comisiones.

El proceso de legislación en el Senado cambió considerablemente en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el tamaño de la oposición en la Cámara Alta aumentó. A pesar de que el PRI conservaba su mayoría en el Senado, su control sobre la toma de decisiones disminuyó. Debido a que el paso de anteproyectos del Senado por la Cámara de Diputados requirió la formación de coaliciones multipartidarias, la mayoría priista en el Senado tuvo que estar de acuerdo con una mayor participación de la oposición en el proceso legislativo.

Por consiguiente, se desplomó la capacidad del presidente de la República para fijar la agenda legislativa y conducir el proceso legislativo en el Senado. La contribución del Ejecutivo al número total de iniciativas de ley aprobadas por el Senado disminuyó a 42% en la LVII Legislatura (1997-2000), aun cuando el presidente consiguió que aprobaran la mayor parte de sus iniciativas.

Al contrario, la contribución de los senadores al volumen total de legislación aprobada por el Senado se incrementó a 55%. De manera sorprendente, este cambio se debió principalmente a una mayor participación de los senadores del PRI en el proceso de legislación. El número de proyectos de ley iniciados por los senadores del PRI creció notoriamente después de 1997, lo que también aumentó su contribución al volumen total de legislación. Era claro que los senadores del PRI redujeron la delegación de su au-

toridad legislativa al presidente. Conforme aumentó la complejidad de la política en el Congreso, ya no fue posible conducir el proceso legislativo desde las secretarías de Estado.

Las elecciones de 2000 incrementaron la dispersión de poder dentro del Senado y, por lo tanto, el proceso legislativo se asemejó mucho más al de la Cámara de Diputados. En la LVIII Legislatura (2000-2003), la contribución del Ejecutivo al volumen total de las iniciativas aprobadas por el Senado continuó decayendo hasta 29%. Al mismo tiempo, la contribución de los senadores siguió aumentando hasta alcanzar un inusitado 71 por ciento.

Lo que distinguió a la LVIII Legislatura en el Senado de las anteriores fue la fuerza de la oposición. Con el partido del presidente Vicente Fox —el PAN— reducido a la segunda fuerza política, la toma de decisiones en el Senado estaba en manos de la oposición comandada por el viejo partido hegemónico, el PRI. Éste y su aliado, el PVEM, que en conjunto tenían la mayoría de votos en el Senado, contribuyeron con 45% de las iniciativas de ley aprobadas por el Senado —por arriba del 43% reunido por el Presidente y su partido.⁹

El Senado experimentó la misma clase de renacimiento legislativo que la Cámara de Diputados. La cantidad de legislación iniciada por senadores aumentó de cinco iniciativas de ley en la LV Legislatura (1991-1994) a 403 en la LVIII Legislatura (2000-2003). La mayor parte del nuevo activismo legislativo vino de la oposición. Los partidos de oposición iniciaron 66% de las iniciativas de ley presentadas en el Senado en el periodo 2000-2003. Pero el PAN también mostró una cantidad considerable de actividad legislativa. Este partido inició más proyectos de ley que el presidente Fox, confirmando que los altos niveles de delegación de autoridad legislativa al Ejecutivo eran cosa del pasado.

Finalmente, los datos en los cuadros 1.1 y 1.2 muestran que el gobierno dividido no ha involucrado ninguna reducción en la producción de cambios legislativos. De hecho, el volumen total de legislación medido por el número de iniciativas de ley aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado ha aumentado en comparación con las últimas dos legislaturas en las que el PRI controlaba ambas cámaras del Congreso y la Presidencia. El

⁹ En las elecciones presidenciales de 2000, el PAN y el PVEM formaron una coalición (la Alianza por el Cambio), que apoyó a Vicente Fox en su campaña presidencial. Sin embargo, después de las elecciones, la alianza se deshizo y el PVEM se convirtió en un aliado informal del PRI en el Congreso y, posteriormente, en un socio de coalición en elecciones locales y federales.

promedio de iniciativas de ley aprobadas por el Senado durante una sola legislatura —un periodo de tres años— aumentó de 33, bajo un gobierno unificado, a 45 con un gobierno dividido. En la Cámara de Diputados el aumento de la producción legislativa fue incluso más dramático, de un promedio de 128.5 iniciativas de ley bajo gobierno unificado a 206 con gobierno dividido.

De acuerdo con Juan Linz (1990, 1994) las democracias presidenciales que operan con gobiernos divididos tienen una alta propensión a la parálisis. Los partidos de oposición enfrentan altos costos y escasos beneficios para la formación de coaliciones. Por ello muestran regularmente una baja o nula disposición a cooperar con el partido en el gobierno para la aprobación de cambios legislativos. El resultado es parálisis, entendida como la ausencia de cambios importantes.

Los datos reportados en los cuadros 1.1 y 1.2 no distinguen cambios menores de cambios significativos y, por tal razón, la pregunta de la parálisis legislativa permanece abierta. Sin embargo, es muy difícil descartar el incremento en la producción legislativa como un mero conglomerado de cambios legislativos irrelevantes. Además, el componente más importante en la producción legislativa provino de las iniciativas promovidas por los partidos de oposición, lo cual contradice la expectativa generada cuando Linz afirma que la oposición carece de incentivos para involucrarse en el proceso legislativo.

Por el contrario, la evidencia parece confirmar que el gobierno dividido lleva a una mayor competencia, porque influye en la hechura de las leyes, y que esta competencia, por definir el contenido de las políticas, incrementa la incidencia de cambio político (Ceaser, 1986). El gobierno dividido dio fin al monopolio en la confección de políticas ejercido por el Ejecutivo en la era del PRI hegemónico. Por esta razón, el gobierno dividido se asocia con menor injerencia por parte del Ejecutivo en términos relativos y absolutos. Pero la liberalización del monopolio del Ejecutivo no supone una caída en la producción legislativa, debido a la contribución de otras fuentes de cambio, en especial el fortalecimiento de los partidos de oposición.

UN NUEVO MODELO PARA LA ERA DE GOBIERNO DIVIDIDO

El análisis de iniciativas de la ley introducidas y procesadas en el Congreso mexicano muestra que el gobierno dividido ha tenido un gran impacto en el proceso de formulación de políticas. Básicamente, se desarrollaron

dos nuevas tendencias: el acotamiento del papel del presidente en la confección de las políticas y la dispersión de los promotores del cambio legislativo entre los partidos representados en el Congreso. Sin embargo, estas nuevas características necesitan explicación. ¿En qué condiciones la competencia para moldear el contenido de la política pública entre diferentes actores políticos lleva al cambio legislativo? ¿Cómo y hasta dónde puede influir el presidente en el resultado de la legislación con un gobierno dividido?

Para explicar la interacción estratégica entre el presidente y el Congreso mexicano, este estudio se basa en el modelo de “política de pivotes”, desarrollado por Keith Krehbiel (1996, 1998).¹⁰ El modelo original fue diseñado para el caso de Estados Unidos. Krehbiel argumenta que los legisladores estadounidenses votan de acuerdo con sus propias preferencias de política y que la influencia de los partidos políticos sobre el comportamiento de los legisladores es irrelevante.

El modelo desarrollado aquí para el caso mexicano introduce dos restricciones adicionales al modelo original de actores pivote. En primer lugar, siguiendo el trabajo de Josep Colomer (2005), se incorpora el supuesto de una fuerte disciplina partidista. En segundo lugar, se añade como premisa adicional la posición del presidente de la República como líder de su partido. De acuerdo con esta restricción, el titular del Ejecutivo desempeña un papel determinante en el posicionamiento de su partido en torno a asuntos de política pública.

Un arreglo institucional basado en la no reelección consecutiva, el sistema electoral mixto con listas cerradas, junto con el financiamiento de campañas electorales centradas en los partidos explica la persistencia de un modelo centralizado de partido para el caso del Congreso mexicano (Nacif, 2002, 2004). Weldon (2005) ha recopilado evidencia amplia para documentar la fuerte disciplina que de forma regular prevalece entre los partidos representados en el Congreso, incluso después de la transición de la hegemonía unipartidista a la democracia. Díaz Iturbe (2005) confirma cómo los indicadores de disciplina partidaria son igualmente altos para los diputados como para los senadores.

¹⁰ El modelo fue formulado originalmente por Romer y Rosenthal, 1978. Para otras aplicaciones del modelo al proceso de legislación y negociación de veto en Estados Unidos, véanse Matthews, 1989, y Cameron, 2000. Tsebelis, 2006, propone el concepto de jugadores con veto para analizar el comportamiento legislativo y el grado de estabilidad de las políticas públicas.

El liderazgo presidencial fuerte sobre el partido está menos documentado. Sin duda, el control del presidente sobre su partido ha declinado conforme se incrementaron los niveles de competitividad electoral y otros partidos políticos tuvieron acceso a puestos en los gobiernos federal, estatal y local. Sin embargo, el jefe del Ejecutivo federal permanece como el principal distribuidor de patronazgo político y como la fuente más visible de liderazgo dentro de su partido. La fortuna electoral del partido en el gobierno sigue atada al desempeño del presidente. Por lo tanto, como argumenta Romero (2005), existe un costo por desafiar abiertamente el liderazgo del presidente.

El modelo desarrollado para explicar los cambios en las pautas de comportamiento que prevalecen en el proceso legislativo tiene tres componentes o conjunto de supuestos: representación de preferencias de política, reglas de decisión y actores pivote.

Representación de preferencias de política

En este modelo, los actores tienen funciones de preferencia espaciales que pueden ser localizadas en un solo espacio dimensional. Esto quiere decir que cada actor tiene una “política ideal” que le gustaría poner en práctica y que el nivel de satisfacción es mayor en la medida en que el resultado de la negociación se acerque más a ese punto. Un supuesto adicional es el de funciones de preferencia “simétricas”, lo cual quiere decir que una desviación de la misma magnitud, ya sea a la izquierda o la derecha del punto ideal, produce una reducción similar en los niveles de bienestar del actor. Finalmente, se da por supuesto que los actores tienen información perfecta. En otras palabras, saben las reglas del juego y conocen la política ideal de los otros actores.

Las preferencias de política pueden ser representadas como funciones en una o en varias dimensiones del espectro ideológico, como pueden ser liberal-conservador, sistema-antisistema o la tradicional izquierda-derecha. Para simplificar el análisis se representarán las funciones de preferencia política en un solo espacio dimensional: la dimensión ideológica izquierda-derecha.

Ciertamente, los procesos de negociación suelen ser multidimensionales y una representación literal requeriría varias dimensiones que reflejaran la complejidad de temas que una sola pieza de legislación supone. Sin em-

bargo, se justifica usar modelos unidimensionales por dos razones. En primer lugar, no existen técnicas para modelar el fenómeno de negociación entre las ramas del gobierno incorporando más de dos dimensiones. Incluso dos dimensiones ocasionan demasiada complejidad en la identificación de equilibrios. En segundo lugar, Poole y Rosenthal (1991) han mostrado que una sola dimensión representa 85% de la varianza de las votaciones en el Congreso estadounidense. La replicación de este estudio, hecha por Jeffrey Weldon para la Cámara de Diputados en México, confirma que una sola dimensión explica de manera sustancial la varianza en la votación, aunque de menor manera que en el Congreso de Estados Unidos.¹¹

Reglas de decisión

También con el propósito de simplificar el modelo, se presenta al Congreso mexicano como una legislatura unicameral, que aprueba la legislación por mayoría. Se asume que las comisiones legislativas carecen de poderes de agenda. Por lo tanto, en el modelo, las mayorías legislativas en el Pleno negocian los dictámenes de comisión de acuerdo con reglas abiertas: no hay restricciones al número y tipo de enmiendas que se pueden votar. En consecuencia, los procedimientos parlamentarios permiten al Congreso aprobar la legislación que siempre refleja el punto ideal del “congresista mediano”. Dado el supuesto de partidos disciplinados en el Congreso, el procedimiento de reglas abiertas también supone que la política más preferida del “partido mediano” (el partido que contiene al legislador mediano) prevalece en la votación.¹²

Hay otras dos reglas de toma de decisión importantes. La primera consiste en que el presidente puede vetar la legislación aprobada por el Congreso. La segunda le otorga a éste la facultad de superar el veto presidencial si vuelve a aprobar la iniciativa con una mayoría especial de dos terceras partes. Las reglas de toma de decisión supuestas en el modelo dan al Con-

¹¹ Comunicación personal con Jeffrey Weldon.

¹² La posición mediana tiene dos cualidades que la hacen muy importante en la toma de decisiones por mayoría. En primer lugar, si un actor se localiza en la posición mediana, no se puede formar una mayoría a su izquierda o a su derecha. En segundo lugar, la propuesta o el punto ideal del actor en la posición mediana vence en elecciones binarias a todas las demás propuestas, incluyendo al *statu quo* (Black, 1987; Hinrich y Munger, 1997).

greso la capacidad de definir la agenda en la negociación con el presidente. Cada vez que el Congreso aprueba una iniciativa, el presidente tiene que escoger entre usar su veto o publicar la ley; es una decisión de “tómalo o déjalo”.

Actores

En el modelo original de política pivote desarrollado por Krehbiel (1998), en el que los legisladores votan de acuerdo con sus preferencias de política individuales y los partidos políticos son irrelevantes, existen tres jugadores centrales:

- a) el legislador mediano
- b) el presidente
- c) el legislador de veto

El legislador de veto es aquel que, dada su posición en el espectro político, ejerce el voto decisivo para superar el veto presidencial. Un tercio de los legisladores están localizados ya sea a la izquierda o a la derecha del legislador de veto, dependiendo de la posición del presidente con respecto al legislador mediano. El pivote siempre se localizará del lado del presidente en relación con el legislador mediano. Si el presidente está a la derecha del legislador mediano, un tercio de los legisladores van a localizarse a la derecha del legislador de veto.

La introducción de partidos políticos disciplinados cambia la naturaleza de los actores involucrados. En lugar de legisladores en lo individual, los jugadores clave ahora son los grupos parlamentarios, cuyo tamaño y posición en el espectro político les permite desempeñar el papel de actores pivote en la confección de las leyes. Los partidos políticos se comportan como grupos de legisladores con preferencias contiguas o próximas en el espectro ideológico, que están comprometidos para actuar como un solo actor (Colomer, 2005). Ellos pueden adoptar sus preferencias de política por simple mayoría o por supermayorías, pero se espera que todos los miembros del partido voten de acuerdo con la preferencia adoptada.

En el modelo, el partido del presidente adopta lo que se puede llamar “preferencias inducidas por liderazgo”. El presidente, como la fuente principal de liderazgo dentro de su partido, es modelado como un actor que

participa con un fuerte poder de agenda y de veto sobre las decisiones adoptadas por la mayoría del partido en el Congreso. Tiene la capacidad de llevar al partido a la adopción de preferencias de política que son más extremas que las del legislador mediano del grupo parlamentario. La disciplina dentro del partido del presidente es reforzada por el poder con que cuenta como titular del Ejecutivo para compensar la cooperación entre los miembros del partido mediante patronazgo (cargos en la administración) y otros bienes clientelistas.

Dados los supuestos de disciplina partidista y fuerte liderazgo presidencial dentro del partido, los nuevos actores en el modelo son:

- a) El partido mediano: el partido que contiene al legislador mediano
- b) El partido del presidente
- c) El partido de veto: el partido que contiene al legislador cuyo voto permite superar el veto

Un solo partido puede tener a los tres actores relevantes del modelo, como fue el caso durante el periodo de hegemonía del PRI. Dados los supuestos de disciplina partidista, el gobierno unificado le otorga al presidente el papel de actor dominante en el proceso de formulación de políticas. La figura 1.1 muestra las políticas de equilibrio que resultan con un gobierno unificado (líneas negras) y las compara con los resultados obtenidos en el modelo original de Krehbiel (líneas grises), donde los legisladores votan de acuerdo con sus preferencias políticas individuales y los partidos políticos son irrelevantes. La variable a lo largo del eje horizontal es el *statu quo* y en el eje vertical tenemos los resultados que se obtendrían de la negociación: las nuevas políticas acordadas por la mayoría del Congreso y el presidente.

La figura 1.1 muestra un presidente con preferencias extremas. El punto ideal de éste no sólo está a la derecha del legislador mediano (legislador M), sino que también se encuentra a la derecha del legislador de veto (legislador V). Por supuesto, en la realidad los presidentes pueden adoptar posiciones más centradas o moderadas. La figura 1.1 muestra qué clase de resultados legislativos pudieran producirse si un solo partido, disciplinado bajo el fuerte liderazgo del presidente, contuviera tanto al legislador mediano como al de veto; la legislación resultante reflejaría siempre las preferencias del presidente. Una condición suficiente para el cambio de política sería la divergencia entre el *statu quo* y la política más preferida por el jefe del Ejecutivo.

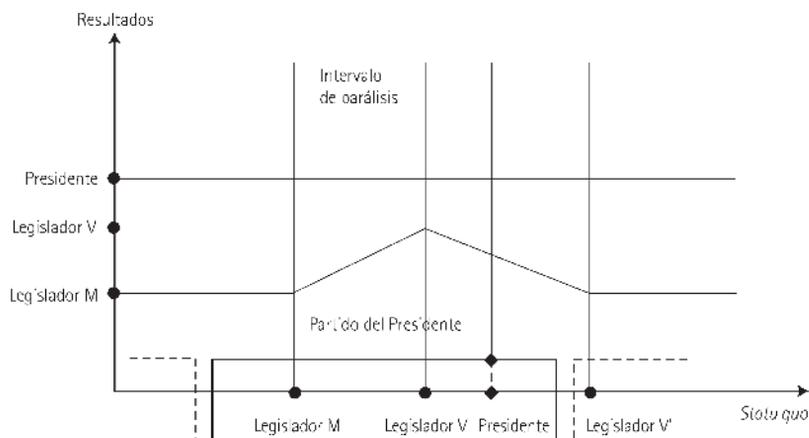


Figura 1.1. Resultados de políticas en equilibrio con gobierno unificado.

Existen dos efectos importantes que resultan de la introducción en el modelo de la disciplina partidista y el liderazgo presidencial de un solo partido que contiene tanto al legislador mediano como al legislador de veto. Primero, las tendencias centristas desaparecen, pues el presidente tiene la capacidad de llevar a su partido a promulgar políticas extremas. No obstante, una posición muy lejana de aquél con respecto a la del legislador mediano de su partido puede incrementar los costos de la negociación y provocar tensiones entre el gobierno y el grupo parlamentario. La evidencia descubierta por Magar y Weldon (2002), en su estudio sobre la incidencia de los vetos presidenciales de 1917 a 2000, muestra que la relación entre el presidente y su grupo parlamentario no siempre fue armónica, incluso durante el auge de la hegemonía del PRI.¹³

Al introducir en el modelo la disciplina partidista y el liderazgo presidencial se tiene una segunda consecuencia: el “intervalo de parálisis” desaparece. El intervalo de parálisis es un conjunto de políticas que se encuentra entre los puntos ideales del legislador mediano y el legislador de veto del modelo original de Krehbiel. Las políticas dentro del intervalo de parálisis están en equilibrio, permanecen estables, porque cualquier movimiento fuera del intervalo le sentaría mal a uno de los actores cuyo apoyo es

¹³ La Cámara de Diputados concurrió con el Ejecutivo ya sea activa o pasivamente en 85% de los vetos entre 1940 y 2000. Pero hubo ocho casos en que la Cámara de Diputados pudo sobrepasar el veto del Ejecutivo, seis contra el presidente Alemán (1946-1952) y dos contra el presidente Díaz Ordaz (1964-1970).

necesario para cambiar el *statu quo* (el legislador mediano o el legislador de veto en el modelo de Krehbiel).

No obstante, descartar la parálisis con un gobierno unificado es hasta cierto punto engañoso. Podemos argumentar que, dadas las preferencias políticas extremas del presidente, la parálisis es el resultado de regular con un gobierno unificado. Esto se debe a que si a los legisladores se les permitiera seguir sus propias preferencias, frecuentemente habría una mayoría en el Congreso que votara por otra alternativa a la política del jefe del Ejecutivo. Pero la disciplina partidista y el liderazgo presidencial bajo un gobierno unificado vuelven confuso el concepto de parálisis, ya que convierte al Congreso en un actor con una influencia nula en la confección de las leyes.

La figura 1.2 muestra el efecto de un gobierno dividido sobre los resultados de la negociación legislativa, en un escenario en que se mantienen constantes la disciplina partidista y el liderazgo presidencial. El gobierno dividido da paso a dos posibilidades, dependiendo de qué partido esté localizado en la posición mediana dentro del espectro político. Si el partido del presidente es el partido mediano, el veto del Ejecutivo se vuelve irrelevante; las políticas resultantes simplemente reflejarán la preferencia del partido mediano. Sin embargo, si un partido de oposición contiene al legislador mediano, es decir, si las preferencias de políticas del presidente son extremas, entonces las políticas resultantes variarán de acuerdo con la localización del *statu quo* en relación con las políticas más preferidas del partido mediano y del partido del presidente.

En la figura 1.2, el partido mediano es un partido de oposición y la política preferida por el presidente está localizada en el extremo derecho del espectro político. Un supuesto importante en la figura 1.2 es que el partido del presidente contiene al legislador de veto y, por lo tanto, se convierte en el partido de veto. Para contener al legislador de veto, el partido del presidente necesita controlar por lo menos un tercio de los escaños en el Congreso. Si falla en alcanzar esta proporción de escaños, el partido del presidente se vuelve mucho menos poderoso. De hecho, sin la capacidad de conservar el veto del Ejecutivo, el partido del presidente deja de ser relevante en la negociación si su política preferida es más extrema que la del partido de oposición que contiene al legislador de veto.

La figura 1.2 muestra claramente que con gobierno dividido, aunque el partido del presidente contenga al legislador de veto, se restringe su capacidad de inducir la promulgación de políticas extremas. El gobierno dividido restaura las tendencias centristas en la hechura de las leyes, que la

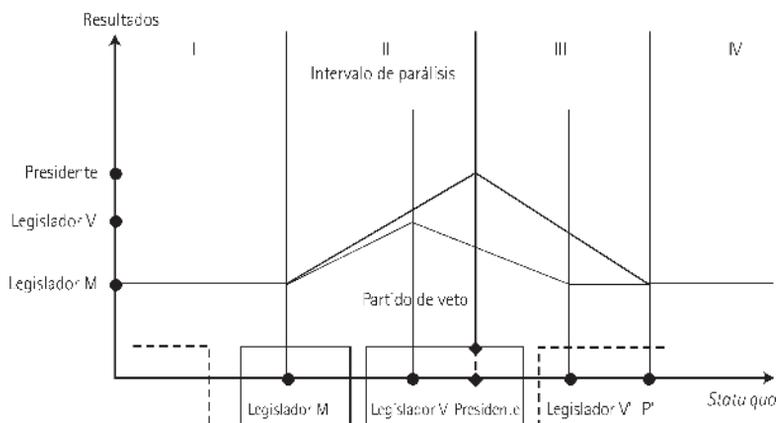


Figura 1.2. Resultados de políticas en equilibrio con gobierno dividido.

disciplina partidista y el liderazgo presidencial evitan bajo el gobierno unificado. Cuando el *statu quo* se mueve a posiciones extremas (intervalos I y IV), la política preferida del partido mediano prevalece; el modelo anticipa que el partido del presidente va a adoptar una posición flexible en la negociación.

Si el *statu quo* cae dentro del intervalo III —la política existente está entre el punto ideal del presidente y la utilidad de éste, equivalente a promulgar el punto ideal del partido mediano (P')—, el Ejecutivo y el partido mediano tienen incentivos para negociar y alcanzar un acuerdo. Dado el poder de agenda del Congreso, el comportamiento óptimo del partido mediano es hacer una propuesta que el presidente no puede rechazar: aprobar la legislación que acerque el resultado lo más posible a su propio punto ideal, de tal manera que el presidente obtenga una mejora si mantiene el *statu quo*. Las políticas resultantes, por lo tanto, tenderán a moverse de posiciones extremas a un punto cercano a la política ideal del partido mediano, próximo al equivalente de utilidad para el presidente de mantener el *statu quo*. En general, si el *statu quo* cae dentro del intervalo III, las políticas resultantes van a converger en torno al partido mediano conforme el *statu quo* se mueve hacia P' .

La figura 1.2 muestra otra consecuencia importante de un gobierno dividido: la aparición de un intervalo de parálisis. Dentro del intervalo de parálisis, las políticas permanecen estables, incluso si la mayoría en el Congreso apoya una alternativa distinta al *statu quo*. Los puntos ideales del

partido mediano y del partido del presidente definen la extensión del intervalo de parálisis. Cuando el *statu quo* se ubica dentro de este intervalo, se encuentra en equilibrio, porque cualquier cambio disgustaría al partido mediano o al del presidente. Si el partido mediano aprueba la legislación para modificar las políticas que están dentro del intervalo de parálisis, la respuesta óptima del presidente será vetar el cambio propuesto. Con el legislador de veto del lado del presidente, el partido mediano está condenado a fracasar en su intento de cambiar las políticas existentes.

Con gobierno dividido, la disciplina partidista y el liderazgo presidencial todavía hacen que los resultados del proceso legislativo difieran con respecto al modelo original de Krehbiel. La línea gris en la figura 1.2 representa los equilibrios resultantes cuando los legisladores votan de acuerdo con sus propias preferencias de política y el veto es el único instrumento que el presidente tiene para influir en la legislación. El intervalo de parálisis va del punto ideal del legislador mediano (legislador M) al punto ideal del legislador de veto (legislador V). La disciplina partidista y el liderazgo presidencial pueden incrementar el tamaño del intervalo de parálisis, el cual ahora abarca al legislador mediano hasta el punto ideal del presidente. Un mayor intervalo de parálisis significa que este último tiene la capacidad de sostener políticas más extremas en contra de la mayoría en el Congreso.

Pero la figura 1.2 también confirma que, con disciplina partidista y un liderazgo presidencial fuerte, un jefe del Ejecutivo radical puede exigir resultados más extremos del Congreso que en el modelo original de Krehbiel. Sin disciplina partidista ni liderazgo presidencial, un presidente radical se vuelve irrelevante si sus preferencias de política son más extremas que las del legislador de veto; éste empieza a desviar las políticas del legislador mediano hacia el legislador V', es decir, el equivalente de utilidad del legislador de veto en relación con la política ideal del partido mediano. Después de introducir disciplina partidista y liderazgo presidencial, el jefe del Ejecutivo permanece como un actor pivote, sin importar qué tan extremas sean sus preferencias de política. El partido del presidente empieza a desviar políticas hacia el legislador mediano en P' en lugar del legislador V'.

En suma, en un sistema donde prevalezca la disciplina partidista y el liderazgo presidencial, la transición de un gobierno unificado a uno dividido tiene dos importantes consecuencias: produce una tendencia a moverse de posiciones extremas hacia el centro y reduce la oportunidad de experimentar políticas radicales. El sistema se acerca más al modelo original de

Krehbiel, donde las fuerzas centrípetas son más fuertes y se restringe la capacidad del presidente de mantener políticas públicas extremas.

El modelo de los actores pivote con disciplina partidista y liderazgo presidencial ayuda a explicar el impacto del gobierno dividido en el proceso de formulación de políticas públicas en México. Uno de los efectos del gobierno dividido es que el presidente pierde su capacidad de controlar la agenda en el Congreso, un poder que tenía con el gobierno unificado, gracias a su indiscutible liderazgo sobre el partido en el gobierno. El colapso del poder del presidente para fijar la agenda dio paso a la competencia entre los partidos políticos representados en el Congreso por influir en la confección de las políticas. Esto explica el aumento de las iniciativas promovidas por los diputados desde que el PRI perdió la mayoría en el Congreso, en 1997.

El modelo de los actores pivote también muestra cómo cambia el papel del presidente y su partido con la llegada del gobierno dividido. El jefe del Ejecutivo pierde su capacidad de dirigir cambios de políticas públicas. Su capacidad de influir en la legislación aprobada depende de su posición con respecto al partido mediano. Si el punto ideal del presidente se encuentra al centro del espectro político —dividiendo en dos partes a la oposición—, sus propuestas prevalecerán. Pero si un partido de oposición contiene al legislador mediano, es decir, si todos los partidos de oposición se localizan ya sea a la izquierda o a la derecha del partido del presidente, éste asumirá un papel puramente reactivo; la iniciativa se originará en la oposición.

La disminución de la legislación promovida por el Ejecutivo con respecto al producto total de legislación después de que el PRI perdió su mayoría indica que el presidente Zedillo tenía preferencia por las políticas extremas en comparación con el legislador mediano. Al anticipar una alta probabilidad de derrota en el Congreso, el presidente Zedillo disminuyó su agenda legislativa. El presidente Fox fue menos extremista que su predecesor, pero con el realineamiento del PRI hacia la izquierda después de la derrota en 2000, su intención de encabezar un gobierno proactivo se frustró. En consecuencia, la contribución del presidente Fox al total de legislación promulgada por el Congreso fue menor que la del presidente Zedillo.

En el modelo de los actores pivote, los partidos de oposición son motivados por el deseo de influir en las políticas públicas. Se espera que asuman el papel de promotores de la legislación con gobierno dividido, dado que su nuevo papel como jugadores pivote les abre la oportunidad de mover las políticas en la dirección que ellos deseen. La evidencia acerca del proceso

de legislación en México parece confirmar que el comportamiento de los partidos de oposición se orienta a influir en la legislación y que su capacidad de moldear políticas públicas ha aumentado considerablemente.

El modelo de los actores pivote ayuda a explicar una de las consecuencias más paradójicas del gobierno dividido en México: el incremento del volumen total de legislación aprobada. Para ser honestos, el modelo no predice que el gobierno dividido provocará un incremento en la producción legislativa. De hecho, el modelo prevé que con un gobierno dividido algunas políticas se paralizarán. Pero el modelo también especifica dos condiciones para la aprobación de cambios legislativos: un cambio en las preferencias de los actores pivote y una devaluación del *statu quo* producido por un *shock* político externo. Las elecciones pueden inducir cambios en las preferencias de políticas de los actores pivote, dejando a las políticas existentes fuera de equilibrio. Por definición, las políticas existentes están fuera de equilibrio cuando los actores pivote enfrentan incentivos para cooperar y cambiar el *statu quo*.

Los cambios en las preferencias de política de los actores pivote son una de las fuerzas detrás del aumento en el volumen total de legislación después de 1997. Una caída de 10% en el apoyo electoral del PRI no sólo condujo a un gobierno dividido, sino que también movió al partido mediano hacia la izquierda del espectro político en muchos temas, dejando un número de políticas fuera de equilibrio. Después de 1997, el PAN se convirtió en el partido mediano en varios temas y, por lo tanto, en el mayor promotor de iniciativas aprobadas por el Congreso.

Las elecciones de 2000 cambiaron todo esto. El triunfo de Vicente Fox movió la Presidencia hacia la izquierda de donde estaba con el gobierno previo. El realineamiento del PRI hacia la izquierda del PAN fue quizá uno de los mayores cambios en preferencias de política después de las elecciones del año 2000. El reposicionamiento de los actores pivote dejó fuera de equilibrio a un gran número de políticas y rápidamente hizo posibles algunos acuerdos legislativos que habían sido descartados. Un ejemplo de esto es la reforma constitucional sobre los derechos y la cultura indígena, aprobada justo después de que Fox asumiera la Presidencia.

El modelo de los actores pivote muestra que el gobierno dividido convierte al veto presidencial en un instrumento muy importante para el partido del presidente en la negociación de cambios legislativos. Sin el veto presidencial, la influencia del partido del presidente se restringiría en exceso. Sin embargo, el modelo de los actores pivote no predice la incidencia

del veto presidencial con gobierno dividido. El presidente puede hacer que se sienta la influencia de su veto sin utilizarlo. La lógica de las reacciones anticipadas sugiere que, en equilibrio, no debiera ocurrir ningún veto. De acuerdo con esta lógica, la incidencia de vetos es una aberración que responde a dos posibles causas: información incompleta, incluyendo evaluaciones equivocadas de las preferencias del presidente, o intentos de publicitar posiciones de política (Baron y Ferejohn, 1989; Cameron, 2000).

Magar y Weldon (2002) muestran que los vetos ejecutivos eran comunes durante el apogeo de la hegemonía del PRI, aunque en la práctica desaparecieron entre 1970 y 2000. El regreso del veto ejecutivo como una práctica constitucional es una consecuencia de la dispersión del poder. Ciertamente no ocurrió ningún veto de 1997 a 2000, a pesar de que el partido del presidente carecía de mayoría en la Cámara de Diputados. Pero Zedillo no necesitaba utilizar su veto; con el apoyo de la mayoría del PRI en el Senado era capaz de frenar casi cualquier intento de la oposición para imponer cambios legislativos a su gobierno.¹⁴

En el año 2000, el presidente Fox no contó con esta prerrogativa, ya que su partido no logró la mayoría en ninguna de las cámaras del Congreso. La capacidad de Fox de influir en el Congreso dependía más del veto y recurrió a éste en 10 ocasiones durante los primeros cinco años de su mandato. En nueve de ellas, el veto pareció responder a evaluaciones equivocadas de las preferencias del Presidente por parte de miembros del Congreso, incluyendo a legisladores de su propio partido. En estos casos, el Congreso acordó incorporar las revisiones demandadas por el gobierno, antes de que Fox firmara y publicara las versiones revisadas de las iniciativas de ley. Además, seis de las nueve iniciativas vetadas por Fox fueron presentadas por legisladores de su partido y todas recibieron el apoyo del PAN en las votaciones.

El único caso en que el presidente Fox y la mayoría opositora en la Cámara de Diputados recurrieron al veto como un instrumento de publicidad fue el del presupuesto de egresos de 2005. La oposición decidió desafiar la autoridad ejecutiva al aprobar una versión modificada unilateralmente del presupuesto de ese año. El presidente Fox regresó la iniciativa a la Cámara de Diputados con sus observaciones, sabiendo que la mayoría opositora contaba con los votos suficientes para superar el veto. Pero si optaba por ello, la mayoría opositora reconocía implícitamente la autoridad

¹⁴ La única excepción fue la del presupuesto, en la que el presidente Zedillo tuvo que negociar con la mayoría opositora en la Cámara de Diputados.

del Presidente para hacer observaciones al presupuesto. Por esta razón, la mesa directiva de la Cámara de Diputados desechó como inconstitucionales las observaciones del Presidente. Fox apeló a la Suprema Corte de Justicia y ganó el caso.

CASOS DE POLÍTICAS

En este apartado se presentan dos casos que ilustran la interacción estratégica durante el proceso legislativo con gobierno dividido. El primero, el caso Fobaproa, muestra cómo, cuando el *statu quo* se deteriora aceleradamente, se dan condiciones para el cambio. Con la política vigente moviéndose a posiciones extremas, el presidente y su partido no tuvieron más remedio que cerrar un trato con el partido mediano y aceptar su propuesta. El segundo es un caso de parálisis. Se trata del intento, frustrado por la mayoría opositora en la Cámara de Diputados, de reducir el impuesto al valor agregado (IVA).

Un caso que ilustra la forma en que los partidos capturan las ganancias de la cooperación al cambiar el *statu quo* con un gobierno dividido fue cuando se aprobó la legislación para recapitalizar el sistema bancario en 1998. Esta legislación fue la secuela de la operación de rescate bancario lanzada por el presidente Zedillo durante la resaca de la desastrosa devaluación del peso, en diciembre de 1994. Mientras que el valor del peso se iba en picada, los intereses subían drásticamente y la economía se encogió 7% en 1995, lo que provocó que una cantidad alarmante de deudores bancarios fueran incapaces de pagar sus deudas, a la vez que el crecimiento explosivo de la cartera vencida llevó a los bancos mexicanos a la insolvencia.

Para cumplir con su mandato legal de proteger los ahorros bancarios, el gobierno federal intervino todas las instituciones bancarias más grandes, menos tres de ellas, las cuales aún tenían el capital suficiente para garantizar los depósitos bancarios. Sin embargo, el gobierno de Zedillo determinó que permitir que una sola de estas instituciones se declarara en bancarota hubiera tenido consecuencias devastadoras para el sistema bancario. Por tanto, ofrecieron a las tres instituciones bancarias sobrevivientes un intercambio de crédito malo por capital fresco. Por cada peso de capital fresco que los dueños de los bancos invirtieran, el gobierno federal, por medio del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (Fobaproa) compraría dos pesos de préstamos malos. Los bancos deberían decidir qué parte de su

portafolio venderían al Fobaproa. La compra fue completada con pagarés emitidos por este último.

El intercambio de préstamos malos por pagarés del Fobaproa quizá evitó el colapso del sistema bancario mexicano, pero no consiguió el objetivo de incrementar los niveles de capitalización. En 1998, todos los bancos mexicanos seguían en mal estado, a pesar de la cantidad enorme de dinero público comprometido. Además, sin la aprobación del Congreso, había incertidumbre sobre la legalidad de la operación de rescate. Los partidos de oposición argumentaron públicamente que el Fobaproa carecía de la autoridad para emitir pagarés con el respaldo implícito del gobierno federal.

Para resolver este problema el presidente Zedillo mandó una iniciativa al Congreso para cambiar los pagarés del Fobaproa que tenían los bancos por bonos de deuda gubernamental. Como bonos gubernamentales se comercializarían en mercados secundarios, lo que permitiría a los bancos recapitalizarse. La propuesta del Presidente llegó al Congreso en marzo de 1998, poco después de que el PRI perdiera su mayoría en la Cámara de Diputados.

La iniciativa del Fobaproa causó gran controversia. Todos los partidos de oposición condenaron el procedimiento seguido para el rescate bancario, pero hubo diferencias significativas entre ellos en cuanto a los aspectos sustanciales de la iniciativa. El partido de centro-izquierda, el PRD, señaló como culpable de la crisis bancaria a la política de privatización de 1989, a la cual se opusieron desde un principio, y demandaron un control gubernamental total del sistema bancario. Cuando la iniciativa de Zedillo llegó al Congreso, el PRD exigió que la cartera vencida que el Fobaproa había comprado fuera devuelta a los bancos.

El partido de centro-derecha, el PAN, que apoyó la privatización del sistema bancario en 1989, se encontraba dividido en el tema de la operación del rescate bancario. El PAN estaba de acuerdo con el PRD en que la operación del Fobaproa era inconstitucional y poco transparente. Sin embargo, se encontraba más cerca de la posición del presidente Zedillo en cuanto a los aspectos sustantivos de la política del rescate bancario. El PAN quería que las instituciones bancarias permanecieran en manos privadas y estaba de acuerdo con el propósito principal de la iniciativa del Fobaproa: la reactivación de los préstamos bancarios.

El gobierno de Zedillo, junto con el PRI, se colocaba a la derecha del PAN en los aspectos tanto procedimentales como sustanciales de la política, y defendía el derecho al secreto bancario y la constitucionalidad de la operación de rescate. Su prioridad principal era proporcionar certeza legal y li-

quidez a los pagarés del Fobaproa. El PAN quedó a la mitad, entre el Presidente y la oposición centro-izquierda.

Pero la política de recapitalización bancaria representa un caso en el cual el valor del *statu quo* tuvo un deterioro continuo, que obligó al Presidente a asumir una posición más flexible con el paso del tiempo. La depreciación de las garantías de la cartera vencida de créditos comprada por el Fobaproa iba incrementando el costo total del programa de rescate bancario, al tiempo que la incertidumbre en cuanto a los pagarés del Fobaproa minaba la situación financiera de los bancos mexicanos. En septiembre de 1998, las acciones bancarias en la bolsa de valores cayeron por debajo de su valor por acción en libros, signo de que los bancos mexicanos enfrentaban una inminente bancarrota.

Mientras se acercaba el plazo para la aprobación del presupuesto federal de 1999, el PAN tuvo que decidir entre mantener el *statu quo*, al autorizar el pago de los intereses devengados por el Fobaproa, o redefinir la situación legal de los pagarés del Fobaproa a largo plazo. Finalmente, el PAN propuso el siguiente plan al gobierno de Zedillo: los pagarés del Fobaproa, en vez de convertirse en bonos de deuda pública, se cambiarían por bonos emitidos por un nuevo fondo bancario para el depósito de ahorros —el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)— que reemplazaría al Fobaproa a partir de 1999. Los nuevos bonos del IPAB se comercializarían en mercados secundarios para permitir la recapitalización de los bancos.

La segunda parte del plan propuso que los créditos malos adquiridos por el Fobaproa fueran sometidos a una auditoría independiente, con la condición de que los créditos irregulares regresaran a las instituciones bancarias que los habían contratado originalmente. La propuesta del PAN fue aceptada por el PRI y el Congreso la aprobó con la votación en contra del PRD y sus aliados de la izquierda.

Una de las raras instancias de parálisis surgida a raíz de un presidente aferrado ocurrió en 1997 durante la segunda mitad del gobierno de Zedillo. Dos años antes, el PRI había aprobado una iniciativa de Zedillo para aumentar el IVA de 10 a 15%. Este aumento se debió a un déficit fiscal resultado de una caída drástica en la recaudación de impuestos, causada por la contracción económica de 1995. Todos los partidos de oposición criticaron el aumento del IVA como una medida desesperada para favorecer a los mercados internacionales y que castigaría a los pobres.

El aumento del IVA fue una medida impopular y, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997, los partidos de oposición

sintieron que tenían el mandato de corregir ese agravio. A pesar del consenso entre los partidos en lo referente a la tasa del IVA, existían algunas diferencias sobre el monto de la disminución. El PRD apelaba a una reducción de un tercio, para regresar al 10% original. El PAN tenía una propuesta más moderada para reducir el IVA en 2.5%. El presidente Zedillo y el PRI argumentaban que cualquier disminución en la tasa de imposición del IVA representaría una seria amenaza al frágil equilibrio fiscal.

Una forma de representar la posición de cada jugador con respecto al voto del IVA es una dimensión que va de menos a más impuestos. En este caso coinciden el *statu quo* (una tasa impositiva del IVA de 15%) y el punto ideal del gobierno del presidente Zedillo. La razón de esto es que la tasa del IVA había sido fijada por la mayoría del PRI en el Congreso, la cual había sido capaz de legislar años atrás la preferencia del presidente Zedillo unilateralmente, por encima de la oposición. Dada la repartición de escaños en la Cámara de Diputados y las preferencias de los principales partidos en el tema, el PAN se localizaba en la posición mediana.

Como el modelo preveía, el PAN absorbió al PRD y la propuesta del primero derrotó al *statu quo* en el pleno de la Cámara de Diputados. De hecho, la coalición que apoyaba la nueva tasa impositiva de 12.5% de IVA incluyó a todos los partidos, excepto al PRI. Cualquier movimiento lejos del *statu quo* y hacia el partido mediano en la Cámara de Diputados perjudicaba al gobierno del presidente Zedillo. Por esta razón, cuando la iniciativa se turnó para su revisión al Senado, la mayoría del PRI la rechazó. La oposición, que tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, volvió a aprobar la misma iniciativa para obligar al PRI en el Senado a asumir públicamente la responsabilidad por el aumento de impuestos. El Senado volvió a rechazarla y con ello terminó el episodio.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la Constitución mexicana, el presidente funge más como un guardián de la estabilidad que como un promotor del cambio. De hecho, a pesar de que puede presentar iniciativas de ley, una vez que llegan al Congreso el presidente carece de instrumentos para asumir un papel proactivo. Sus poderes ante el Congreso son esencialmente negativos. Por ello, la fuente de cambio, de acuerdo con la Constitución, reside en el Congreso.

Sin embargo, durante las décadas de hegemonía del PRI, la fuente del cambio residió en el Poder Ejecutivo. El presidente de la República se con-

virtió en el actor dominante en el proceso legislativo y el papel del Congreso se limitaba a revisar y aprobar la legislación originada por el Ejecutivo. Pero con la llegada del gobierno dividido esta práctica metaconstitucional dejó de existir. La dispersión del poder ocurrida con el proceso de democratización puso fin a la Presidencia dominante.

El fin de la Presidencia dominante no redujo la capacidad del sistema para buscar cambios legislativos, pero la información disponible respecto al proceso legislativo muestra que, con el gobierno dividido, el Poder Ejecutivo perdió el control sobre el proceso de formulación de políticas públicas. La contribución de las iniciativas de ley originadas por el Ejecutivo disminuyó sustancialmente. Al mismo tiempo, los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en el Congreso pasaron a un primer plano. De hecho, con el gobierno dividido, los partidos políticos de oposición se convirtieron en la principal fuente de cambio.

Los nuevos patrones de comportamiento legislativo son un reflejo de la interacción estratégica entre el presidente y la Legislatura con el gobierno dividido. La interacción estratégica tiene dos etapas. En la etapa del Congreso, una colección de partidos altamente disciplinados y cohesionados comparten el poder de decisión por regla de mayoría. El modelo del votante mediano es el que mejor se adapta al proceso de toma de decisiones en el Congreso. De acuerdo con este modelo, las iniciativas ganadoras convergen alrededor del punto ideal del partido mediano. En una etapa posterior al Congreso, el modelo que mejor representa la toma de decisiones es el del proponente y el elector, según el cual el Congreso propone y el presidente dispone. El poder real del Congreso reside en su capacidad de forzar al presidente a aceptar una situación de “tómalo o déjalo” cada vez que aprueba una iniciativa.

Al conjuntar estas dos etapas aparece un sistema que mueve las políticas de posiciones extremas a posiciones centristas o moderadas, una vez que los partidos acuerdan una alternativa al *statu quo*. En este proceso, el presidente no es un espectador pasivo. Con el apoyo de su partido puede influir en el contenido de los cambios legislativos de dos maneras: limitar la convergencia de la nueva política hacia el punto ideal del partido mediano o proteger el *statu quo*.

Los críticos de las democracias presidenciales como la mexicana advierten que son víctimas de una propensión a la parálisis, especialmente cuando operan con un gobierno dividido. Las dificultades que encararon tanto el presidente Zedillo como el presidente Fox al tratar de empujar su

programa legislativo en el Congreso parecen confirmar dicho diagnóstico. Sin embargo, no queda claro si se trata de casos de parálisis. Como un requisito mínimo para el cambio, las democracias demandan la existencia de una mayoría legislativa para aprobar una alternativa al *statu quo*. Si éste prevalece, lo que puede estar reflejando es la ausencia del consenso mínimo necesario en torno a la alternativa.

La Constitución mexicana demanda para el cambio más que el “requisito mínimo”. El apoyo de una mayoría en el Congreso no es suficiente para que se adopte una nueva política; la aprobación del presidente también es necesaria. Si éste veta una iniciativa, se necesita una mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras para continuar con su aprobación. Esto significa que el presidente y una minoría de un tercio de ambas cámaras tienen la autoridad para prevenir cambios de política, aun cuando exista una mayoría apoyando una alternativa distinta al *statu quo*. En otras palabras, el veto del Ejecutivo en la práctica es un “subsidio” al *statu quo*. La justificación de este subsidio reside en el valor que los diseñadores de la Constitución le dieron a la estabilidad en el marco legal y en las políticas gubernamentales.

Con la evidencia disponible no es posible medir la cantidad de parálisis que el gobierno dividido ha producido. No sabemos cuántas iniciativas de ley se han parado en alguna etapa del proceso legislativo al anticipar que no sobrepasarían el veto del Ejecutivo. Sin embargo, sí podemos medir el número de iniciativas originadas y de cambios legislativos que tuvieron lugar, así como identificar a sus promotores. Esta evidencia nos muestra claramente que la frecuencia de cambio ha aumentado con el gobierno dividido y que sus fuentes se han diversificado. El modelo de interacción estratégica desarrollado en este estudio nos permite ofrecer tres explicaciones: el colapso del monopolio del presidente en el proceso legislativo, el cambio en las preferencias de política de los actores pivote y el deterioro del valor del *statu quo*.

REFERENCIAS

- Baron, D.P., y J. Ferejohn, 1989. Bargaining in legislatures, *American Political Science Review* 83 (4): 1181-1206.
- Black, D., 1987. *The Theory of Committees and Elections*. Boston, Kluwer Academic Publishers.

- Cameron, C., 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Presidential Power*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Carey, J., y M.S. Shugart, 1998. *Executive Decree Authority*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Carpizo McGregor, J., 1977. *El presidencialismo en México*. México, Siglo XXI.
- Casar, M.A., 1996. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, *Política y Gobierno* (2): 61-92.
- Casar, M.A., 2002. Executive-legislative relations: The case of Mexico, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press, pp. 114-144.
- Ceaser, J.W., 1986. In defense of separation of powers, en R.A. Goldwin y A. Kaufman (eds.), *Separation of Powers. Does It Still Work?* Washington, D.C., American Enterprise Institute, pp. 168-193.
- Colomer, J., 2005. Policy making in divided government: A pivotal actors' model with party discipline, *Public Choice* (125): 247-269.
- Cosío Villegas, D., 1972. *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*. México, Joaquín Mortiz.
- Díaz Cayeros, A., 2005. Endogenous institutional change in the Mexican Senate (inédito).
- Díaz, D., 2006. *Disciplina de partido: estudio comparado del Senado de la República y la Cámara de Diputados de México en la LIX Legislatura*. Tesis de licenciatura. México, CIDE.
- González Casanova, P., 1967. *La democracia en México*. México, Era.
- Hinich, M.J., y M.C. Munger, 1997. *Analytical Politics*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Keneth, S., y M. Boncheck, 1997. *Analyzing Politics. Rationality and Institutions*. Nueva York, W.W. Norton.
- Krehbiel, K., 1996. Institutional and partisan sources of gridlock: A theory of divided and unified government, *Journal of Theoretical Politics* (8): 7-40.
- Krehbiel, K., 1998. *Pivotal Politics: A Theory of US Law Making*. Chicago, Chicago University Press.
- Linz, J., 1990. The perils of presidentialism, *Journal of Democracy* (1): 1.
- Linz, J., 1994. Presidential or parliamentary democracy; does it make a difference?, en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Lujambio, A., y H. Vives Siegl, 2000. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.
- Magar, E., y J. Weldon, 2002. The paradox of the veto in Mexico (1917-2002). Documento presentado en la conferencia anual de la Midwest Political Science Association. Chicago, 25 a 28 de abril.
- Mainwaring, S., y M.S. Shugart, 1997. Presidentialism and democracy in Latin

- America. Rethinking the terms of the debate, en S. Mainwaring y M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Matthews, S., 1989. Veto threats: Rhetoric in a bargaining game, *Quarterly Journal of Economics* (103): 347-369.
- Molinar Horcasitas, J., 1991. *El tiempo de la legitimidad*. México, Cal y Arena.
- Molinar Horcasitas, J., y J. Weldon, 2001. Reforming electoral systems in México, en M.S. Shugart y M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Two Worlds?* Nueva York, Oxford University Press, pp. 209-230.
- Nacif, B., 1997. La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, *Política y Gobierno* (1): 115-145.
- Nacif, B., 2001. Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Nacif, B., 2002. El Congreso propone y el Presidente dispone: nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en México. Documento de Trabajo. México, CIDE.
- Nacif, B., 2004. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del presidencialismo, *Política y Gobierno* (1): 9-42.
- Nava Polina, M.C., J. Weldon y J. Yáñez, 2000. Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1988-1998, en G. Pérez y A. Martínez (eds.), *La Cámara de Diputados en México*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 85-103.
- Padgett, V., 1976. *The Mexican Political System*. Boston, Houghton Mifflin.
- Philip, G., 1991. *The Presidency in Mexican Politics*. Nueva York, St. Martins.
- Poole, K.T., y H. Rosenthal, 1991. On dimensionalizing roll-call votes in the US Congress, *American Political Science Review* (85): 995-1060.
- Romer, T., y H. Rosenthal, 1978. Political resource allocation, controlled agendas, and the *statu quo*, *Public Choice* (33): 27-43.
- Romero, V., 2005. Presidents and their parties in Mexico's new context: Explaining Vicente Fox and the PAN's relationship. Ponencia presentada en la conferencia What Kind of Democracy has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism. San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSB, 4 y 5 de marzo.
- Shugart, M., y J.M. Carey, 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York, Cambridge University.
- Shugart, M., J.M. Carey y S. Haggard, 2001. Institutions and public policy in presidential systems, en S. Haggard y M.D McCubbins (eds.) *Presidents and Parliaments*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 64-104.
- Tena Ramírez, F., 1987. *Derecho constitucional mexicano*, 21ª ed. México, Porrúa.
- Tsebelis, G., 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.

- Cutiérrez, G., A. Lujambio y D. Valadés, 2001. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México, UNAM.
- Weldon, J., 1997. The political sources of presidencialismo in Mexico, en S. Mainwaring y M.S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press, pp. 225-258.
- Weldon, J., 2002. The legal and partisan framework of the legislative delegation of the budget in Mexico, en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press, pp. 377-410.
- Weldon, J., 2004. Changing patterns of executive-legislative relations, en K.J. Middlebrook (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*. Londres, Institute for Latin American Studies, University of London, pp. 133-167.
- Weldon, J., 2005. Party discipline in the Mexican Chamber of Deputies. Ponencia presentada en la conferencia What Kind of Democracy has Mexico? The Evolution of Presidentialism and Federalism. San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSB, 4 y 5 de marzo.

2
IMPACTO DE LA ECONOMÍA POLÍTICA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LIBERALISMO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA

*Irina Alberro**

CONTENIDO

Introducción	86
Descripción general de la administración pública federal, 87; La consolidación institucional, 87	
La administración pública como vehículo del desarrollo económico	89
Evolución del gasto del sector público, 89	
La adopción de un modelo de mercado, la disminución del papel del Estado y el adelgazamiento de la administración pública	91
La economía de mercado y la reforma gerencial, 91	
Hacia un acercamiento entre ciudadanos y Estado: transparencia, moralidad y rendición de cuentas	96
Conclusiones	100
Referencias	102

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <ialberro@colmex.mx>.

INTRODUCCIÓN

La administración pública mexicana ha experimentado cambios a lo largo de las últimas décadas. El modelo económico adoptado por los gobernantes del país fue al principio el principal determinante de la estructura, el tamaño y el presupuesto de la burocracia y el sector paraestatal del país. En ocasiones, cuando el modelo económico en boga era más intervencionista y se concebía al Estado como el promotor y el director de la economía, el aparato administrativo se expandió considerablemente. En fechas más recientes, se planteó la necesidad de desregular la economía y ampliar el papel del libre mercado, a la par de una disminución de la interferencia del Estado en la economía. A partir de los años noventa, los cambios en la administración pública paulatinamente empezaron a responder a una transformación política democratizadora. En particular, desde el gobierno del presidente Zedillo se observa una clara intención por hacer más transparente la administración, más cercana a las necesidades de la población y con mayor capacidad de rendir cuentas.

Este capítulo busca resumir de manera cronológica y temática los cambios más sobresalientes de la administración pública a partir de la consolidación del Estado posrevolucionario, con especial énfasis en el periodo que abarca desde la década de los ochenta hasta nuestros días. Como ya se mencionó, se identificaron tres periodos claramente discernibles que se emplean para enmarcar este ensayo: 1) la administración pública como vehículo de desarrollo económico, 2) la adopción del modelo de mercado y disminución del papel promotor y director del Estado, 3) finalmente, el periodo de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos mediante la promoción de la transparencia, el énfasis en aspectos de moralidad pública y la rendición de cuentas en la administración pública.

A lo largo del periodo estudiado, que abarca desde principios del siglo xx pero se enfoca de manera más puntual en las décadas más recientes, se han hecho cambios en la administración pública federal en cada periodo; sin embargo, en muchos casos, los cambios han sido de forma pero no de fondo y responden únicamente a la necesidad de personalizar una forma de gobernar. Este fenómeno resulta entendible, puesto que cada presidente ha buscado tener un modelo de desarrollo particular al cual corresponde un brazo administrativo.

Descripción general de la administración pública federal

Definición de la administración pública federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula en su artículo 1º que “la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Asimismo, en el artículo 2º de dicha ley se establece que “en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: 1] Secretarías de Estado; 2] Departamentos Administrativos y 3] Consejería Jurídica”. Finalmente, el artículo 3º establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: 1] organismos descentralizados; 2] empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y 3] fideicomisos.

La consolidación institucional

En 1925 se fundó el Banco de México, cuya función principal era controlar la emisión de la masa monetaria y procurar la estabilidad económica del país. Éste sería quizá uno de los primeros pasos en la expansión del proyecto desarrollador que emprendió en el siglo xx el Estado mexicano. Posteriormente, entre 1930 y 1950 se consolidaron las instituciones públicas que influirían en el desarrollo económico y social de un proyecto de Estado de bienestar. Así, en los años treinta se crearon instituciones que permitirían la intervención del Estado en múltiples ámbitos de la vida política, económica y social. En materia de energía, se consolidó Petróleos Mexicanos, así como la Comisión Federal de Electri-

cidad; ambas empresas tendrían un control prácticamente monopolístico de la energía del país. Por otro lado, se establecieron instituciones que manejarían el sistema financiero y crediticio, como Nacional Financiera, un banco de desarrollo para las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), el cual otorga financiamiento y asistencia técnica para proyectos de infraestructura o servicios.

Para atender el mundo agrícola se fundó el Departamento Agrario. También incursionó el Estado en el ámbito del transporte, con la fundación de Aeronaves de México y Ferrocarriles Nacionales de México. En el espacio educativo y cultural destacan la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

En la década de los cuarenta, los esfuerzos se enfocaron de manera primordial en el sector salud y social, para lo cual se crearon el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los Institutos Nacionales de Salud, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Hospital Infantil de México, así como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta se expandió la protección de los trabajadores en general y del Estado en particular, por lo cual se estableció el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se inauguraron el Centro Médico Nacional del IMSS y el Instituto Nacional de la Vivienda. En el ámbito cultural y educativo destacan el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Nacional de la Juventud, así como la incorporación del libro de texto gratuito y el Canal 11 de televisión, entre otros.

Este breve recuento nos permite valorar la extensión de la participación del Estado en la vida económica, social y cultural de los mexicanos a lo largo de las décadas previamente descritas. No cabe duda de que el Estado se convierte en esa época en el actor principal de la sociedad y su participación se deja sentir en un sinnúmero de ámbitos, que abarcan desde el desarrollo artístico y cultural hasta el sector energético. En este capítulo se pretende explicar la evolución de la administración pública en el marco del debate económico sobre el papel del Estado, desde planeador y director de la economía hasta la función que le confiere la teoría económica liberal como “*bird watch*” u ojo vigilante, promotor de los mercados.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO VEHÍCULO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

En las décadas de los sesenta y setenta, el modelo económico mexicano se respaldaba en la intervención directa del Estado como planificador de la economía y promotor del desarrollo económico y del bienestar social. Esta corriente de pensamiento era predominante en esa época en la mayoría de los países del mundo. En Europa y Estados Unidos, el Estado estaba directamente involucrado en producir bienes y servicios, promover ciertos sectores económicos, subsidiar bienes y establecer precios. La intervención estatal en los mercados se podía percibir en todos los ámbitos, desde el transporte aéreo hasta la extracción de carbón. Es en el marco de esta visión que la administración pública mexicana se concibe como conductora del desarrollo económico.

A finales de los sesenta y principios de los setenta, el Estado fue incrementando su control sobre la economía mexicana. Aunado al gasto directo de las secretarías, el gobierno destinaba un porcentaje importante de su presupuesto al sector paraestatal, el cual representaba el brazo operativo de la intervención en la economía (Skidmore y Smith, 2001; Wilkie, 1985). La siguiente sección provee información con respecto al gasto del sector público y el sector paraestatal que corrobora el patrón descrito.

Evolución del gasto del sector público

Desde 1929 y hasta los años ochenta, el crecimiento del PIB en México ha sido de más de 14 veces en términos reales. A la par se observó un crecimiento acelerado del gasto del gobierno central como porcentaje del PIB. Si sumamos también el gasto del sector paraestatal, observamos que durante el gobierno del presidente López Mateos el gasto total de los dos sectores ascendió a 24% del PIB. En el sexenio de Echeverría, esta cifra alcanzó 31% y, finalmente, en la época de López Portillo fue equivalente a poco más de 50% del PIB; es decir, la mitad de la riqueza nacional era destinada a la administración pública (cuadro 2.1).

De manera más específica, el cuadro 2.2 nos permite apreciar el incremento sustancial del gasto bruto en el sector paraestatal como porcentaje del PIB en los diferentes sexenios a partir de 1940. Mientras que durante el sexenio de Cárdenas se destinó poco más de 7% del PIB al sector paraestatal, el gobierno de López Portillo asignó más de 22% del PIB para este propósito.

Cuadro 2.1. Gasto bruto del gobierno central
como porcentaje del PIB

<i>Años</i>	<i>Presidente</i>	<i>Porcentaje</i>
1900-1911	Díaz	3.9
1912-1920	Era de confusión	—
1921-1924	Obregón	5
1925-1928	Calles	5.9
1929	Portes Gil	5.7
1930-1932	Ortiz Rubio	6
1933-1934	Rodríguez	6.5
1935-1940	Cárdenas	7.4
1941-1946	Ávila Camacho	8.3
1947-1952	Alemán	8.9
1953-1958	Ruiz Cortines	9.9
1959-1964	López Mateos	11.1
1965-1970	Díaz Ordaz	12.2
1971-1976	Echeverría	15.9
1976-1982	López Portillo	26.9

Fuente: Wilkie, 1985.

En 1965 se creó una comisión de administración pública dependiente de la Secretaría de la Presidencia, cuyo objetivo era “determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social con justicia social; b) introducir técnicas de organización administrativa que resultaran convenientes para alcanzar el objetivo anterior; y c) lograr la mejor preparación del personal gubernamental” (Carrillo y Campero, 2005: 20).

Durante el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970), también conocido como el “periodo del desarrollo estabilizador”, se creó una comisión de administración pública para llevar a cabo una reforma administrativa, en particular en el sector paraestatal, el cual había crecido de una manera desmesurada. Posteriormente, en el periodo de desarrollo compartido durante el cual gobernó el presidente Echeverría (1970-1976), se observó nuevamente una expansión desordenada del sector paraestatal que respondía a la necesidad de contener el desempleo rampante. A la par, se observó la conversión de los departamentos de Asuntos Agrarios y Turismo en secretarías de Estado como estrategia de promoción del desarrollo económico. Al comienzo del mandato de López Portillo (1976-1982) se promulgó una nue-

Cuadro 2.2. Gasto bruto en el sector paraestatal, en cada presidencia, como porcentaje del PIB

<i>Años</i>	<i>Presidente</i>	<i>Porcentaje</i>
1940	Cárdenas	7.2
1946	Ávila Camacho	4.7
1952	Alemán	6
1958	Ruiz Cortines	7.6
1965-1970	Díaz Ordaz	11.7
1971-1976	Echeverría	15.4
1976-1982	López Portillo	22.6

Fuente: Wilkie, 1985.

va Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluyó a la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Lo novedoso fue la incorporación del sector paraestatal como parte de la administración pública federal y, por ende, la sujeción de ese sector a dicha regulación.

También cabe resaltar la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la desaparición de la Secretaría de la Presidencia y la inclusión de las cuestiones de asentamientos humanos en la Secretaría de Obras Públicas (Döring y Hernández, 1994). En esa época resultaba claro que el Estado se consideraba un actor fundamental en la planeación del desarrollo económico del país. Posteriormente, durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), la reforma administrativa radicaba en promover que la administración pública se convirtiera en un eficaz instrumento para el desarrollo económico y social con justicia del país (López Portillo, 1979).

LA ADOPCIÓN DE UN MODELO DE MERCADO,
LA DISMINUCIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO
Y EL ADELGAZAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La economía de mercado y la reforma gerencial

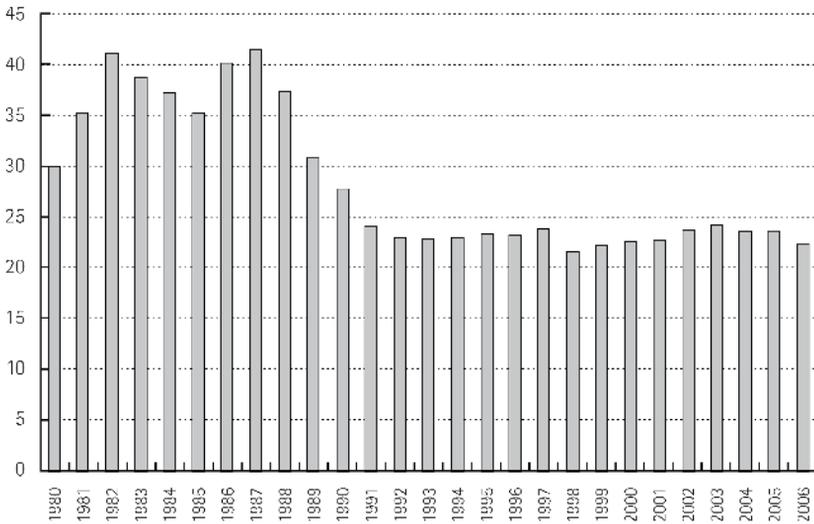
A partir de la década de los ochenta hay un cambio importante en la visión del papel que debe desempeñar el Estado en la economía. Siguiendo principios propios de la teoría clásica, se plantea que el Estado debe dejar actuar libremente a los mecanismos de mercado y mantener únicamente

funciones básicas, como la de regulación, de tal modo que las transacciones de mercado puedan llevarse a cabo plenamente. El Estado ya no funge como actor directamente involucrado en las labores de planificador e impulsor del desarrollo económico. La convicción de que el Estado tenía que mantener un presupuesto equilibrado y ser responsable fiscalmente condujo al desmantelamiento del Estado de bienestar. En este nuevo orden económico, la iniciativa privada tendría que proveer de “manera competitiva” muchos de los bienes y servicios de la economía. El ascenso al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos fue una franca señal de que el modelo económico intervencionista estaba siendo fuertemente cuestionado y se vivían nuevos tiempos económicos.

Ante la imperante necesidad de resolver una profunda crisis económica y la certeza por parte de un grupo de políticos de que las tendencias internacionales en materia de política económica representaban una opción viable, México adoptó una primera generación de reformas durante la década de los ochenta. Cabe destacar: 1] las políticas de ajuste; 2] el fortalecimiento de la disciplina fiscal; 3] la apertura externa de los mercados; 4] la privatización de un gran número de industrias previamente en manos del gobierno, y 5] la desregulación (Uvalle, 2005). Para ello, la administración pública federal en México fue sometida a la reforma de gerencia pública. Tal como argumenta Alejandro Carillo, “la revolución gerencial básicamente se enfocó a la reestructura del sector público y de la administración pública con estrategias de mercado basadas en el racionalismo económico” (Carillo, 2004).

Los cambios en el presupuesto asignado al sector público claramente reflejan la nueva percepción que se tenía del papel del Estado. Así, mientras que en 1982, si bien ya se había iniciado una serie de medidas que disminuían el papel del Estado y consolidaban la fortaleza de los mercados, el gasto en el sector público representaba más de 40% del producto neto bruto (PNB). En contraste, a principios del siglo XXI, el gasto en el sector público como porcentaje del PNB era menor a 25%. Estos cambios se observan en la gráfica 2.1.

La Presidencia de De la Madrid (1982-1988), en la que se promovió el desarrollo sustentable y la simplificación administrativa, es un buen caso de análisis para entender la boga de liberalización económica del país. Poco antes de la toma de posesión de De la Madrid, la economía mexicana sufrió una crisis financiera severa. El país ya no contaba con los recursos suficien-



Fuente: Cejudo, 2007.

Gráfica 2.1. Gasto del sector público como porcentaje del PIB.

tes para pagar su deuda externa, la cual ascendía a más de 80 000 millones de dólares. La comunidad internacional, alarmada por la moratoria declarada por México, temía que otros países deudores siguieran el ejemplo de éste y dejaran de pagar, lo cual pondría en riesgo el sistema bancario y financiero internacional.

Ante tal escenario, el gobierno estadounidense, junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI), creó un paquete de rescate de la economía mexicana, la cual en los últimos años se había vuelto desmesuradamente dependiente de los ingresos provenientes del petróleo. Sin embargo, dicho rescate tendría un precio y el gobierno de De la Madrid se vio forzado a adoptar medidas de austeridad económica, como el control inflacionario, la disminución de las barreras arancelarias y la reducción de los subsidios del Estado a diferentes sectores industriales y sociales, entre otros. Dichas medidas de austeridad indujeron una recesión económica severa durante el periodo de ajuste.

Desde la perspectiva de la administración pública, se redujo el tamaño de la administración centralizada y el sector paraestatal decreció de 1 155 entidades en 1982 a 412 en 1988 (Carrillo y Campero, 2005). Específicamente, se creó la Secretaría de la Contraloría General, cuyas funciones pri-

mordiales consistían en establecer las políticas y directrices que aseguren el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros, humanos y materiales y la segunda, vigilar y supervisar que los servidores públicos cumplan con las obligaciones inherentes a su empleo, cargo o comisión atendiendo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el ejercicio de la función pública. Aunado a la creación de dicha secretaría se modificaron otras tres: la de Patrimonio y Fomento Industrial se convirtió en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transformó en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Döring y Hernández, 1994).

Debido a las crecientes dificultades económicas que estaba experimentado el país, en diciembre de 1987 Miguel de la Madrid convoca a las diferentes partes, incluyendo los obreros, los campesinos y los empresarios, a firmar el Pacto de Solidaridad Económica, por medio del cual diferentes sectores se comprometían a seguir políticas de austeridad que implicarían sacrificios y esfuerzos por parte de todos. En su discurso, el presidente De la Madrid recalcó que:

El Gobierno acepta también restringir su propia actividad; acepta restringir todavía más el gasto público; acepta seguir racionalizando el tamaño del sector público y continuar la política de liquidaciones, quiebras o fusiones o ventas de empresas no estratégicas ni prioritarias. Para el Gobierno también es duro bajar sus propios programas, ya que son programas destinados a servicios públicos y a la ampliación de la infraestructura física e industrial del país (De la Madrid, 1987: 1).

Durante el mandato del presidente De la Madrid también se enfatizó la importancia de la moralidad en el desempeño de la función pública, motivo por el cual se creó la Secretaría de la Contraloría General de la República y se destacó la relevancia de la simplificación administrativa como mecanismo de mejora de la función pública.

En los años noventa, los organismos financieros internacionales adquirieron un papel fundamental al convertirse en los principales delineadores de la política económica global. El listado de políticas económicas formuladas por dichas instituciones fue denominado el “Consenso de Washington” y consistía en los siguientes puntos clave: disciplina fiscal, reordenamiento

de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y establecimiento claro y puntual de los derechos de propiedad.

En este contexto, la tendencia hacia una economía de mercado se acentuó durante la época en que gobernó Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Algunas de estas transformaciones significativas ocurrieron en el ámbito de las finanzas, tal como sucedió con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones se integraron en el marco del quehacer de la Secretaría de Hacienda, y la autonomía del Banco de México, la cual sirvió para enviar un mensaje muy claro del compromiso del gobierno mexicano con la economía de mercado. Esta última decisión legal también implicaba el establecimiento de un candado contra el gasto inflacionario de los gobiernos (Ortiz, 1994). Cabe señalar que, en ese sexenio, el sector paraestatal sufrió un cambio importante y se redujo sustancialmente de 412 entidades a 219. Muchas de estas empresas recientemente privatizadas eran importantes en sectores clave de la economía, como aeronáutica, metalúrgica, telecomunicaciones y el sector financiero. Salinas emprendió dos proyectos importantes durante su mandato: la estabilización macroeconómica del país y la “Reforma de Estado”, que implicó implementar un nuevo modelo, denominado “liberalismo social” (Méndez, 1994). Ante el desmantelamiento del arreglo corporativista, Salinas creó un mecanismo de cooptación por medio del Programa Solidaridad, el cual proveía a las comunidades mejor organizadas con recursos para bienes públicos.

De acuerdo con Cejudo, los cambios en el tamaño del Estado y el papel que el mismo desempeñaba en la economía fueron primordialmente producto de dos procesos (Cejudo, 2007): por un lado, las decisiones de reforma en materia de política económica y, por otro, la adaptación gradual a los cambios en las condiciones económicas nacionales e internacionales. Los cambios observados en materia económica no son atribuibles exclusivamente a una de las dos causas (Cejudo, 2007). En el gobierno de Salinas, y a raíz de la falta de legitimidad de la elección con la que alcanzó la Presidencia en 1988, la presión para hacer autónomo y transparente el proceso electoral fue creciendo. Así, en 1990, producto de una serie de reformas legales, se constituyó el Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano autónomo encargado de coordinar y supervisar las elecciones. Este paso representó sin lugar a dudas un gran avance en el proceso de democratización del país.

HACIA UN ACERCAMIENTO ENTRE CIUDADANOS Y ESTADO: TRANSPARENCIA, MORALIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En los gobiernos siguientes se reveló una vez más la preocupación por la transparencia en el ejercicio de la función pública y la ética en el desempeño de la misma. Así, se observa una segunda generación de reformas que buscaron: 1] el fortalecimiento de la rendición de cuentas, 2] un mejor acceso a la información, 3] la profesionalización del servicio público mediante la consolidación del servicio de carrera, 4] el combate a la corrupción y, finalmente, 5] la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, así como de los programas de gobierno (Uvalle, 2005).

El contexto político resulta de particular importancia para entender el proceso de transformación de la administración pública federal en los años ochenta y noventa. El país experimentaba una competencia política creciente en la cual los partidos de oposición estaban logrando contender de manera real contra el poder hegemónico del que había gozado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante muchas décadas (Loaeza, 1994; Díaz Cayeros y Magaloni, 2001). En 1988, el Partido Acción Nacional (PAN) logró la victoria en la contienda por la gubernatura del estado de Baja California, mientras que en 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta de la que gozaba en la Cámara de Diputados y en el gobierno de la Ciudad de México. Finalmente, en el año 2000, Vicente Fox del PAN consiguió ganar la Presidencia en una elección relativamente reñida. El proceso democratizador trajo consigo mayor información y denuncias públicas de los actos de corrupción y abusos del poder, lo que provocó mayor descontento de la ciudadanía. Tal como lo menciona José Luis Méndez, en México ha existido “un importante déficit de legitimidad proveniente de la falta de confianza del ciudadano común en la política, en los partidos y en la gestión pública en general”, que revelan las encuestas de opinión pública (Méndez, 1994: 188).

Asimismo, el objetivo primordial de las reformas administrativas llevadas a cabo era recobrar la confianza ciudadana en las instituciones administrativas, acortar la marcada distancia entre Estado y sociedad, así como aminsonar el escepticismo de los ciudadanos respecto a los órganos de gobierno y estimular de manera más clara los límites de la actividad del Estado (Uvalle, 2005). El gobierno de Zedillo (1997-2000) le atribuyó particular importancia a la modernización de la administración pública, con miras a fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y a combatir la corrupción y la impunidad prevalecientes en el sector público mexicano.

Para ello presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), el cual promovió en particular: 1) la participación y atención ciudadana, 2) la descentralización y desconcentración administrativa, 3) la profesionalización y promoción del comportamiento ético del servidor público, y 4) la medición y evaluación de la gestión pública. El Promap se convirtió en un proyecto clave del periodo zedillista. En el programa propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se enfatizó la necesidad de transformar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que efectivamente ejerciera su función de supervisión. Para fines prácticos se modificó el nombre y la entidad quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

En el contexto de la tarea modernizadora se identifican varios ejes fundamentales. En primera instancia se promovió la descentralización administrativa, así como la profesionalización de los servidores públicos mediante el establecimiento de un servicio profesional de carrera que permitiría aprovechar el capital humano de los servidores públicos adquirido a lo largo de sus años de experiencia. Para alcanzar este objetivo se promovió la actualización tecnológica de los servidores públicos, el establecimiento de un código de ética del servidor público y el compromiso expreso por parte de dichos funcionarios de mejorar el servicio proporcionado a la sociedad. Finalmente, se procuró modernizar la gestión pública al consolidar la medición del desempeño y la rendición de cuentas con el fin de asociar el cumplimiento de las demandas sociales respecto de la provisión de servicios públicos y evaluar el impacto de los programas sociales implementados por el gobierno.

Tal como lo menciona María del Carmen Pardo (2003), en el caso del gobierno de Zedillo, “lo novedoso estaría entonces en la propuesta de introducir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance, a partir de la definición de indicadores de desempeño y de la posibilidad de rendir cuentas, así como en el establecimiento de un servicio profesional de carrera” (Pardo, 2003: 194). La autora también menciona que, en términos generales, los resultados de este proceso de modernización no alcanzaron las expectativas generales, pero hubo ciertos méritos, y concluye que:

Si bien se reconoce el Promap como un mejor punto de partida, sus resultados finalmente quedaron, como anteriormente los de otros programas, subordinados en relación con otras prioridades, así como sujetos a la solución de los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del gobierno federal en México (Pardo, 2003: 214).

La Presidencia de Vicente Fox, retomó la idea de una administración pública bien definida, organizada y afín a los intereses y necesidades de la población y de las organizaciones sociales, tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

...la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001).

El diagnóstico de los problemas de la administración pública era complejo y multifacético. En términos generales, existía un problema de definición de las prioridades en materia de política pública, producto de problemas de planeación estratégica y de evaluación tanto de programas de gobierno como de política pública en general. Por otra parte, se identificaron muchos excesos en materia de regulación en la administración pública. La organización de la misma también tendía a ser muy jerárquica, lo que no facilitaba la comunicación y por ende el buen funcionamiento de las entidades públicas. Aunado a ello, se recaló el problema de la poca coordinación interinstitucional, así como el desarrollo limitado de capital humano entre los trabajadores de la administración pública. Finalmente, las dificultades notorias en el proceso de negociación con los sindicatos constituían otro obstáculo adicional.

Todos estos problemas claramente mermaban el quehacer de la administración pública y los resultados que se podían alcanzar en términos de mejoras para la población y de efectividad de las políticas públicas. Desgraciadamente, las medidas adoptadas por el nuevo gobierno de Vicente Fox resultaban más de forma que de fondo y no permitieron la transformación que tanto necesitaba el sector público. Como plantea María del Carmen Pardo en *La gerencialización de la administración pública*:

...las propuestas de modernización administrativa del gobierno de Vicente Fox, si bien tuvieron como componente característico la introducción de téc-

nicas de gerencia privada, ofrecieron también propuestas más cercanas a la continuidad de lo que se venía haciendo particularmente respecto al anterior gobierno priista, que reformas de largo alcance, que hubieran podido acompañar el cambio social generado de la expectativa de alternancia y ofrecido tanto en la campaña electoral, como en las propuestas iniciales, bajo el membrete de el gobierno del cambio (Pardo, 2008).

La Agenda de Buen Gobierno (AGB) fue sin lugar a dudas cardinal en el gobierno del presidente Fox. Dicha agenda se llevó a cabo por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OIG) —la cual dependía directamente del Ejecutivo. Los planteamientos de la AGB pueden resumirse en seis áreas fundamentales: tres que atañen los procesos y tres enfocadas a la mejora de resultados. Primero, se estableció la necesidad de que el gobierno gaste menos, de tal modo que las dependencias logren alcanzar mejores resultados con un presupuesto menor. Segundo, se buscó la mejora en la calidad del gobierno para poder cumplir e incluso superar las expectativas de los ciudadanos. Tercero, se pretendió profesionalizar el gobierno atrayendo y reteniendo a los mejores funcionarios por medio del establecimiento del servicio profesional de carrera en las entidades públicas. El servicio profesional de carrera permitiría seleccionar a los mejores candidatos para la administración pública y establecer un crecimiento escalonado dentro de la estructura que respondiera a las capacidades demostradas por los funcionarios. El objetivo primordial era crear un cuerpo de especialistas dentro de la administración cuya experiencia y conocimiento aseguraran la continuidad institucional y un mejor manejo de las funciones de la misma. Cuarto, se procuró digitalizar al gobierno, de manera que los ciudadanos tuvieran fácil y rápido acceso a la información y a los servicios públicos disponibles. Quinto, se buscó desregular al gobierno para disminuir la carga burocrática para los ciudadanos al momento de llevar a cabo un trámite. Finalmente, se estableció la necesidad de tener un gobierno honesto y transparente capaz de inspirar confianza en los ciudadanos.

Al mismo tiempo, fue encomendado a la Secretaría de la Función Pública el Sistema de Evaluación y de Metas Presidenciales, el cual consistía en promover que los titulares de las entidades gubernamentales plantearan anualmente sus objetivos en conjunto con el presidente. Esta medida enfrentó muchas dificultades, ya que las propuestas antes mencionadas tenían objetivos distintos, lo cual complicó la coordinación al mismo tiempo que disolvió responsabilidades entre los encargados del proceso de moder-

nización. El resultado inevitablemente se vio afectado por la falta de coherencia en el proyecto de la agenda modernizadora y limitó seriamente los alcances de la misma.

En la práctica, se propuso la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las secretarías de Estado, lo que hacía evidente que se rebasaba el marco establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Claramente, esta propuesta era muy controversial ya que además de violentar la estructura normativa, no quedaba claro cuáles serían sus responsabilidades, si sólo serían de coordinación, y si esto fuera así, qué tramo de control le corresponderían a cada una de ellas o si tendrían asignadas atribuciones propias. La manera en que dichas entidades se coordinarían entre sí tampoco quedó bien delineada ni se especificó cómo se financiarían los sueldos de los funcionarios asignados a esas coordinaciones. La motivación principal de las medidas adoptadas por el gobierno del presidente Vicente Fox era recuperar la confianza de los ciudadanos al promover la eficiencia del gobierno, la transparencia y un mejor entendimiento de las necesidades ciudadanas. Desafortunadamente, tanto la mala planeación como la duplicación de funciones con metas diferentes no permitieron alcanzar los objetivos perseguidos.

A fin de contrarrestar la corrupción prevaleciente y la falta notoria de confianza de la ciudadanía, una medida sin lugar a dudas importante fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la promoción en general de una mayor transparencia del quehacer político. El Congreso aprobó, en julio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. La finalidad de este mecanismo era limitar los malos manejos en la administración pública, dándole a los ciudadanos el derecho de obtener información relacionada con prácticamente cualquier actividad gubernamental (López Ayllon, 2004). Esta iniciativa claramente estaba encaminada a recobrar la confianza de los mexicanos y establecer un contrapeso a los posibles abusos por parte de ciertos funcionarios o instituciones.

CONCLUSIONES

En este ensayo se discuten las diferentes fases que ha experimentado la administración pública federal en México y se relacionan estas variaciones con la adopción de distintos modelos económicos que parten de una idea

diferente del papel que debe desempeñar el Estado en la economía. A fin de resumir, se especifican las distintas fases de la siguiente manera:

1] *La administración pública como eje motor del desarrollo* (década de los sesenta y setenta). En este periodo crece el aparato burocrático y se aumenta el presupuesto designado a las entidades paraestatales. La visión fundamental consistía en considerar al Estado y a su brazo ejecutor, la administración pública, como activo promotor del desarrollo económico, para lo cual el Estado producía bienes y servicios y regulaba gran parte de la actividad económica. En dicho periodo, y dada la enorme tarea del Estado, la administración pública experimentó un gran crecimiento, como se probó con los datos presentados en este ensayo. En el clímax de este modelo económico, el aparato burocrático absorbía aproximadamente la mitad del PIB del país. Esta visión de la economía política respondía al consenso internacional, basado en el modelo económico keynesiano, el cual fue muy popular en un sinnúmero de países en esa época.

2] *La revolución gerencial* (década de los ochenta, primordialmente). Desde esta óptica, la administración pública requería la implementación de políticas similares a las políticas económicas para mejorar la eficiencia del sector público. El Estado dejó de ser promotor del desarrollo económico y pasó a ocupar un papel secundario, que consistía en favorecer un entorno en el que floreciera el libre mercado. La idea era que las fuerzas del mercado operaran libremente y sin la intervención de las entidades gubernamentales para así lograr una mejor calidad de vida para los individuos. El Estado ya no tenía que proveer bienes y servicios y se popularizó la idea de la necesidad de desregular la economía. En consecuencia, esos años vieron un fuerte declive en el tamaño y presupuesto de la administración pública.

3] *Democratización de la administración pública* (primordialmente en los años noventa y a partir de 2000). Durante esta fase se observa una clara voluntad por parte de los diferentes gobiernos de hacer consultas populares en las que la ciudadanía pueda expresar sus necesidades específicas y sus descontentos con el desempeño de la actividad de gobierno. Se trata de una búsqueda de mayor transparencia y moralidad en el ejercicio del poder. Este proceso se da primordialmente en el contexto de una mayor competencia electoral y política, en general, en el país y la imperante necesidad de legitimar el quehacer público ante la población, que tiene mayores opciones para seleccionar a sus gobernantes.

Históricamente, los cambios en la administración pública en México y en otros países han respondido a diferentes visiones sobre el papel que tiene el Estado en la economía. Hay momentos históricos clave, como las crisis económicas, las recesiones, las depresiones o incluso periodos bélicos que influyen en el consenso económico y la visión que se tiene del Estado y su función en la economía.

El modelo de Estado intervencionista aparece a raíz de la crisis mundial del 29 y se consolida en la posguerra, en un periodo en el cual los ciudadanos buscan cierta seguridad mínima y el gobierno tiene que proveer empleo, salud y educación, entre otros. Este modelo se convierte en lo que conocemos como el “Estado de bienestar” y mantuvo su popularidad hasta la década de los ochenta, cuando los cambios en los gobiernos de varios países produjeron un cambio de opinión favorable hacia las fuerzas de mercado y un adelgazamiento del Estado. Hoy día, después de un largo periodo de supremacía de este modelo económico y a raíz de la grave crisis económica que afecta al mundo entero, hay una fuerte posibilidad de que los gobiernos recuperen el modelo de Estado promotor del desarrollo económico, así como de productor de un sinnúmero de bienes y servicios a fin de crear empleos y mantenerse alejados de una depresión económica de mayor intensidad. En ese contexto, habrá que esperar para evaluar el efecto de este cambio de percepción en el tamaño, la estructura y las funciones de la administración pública en México. El papel que adopte el Estado en este nuevo contexto económico habrá de definir el futuro de su brazo ejecutor, la administración pública.

REFERENCIAS

- Carrillo Castro, A., 2004. *Génesis y evolución de las dependencias de la administración pública federal*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, A., y G. Campero Cárdenas, 2005. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art4.pdf>>, consultado el 13 de febrero de 2009.
- Cejudo, G.M., 2007. Critical junctures or slow moving processes. The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector, *Revista Chilena de Administración Pública* (10): 5-26.
- de la Madrid, M., 1987. Discurso en la firma del Pacto de Solidaridad, en <[!\[\]\(9ab7a7048e7ffe66d02a7bb66f9623fc_img.jpg\) EL COLEGIO DE MÉXICO !\[\]\(716e57d019371760f43f2150009ea29c_img.jpg\)](http://</p>
</div>
<div data-bbox=)

- www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1987PSC.html, consultado el 3 de enero de 2009.
- Díaz Cayeros, A., y B. Magaloni, 2001. Party dominance and the logic of electoral design, *Journal of Theoretical Politics* 13 (3): 271-293.
- Döring, F., y C.F. Hernández, 1994. *La administración pública de nuestros días, pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal*, en <<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm>>, consultado el 13 de febrero de 2009.
- Loeza, S., 1994. Political liberalization and uncertainty in Mexico, en M.L. Cook, K. Middlebrook y J.M. Horcasitas (eds.), *The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. San Diego, University of California Press, pp. 105-123.
- López-Ayllón, S., 2004. La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo federal, en H. Concha, S. López Ayllón y L. Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, UNAM.
- López Portillo, J., 1979. *Tercer Informe de Gobierno*. México, Talleres Gráficos de la Nación.
- Méndez, J.L., 1994. La reforma del Estado en México: alcances y límites, *Gestión y Política Pública* III (1): 185-226.
- Ortiz Martínez, G., 1994. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M.C., 2003. La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?, *Foro Internacional* (43): 192-214.
- Pardo, M.C., 2008. La gerencialización de la administración pública, *Foro Internacional* XLVII (4): 895-925.
- Presidencia de la República, 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=1165>>, consultado el 13 de febrero de 2009.
- Skidmore, T., y P. Smith, 2005. *Modern Latin America*, 5ª ed. Oxford, Oxford University Press.
- Uvalle, R., 2005. *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Wilkie, J.W., 1985. The dramatic growth of Mexico's economy and the rise of the statist government budgetary power, 1910-1982, *The Mexican Forum* 5 (4): 33-40.

3
LA PLANEACIÓN, EL PRESUPUESTO
Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Pedro Vásquez Colmenares G.**

CONTENIDO

Introducción	106
Antecedentes	106
El alcance real de la planeación y su evolución hasta hoy	110
Para el Congreso, el PND no es vinculatorio, 110; Estamos en los albores de la verdadera evaluación del desempeño gubernamental, 113; Falta de claridad en las funciones del Ejecutivo y el Congreso, 114	
El PND: cinco intentos fallidos de guiarnos hacia el futuro	116
El desincentivo a planear	118
La <i>Visión 2030</i>	120
La ruta para el futuro	123
Cambio estructural del Sistema de Planeación Democrática, 123; Creación del Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas como organismo público autónomo, con carácter de instancia superior técnico-consultiva en el proceso de planeación pública nacional, 136	
Conclusiones	140
Referencias	141

* Director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: <pvvasquezc@gmail.com>.

INTRODUCCIÓN

La intención de este capítulo es explicar por qué la planeación pública no es ahora el instrumento rector del desarrollo, por qué las políticas públicas no tienen sustento de largo plazo y, sobre todo, por qué la sociedad no se ve reflejada en la planeación del futuro del país y todos carecemos de un verdadero modelo de desarrollo nacional.

ANTECEDENTES

Desde hace más de 70 años, México cuenta con ordenamientos legales relacionados con la planeación, por lo que este tema no es nuevo en el contexto nacional. La Ley sobre Planeación General de la República de 1930 daba origen a una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material del país “de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras” (DOF, 1930).

El primer plan sexenal para el período 1934-1940 proporcionó una visión de cambio en su momento, debido a que estableció los objetivos y la acción del gobierno. Este plan incorporó el concepto de desarrollo económico, poniendo énfasis en superar las difíciles condiciones del sector externo. También partió de un amplio diagnóstico del sector agrario y educativo.

En las últimas décadas, las condiciones económicas adversas han sido un detonante para impulsar los esfuerzos institucionales dirigidos a lograr un proceso de planeación más ordenado, que dé dirección y coherencia al quehacer público y establezca prioridades conjuntamente con los sectores social y privado, dentro de una perspectiva amplia del desarrollo para el financiamiento de las políticas públicas.

Por ello, el concepto de planeación pública ha evolucionado en el sentido de que una planeación efectiva y realista debe reconocer las restricciones de tiempo y de recursos para enfrentar la crisis. Como consecuencia de lo anterior, a principios de los años ochenta se elevó a rango constitucional la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual no implicaba nuevas estructuras burocráticas, sino integrar en forma

coherente los diversos componentes de planeación que a lo largo de la historia del país se fueron creando.

Se realizaron las modificaciones constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28 (DOF, 1983a), y se promulgó de la Ley de Planeación (DOF, 1983b), que abrogó la de 1930. Estas acciones establecieron el marco jurídico para intentar insertar la planeación pública en un sistema dinámico cuya consecuencia fue la formulación en 1983 del primer Plan Nacional de Desarrollo (PND), como parte integrante del recién creado SNPD.

Se formularon diversos programas nacionales de acuerdo con una visión sectorial de la administración pública, con un horizonte, al igual que el PND, de mediano plazo. Se realizaron los primeros intentos institucionalizados por establecer programas operativos anuales, a partir de los cuales se integró el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya pretensión era ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas nacionales (hoy sectoriales).

En este contexto, *un primer problema de este diseño institucional es la sexenalidad*, debido a que se definen reglas para la planeación a seis años y, sin embargo, el ejercicio del gasto, su seguimiento, las auditorías y la evaluación de programas se realiza, por mandato de ley, en forma anual, por lo que las instituciones y los servidores públicos sólo tienen incentivos para rendir cuentas de los últimos 12 meses y por ello un horizonte mayor tiene sólo un ángulo retórico que se expresa en informes que no tienen la fuerza de documentos como la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, que rinde el Poder Ejecutivo federal al Congreso de la Unión al término de cada ejercicio fiscal.

Algunos estados de la Federación, como Baja California, Chiapas, Hidalgo, México, Nayarit, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, han promulgado leyes de planeación local, bases incipientes de todo un proceso de planeación en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, las condiciones económicas, administrativas y presupuestales, tanto de la Federación como locales y municipales, han provocado puntos de partida sumamente distintos.

Con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades), en la década de los ochenta se establecieron los mecanismos mínimos de coordinación entre la Federación y los estados. Si bien se conceptualizaron de manera novedosa y viable, el esquema de los Coplades no logró ganar fuerza a lo largo del tiempo. Derivados básicamente de la Ley de Planeación, los ordenamientos de planeación de las entidades federativas señalan que sus Coplades inducirán la coordinación del estado y sus municipios con las dependencias y entidades de la Federación. Sin embargo, hoy

sabemos que desafortunadamente hay pocos planes locales y microrregionales eficientes y duraderos.

Por otro lado, la coordinación entre los estados y sus municipios se da generalmente mediante una negociación político-presupuestaria y, al pasar al siguiente nivel, los intereses de los aparatos burocráticos y políticos, tanto de la entidad federativa en cuestión como de la Federación, son los que prevalecen, más en una lógica meramente de presupuesto anual que de un interés de desarrollo regional estable y de largo plazo, como componente fundamental del desarrollo nacional.

Por ello, un *segundo problema que enfrenta el sistema de planeación pública se relaciona con la desarticulación entre los tres órdenes de gobierno*. En pleno siglo XXI, los esquemas de planeación local no están alineados a la visión nacional que define el PND; en la práctica sólo se interconectan los esfuerzos que determina la Federación y que están asociados a recursos que se trasladarán a las entidades federativas o los municipios. El diseño de la planeación local, sus objetivos y estrategias no necesariamente son congruentes o concretan las líneas del PND.

Un aspecto importante que recoge el SNPD es el tema de la participación social en forma institucionalizada, el cual se da a partir del supuesto de que la planeación democrática se basa en el conocimiento de la opinión de la ciudadanía. La participación y el respaldo sociales en la definición del quehacer gubernamental deben ser condición previa para la toma de decisiones y factores determinantes para la consecución de objetivos y acciones gubernamentales en cada una de las etapas del proceso de planeación.

El SNPD introdujo el concepto de *foros de consulta popular*, que en su momento fueron un mecanismo participativo en la formulación del plan y los programas. Sin embargo, desde entonces estos foros han sido sólo mecanismos rituales, meramente estatutarios, de auscultación de la opinión pública que no necesariamente han buscado incorporar las aspiraciones de la sociedad al PND.

Los escasos mecanismos de participación social son un tercer problema de la planeación pública en el país, debido a que no garantizan que la voz del ciudadano se incorpore al diseño efectivo de las políticas públicas que el régimen establece para lograr ciertos objetivos nacionales. Es una realidad que el ciudadano no se vea reflejado en los planes del gobierno donde se presenta el “país que todos queremos”, por lo que, en términos de planeación, la población no participa y tampoco respalda la ruta.

El tema de la participación social en la vida pública de la nación es igual al dilema del huevo o la gallina. ¿Qué va primero, la decisión de las élites sobre la formación de una conciencia social crítica y el establecimiento de mecanismos funcionales de participación social o el despertar espontáneo —y no siempre pacífico— de la sociedad para exigir a sus gobernantes y los grupos de interés mayores márgenes de representación?

Una discusión fundamental sobre nuestro sistema de planeación nacional de largo plazo es su compatibilidad con un sistema democrático maduro. Nadie puede negar que los países que han logrado definir grandes metas nacionales de largo plazo, en las que sus habitantes creen y por las que todos se esfuerzan como sociedad, son aquellos que más han avanzado en su desarrollo socioeconómico. Sin embargo, hay quienes sostienen que buscar la determinación de grandes metas nacionales, además de ser complejo y riesgoso, es totalmente incompatible con un sistema político democrático en el que los diversos intereses sociales se procesan y resuelven en las instancias político-partidistas y en los decisivos momentos electorales. Un sistema verdaderamente democrático, dicen algunos, por definición no requiere grandes iluminados que identifiquen metas nacionales útiles para todos; esas metas y los medios para alcanzarlas serán procesados natural y eficazmente en el terreno político y decantados y perfeccionados constantemente por la competencia democrática.

Winston Churchill, durante un discurso ante la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947, defendió la democracia calificándola como “un pésimo sistema de gobierno, salvo por todos los demás métodos que han sido probados”. En efecto, es el menos malo, cuando funciona. Pero cuando, como en el caso de México, el sistema democrático es a tal grado inestable, inmaduro e ineficaz para instalar en los puestos de decisiones colectivas a quienes realmente representen a la sociedad y su pluralidad, la democracia no funciona para asegurar el desarrollo del largo plazo.

Sostengo que la ausencia de un régimen genuinamente democrático en México en el siglo xx llevó al régimen dominante a preocuparse únicamente por la estabilidad y el control políticos de corto plazo, sin incentivos ni necesidad de mirar hacia un horizonte de largo plazo. ¿Cuánto más país y cuánto más futuro tendríamos si ya hubiéramos actuado como lo hicieron en su momento los españoles, los coreanos, los chilenos y, más recientemente, los irlandeses, los chinos y muchos países centroeuropeos?

Por eso, en mi opinión, México sí requiere un sistema de planeación pública y participativa mientras existan las deficiencias de un verdadero

sistema democrático. Necesitamos urgentemente un sistema de reglas de actuación para la clase gobernante, de procesamiento de acuerdos para las fuerzas políticas y de estímulo y fuerza para la participación social. Sólo así lograremos más pronto un modelo de país por el que aspiremos y trabajemos. Habrá quienes apunten, no sin razón, que se correría el riesgo de que nuevamente una minoría determine los grandes rumbos nacionales. Sin embargo, debemos intentarlo, pues la alternativa actual de dejar el futuro del país sólo a la decisión de la clase política es mucho peor.

EL ALCANCE REAL DE LA PLANEACIÓN Y SU EVOLUCIÓN HASTA HOY

Hemos señalado algunas serias deficiencias en el diseño del SNPD. A continuación se detallan ciertos aspectos relevantes de la arquitectura jurídico-funcional del SNPD que lo hace imperfecto, incompleto, ineficaz e insuficiente para coadyuvar a modelar en los hechos un auténtico proyecto de desarrollo nacional.

Para el Congreso, el PND no es vinculatorio

En nuestra Carta Magna, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de planeación, mientras que planear, de acuerdo con la estructura jurídica vigente, corresponde específicamente al presidente de la República.

Lo anterior significa que, por mandato legal, el Legislativo le otorga facultades al Ejecutivo para planear a mediano plazo; sin embargo, en los hechos, podemos observar que los instrumentos más importantes de nuestro sistema de planeación vigente son, como lo he mencionado, tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales en cada ejercicio deben ser discutidos y, por ello, dada la correlación de fuerzas existentes, son sometidos a grandes presiones políticas que desbordan el criterio y análisis técnico y en consecuencia ocasionan fuertes impactos en los objetivos originalmente planeados.

Es muy importante destacar que el presupuesto puede ser modificado por la Cámara de Diputados. Esta afirmación y definición constitucional pone de manifiesto con gran claridad que *el PND no es vinculatorio para las*

cámaras del Congreso federal, debido a que la definición de los compromisos establecidos mediante el Plan Nacional de Desarrollo sólo es responsabilidad del Ejecutivo. Lo anterior significa que los diputados federales pueden modificar el presupuesto, como es su facultad, sin llevar a cuentas la responsabilidad de las metas sexenales ya establecidas en el PND.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo no le genera obligaciones específicas al Congreso, ni siquiera en su formulación, por lo que es necesario corresponsabilizar a los Poderes de la Unión en los mecanismos de integración del PND, dándoles capacidad para que los diputados y senadores estén obligados a rendir cuentas del país que entregan derivado de su gestión, como copartícipes de los objetivos nacionales expresados en todo un plan nacional, con independencia de que su periodo constitucional sea sólo de tres años. Precisamente ahí está el área de oportunidad que fortalecería la especialización de quienes ejerzan un puesto de representación popular en las cámaras.

Lamentablemente, a estas limitaciones estructurales se han sumado diversas prácticas e inercias burocráticas que han lesionado los alcances del sistema. El SNPD ha venido ajustándose en algunos de sus instrumentos y, sin embargo, sigue desempeñando un papel discursivo en los procesos de diseño de las políticas públicas. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son, hoy por hoy, los instrumentos más importantes de nuestro sistema de planeación pública, razón por la que predomina una visión de muy corto plazo de lo que debemos realizar y esperamos para el país.

A más de dos décadas de operación del SNPD, los preceptos constitucionales que lo sustentan han permanecido estáticos y la legislación secundaria se ha estancado en el esquema original que guía las etapas de la planeación de acuerdo con los conceptos de formulación, instrumentación, control y evaluación de las políticas y gestión gubernamentales.

Tuvieron que pasar más de 23 años para que se modernizaran las normas jurídicas del presupuesto como parte del SNPD, mediante la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006 (LFP-RH), la cual sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La LFP-RH tiene por objeto reglamentar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cuenta de la hacienda pública federal, las retribuciones a los servidores públicos, así como cuidar que no se realicen gastos no presupuestados y que el uso de los recursos federales sea eficiente, eficaz y con honradez.

Sin duda, la LFFRH constituye un ordenamiento más moderno, ya que su antecedente inmediato tenía 30 años de vigencia. En ella se incorporan temas fundamentales para las finanzas públicas federales que se refieren al equilibrio y programación del gasto, la incorporación de herramientas de medición de la gestión pública, principalmente del uso de indicadores asociados a un marco estratégico que permitan identificar la evolución de los programas y la disposición para crear todo un sistema de evaluación del desempeño orientado a resultados.

Sin embargo, el proceso de negociación político-legislativo no permitió que esta nueva ley abordara estructuralmente temas clave de la gestión pública, como la evaluación del impacto de programas y sus correspondientes incentivos al desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos federales en los tres órdenes de gobierno o nuevos mecanismos para formular de manera más eficiente el presupuesto y facilitar su ejercicio plurianual.

Lo anterior ha venido a debilitar la etapa de evaluación del SNPD. Ante definiciones estratégicas débiles por falta de visión de largo plazo, carencia de integralidad en las políticas públicas y de concurrencia de actores, desarticulación de la gestión pública entre los tres órdenes de gobierno, prácticas de distribución discrecional de los recursos en los cuerpos legislativos y una persistente inercia hacia la conceptualización anual del ejercicio público, sólo queda una débil expresión de evaluación de desempeño del aparato gubernamental y las políticas públicas.

En este contexto, la evaluación de las políticas públicas sigue siendo casi nula dentro del proceso de planeación. Sin embargo, puede considerarse que la gran ausente en todo este importante sistema es la sociedad, la cual participa en los foros de consulta para la integración del Plan Nacional de Desarrollo por disposición constitucional y, sobre todo, para que se ejerza una rendición de cuentas vertical (gobierno-sociedad) y sistemática, debido a que hoy esa rendición de cuentas es a petición de parte y está muy fortalecida en forma horizontal (entre los poderes de la Unión), es decir, entre instituciones de la República. Hoy existen algunos esfuerzos que se revisarán más adelante para efectos de evaluación del desempeño.

Sin duda, México cuenta hoy con un marco jurídico más moderno, pero aún insuficiente. La acción pública está todavía muy lejos de ser integral. La actuación de los sectores público, privado y social no se basa en un modelo de país articulado. Algunos ordenamientos, como la LFFRH o la Ley

de Transparencia, muestran signos de modernidad ante una Ley de Planeación que no se actualiza y una directriz constitucional que permanece estática en materia de planeación.

*Estamos en los albores de la verdadera evaluación
del desempeño gubernamental*

Es de mencionarse que en las reformas constitucionales de mayo de 2008 (DOF, 2008a) relativas al tema hacendario se establece la implantación en todos los órdenes de gobierno del presupuesto basado en resultados, en donde ya se comienzan a identificar algunos de los mecanismos de planeación, como la obligatoriedad de evaluar programas de gobierno alineados a los objetivos nacionales. Sin embargo, son temas que están en desarrollo y cuya implantación apenas está siendo diseñada por las autoridades, por lo que en las condiciones actuales puede observarse cierta opacidad en el uso de los recursos públicos.

Mención especial merece la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, dado su carácter independiente. De conformidad con el artículo 79 constitucional, la entidad de fiscalización superior de la Federación en la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fiscalizar los ingresos y egresos federales; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, mediante los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. A partir de la promulgación en mayo de 2009 de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se refuerzan las facultades de fiscalización de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Esta instancia es la conexión interinstitucional entre poderes que refuerza la rendición de cuentas institucional. Su campo de acción se ha venido ampliando de manera gradual, ya que mayoritariamente se revisaba el estado de las finanzas públicas y los asuntos contables y programáticos del gasto y de los ingresos. A pesar de los recientes esfuerzos de su auditor especial de desempeño, todavía no se logran revisar a profundidad

los alcances del PND, los programas sectoriales ni los resultados de la gestión institucional, debido en parte a que el Poder Legislativo no tiene ninguna responsabilidad en la integración del PND. En realidad, los esfuerzos de revisión están focalizados en los objetivos y metas de los presupuestos anuales de la Federación.

Como se ha mencionado, existe un sistema de rendición de cuentas que corre por los cauces institucionales de un poder a otro, y que si bien permite dar seguimiento a las acciones de gobierno, no necesariamente genera los mecanismos de rendición de cuentas y participación de la sociedad en la orientación del país.

En este escenario, los poderes republicanos, además de cumplir con sus funciones, cuentan también con la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente y, entonces, la pregunta lógica sería: ¿quién supervisa a los poderes en una democracia real? Las respuestas son dos, por la vía electoral y por la rendición de cuentas social vertical, pero en nuestro país ambas respuestas presentan complicaciones en su instrumentación (Ugalde, 2002: 28).

Falta de claridad en las funciones del Ejecutivo y el Congreso

Actualmente, la división de los poderes de la Unión opera para la definición del gasto federal y para determinar el financiamiento de las políticas públicas, en donde el Poder Ejecutivo, por facultad constitucional, propone a la Cámara de Diputados un proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado.

En este contexto, la función presupuestaria de la Cámara Baja consiste en examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es muy importante destacar que el PEF, como producto de un decreto de la Cámara de Diputados, carece del carácter formal de la ley, habida cuenta de que su aprobación no se apega al procedimiento de formulación de leyes previsto en el artículo 72 constitucional; empero, su trascendencia es tal que no podrá hacerse pago alguno con cargo al erario federal que no esté comprendido en él, según previene el artículo 126 constitucional.

En el constitucionalismo mexicano, la regulación relativa a la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos ha sido muy genérica y ha dejado sin resolver diversos asuntos, que son atendidos minucio-

samente en constituciones de otros países. El sistema mexicano presenta la particularidad de que, pese a tratarse de un Legislativo bicameral, la facultad de aprobar el presupuesto es exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual deriva de la época en que México adoptó el sistema de asamblea única, entre 1857 y 1874, mientras que en la Constitución de 1824 ambas cámaras del Congreso debían intervenir en la aprobación del presupuesto. Al restablecerse el Senado en 1874, la Cámara de Diputados retuvo para sí la atribución en materia presupuestal.

En este sentido, se han presentado diversas iniciativas en la práctica parlamentaria que exponen la necesidad de replantear la participación de ambas cámaras en la presupuestación,¹ lo cual resulta lógico si se considera que el Senado se ha sustentado teóricamente como el representante de los estados federados y, en consecuencia, parece infundado que los senadores no tengan nada que decir en cuanto a la distribución del gasto federal.

La aprobación del presupuesto, prevista en los artículos 74 y 75 constitucionales, implica la posibilidad de un punto muerto dentro del sistema, en la medida que no existe reglamentación alguna que prevea el escenario de no aprobación del mismo. Este supuesto adquiere relevancia ante la dinámica que presenta la lucha política del presupuesto, derivada de la correlación de fuerzas que integran la Cámara de Diputados.

La creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y la toma de decisiones políticas nacionales constituye, sin duda, uno de los hechos más importantes dentro de los cambios políticos que ha experimentado nuestro país en los últimos años. La correlación de fuerzas que ha caracterizado en años recientes a ambas cámaras obliga a la búsqueda de acuerdos y consensos como columna vertebral de la dinámica legislativa, modificando con esto su relación con los demás poderes de la Unión y, particularmente, con el Ejecutivo.

Las premuras y los conflictos legislativos han suscitado errores. Se ha intentado dar los primeros pasos para subsanar las deficiencias, como fue, en primer lugar, la reforma a la Constitución política para adelantar el plazo de discusión y aprobación del presupuesto a más tardar al 15 de no-

¹ La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura recibió para su dictamen ocho iniciativas que versan sobre la materia de este estudio, provenientes de diputados del PAN, PRD y PRI, y por parte del Poder Ejecutivo federal, las cuales coincidieron en tres puntos primordiales: Plan Nacional de Desarrollo, presentación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la reconducción presupuestal y la partida secreta.

viembre de cada ejercicio, de modo que la Cámara de Diputados dispusiera de dos meses más para debatirlo y, luego, el establecimiento de la facultad de la Cámara para realizar modificaciones al proyecto enviado por el Ejecutivo (2004). Pero, aunque estos cambios representan avances, sin duda han resultado insuficientes para contribuir al fortalecimiento institucional del proceso de discusión y aprobación del presupuesto federal.

EL PND: CINCO INTENTOS FALLIDOS DE GUIARNOS HACIA EL FUTURO

Desde la reforma constitucional de 1983 que introdujo el SNPD han pasado 27 años, en el curso de los cuales ha habido cinco planes nacionales de desarrollo: 1] el de 1983-1988, con Miguel de la Madrid; 2] el de 1989-1994, con Carlos Salinas de Gortari; 3] el de 1995-2000, con Ernesto Zedillo Ponce de León; 4] el de 2001-2006, con Vicente Fox Quesada, y 5] el de 2007-2012, con Felipe Calderón Hinojosa (con tres años de vigencia). A los mexicanos nos ha tomado más de un cuarto de siglo en la vida de la nación para buscar el camino del país que “todos queremos”, con objetivos, estrategias, políticas y presupuestos de cumplimiento anual, “consultando” por mandato de ley la demanda social. Sin embargo, debido a que el marco jurídico está construido de tal forma que posibilita que cada régimen vigente defina la sustancia y contenido del proceso de planeación y a que la ley secundaria inherente al tema no precisa con claridad en qué consiste el SNPD, puede afirmarse que éste adolece de un problema estructural el cual ha provocado que, a más de dos décadas de propuestas de crecimiento, estrategias, propósitos y buenos deseos, éstos no se hayan traducido en una mejora suficiente de la calidad de vida y de crecimiento permanente del país.

Hoy están definidas, en el marco jurídico, las normas y los principios básicos conforme a los cuales debe llevarse a cabo la planeación nacional del desarrollo para encauzar las actividades del gobierno y la sociedad hacia un fin común, así como las bases de integración y funcionamiento del SNPD en forma muy general, pero aún falta acabar de construir el andamiaje institucional para lograr la definición y defensa del proyecto de país que queremos, es decir, que la sociedad pueda identificarse con los objetivos nacionales que se marquen y que, con base en ello, se logre una verdadera suma de voluntades con rumbo nacional.

Requerimos reformar el instrumento fundamental del SNPD: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), cuya temporalidad corresponde al periodo constitucional del régimen vigente y ello contribuye también a que la visión de futuro muera y nazca cada seis años, por las amplias capacidades del Ejecutivo federal para reinventar al país cada sexenio, sin el deber legal de considerar lo realizado en periodos anteriores. El PND debe ser un instrumento que defina objetivos de largo plazo (30 años) y especifique programas y herramientas de instrumentación de corto, mediano y largo plazos, de tal forma que la lucha política se dé en la oferta de cómo lograr lo que el país tiene visualizado alcanzar.

La referencia económica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos básicamente está integrada por los artículos 25, 26, 27, 28, 123 y 131, y por su artículo 73, fracciones XXIX, inciso D, XXIX, inciso E, y XXIX, inciso I; de los que derivan las facultades legislativas del Congreso de la Unión en esa materia y en uso de las cuales expide leyes para regular la actividad económica, como la Ley de Planeación, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley de la Competencia Económica, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Es precisamente este andamiaje jurídico el que da a la planeación un horizonte de muy corto plazo e incluso la relega a sólo un mecanismo formal más que de proyección de los propósitos que como nación deseamos alcanzar.

En este escenario, la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como uno de los instrumentos fundamentales del SNPD, recae entre las responsabilidades de la SHCP y se realiza con base en el ajuste, negociaciones y actividades de convalidación, con las cuales las dependencias y entidades elaboran sus programas y proyectos, analizan su viabilidad y establecen prioridades con base en los lineamientos, normas y políticas que reciben para ello por parte de la SHCP. Ésta, a su vez, acopia la información, la analiza y finalmente elabora e integra la propuesta a la Cámara de Diputados, que en su caso determinará su aprobación.

La concentración del ejercicio de facultades tan importantes dentro del proceso de planeación pública crea un incentivo desalineado por medio del cual la SHCP comparte los procesos de diseño y financiamiento de las políticas públicas que se emprenden o se desean. En los hechos, la presupuestación del gasto se convierte en un filtro para las políticas públicas, ya que es en ese proceso donde se definen prioridades con base en datos históricos y calendarios, sin considerar hasta hoy la medición basada en los resultados

alcanzados, o bien la solidez con la que se hayan proyectado las metas por alcanzar y los beneficios sociales esperados.

Así, existen dos mundos que aún no han sido armonizados: el de la programación del gasto, que identifica su destino, y el de la presupuestación, que identifica cómo se ejerce dicho gasto.

La actual administración federal impulsa modificaciones a los elementos que deban considerarse para la asignación de recursos y sus actividades, poniendo énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el PND. Es un trabajo inicial que ha venido cobrando mayor fuerza metodológica y jurídica. Con ello se sabe, como ha venido sucediendo desde hace varias décadas, en qué se gasta, pero ahora lo que se busca es, sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

Uno de los esfuerzos más claros en este sentido es la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), previsto en la LFPRI, como uno de los principales componentes del presupuesto basado en resultados (PBR). Este sistema implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario y las actividades de planeación, así como las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas.

Los principales componentes del SED (SHCP, 2008) son un conjunto de evaluaciones de los programas, las instituciones y las políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, por medio de los cuales se pretende que ambos elementos se orienten a beneficiar y satisfacer a la sociedad.

EL DESINCENTIVO A PLANEAR

En cuanto a su estructura, el sistema de planeación es de corto plazo y por tanto los resultados de la acción de gobierno y de la evolución de la economía y la sociedad en su conjunto se ven afectados por este desincentivo de planear a más largo plazo.

En el cortoplacismo en el que está inmerso todo el proceso de autorización presupuestaria, no ha bastado que el PEF se autorice a tiempo; el problema que hoy persiste es que la Cámara de Diputados modifique el proyecto sin disponer de bases técnicas y financieras adecuadas y sin ejercer un criterio de política pública de Estado, de modo que las modificacio-

nes prevean los impactos en las fuentes de ingreso o se elijan las opciones de gasto socialmente más rentables.

En este proceso está en juego algo más que las operaciones administrativas para ejecutar los programas públicos anuales; se trata de la capacidad del gobierno federal —y en gran medida la de los gobiernos estatales— para contribuir al crecimiento de la economía y a mejorar las condiciones de vida de la población mediante un marco legal que garantice que la opinión de la mayoría está representada.

Connotados juristas y politólogos han señalado que:

...el resultado del diseño institucional-histórico en pleno gobierno dividido a partir de 1997, provocó un proceso presupuestario menos orientado hacia el polo del debate especializado sobre la calidad de la política pública fondeada por los presupuestos del Estado (tendiente a su perfeccionamiento), y más orientado hacia el otro polo del debate, no especializado, de estira y afloje para la reasignación de fondos entre programas generales (tendiente a satisfacer clientelas partidarias) (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 109-110).

Hoy por hoy vivimos un momento decisivo en materia presupuestaria en México para definir un financiamiento congruente de las políticas públicas. Antes de 1977 el tema del presupuesto estaba ausente en las agendas de los legisladores y de las decisiones de los partidos políticos distintos al del presidente; ahora el ejercicio institucional depende de pesos y contrapesos entre poderes públicos legítimos y de que el país avance por la senda democrática. Hoy, el sistema de partido hegemónico ha cedido paso, en un proceso lento pero certero, a un sistema de pluripartidismo moderado.²

Como lo he afirmado, es indiscutible jurídicamente la facultad del Ejecutivo federal para elaborar la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso federal para modificarla y aprobarla.

Sin embargo, enfrentamos dilemas de diseño constitucional y legal vinculados a la falta de conexión entre el plan de gobierno y el presupuesto; al tiempo (muy limitado) con que cuenta la Cámara de Diputados para analizar la propuesta del Ejecutivo; al carácter sorprendentemente unicameral del proceso; al aislamiento del sistema especializado de comisiones del pro-

² Para un panorama completo del proceso gradual de pluralización política de México, véase Lujambio, 2000.

ceso decisorio intracameral; a la naturaleza administrativa y no legal del presupuesto mexicano; a la oscuridad con que la norma fundamental aborda el tema de veto presidencial en materia presupuestal, y a que la procedencia de dicho veto fuese total o parcial. Todos estos aspectos son temas de la agenda en el escenario de la planeación, programación y presupuestación de la actividad del aparato público y, como tal, de su carácter estratégico para recoger e inducir la participación de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales.

La falta de una vinculación clara entre los objetivos del PND y los señalados tanto en el presupuesto federal como en los objetivos de los estados y municipios, establecidos en sus presupuestos locales, ha influido negativamente en el financiamiento de políticas públicas, es decir, no hay prioridades claras ni consensuadas.

Los ciudadanos no se identifican con las prioridades del presupuesto del gobierno. En este sentido, México no ha logrado consolidar un mecanismo de planeación que permita la incorporación de los sectores sociales para alcanzar un desarrollo con rumbo.³

Además, los intereses en el Congreso que ya he abordado en párrafos precedentes se manifiestan políticamente, en beneficio de unos cuantos y de los partidos políticos, más que en los análisis de propuestas serias que brinden una mejor orientación al desarrollo del país.

Hoy el presupuesto no guarda una relación clara entre el plan y los programas sectoriales que se derivan de nuestro sistema nacional de planeación. No están articulados con medidas e instrumentos modernos que den viabilidad a un horizonte de mediano y largo plazos del país que queremos.

LA VISIÓN 2030

Durante el periodo de transición entre administraciones federales en 2006 se realizó un trabajo de prospectiva denominado *Visión 2030. El México que queremos*, que resultó de la convocatoria a distintos sectores de la sociedad

³ A mediados del siglo XIX, Camilo Benzo, conde de Cavour, hacía notar que los actos más importantes del gobierno “son aquellos que se relacionan con el tesoro público y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”. Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853 (citado en Granoni, 1985: 12).

a fin de conocer sus diagnósticos y propuestas particulares, por la vía de: i) la consulta ciudadana, ii) el análisis de documentos y iii) la integración de la información.

Visión 2030 fue un ejercicio de largo alcance y una propuesta que pretendió orientar el destino de la nación; tuvo como propósito identificar objetivos compartidos para el futuro del país y ofrecer una metodología para evaluar los avances en el logro de esos objetivos. La visión de país que propone el documento oficial es:

Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, que ejerce un liderazgo en América Latina y mantiene una política exterior activa en la promoción del desarrollo, la estabilidad y la seguridad nacional e internacional (Presidencia de la República, 2007a: 8).

Éste es un gran enunciado, un intento por dirigir la mirada hacia el futuro, un ejercicio que por primera vez se realiza de forma más abierta, en donde se expresan ideas eje en torno a una visión. Lo que no queda claro es su origen y su legitimidad. No existe un mecanismo legal, sistemático ni administrativo transparente para la sociedad que permita identificar cuáles fueron las herramientas que se utilizaron para integrar la visión del país que queremos.

El documento *Visión 2030* establece que:

El porvenir de una nación democrática no es resultado de la casualidad; es producto de la libertad, la unidad, el entendimiento, la inteligencia y la determinación de sus ciudadanos. Más que un resultado fortuito, el éxito de un país

está determinado por lo que su sociedad y su gobierno son capaces de planear, prever y decidir. Por eso, si pretendemos conducir a México al futuro, necesitamos definir una visión común del país que queremos para las próximas décadas y ponernos a trabajar con determinación para hacerla realidad (Presidencia de la República, 2007a: 4).

Lo anterior implica que para pensar en una visión 2030 debemos repensar el aquí y el ahora y hacernos la siguiente pregunta: ¿qué elementos tenemos hoy para asegurar que en 2030 seremos diferentes? ¿Qué es diferente hoy para esperar que dentro de cuatro planes nacionales logremos alcanzar esa visión 2030?

La respuesta, considerando los elementos descritos, es que el andamiaje institucional en materia de planeación no ha cambiado al ritmo que el país requiere y, por tanto, es factible afirmar que, en las condiciones actuales, será difícil que dentro de cuatro o cinco planes nacionales el país sea conducido hacia el México que queremos.

Con lo anterior no pretendo convencer a nadie de que México no ha cambiado en las últimas tres décadas; eso sería un grave error de apreciación. Muy por el contrario, nuestro país se ha transformado en forma radical: hoy tenemos una expresión más clara de la acción de los poderes republicanos, en donde el presidente ya no es el eje fundamental para el ejercicio del poder y, en contraparte, observamos a un Legislativo más activo, integrado por una correlación de fuerzas que establece una estrategia permanente de discusión y diálogo; tenemos un régimen plural de partidos ante la existencia previa de un partido de Estado; se observan esfuerzos cada vez más persistentes que contribuyen a la descentralización tanto del poder como del ejercicio de la acción gubernamental; México tiene un sistema electoral real, con comicios basados en la competencia, mientras que hace tan solo dos o tres décadas sólo eran una simulación.

Sin embargo, esta evolución del país se ha realizado con un esquema de lucha política, de ganar espacios; nunca fue un modelo a alcanzar, consensuado, en donde el proceso de planeación simplemente no apareció. Tal vez por ello México está transitando por un gran debate en las definiciones para la reforma del Estado, debido a que en el escenario político actual los actores principales se encuentran enfrascados en una batalla que a veces raya en el fundamentalismo, debido a que no hemos desarrollado los instrumentos necesarios que permitan ponernos de acuerdo, aunque sea en los temas básicos.

LA RUTA PARA EL FUTURO

Basadas en todas las reflexiones precedentes, a continuación se presenta una serie de propuestas como una agenda de análisis y posibles soluciones de este gran problema de falta de planeación pública democrática para orientarla al desarrollo.

No pretendo describir una receta simplista de soluciones. Los problemas de la planeación pública no tienen una solución única y definitiva. De hecho, lo que a continuación se propone es una serie de pasos para evolucionar y aprovechar las herramientas existentes a fin de armonizar los cambios que ya son realidades y encausar una visión de largo plazo más real y sistemática.

Por ello, lo que se intenta en este espacio es ofrecer un conjunto de proposiciones concretas, muchas de ellas suficientemente específicas para ser evaluadas sin vaguedad, pero al mismo tiempo suficientemente abiertas como para ser perfeccionadas.

A partir de las preocupaciones fundamentales que se han desarrollado en este capítulo: 1] buscar que la planeación pública y el desempeño gubernamental se constituyan como expresión auténtica de demanda social y 2] la estructuración de la actividad pública como palanca de un desarrollo sostenido y con rumbo, planteo dos ejes fundamentales de acción: a] el cambio estructural del Sistema de Planeación Democrática y b] la creación de una entidad pública autónoma encargada de tutelar los objetivos de la planeación pública en el país.

Cambio estructural del Sistema de Planeación Democrática

Cambios al Sistema Nacional de Planeación y régimen jurídico de las políticas públicas

1. *Elevar a rango constitucional la planeación pública con visión de mediano y largo plazos (30 años), con obligaciones legales para los actores y revisiones institucionales que se establezcan en la Ley de Planeación.*

El primero de los cambios fundamentales que requiere la planeación pública en México y todos sus procesos relacionados es el de incorporar una visión de largo plazo, ya que las reglas de la planeación actual constituyen

un freno innegable al desarrollo sostenido de México y al bienestar general de la población, con horizontes tan reducidos para el establecimiento de compromisos sólidos.

México requiere una reforma al artículo 26 constitucional que establezca la obligación de construir una planeación nacional de largo plazo (30 años sería la propuesta de largo plazo con metas intermedias), con revisiones periódicas institucionalizadas. Por la rigidez y el peso actual de los ciclos sexenales, es aconsejable que la planeación pública sea revisada en periodos “desalineados” del presidencialismo sexenal y se establezcan mecanismos eficientes para la revisión del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que exista la necesidad y el consenso para ello. Por supuesto que las metas multianuales del PND deberán reflejarse cada año en la integración, discusión y aprobación de los presupuestos federales, señalando las contribuciones generales que deberán cobrarse para financiar los gastos respectivos. Sin duda, la visión multianual del gasto contribuirá a que los programas y proyectos en ejecución sean congruentes con las metas de la planeación pública, logrando con ello eliminar la incertidumbre jurídica de la inversión pública como detonador estratégico de la participación privada de mediano y largo plazos.

2. Incorporar la figura de las políticas públicas como eje central de la planeación, el gasto público y la gestión gubernamental en el país.

La estructuración sólida de políticas públicas con un serio respaldo jurídico, político y social constituye un elemento indispensable para la creación y consecución de un verdadero modelo de país. Otros autores han afirmado que “resulta indispensable revisar y modificar a fondo los procesos de definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, a fin de crear nuevos mecanismos e instituciones que, efectivamente, incentiven a los actores y permitan al gobierno responder con éxito a la misión de las instituciones sustentadas en las demandas sociales (Moctezuma y Roemer, 1999: 47).

Por lo anterior es imperativo adecuar el artículo 26 de nuestra Carta Magna para incorporar formalmente la figura de las políticas públicas como instrumentos de definición y organización de la planeación pública nacional. La Constitución puede definir las como el conjunto de objetivos, reglas de actuación e instrumentos del Estado para asegurar la consecución de una aspiración superior de la sociedad, cuyo común denominador debe ser el bienestar de la población.

3. *Crear los mecanismos sistemáticos que estimulen la participación social y que concreten una visión de conjunto gobierno-sociedad en materia de planeación.*

La expresión democrática de la planeación pública se conforma simple y llanamente por la obligación del Ejecutivo de efectuar foros de consulta popular. En esencia, los foros de consulta popular —cuando se realizan— sólo son los escaparates oficiales de una planeación que realmente se elabora en gabinete por un grupo de especialistas bien intencionados, pero que carecen de la autoridad jurídica y la legitimidad política para definir el rumbo del país.

La legislación de planeación debiera contener un capítulo dedicado a regular los instrumentos de fomento de la legítima participación ciudadana, de lo que se podría encargar una entidad autónoma en la materia al poner en marcha los procesos de planeación pública, y otro dirigido a asegurar que dicha participación sea observada por el Estado.

La sociedad mexicana debe incorporar poco a poco en sus deliberaciones los temas del devenir del país, estimulando la formación de organizaciones sociales, gremios de profesionistas y otras colectividades y asociaciones interesadas en apoyar determinados temas y presionar por las soluciones que les favorezcan. Ese México participativo, deliberativo, crítico de la actuación del gobierno y exigente de un desarrollo sostenido es esencial para lograr que nuestro país retome la senda del crecimiento económico y el desarrollo sostenible y sustentable.

4. *Desarrollar el capítulo de participación ciudadana en la Ley de Planeación y reglamentar el reconocimiento constitucional de las figuras del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.*

Hace años que comenzó en México la discusión sobre incorporar como instrumentos de decisión democrática el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en la agenda de la reforma del Estado. Por diversas causas —más coyunturales que inobjetable—, estas figuras han quedado pendientes de inclusión en nuestra Carta Magna. Al momento de cerrar la redacción de este texto, el dictamen para reformar nuestra Constitución e incluir la figura del referéndum había sido aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales en diciembre de 2008, pero varios meses después no había sido presentado ante el Pleno de dicha Cámara.

Estas figuras de democracia semidirecta deben incorporarse en la Constitución y su ley reglamentaria debe establecer con claridad la forma en que se consulte al pueblo, ya que entre más precisa sea la materia de la

consulta o iniciativa, mejor será el resultado. Asimismo, la norma jurídica mexicana debe aclarar sin lugar a dudas cuál será el criterio de éxito de estos instrumentos. En algunos países las propuestas de referéndum requieren más que una simple mayoría para pasar y hasta deben estar apoyadas por una votación mínima del electorado registrado.

5. Intervención directa del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución establece en su artículo 26 que “el Estado desarrollará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”. Para no dejar lugar a dudas, en ese mismo artículo la Constitución determina: “La planeación será democrática... [y] recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.

En el régimen político mexicano, con democracia representativa y alternancia en el poder, es aconsejable que el Congreso de la Unión tenga intervención directa en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, junto con el presidente de la República. Algunos autores se han pronunciado por evitar esta concurrencia de atribuciones arguyendo que “los planes [nacionales] no deben ser aprobados por los representantes [populares] porque ello debilitaría su responsabilidad política de aprobarle el presupuesto al Ejecutivo permanentemente” (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 32).

Sin embargo, esta separación —exclusión, más bien— de competencias en la aprobación del plan sólo ha provocado una falta de rumbo del desarrollo nacional, una reinterpretación sexenal y unipersonal del destino del país y una desconexión entre la conducción del Ejecutivo y la participación del Legislativo en los asuntos del desarrollo nacional. Se requiere, pues, reformar la Constitución, agregando a los artículos 26 y 73 las disposiciones correspondientes que permitan al Congreso de la Unión aprobar el plan y, en consecuencia, obligarse también frente al mismo en los asuntos relacionados con la planeación, presupuestación y financiamiento de los programas y actividades a cargo del Estado. Gutiérrez, Lujambio y Valadés incluso coinciden en esta necesidad al afirmar que en México “no se establece la vinculación entre el presupuesto anual y el Plan Nacional de Desarrollo” (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 29).

Se pretende que el presidente de la República conserve la facultad de formular y proponer el PND, mediante nuevos mecanismos de captación de la demanda ciudadana y con la intervención de una entidad autónoma, por

ejemplo, y en un nuevo entorno de discusión de las prioridades nacionales. Sin embargo, considero esencial que el Congreso mexicano participe en la aprobación formal del plan para su estricta observancia. Los casos de corresponsabilidad de poderes en la aprobación del PND pueden observarse en Colombia, Finlandia, Portugal y otros países.

6. *Normar la revisión periódica del PND.*

Arriba señalé la pertinencia de ampliar el horizonte de largo plazo de la planeación nacional. Sin embargo, todo proyecto o estimación de largo alcance debe ser evaluado y ajustado periódicamente para adecuarlo a los cambios del entorno y adaptarlo a las nuevas necesidades. De ahí que sea necesario incorporar en nuestro marco legal las disposiciones prácticas —y estrictas a la vez— que permitan la revisión del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, especiales e institucionales.

Esta aritmética de tiempos y mayorías podría asegurar la revisión periódica del PND para adecuarlo al entorno, sin politizar la discusión con la dinámica de los ciclos presidenciales o de renovación de diputados y senadores, y permitiría también su adecuación ante circunstancias urgentes y de obvia opinión mayoritaria de los actores políticos.

7. *Sanciones a funcionarios o legisladores por incumplimiento de sus obligaciones en el SNPD.*

Es indefendible que en México los legisladores y el Ejecutivo federal no enfrenten ninguna sanción por fallas y faltas en el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución y la Ley de Planeación, entre otras disposiciones relacionadas con la gestión y el manejo de los recursos públicos. Es más que justo que, si los ciudadanos tenemos sanciones por incumplimiento de las disposiciones civiles o fiscales, por violaciones a reglamentos administrativos o por incurrir en delitos previstos en la legislación, los responsables de construir, conducir y participar en el SNPD también estén sujetos a sanciones específicas.

Violar disposiciones en materia presupuestal o de planeación pública debiera constituir una falta grave de los servidores públicos involucrados. No hay razón para que las violaciones a las disposiciones de planeación —que finalmente mueven todo el aparato gubernamental y los recursos públicos de cara a la sociedad— se dejen como violaciones administrativas menores y, mucho menos, sin sanción para los responsables. Más aún, las sanciones estarían plenamente justificadas cuando se trate de incumpli-

mientos de facultades o atribuciones concedidas en exclusiva para determinados individuos o comisiones legislativas.

Las sanciones graves pueden aplicarse por no formular o aprobar en tiempo el PND, por no producir en tiempo los programas sectoriales, institucionales y especiales, o por no acatar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de controversia. También puede pensarse en una serie de sanciones menores para posibles faltas o incumplimientos del plan y los programas.

Cambios en el proceso presupuestario

1. El presupuesto debe ser asignado en función de que se hayan cumplido los objetivos establecidos en el PND y los programas sectoriales, especiales e institucionales.

En el caso de México, hemos dejado atrás sistemas presupuestales que aún sobreviven en muchos países, pero todavía falta evolucionar hacia modelos y prácticas presupuestales que hayan dado buenos resultados en otras partes.

Sin importar el camino técnico que se adopte para seguir madurando nuestros métodos de programación-presupuestación, me parece primordial que antes de seguir ese camino los mexicanos establezcamos la condición legal de que las dependencias y entidades de la administración pública que soliciten presupuesto público demuestren al Congreso haber cumplido previamente con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas relativos. ¿Qué más demostración de solvencia moral y justificación social para obtener recursos del erario nacional que demostrar la efectividad de las acciones desarrolladas? O dicho en sentido inverso, ¿qué más demostración de insolvencia moral y falta de justificación social para utilizar recursos públicos que la evidencia de no haber cumplido con las disposiciones del plan y sus programas?

Con esta visión puede pensarse, incluso, en establecer un ingenioso sistema de presupuestación, inédito en México,⁴ que podría traducirse como Sistema de Asignaciones Presupuestales Incrementales. La filosofía es sencilla y muy del lado de la sociedad: a la dependencia o entidad se le fijan en sus programas sectoriales o institucionales objetivos y resultados crecientes

⁴ Este método de presupuestación multianual se conoce en inglés como *accruals*. Para mayor información, véase Blöndal, 2003.

de corto y mediano plazos, y se le va ampliando anualmente la asignación de recursos en la medida que vaya demostrando objetivamente que su desempeño justifica dotarle de mayores recursos públicos para ampliar su cobertura, mejorar su servicio, etcétera.

Independientemente de lo anterior, lo relevante del asunto es lograr una mayor y más objetiva vinculación entre las asignaciones presupuestales recurrentes y los resultados *obtenidos* por el ejecutor en periodos pasados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha urabajado en este tema, pero aún falta mucho camino por recorrer.

2. *El presupuesto debe dejar de tener una naturaleza administrativa para poder atribuirle la naturaleza de ley, con lo que se estaría incluyendo el derecho de veto del presidente.*

El Presupuesto de Egresos de la Federación dejó de ser aprobado por la Cámara de Senadores desde el siglo xix. A la luz de las nuevas condiciones políticas y sociales del país es necesario reabrir la discusión sobre un procedimiento bicameral para conocer y aprobar el presupuesto que anualmente propone el Ejecutivo federal.

Nuestra Constitución dispone claramente que el presidente de la República podrá vetar las leyes que aprueba el Congreso de la Unión. Sin embargo, también dispone que la Cámara de Diputados tenga la facultad exclusiva de conocer sobre el presupuesto de egresos y aprobar un decreto, no una ley. Estas definiciones constitucionales han motivado, en buena medida, la controversia respecto de las facultades presidenciales de vetar el presupuesto aprobado por los diputados. Tener un presupuesto federal con formato de ley —quizá como un artículo transitorio anual que derogue cada vez el anterior— resolverá en definitiva esta controversia y permitirá una mayor exigencia legal a los involucrados en el manejo de los recursos públicos y los resultados esperados con su ejercicio.

Además de modificarse nuestra Carta Magna para incluir a la Cámara de Senadores en el proceso de revisión y aprobación del presupuesto, se estaría mejorando la representatividad social y política de éste, al incluirse las voces de las entidades federativas en las decisiones de asignación de recursos. Recordemos que a lo largo del siglo xx nuestra Constitución ha sufrido numerosas reformas y se han generado diversas leyes que tornan incongruente la disposición de exclusividad de la Cámara de Diputados en materia presupuestal. Con posterioridad a la Constitución de 1917 se estableció en México un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que sustituyó

yó, en beneficio de un sistema tributario federal, las facultades recaudatorias de los estados y el Distrito Federal. Éstos están obligados a participar en la captación tributaria con diferentes limitaciones, sin tener el derecho de ser representados por sus senadores en la asignación de estos recursos. Incorporar al Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación sería un acto de congruencia jurídica y de realismo político que fortalecería el pacto federal.

La aprobación bicameral del presupuesto requeriría modificar los tiempos en que se presenta, discute y aprueba el presupuesto en el Congreso. Sin embargo, a la luz de la necesidad de incorporar una visión multianual a la planeación y presupuestación públicas y dedicar unas semanas más a conocer la opinión del Senado de la República, esta medida parece apropiada y recomendable.

3. *Nuevo proceso para la construcción, presentación, discusión y aprobación del PEF.* Sería importante desarrollar mecanismos de información y trabajo legislativo antes de que el proyecto de presupuesto de egresos llegue al Congreso. Es decir, a lo largo del año las diversas comisiones legislativas debieran conocer los resultados de las auditorías a la cuenta de la Hacienda pública federal y hacer un acopio de información sobre la evolución de las políticas públicas que les atañen y los resultados de los programas gubernamentales autorizados previamente. Este periodo de trabajo preparatorio para evaluar el PEF en ambas cámaras podría considerar la comparecencia de funcionarios públicos *ex profeso*, así como la revisión del informe anual de evaluación de las políticas públicas que propongo la debiera realizar una entidad autónoma en materia de planeación.

De igual forma, con motivo de la renovación del Poder Ejecutivo cada seis años, la Constitución debiera establecer los mecanismos para que, con una declaratoria de presidente electo, los criterios generales de política económica y el presupuesto federal contengan obligadamente el aval del futuro presidente con miras al primer año de su gobierno.

4. *Fortalecer la coordinación del ejercicio presupuestal con los diferentes órdenes de gobierno para detonar el desarrollo socioeconómico del país.*

La Ley de Planeación vigente establece las bases para que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, aunque falta un tratamiento radicalmente nuevo para el gobierno del Distrito Federal (y de éste con los gobiernos de la Zona Metropolitana de la

Ciudad de México), dada su autonomía desde 1993. Esta ley señala que el presidente de la República podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y que las acciones de la Federación y los estados se planeen de manera conjunta.

Resulta conveniente discutir la manera en que las dependencias y entidades federales deben compartir información sobre sus actividades y presupuestos con las entidades federativas y sus ayuntamientos, a efecto de que la planeación federal tenga un verdadero sentido federalista y responda cada vez más a la demanda ciudadana local, en vez de regirse únicamente por diagnósticos de escritorio.

Considero conveniente establecer un “registro nacional de inversiones públicas” como un instrumento derivado de los acuerdos de los tres ámbitos de gobierno en el ejercicio de la planeación democrática nacional. Esto permitirá la evaluación y el seguimiento oportuno y eficiente de la congruencia del presupuesto con respecto a las propuestas de desarrollo regional y local elaboradas democráticamente; permitirá también que haya transparencia, mayor participación ciudadana y la inserción de los sectores productivos en el concurso directo e indirecto de los recursos aprobados para los diferentes programas y acciones coordinadas entre los gobiernos. Contar con este banco de proyectos facilitará, además, aprovechar las diversas oportunidades de financiamiento nacional y externo para proyectos productivos y de infraestructura.

5. Deben utilizarse en mayor medida los esquemas de planeación, ejecución e inversión multianual.

Un freno a la gestión gubernamental y a la eficacia de la acción pública es el conjunto de disposiciones que acotan a un solo año calendario las disposiciones de ejercicio del presupuesto federal. Esta añeja cultura, de que la vida pública no va más allá de un año, condiciona la visión de la ejecución pública a 12 meses, de los cuales entre 25 y 50% se ocupa en procesos administrativos de organización y contratación de las obras o servicios, dejando periodos de ejecución muy cortos e improductivos.

Ejemplos de esta problemática abundan. Pensemos en la construcción de hospitales públicos cuya ejecución muchas veces excede de 12 meses y, por tanto, de cualquier ejercicio fiscal. Las obras públicas que la Cámara de Diputados dispone que se efectúen en determinado año (los tramos carre-

teros son un ejemplo clásico) muchas veces no se ejecutan en absoluto porque el gobierno federal no cuenta con los proyectos ejecutivos, los estudios de mecánica de suelos, los dictámenes de impacto ambiental, las bases de los concursos de obra pública, etc., lo que obliga a las dependencias ejecutoras a dedicar muchos meses en preparar los expedientes técnicos de obra y para cuando están listas para licitar su construcción (proceso que de por sí puede durar hasta tres meses), ya no es posible otorgar el contrato de obra y ejercer los recursos en ese año. Lo anterior lleva a subejercicios en el gasto de inversión y a posponer el mandato del Legislativo para el siguiente año y presupuesto.

Por ende, es de vital importancia que las disposiciones legales que norman el ejercicio de los recursos públicos incorporen una categoría de “nuevo gasto multianual” y “gasto multianual en proceso”, a efecto de poder adecuar diversas disposiciones que hoy enmarcan en un solo año las posibilidades de ejecución del gasto. La revisión de normas en esta materia debiera comprender leyes como la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, la de Servicio de la Tesorería de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Fiscalización Superior de la Federación y los reglamentos de todas ellas.

Cambios en la rendición de cuentas y transparencia de la información

1. Desarrollar un sistema de rendición de cuentas por el cual el ciudadano conozca cuál es la situación del país con la que inicia una administración y cuál es aquella con la que se entrega.

En México no contamos con un verdadero sistema de rendición de cuentas que permita a la sociedad, por una parte, monitorear los avances de la gestión pública en cuanto el bienestar general y, por otra, retroalimentar al aparato público con sus preferencias e inclinaciones subsecuentes.

La Ley de Planeación, en su artículo 4, define que será responsabilidad del Ejecutivo federal “conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales”. Sin embargo, a la sociedad sólo se le da cabida para opinar durante el proceso de formulación, sin que medien disposiciones reglamentarias al respecto, y al Congreso sólo se le considera para poder “formular observaciones” una vez que el PND está aprobado.

Constitucionalmente, los mexicanos hemos sido designados como “contribuyentes”, pero aún no somos nombrados “ciudadanos en plenitud”, con capacidad para conocer y criticar el desempeño del gobierno y, mucho menos, con capacidad para elevar nuestra voz e influir en la definición del rumbo del país y de las políticas públicas que se financian con los impuestos que pagamos.

Por ende, se requiere una nueva Ley de Planeación y Políticas Públicas que contenga todo un capítulo que obligue al aparato público —léase todos los poderes— a realizar un esfuerzo inédito de rendición de cuentas de cara a la sociedad. Es necesario que el ciudadano que lo desee pueda conocer cómo se encontraba el país en determinado momento y cómo se encuentra en la actualidad. Sin esta posibilidad, nuestra democracia electoral seguirá siendo muda frente al ciudadano y sorda a sus necesidades y aspiraciones.

2. Incorporar en la Ley de Planeación y Políticas Públicas un sistema de evaluación del desempeño público por medio de indicadores.

“No hay posibilidad de evaluar lo que no se mide”, reza un antiguo refrán de la administración por resultados. En efecto, un requisito *sine qua non* de cualquier esfuerzo de evaluación de la gestión (pública o privada) es que haya información clara, oportuna, confiable y vinculatoria con los resultados esperados.

Hace muchos años que en México se habla de tener un sistema nacional de indicadores que permita medir el estado de las cosas desde la perspectiva de las políticas públicas nacionales y del bienestar de la colectividad. Estamos en los albores de un Sistema de Evaluación del Desempeño que mandata la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual ya cuenta con una serie de herramientas metodológicas con respaldo legal. Será muy importante dar seguimiento a la evolución de estas herramientas para que no vayan a transformarse en un esfuerzo fallido más por parte del gobierno.

Para que el país pueda caminar por la senda del desarrollo económico sostenido y que la gestión pública verdaderamente respalde las necesidades de bienestar de la población es indispensable, lo subrayo, crear un sistema nacional de indicadores efectivo y relevante que mida los resultados de la ejecución de las políticas públicas y si los programas en marcha cumplen adecuadamente con sus propósitos.

En el decreto mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal evaluarán en forma periódica y con base en indicadores los resultados de sus acciones en relación con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y de los programas que del mismo se deriven, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a las unidades administrativas que señale el Ejecutivo Federal, con el propósito de que el propio Presidente de la República informe por escrito al Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Planeación (Presidencia de la República, 2007b: 2).

Hasta ahora, nadie en el gobierno federal, tal como ha ocurrido en las pasadas administraciones federales, ha concretado el esfuerzo de crear el sistema de indicadores del desarrollo nacional y la calidad de vida de la población. Hoy parece haber las condiciones para dar los primeros pasos.

3. Revisar y reforzar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para facilitar desde el gobierno la información que la sociedad mexicana necesitará para participar en los procesos de planeación pública. Los grandes progresos políticos y administrativos que implica esta ley representan no un punto de llegada sino de partida para transformar la dinámica de participación de la sociedad mexicana; por lo mismo, todavía quedan pendientes mecanismos de facilitación a la sociedad para que cuente con la información pública que requiera.

Específicamente, es necesario avanzar aún más en la reglamentación del derecho a la información, debido a que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no ha cubierto todo lo que corresponde en la materia, en particular por ser una ley federal y no una legislación general. A su vez, conviene legislar claramente sobre las obligaciones de transparencia y acceso a la información de los poderes Legislativo y Judicial, así como de todos los órganos autónomos y de las organizaciones sociales con acceso a recursos públicos.

A seis años de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) parece necesario modificar el procedimiento de elección de sus cinco consejeros, pues no es recomendable que a los responsables los nombre el Poder Ejecutivo y sólo los reconfirme o rechace el Legislativo. Una designación colegiada por los tres poderes pudiera discutirse.

Es fundamental incluir en esta ley la responsabilidad que corresponde a las empresas privadas que manejan información pública, sobre todo la de

alto impacto social, pues de lo contrario estaría considerándose que el fenómeno de lo público sólo lo produce el gobierno.

Finalmente, se propone que la ley induzca a legislar municipal o estatalmente el acceso a la información pública, dado que es ahí donde está la información cotidiana que afecta la vida de los particulares, por ejemplo, los servicios públicos, el uso del suelo, la policía y la seguridad. De nada servirá tener una estupenda Ley Federal de Acceso a la Información si no se complementa con una legislación estatal y municipal acorde con los nuevos tiempos de México.

4. Reforzar los órganos técnicos de evaluación presupuestal y de políticas públicas en ambas cámaras.

Tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se cuenta con estructuras administrativas internas que buscan respaldar técnicamente el trabajo de los legisladores. Estos cuerpos de apoyo legislativo han venido mejorando con el tiempo, pero aún carecen de la fuerza, los recursos, los sistemas de información y la capacidad de análisis necesarios para respaldar adecuadamente a los legisladores.

Reforzar los Comités de Estudio de la Cámara de Diputados y el Cuerpo Técnico Profesional de la Cámara de Senadores es indispensable para el mejor funcionamiento del Congreso y para introducir más sustancia en su relación con el Ejecutivo.

Como posibles soluciones a esta necesidad se debe evaluar la asignación de un número mucho mayor de analistas y expertos que respalden los trabajos en comisiones; el establecimiento de un servicio profesional de apoyo legislativo que genere la expectativa de hacer una carrera profesional dentro del Congreso, y la reingeniería del trabajo de comisiones legislativas para desarrollar análisis y seguimientos durante y fuera de los periodos legislativos.

5. Incorporar en la cuenta pública el concepto de evaluación por resultados, con base en un nuevo proceso de planeación pública, y que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados amplíe el concepto de revisión a la administración por resultados y el de evaluación del desempeño.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación regula el proceso de fiscalización de la cuenta de la Hacienda pública federal y norma el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como entidad autónoma adscrita a la Cámara de Diputados para este fin.

Este ordenamiento, promulgado en el año 2000, concibe la fiscalización superior de la cuenta pública como una revisión profunda de los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos del ingreso y el gasto público a cargo de la administración pública federal más que como la evaluación y medición de las consecuencias y beneficios que la sociedad obtuvo por la gestión gubernamental en determinado año calendario.

Para quienes hemos tenido el honor de colaborar en el servicio público, la Auditoría Superior de la Federación es una entidad seria y respetable cuyas tareas se desarrollan con orden y profesionalismo en apego a su ley respectiva. Sin embargo, desde la perspectiva ciudadana este esfuerzo no es suficiente y, fundamentalmente, carece de sentido para la población ya que la revisión de la cuenta pública no se enfoca en los resultados sociales obtenidos, sino en evaluar el comportamiento de los servidores públicos conforme a las reglas burocrático-administrativas vigentes.

Se requiere ampliar las tareas de la ASF para auditar no sólo el cumplimiento de metas programáticas (número de niños inscritos en el ciclo escolar, número de pacientes atendidos en el año, número de trámites desahogados, número de eventos de difusión celebrados), sino para realizar el análisis de la consecución de resultados cualitativos comprometidos en los programas y políticas gubernamentales. Estas tareas de evaluación del desempeño público y de las consecuencias sobre la sociedad ya se han iniciado dentro de la ASF, pero se requieren mayores recursos, mayores plazos de estudio y una gran decisión política para consolidar un nuevo paradigma de la evaluación del desempeño gubernamental.

*Creación del Instituto Mexicano de la Planeación
y las Políticas Públicas (Imexplan) como organismo público autónomo,
con carácter de instancia superior técnico-consultiva
en el proceso de planeación pública nacional*

Se propone la creación, mediante disposición constitucional, de una institución que cuente con autonomía, solvencia técnica y facultades legales para supervisar el cumplimiento del PND y los programas que defina la ley, así como las políticas públicas registradas en la propia institución. Lo anterior a la luz del estudio y sistematización de la demanda ciudadana captada mediante mecanismos institucionales reconocidos por to-

dos los actores políticos como válidos y oficiales. Esta instancia podría denominarse Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas (Imexplan).

En caso de controversia entre poderes o entre órdenes de gobierno en materias relacionadas con la planeación y las políticas públicas, el Imexplan apoyaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación evaluando el caso con la aportación de elementos de las partes involucradas y emitiría dictámenes técnicos de planeación pública que la Suprema Corte incorporaría en su resolución respectiva.

No se trataría simplemente de crear un cuerpo administrativo más, sino de institucionalizar, para la planeación pública, los beneficios que para la democracia electoral ha representado el Instituto Federal Electoral o para los derechos humanos la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o para la política monetaria la autonomía del Banco de México.

En esencia, la figura del Imexplan busca servir como un instrumento que ordene y agilice los procesos de la planeación nacional, que coadyuve al arbitraje de diferencias de opinión en las materias relacionadas y que aporte un marco metodológico riguroso para la formulación, discusión, ejecución, revisión y evaluación del PND y de las políticas públicas del país dentro de nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Imexplan no vulneraría la fuerza de los poderes de la Unión. Todo lo contrario. Su concepción es respetuosa de las facultades del Ejecutivo respecto de formular el Plan Nacional de Desarrollo y los programas relacionados. También lo es de la soberanía y representatividad que recae en el Congreso de la Unión, ya que nunca participaría directamente en la asignación de recursos públicos. Su funcionamiento es coadyuvante de las funciones de revisión de controversias entre poderes a cargo de la Suprema Corte. El Imexplan sería una instancia de intervención indirecta en la planeación nacional y en la fijación de las políticas públicas al opinar técnicamente en las controversias, a petición de parte, y al evaluar el desempeño de los actores políticos e institucionales de manera posterior al desarrollo de sus atribuciones y obligaciones.

No se busca convertir al Imexplan en un cuarto poder. Sería una instancia autónoma técnica calificada para emitir criterios normativos y dictámenes de planeación pública que den estabilidad y orden a la planeación nacional con el ánimo de ejecutar un modelo de desarrollo nacional acorde con las aspiraciones mayoritarias de la sociedad.

1. Ley Orgánica del Imexplan

A efectos de reglamentar las modificaciones constitucionales que se han señalado para reforzar estructuralmente el Sistema Nacional de Planeación Democrática, será necesario promulgar una Ley Orgánica del Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas, que defina su marco de atribuciones y obligaciones, otorgue facultades a sus puestos de dirección, defina los instrumentos legales con los que coadyuvará al fortalecimiento del SNPD y establezca las directrices con las que deberá integrarse su estructura y renovarse su órgano de gobierno.

Idealmente, esta ley debiera promulgarse simultáneamente con la Ley de Planeación y Políticas Públicas, aun cuando algunos estudiosos del derecho han opinado que podría hablarse de un solo ordenamiento legal para el nuevo marco de la planeación y las políticas públicas y el propio Imexplan.

2. Misión del Imexplan

Contribuir a garantizar un desarrollo sostenido, sustentable y con rumbo para México, vinculando la acción del poder público con la demanda social en el marco de un nuevo Sistema Nacional de Planeación Democrática.

3. Objetivos estratégicos

a) Definir un marco metodológico para toda la planeación pública que genere un modelo de desarrollo funcional y democrático en el corto, mediano y largo plazos.

b) Identificar la demanda ciudadana para fincar en ella el proceso de planeación del desarrollo por todos los actores del SNPD.

c) Asegurar la congruencia de los objetivos de la planeación pública en los tres ámbitos de gobierno.

d) Evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y presentar a los poderes de la Unión y a la sociedad en general su opinión técnica sobre el informe anual que debe presentar el titular del Poder Ejecutivo.

e) Asesorar a los sectores social y privado en su participación en el proceso de planeación del desarrollo.

4. Establecimiento de mecanismos obligatorios y opcionales de consulta ciudadana

El instituto tendría la responsabilidad de diseñar, realizar y procesar foros temáticos sobre políticas públicas y propuestas legislativas, foros regionales

Recuadro 3.1. Funciones principales del Imexplan

- *Definir un marco metodológico para toda la planeación pública que genere un modelo de desarrollo funcional y democrático en el corto, mediano y largo plazos.*
 - Emisión de metodologías técnicas para la planeación pública y la conformación de políticas, programas, proyectos y actividades que requieran recursos públicos
 - Emisión de dictámenes técnicos de planeación pública que coadyuven a dirimir controversias entre poderes, legisladores y servidores públicos responsables de la conducción de los asuntos públicos
- *Identificar la demanda ciudadana para fincar en ella el proceso de planeación del desarrollo.*
 - Registro del Plan Nacional de Desarrollo y de sus metas de corto, mediano y largo plazos.
 - Registro oficial de políticas públicas conforme a la estructura de la demanda social.
 - Diseño, desarrollo y análisis de los procesos de consulta.
 - Desarrollo de estudios, procesos y métodos de captación de la demanda social para la formulación del PND y sus programas.
 - Difusión profusa entre la población de los alcances del PND y sus programas, las propuestas de modificación a los mismos y las implicaciones para la comunidad de las adecuaciones que se propongan al PND, sus programas y las políticas públicas registradas
- *Asegurar la congruencia de los objetivos de la planeación pública en los tres ámbitos de gobierno.*
 - Difusión ante la opinión pública nacional, regional, estatal y local, según sea el caso, de la evaluación de los avances del PND y sus programas
- *Evaluar el cumplimiento de los objetivos del PND y presentar a los poderes de la Unión y a la sociedad en general el informe anual correspondiente.*
 - Desarrollo de un programa de evaluación anual de avances del PND y sus programas sectoriales, especiales e institucionales.
 - Revisión, evaluación y registro de los planes de acción de los partidos y asociaciones políticas.
- *Asesorar a los sectores social y privado en su participación en el proceso de planeación del desarrollo.*
 - Desarrollo de metodologías de participación, vinculando la acción de los sectores con las estrategias y los objetivos nacionales y sectoriales que los correspondan para construir mecanismos de corresponsabilidad institucional en el logro de los mismos.

sobre programas de desarrollo e inversión en infraestructura productiva, y encuestas nacionales sobre cambios a políticas públicas y al PND, encuestas temáticas relevantes para el cumplimiento de sus funciones, estudios e investigaciones sobre la percepción ciudadana de prioridades sociales, *referenda* sobre asuntos de Estado y todo un sistema de acceso público a estos resultados y a su respaldo metodológico.

CONCLUSIONES

Es evidente que el Sistema Nacional de Planeación requiere numerosas y profundas mejoras, si el régimen político está dispuesto a trabajar de cara a la sociedad y con miras a un desarrollo nacional ordenado y con rumbo. El país ya cambió y lo seguirá haciendo; el dilema es si queremos que sea dentro de un esquema complicado de lucha política y en ocasiones de la confrontación o bien mediante el desarrollo e integración de un sistema de planeación moderno y verdaderamente democrático, inclusivo y abierto a la sociedad.

Es claro que diversos autores y especialistas señalan con agudeza cómo el “equilibrio de mercado” no es suficiente para garantizar un desarrollo económico y social sostenido y sin desigualdades. El Estado tiene un nuevo papel en la globalización y su función debe ser complementaria a las fortalezas del mercado. México necesita adecuar sus leyes e instituciones para hacerlas más funcionales en el nuevo entorno político y global, más determinantes en el desarrollo económico y social, y más democráticas frente a la sociedad.

Las dos propuestas fundamentales aquí presentadas son las reformas integrales a un Sistema Nacional de Planeación Democrática sólido y obligatorio, y la creación del Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas (Imexplan) como garante de la efectividad y eficacia de los procesos de planeación y la reducción de conflictos a este respecto. En mi opinión, abordar estos temas contribuirá a múltiples discusiones y nuevos intentos por mejorar el actual sistema de planeación.

Lo que debe quedar claro es que México necesita tomar rumbo de cara al siglo XXI, ya que no lograremos aprovechar todas las fortalezas y oportunidades que tenemos los mexicanos si no logramos ponernos de acuerdo. Para lograrlo, los mexicanos de hoy necesitamos establecer un nuevo marco jurídico y algunas instituciones fuertes que ordenen la planeación pública, refuercen la congruencia y efectividad del proyecto económico que definamos, faciliten la creación y sostenimiento de metas y acuerdos, y estimulen

a todos a participar activamente, con responsabilidad democrática y orden, para desarrollar un esfuerzo colectivo coherente y sostenido en pos de ese mejor futuro.

REFERENCIAS

- Blöndal, J., 2003. Accrual accounting and budgeting: Key issues and recent developments, *OECD Journal on Budgeting* 3 (1): 43-59.
- Churchill, W.S., 1947. Discurso en la Cámara de los Comunes. 11 de noviembre.
- DOF (Diario Oficial de la Federación), 1930. *Ley sobre Planeación General de la República*. México, 12 de julio.
- DOF, 1983a. *Modificaciones y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 3 de febrero.
- DOF, 1983b. *Ley de Planeación*. México, 3 de febrero.
- DOF, 2003. *Ley de Planeación*. México, 3 de abril.
- DOF, 2008a. *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 7 de mayo.
- DOF, 2008b. *Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*. México, Secretaría de la Función Pública, 10 de septiembre.
- Dresser, D., 2009. Capitalismo de cuates. Discurso presentado en el foro México ante la crisis: ¿qué hacer para crecer?, organizado por la Cámara de Diputados y Senadores. México, 29 de enero.
- Cranoni, R.A., 1985. *El control de los gastos públicos*. Buenos Aires, Argentina de Finanzas y Administración.
- Cutiérrez, J., A. Lujambio y D. Valadés, 2001. *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lujambio, A., 2000. *El poder compartido*. México, Oceano.
- Moctezuma Barragán, E., y A. Roemer, 1999. *Por un gobierno con resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República, 2007a. *Visión 2030. El México que queremos*, en <<http://www.vision2030.gob.mx/pdf/folleto.pdf>>.
- Presidencia de la República, 2007b. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- SECF (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2008. *Sistema de Evaluación del Desempeño*. México.
- Ugalde, L.C., 2002. *La rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México, Instituto Federal Electoral.
- Vásquez Colmenares G., P., 2006. *La política no basta. Cómo llegar al México que queremos*. México, AGT.

LA EVALUACIÓN DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL:
PREMISAS BÁSICAS Y ALGUNAS ANOTACIONES
SOBRE LA EXPERIENCIA MEXICANA

*Javier González Gómez**

CONTENIDO

Introducción	144
La evaluación gubernamental: preguntas y dilemas fundamentales	146
Alcances de la evaluación gubernamental: integración vertical y horizontal, 146	
La evaluación gubernamental: evolución histórica y articulación actual	156
Fortalezas y debilidades del caso mexicano	165
Fortalezas, 167; Debilidades: problemas de integración vertical y horizontal, 168; Debilidades: lógicas contra- puestas de evaluación, 170; Debilidades: utilización de la evaluación para la toma de decisiones, 171	
Conclusiones: algunas notas prospectivas	172
Referencias	173

* Titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública: <jgonzal@funcionpublica.gob.mx>.

Agradezco la colaboración de Dionisio Zabaleta por las revisiones e ideas aportadas en la formulación de este texto.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), más de dos terceras partes de los países de esa organización incorporan información no financiera sobre el desempeño de los gobiernos en sus documentos presupuestales. Lo anterior destaca la necesidad creciente de los gobiernos de producir información cualitativa y cuantitativa que permita acreditar los esfuerzos gubernamentales en términos de los resultados efectivos de sus políticas y programas.

El énfasis en el rendimiento de la actuación de las organizaciones públicas como una piedra angular de la sostenibilidad política de los gobiernos ha significado un reimpulso al estudio de la evaluación de la gestión pública desde diferentes enfoques. La mayor parte de los países democráticos ha desarrollado estrategias para avanzar hacia una gestión con resultados, incorporando modelos como el de las “políticas basadas en evidencias”,¹ gestión del conocimiento y presupuestos basados en indicadores. Prácticamente todos estos enfoques dependen de la integración de esquemas de evaluación que permitan contar con indicadores y series estadísticas en relación con los efectos, procesos e insumos de la gestión, que permitan, por medio de su análisis, incrementar la racionalidad y la objetividad en la toma de decisiones.

El presente capítulo tiene por objeto analizar la forma en que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años. Para cumplir dicho propósito, y ante la complejidad que supone estudiar el tema de la evaluación gubernamental en general, se considera necesario presentar algunas premisas conceptuales que orienten la discusión y permitan identificar las fortalezas y debilidades de la evaluación en México.

En este sentido, el capítulo se dividirá en cuatro secciones principales. En un primer apartado se presentarán algunas guías de discusión conceptual sobre la evaluación gubernamental. En especial, se prestará atención a tres temas: los alcances que tiene la evaluación como instrumento para el análisis de las actividades gubernamentales, los usos que con mayor frecuencia se aluden para justificar la elaboración de ejercicios de evaluación y, finalmente, algunas de las limitaciones para la utilización de la evaluación como insumo para la toma de decisiones (fundamentalmente, la difi-

¹ El enfoque *Evidence-based Policy Making* ha sido popular en los últimos años en países como el Reino Unido.

cultad de la medición del desempeño y la falta de incentivos para el aprendizaje organizacional).

La segunda sección describirá brevemente algunos antecedentes de la evaluación en México, para observar cómo hasta mediados de los años noventa este tipo de herramienta era poco utilizado en nuestro país y, en caso de ser empleado, respondía simplemente a un propósito de control legal-jerárquico.² Asimismo, se discutirá con cierto detalle la evolución reciente del enfoque de evaluación mexicana, prestando especial atención al diseño e implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), apuesta central de evaluación de la administración federal hasta 2009. En la tercera sección se discutirán algunas fortalezas y debilidades de la evaluación gubernamental en México, aludiendo a los principales temas discutidos en el apartado conceptual. Finalmente, se presentará una sección de conclusiones en la que se bosquejarán algunas líneas sobre posibles reformas que se pueden realizar en México para fortalecer la evaluación gubernamental en todos sus ámbitos.

Con base en esta delimitación, el argumento que se sostiene es que a pesar de que en México se ha ido construyendo una infraestructura de evaluación relativamente amplia (en términos de agencias especializadas e instrumentos metodológicos y normativos), hay un bajo grado de integración de los distintos tipos de evaluación existentes (particularmente, entre políticas, presupuestos, programas, organizaciones y funcionarios públicos).

Esto ha provocado una multiplicidad de acercamientos al tema de la evaluación gubernamental que ha limitado la convergencia entre agencias y ha ocasionado tensiones entre objetivos de evaluación —específicamente entre aquéllos orientados al control, a la mejora de la gestión y la elaboración de presupuestos basados en resultados (PBR). De igual forma, se observa que las reformas encaminadas a fortalecer la evaluación en el gobierno federal no han sido acompañadas de un sistema de incentivos adecuado que permita una utilización de la información generada por estos mecanismos para la toma de decisiones futuras. Esta falta de incentivos ha limitado también la receptividad de las distintas dependencias gubernamentales a las evaluaciones, ya que persiste la idea de que este tipo de herramientas tiene un claro propósito de control legal, presupuestal, administrativo o social.

² En años previos pueden destacarse algunas experiencias de evaluación cuantitativa no sistemática, sobre todo en sectores sociales como los de educación y salud. Adicionalmente, se pueden incluir algunas propuestas de evaluación gubernamental durante los años sesenta y setenta las cuales, sin embargo, no lograron institucionalizarse o no trascendieron el periodo sexenal en el que fueron diseñadas.

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL: PREGUNTAS Y DILEMAS FUNDAMENTALES

De forma bastante básica puede entenderse la evaluación como “la valoración sistemática de la operación o impactos de un programa o política, comparada con un conjunto de estándares explícitos e implícitos” (Weiss, 1998: 4). La evaluación implica normalmente un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro valor administrativo. A pesar de que esta definición bosqueja los elementos básicos de la evaluación gubernamental (principalmente por medio del reconocimiento de los efectos de la acción estatal), dice poco de los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede insertar en la administración pública, de los usos que se puede dar a la información recolectada por medio de este instrumento y sobre las limitaciones políticas y organizacionales que impiden un uso efectivo de la información generada mediante esta herramienta.

En este sentido, y con el fin de encuadrar de mejor forma el análisis sobre la experiencia mexicana, en este primer apartado se discutirán algunos de los principales debates conceptuales relacionados con la evaluación de la función pública. En particular se discutirá en qué niveles funcionales es posible realizar la evaluación de la acción gubernamental, las motivaciones y los usos que se puede dar a la información generada por medio de estos ejercicios, así como la forma en que una actividad, que en principio puede verse como estrictamente técnica (la evaluación realizada por medio de herramientas de investigación *objetivas*), se circunscribe en dinámicas político-administrativas. Este último punto resulta central para estudiar la manera en que la evaluación puede ser, o no, un insumo para la toma de decisiones.

Alcances de la evaluación gubernamental: integración vertical y horizontal

Cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, Nuria Cunill y Sonia Ospina proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y finalmente, de los funcionarios públicos

(Cunill y Ospina, 2003). Con respecto al primer nivel (la evaluación de las políticas), estas autoras lo ubican en un *macronivel* de evaluación, que consiste “en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente” (Cunill y Ospina, 2003: 15). Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones (encuadrada en un nivel *meso* de análisis) tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las actuaciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o nivel *micro*, consideraría la contribución específica que cada empleado gubernamental ha realizado para cumplir con los objetivos y las metas tanto de su organización particular como de la administración pública en su conjunto.

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la función pública debería incluir una concatenación de los tres para dilucidar las relaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno. Como señalan Cunill y Ospina:

...se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro) (Cunill y Ospina, 2003: 16).

Esta interconexión de prácticas de evaluación de distintos ámbitos conforma un primer nivel de integración *vertical* que entreteje los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público.³ Esta unificación inicial se acompaña de un cierto grado de integración *horizontal*, por medio de la cual la evaluación no se construye al ámbito estricto de una organización, sino al conjunto de instituciones que colaboran e interactúan para la implementación de una polí-

³ Sería posible agregar niveles conceptuales a la dimensión vertical de la evaluación, por ejemplo el nivel sectorial (conjunto de organizaciones en una arena de política particular) o el nivel de unidades administrativas dentro de una institución, con la desagregación correspondiente en equipos de trabajo.

tica o programa público (Ospina, Cunill y Zaltsman, 2004). Otro objetivo horizontal de la evaluación es el ejercicio del gasto público, que vendría a arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno en su conjunto. En ese mismo sentido, la forma en que los gobiernos se organizan en su conjunto para enfrentar las necesidades sociales, la política de profesionalización de recursos humanos, la política general de gobierno electrónico y otras estrategias e indicadores transversales son objeto de integración horizontal. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos del Estado.

Por otra parte, no podemos soslayar dimensiones de la acción pública cuya valoración permite la maduración continua de los sistemas administrativos y de gestión, como pueden ser la evaluación del control interno, del clima laboral, del liderazgo directivo, de los flujos y canales de comunicación institucional, de la satisfacción ciudadana respecto de los servicios que recibe, entre otros. Así las cosas, ante la pregunta de qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todos y de forma conjunta. La estructuración de una visión sistémica resulta fundamental para conocer cómo las prácticas en distintos niveles (desde la articulación de los objetivos de política pública, el diseño de instrumentos y programas concretos hasta la actuación de los funcionarios públicos) coinciden para la consecución de los objetivos previstos. Esto no quiere decir que ante la inexistencia de alguno de los niveles de integración propuestos la evaluación resulte imposible o que los ejercicios aislados o autocontenidos carezcan de valor; sin embargo, la evaluación tenderá a ser limitada y podría omitir algunos aspectos fundamentales que condicionarían su efectividad.

Usos posibles de la evaluación gubernamental

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo análisis apunta a preguntarse ¿para qué se realiza la evaluación? Como señala Currístine (2005), la evaluación y medición de resultados gubernamentales no pueden verse como fines en sí mismos; la información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la toma futura de

decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias (controlar, presupuestar, modernizar la administración, entre otros) que deben reconocerse con claridad las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación.

Dentro de la literatura se pueden identificar al menos cuatro propósitos fundamentales para la evaluación: controlar, rendir cuentas, presupuestar con base en resultados y mejorar la gestión organizacional. Cada uno de los elementos antes señalados tiene implicaciones diferentes sobre la lógica y los supuestos básicos de la evaluación. La primera motivación (controlar) se asocia principalmente a los supuestos de la administración pública jerárquica. En este esquema, la evaluación cumple con el propósito de observar si los comportamientos de las organizaciones y funcionarios públicos se sujetan adecuadamente a lo referido en la norma escrita y a los procedimientos reglamentarios (Pardo, 2000). En este sentido, la evaluación vinculada al control se orienta fundamentalmente al análisis de los insumos utilizados como parte de la acción gubernamental con el fin de identificar cualquier comportamiento fuera de la regularidad jurídica. Así las cosas, y como señala Pardo, esta visión no tiene como propósito el cuestionamiento de los métodos o resultados (de gestión y asignación, por ejemplo), sino el mantenimiento irrestricto de cierto marco legal administrativo (Behn, 2003: 589 y ss).

Una segunda justificación que se alude para realizar evaluaciones es la rendición de cuentas. Si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal como la proponen Przeworski, Stokes y Manin (1999), la evaluación puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las dependencias del Ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implantación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas posturas supondría alcances y formas de utilización de la información distintas. La rendición de cuentas al Legislativo implica la elaboración de informes amplios en los que se especifique con cierto detalle el desempeño de la actividad gubernamental, con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar del mayor grado de complejidad de este tipo de informes (asociado principalmente con prerrequisitos legales), como bien señala Pollitt (2007), el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el Ejecutivo y el Legislativo suele ser una pieza importante en aquellos programas que suelen ser polémicos.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y aligeramiento de la información. El interés primario de este tipo de actores es identificar elementos concretos que les permitan reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y les enriquece la toma de decisiones (como la elección de la escuela pública para sus hijos o de algún hospital público para ser atendido) (Pollit, 2007).

La tercera motivación que justifica la evaluación gubernamental es modificar los usos y criterios tradicionales en la asignación presupuestal. Esta visión ha sido ampliamente desarrollada y difundida gracias a la consolidación de la nueva gestión pública como doctrina de modernización de las administraciones. Si bien es cierto que la premisa detrás de esta vinculación (la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público) y el instrumento genérico de acción (los presupuestos basados en resultados) son compartidos, se pueden rastrear variaciones significativas de este enfoque al momento de su implementación en diferentes países.

Como señala un estudio realizado por la OCDE en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres tipos diferentes de uso de la información sobre el desempeño, que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal (OCDE, 2007). En primer lugar se encuentra la modalidad *presentacional*, que consiste simplemente en anexar al documento presupuestal la información relacionada con los resultados de las evaluaciones que puede ser utilizada para fortalecer el diálogo político entre legisladores para la asignación de los recursos. Una segunda opción es la *presupuestación informada*, en la cual la elaboración de los planes de gasto se encuentra vinculada con el desempeño futuro o los resultados previos, pero de forma indirecta o complementando otro tipos de insumos de información o negociación política. Finalmente, el tercer instrumento es el establecimiento de una *fórmula directa para la presupuestación por resultados*. Este mecanismo consiste en la vinculación mecánica y explícita del gasto público futuro con expectativas de desempeño (esto es, por medio del establecimiento de metas sobre resultados o impactos) o en relación con el desempeño previo revelado por las evaluaciones. Este esquema es el más complejo de todos, por lo que sólo ha sido implementado en unos pocos países y de forma segmentada, vinculando indicadores de cobertura en algunos sectores de política pú-

blica específicos, como salud y educación, con asignaciones presupuestarias directas.⁴

Es destacable que existe una dificultad estructural que obstaculiza avanzar hacia un presupuesto conectado directa y matemáticamente con los resultados de las dependencias gubernamentales, que es el inadecuado entendimiento de las causas que determinan el desempeño. Por ejemplo, si los resultados de un programa son insuficientes, es necesario saber si lo que produjo esto fue un factor externo, un problema de cálculo en el diseño de las metas (muy ambiciosas) o, en efecto, un esfuerzo deficiente de la dependencia gubernamental. Es probable que un mal desempeño implique un incremento presupuestal para revertirlo, más que un incentivo negativo a los responsables del programa. La imprecisión en la interpretación de los factores explicativos del desempeño parece estar en el centro de los problemas para avanzar hacia esquemas de asignación automática en relación con los resultados obtenidos.

La lógica implícita en la relación entre evaluación y presupuestación basada en resultados es completamente diferente si el objetivo es controlar o rendir cuentas. A diferencia de éstas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los alcances que ha tenido la actuación gubernamental en la solución de problemas sociales específicos (medidos por medio de indicadores de desempeño), así como en la eficacia con la que se han alcanzado los objetivos.⁵ De esta forma, el énfasis no se pone en los insumos sino en la forma en que éstos han sido combinados y utilizados para satisfacer demandas y necesidades concretas.

Finalmente, una cuarta motivación que justifica la realización de evaluaciones gubernamentales es la de favorecer procesos de mejora en la gestión

⁴ Como señala un estudio de la OCDE, en el cual se examina la trayectoria de implementación de reformas en nueve países miembros, casi todos los procesos de modernización presupuestal se han guiado por dos principios básicos: por un lado, la incorporación de los presupuestos basados en resultados se ha centrado fundamentalmente en los esquemas *presentacional* o *informado*, mientras que la introducción de una fórmula de asignación directa se ha restringido a ciertos ámbitos de política; por otro, este tipo de reformas son de corte incremental y se realizan en múltiples fases que culminan —después de muchos años de ajuste— en la estructuración de presupuestos basados en resultados (a excepción de los casos coreano y holandés, en los que se realizaron reformas amplias rápidas). Véase OCDE, 2007.

⁵ En relación con este viraje en el enfoque de la evaluación, que tiene como propósito vincularse con el proceso presupuestario, se ha desarrollado una amplia literatura. Para más información, consúltese Behn, 2003; Talbot, 2007; Hood, 1991.

organizacional. A diferencia de las justificaciones anteriores en las que el *usuario final* de la información sobre las evaluaciones es un actor externo a la dependencia gubernamental, esta visión supone un uso intensivo y estratégico de los resultados por parte de los mismos servidores públicos (o alguna instancia centralizadora encargada de los procesos de reforma administrativa), con el fin de rediseñar procesos, actividades y prácticas que permitan formas más eficientes y efectivas de alcanzar los objetivos de cada dependencia.

Por otra parte, el foco de atención de las evaluaciones centradas en este tipo de objetivo no se limitaría necesariamente a los insumos y los alcances, sino a los procesos internos de implementación que llevan a la producción de determinados resultados. En consecuencia, las metodologías y el tipo de insumos para la evaluación varían y requieren un trabajo de investigación a profundidad de las dinámicas organizacionales agregadas, así como de los comportamientos y estrategias individuales que se despliegan diariamente, sin soslayar la revisión de las normas, tecnologías y estructuras humanas que permiten la orientación instrumental de las organizaciones públicas en resultados.⁶

*De la utilidad a la utilización:
la evaluación como un problema técnico y político*

Como ya se mencionó, puede existir una gran variedad de usos prácticos que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales. Sin embargo, el reconocimiento de cierto objetivo (controlar, rendir cuentas, presupuestar o mejorar la gestión) no implica necesariamente su *utilización efectiva* para la toma de decisiones futuras. Este tema cobra especial interés debido a que, como se indicó antes, la evaluación no tiene un fin en sí mismo y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique. Más allá del ejercicio realizado, como señalaría Majone, (1998), una evaluación ofrece solamente información que debe ser transformada en evidencia que sustente procesos de cambio dentro del proceso de políticas públicas.

La dificultad de emplear los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones se debe, principalmente, a ciertos dilemas que en general se

⁶ Algunos autores mencionan otros usos posibles de la evaluación de acuerdo con el interés de sus promotores: evaluación como subterfugio, táctica inspiracional, política, aprendizaje organizacional, entre otros. Véase Weiss, 1993: 20-30.

resuelven en la arena de la negociación política u organizacional sobre aspectos metodológicos de la evaluación o sobre la capacidad misma de las instituciones para recibir y utilizar los resultados para cualquiera de los objetivos que se hayan planteado. En términos generales, se mencionarán dos problemas fundamentales: en primer lugar, el problema metodológico de la medición y el alcance de la evaluación y, en segundo lugar, el de la inserción de la evidencia arrojada por las evaluaciones dentro del proceso político y las dinámicas organizacionales.

La primera restricción se relaciona con la dificultad para medir los resultados o los avances de la actividad gubernamental. Si bien es cierto que existe un acuerdo tácito, gracias a la influencia del enfoque gerencialista, de que la evaluación debería orientarse hacia el desempeño, este concepto es muy vago y deja un amplio margen para la interpretación. Una primera cuestión es si esta noción debería relacionarse con los productos y resultados obtenidos por el gobierno o si, más bien, debería orientarse a estudiar los efectos que la intervención estatal tiene sobre cierta situación problemática.⁷

Si el análisis se centra exclusivamente en los resultados o productos, la medición podría resultar asequible; sin embargo, no sería viable realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se haría una enumeración de logros que pudieran no contar con un referente social claro. Por ejemplo, es posible identificar con cierta facilidad los subsidios entregados por un programa de combate a la pobreza, incluso se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fue realizada dicha labor; no obstante, esta aproximación no evaluaría si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza (la cual puede estar asociada a factores sociales y culturales que trascienden la simple entrega de beneficios).

Por el contrario, si se opta por enfocar la evaluación en los efectos de la política, la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera influir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. En relación con este problema de imputabilidad, Beryl Radin (2006) señala que esta tarea puede tomar mucho tiempo y consumir

⁷ Para que los resultados de una evaluación sean efectivos y útiles, un problema técnico común es la calidad del proceso de planeación; una buena evaluación dependerá estrechamente de la claridad y asertividad con las que se definieron los objetivos, metas, estrategias e indicadores durante la etapa de planeación de políticas y programas.

demasiados recursos públicos, lo cual tiene como consecuencia que se torne en una labor difícil. Si se retoma el ejemplo antes presentado, es posible reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores contextuales (sociales, individuales, culturales e incluso geográficos) que pudieran incidir en la persistencia de niveles altos de pobreza es una labor demasiado compleja y costosa, por lo que resulta especialmente complicado comprender los efectos directos que un programa público pudiera tener para resolver dicho problema.

Como una posible solución a esta cuestión, Schick (2003) subraya que la discusión acerca de la medición no debería empantanarse en una dicotomía resultados-impactos, debido a que estos dos elementos muestran solamente una fotografía de los logros que está alcanzando un gobierno en un periodo determinado. En opinión de este autor, resulta fundamental establecer una secuencia temporal amplia por medio de la cual se puedan controlar ciertos factores subyacentes que expliquen el cambio en la problemática que se buscaba atender y, con base en ello, reconocer el balance entre los resultados y los efectos que se han conseguido a lo largo de este tiempo. Sin embargo, este enfoque presenta problemas para definir la responsabilidad individual o colectiva por los resultados. En realidad, parece existir una tensión entre un enfoque centrado en resultados de valor social y la necesidad de responsabilizar a los actores del Estado por la consecución de esos resultados. Ello explica la resistencia de los funcionarios públicos a hacerse responsables de acciones que rebasan su órbita de competencia, para enfocarse en procesos o actividades por cuyo desenlace puedan responder plenamente.

Otro problema metodológico común que limita la confianza en la utilidad de la evaluación se presenta cuando es necesario elegir entre las cosas que pueden medirse y aquellas que son importantes, pues ello puede implicar incentivos erróneos y distraer los esfuerzos, así como la focalización efectiva. Es frecuente “hacer importante lo que puede medirse, porque no podemos medir lo que es importante” (Talbot, 2006: 503).

Una vez discutidos los problemas de medición y alcance de los ejercicios evaluatorios es posible analizar los obstáculos político-administrativos que condicionan su utilización efectiva. Si bien en buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición que se habrá de utilizar, una cuestión que sigue siendo problemática es la de establecer mecanismos de aprendizaje organizacional y político que trans-

formen en rutina el uso de la información generada por medio de la evaluación. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países; sin embargo, ésta termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente.

En opinión de Arellano (2001) y refiriéndose particularmente al dilema de la vinculación entre evaluación y presupuestación, ello se debe a que no se ha llegado a comprender que, más allá de los problemas técnicos que supone un cambio hacia los presupuestos basados en resultados (lo que podría extrapolarse a temas como la rendición de cuentas y la mejora administrativa), la consideración de las restricciones políticas y organizacionales resulta fundamental para comprender el éxito de los procesos de cambio gubernamental. Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y dentro de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras de entrada importantes a cualquier elemento de innovación.⁸

Por otra parte, un elemento que puede favorecer un uso más intenso de los resultados de la evaluación es la adopción de un enfoque plenamente participativo, en el que evaluados, evaluadores y beneficiarios diseñen y colaboren en el desarrollo de los ejercicios de evaluación. Finalmente, la información que se produce no es conocimiento definitivo, sino una colección de argumentos (hechos, recomendaciones, juicios de valor) que pueden ser debatidos o disputados. El grado de utilización depende de la presión por el cambio (como en un entorno de crisis) y de la relación entre el conflicto y el consenso a la hora de interpretar los resultados de la evaluación.

En resumen, se debe reconocer que, si bien la articulación de esquemas de evaluación con distintos tipos de finalidad entraña retos técnicos y metodológicos importantes, el dilema fundamental que restringe su posibilidad de uso futuro es la capacidad de acompañar las estrategias de evaluación con incentivos adecuados que, paulatinamente, vayan favoreciendo un aprendizaje instrumental (esto es, relacionado con las prácticas de las organizaciones gubernamentales) y político (de los procesos de relación entre los diferentes actores que participan en el sistema) (May, 1992). Este

⁸ En un sentido similar, Furubo (2003) subraya que un débil entendimiento de la importancia de estos procesos de aprendizaje para asegurar la introducción del paradigma de la evaluación entre los gobiernos ha provocado que su alcance en la transformación de las políticas en los países haya sido muy restringido, limitando la posibilidad de cambio estructural de las políticas y concentrado sus esfuerzos en aspectos secundarios u operativos.

aspecto cultural de la evaluación es probablemente el más difícil de articular en el mediano plazo.

Esta breve discusión acerca de aspectos conceptuales de la evaluación gubernamental más que ofrecer un modelo ideal a implementar, sugiere que esta práctica es tan variada y compleja que su éxito depende de tres factores básicos: 1] la articulación de una estrategia general que garantice una integración *vertical* y *horizontal* de los esfuerzos de evaluación; 2] una clara delimitación del uso (o usos) que se le pretenda dar a este ejercicio, con énfasis en la calidad, objetividad y pertinencia de las técnicas y metodologías, y 3] acompañar la estrategia con otros mecanismos e incentivos que aseguren el aprendizaje organizacional y político que permita un uso adecuado de la información generada por la evaluación para fines instrumentales. La demanda de retroacción entre la evaluación y la acción pública es débil, por lo que es necesario mejorar la calidad técnica y democrática de los modelos evaluatorios vigentes. A partir de estos tres parámetros se estudiará la experiencia mexicana de evaluación, tratando de reconocer sus principales alcances y limitaciones.

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ARTICULACIÓN ACTUAL

El tema de la evaluación gubernamental no fue prioritario en México sino hasta hace unas tres décadas. La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el Ejecutivo tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública y la relativa disponibilidad de recursos fiscales favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino en implantar aquellos programas y políticas que fueran acordes con la agenda política del gobierno en turno.

Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante las décadas de 1960 y 1970 —como los intentos de controlar y evaluar a las empresas paraestatales, o ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante el gobierno de José López Portillo (Mejía, 2005a)—, no fue sino hasta principios de los años ochenta cuando este tema comienza a cobrar relevancia en el ámbito gubernamental.

La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales, lo cual obligaba a aplicar medidas de racionalidad al gasto público (entendido como un incremento de la eficiencia gubernamental) y que lo orientaran hacia áreas prioritarias. A pesar de ello, los primeros pasos de evaluación emprendidos por el gobierno de Miguel de la Madrid (dentro de su política de “Renovación moral”) se centraron principalmente en el control de la burocracia y en la adecuación del comportamiento de ésta a la ley (Mejía, 2005b). La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) que, en principio, tenía como misión la evaluación y vigilancia del sector público, se limitó al control legal-administrativo de las organizaciones del gobierno federal (Pardo, 2000).

Durante los mandatos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, que permitieron sentar las bases para el desarrollo de indicadores gubernamentales y una gestión más informada. En este periodo hubo adecuaciones al sistema presupuestario, se proyectó la nueva estructura programática y se generó desde la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) un gran conjunto de indicadores orientados a evaluar la eficacia del sector público durante el gobierno de Zedillo, en el marco del Programa de Modernización Administrativa (Pro-map). No obstante, en esos años no se llegó a instaurar propiamente una estrategia integral de evaluación y se mantuvo el énfasis en la fiscalización y la auditoría desde la Secretaría de la Contraloría.

No fue sino hasta el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) cuando se complementó la perspectiva de la evaluación centrada en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del gobierno federal. Dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas.

Una primera medida fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (Simep). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia y entidad de la administración pública federal (APF) directamente con el presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El Simep contaba con tres vertientes de evaluación principales: de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales

programas y actividades realizados por cada una de las dependencias), de “buen gobierno” (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada secretaría para alcanzar los objetivos de la Agenda de Buen Gobierno⁹ del gobierno de Fox) y, finalmente, una evaluación del cliente, que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía en relación con los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia (Mejía, 2005a). La principal limitante de este sistema fue la baja calidad de muchos de sus indicadores, así como el mecanismo instaurado para modificar las metas y un sistema débil de consecuencias, lo que generaba esquemas de cumplimiento y justificación, más que de logro y resultado.

Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal emprendido por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los órganos internos de control (OIC)¹⁰ de cada dependencia de gobierno por medio de la creación de áreas especializadas en su interior para la promoción del buen gobierno,¹¹ así como del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Este modelo pretendía ampliar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental con un esquema de orientación por resultados, mediante el cual dichas instancias se convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano, no con base en los mecanismos de control aplicados, sino en relación con indicadores de desempeño asociados con temas como la reducción de la corrupción, el desempeño ope-

⁹ La Agenda de Buen Gobierno fue la estrategia de modernización administrativa durante el régimen de Vicente Fox. Esta iniciativa se centraba en los siguientes objetivos: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos. Para observar con mayor detalle las características de esta agenda, véase Muñoz, 2004.

¹⁰ Los órganos internos de control fueron creados con la intención de fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias y entidades gubernamentales. Dichos órganos dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública. Véase Mejía, 2005a.

¹¹ Un resultado paradójico en la creación de estas áreas es que, al permanecer como parte del órgano interno de control de las instituciones, dependiente de la SFP, ha sido costosa su diferenciación como entes de apoyo y de consultoría especializada, por lo que continúan utilizando herramientas y prácticas de auditoría para intervenir en las instituciones de la APF.

rativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad, en una lógica de responsabilidad compartida (Mejía, 2005a). Este modelo mantiene su vigencia en 2009, pero aún está por valorarse su efectividad para propiciar un esquema de evaluación objetivo, independiente y con incentivos apropiados para agregar valor a los programas y políticas, no sólo para controlar, fiscalizar o generar lógicas de cumplimiento.

A pesar de estas reformas, la Secretaría de la Función Pública, principal responsable de organizar el sistema de control y evaluación de la gestión pública, no ha concluido su evolución histórica hacia una dependencia que preste servicios especializados para la modernización del sector público. El paradigma del control y la auditoría de la APF son aún dominantes y persisten los cuestionamientos sobre la idoneidad del modelo que conjunta la fiscalización con la promoción del desarrollo administrativo en la misma institución.

Otro sistema de evaluación desarrollado durante este periodo vino aparejado con la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF. Dentro de este sistema, que busca transformar la lógica discrecional de nombramiento de funcionarios públicos por una basada en mecanismos meritocráticos, se ha creado el Subsistema de Evaluación del Desempeño, que consiste en la valoración de la actuación individual de cada funcionario público por medio de una serie de indicadores particulares asociados a la consecución de las metas y objetivos de la dependencia a la que se encuentra adscrito.

En términos operativos, este subsistema aplica a distintos niveles jerárquicos de la administración pública aunque, como señala Mejía (2005a), en última instancia, la valoración del desempeño individual se agrega a nivel de directores generales. La mecánica de evaluación de este subsistema consiste en un esquema tripartito en el que participa el mismo evaluado, el superior jerárquico y un tercero. Para el caso de evaluaciones globales de una unidad determinada también participa el titular de dicha área.

Si bien esta iniciativa pareciera perfilar la articulación de un esquema de evaluación *micro* (como lo proponen Cunill y Ospina, 2003), dentro del subsistema de evaluación del desempeño del SPC existe una serie de restricciones que han limitado su éxito: es un mecanismo endógeno que sólo nutre los objetivos del SPC y no se vincula con otros instrumentos de evaluación, su alcance es relativamente limitado a los diferentes puestos sujetos a la lógica meritocrática del sistema (mandos medios de la APF centralizada) y, finalmente, ha tenido problemas de medición debido a que no

se ha logrado definir si el desempeño radica en las funciones formales de cada servidor público o en los objetivos agregados de cada unidad administrativa.¹²

Por otra parte, en el ámbito sectorial destaca la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) en 2002. Dicho organismo fue creado con la intención de diseñar herramientas y aplicar evaluaciones integrales del sector educativo nacional. Debido a ello, el instituto ha desarrollado una serie de metodologías e indicadores de desempeño que han permitido diagnosticar de mejor forma la situación general de la educación en México y desagregar indicadores de calidad y desempeño por centro educativo.

Desde el Legislativo también se han emprendido algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación (máximo órgano de control legislativo) ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal con auditorías de desempeño a programas y dependencias federales particulares. Dichas evaluaciones son solicitadas *ex profeso* por los diputados en aquellas áreas que consideran controversiales o problemáticas. A pesar de esto, el desarrollo incipiente de este tipo de instrumentos ha limitado su alcance, que se ha mantenido en un nivel legal-normativo y no ha profundizado en el análisis del desempeño objetivo de los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación (Mejía, 2005a). Esta iniciativa, además de abrir el juego de la evaluación a actores no gubernamentales (empresas consultoras, centros de investigación, etc.), permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas, dependiendo de la naturaleza de los mismos y de sus necesidades específicas.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), por la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). Dicha instancia, además de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, se ha encargado de coordinar el proceso de evaluación de los dis-

¹² A su vez, existe un problema de vinculación efectiva entre los niveles micro y macro de la evaluación. Las calificaciones obtenidas por los funcionarios en lo individual son generalmente altas en relación con los resultados institucionales, por lo menos desde la perspectiva de los alcances de cada organización o ente colectivo.

tintos programas del sector en los últimos años, bajo la conducción de un consejo de expertos ciudadanos en materia de política social.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante el gobierno de Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, ni tampoco una coordinación precisa entre cada una de ellas; además, su utilización fue muy limitada como mecanismo para fortalecer la mejora o la rendición de cuentas. A pesar de ello, la eclosión de herramientas, metodologías y perspectivas de evaluación ha favorecido que poco a poco se vaya consolidando una estrategia más compacta de evaluación del desempeño en el sector público, y que ésta vaya alcanzando otras finalidades además del control jurídico.

Con el inicio del mandato de Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México, por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a partir de 2008. Este mecanismo tiene por objeto “vincular [...] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional” (DOF, 2008: 2). En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de matriz de marco lógico, la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario, por medio de la identificación de indicadores de fin, propósito, componente y actividad de cada programa federal.

En términos formales, el SED se define como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas [...] con base en indicadores estratégicos y de gestión, [que permitan] conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas” (SICP, 2006: 5). Este sistema parte de una lógica en la que se incorpora la evaluación de programas realizada por agentes externos (coordinada por el Coneval para el sector social) como elemento fundamental de vinculación con la presupuestación. Además se reconoce una vertiente de evaluación de la gestión pública, la cual se realizará a partir de lo contemplado en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) coordinado por la SEP, y que entró en vigor en septiembre de 2008. A pesar de que esta doble lógica se identifica normativamente, en términos operativos ambas vertientes (evaluación de programas y de la gestión) se conciben como elementos diferenciables y que responden a un paradigma de modernización gubernamental.

mental que trasciende las premisas de la presupuestación basada en resultados, como se explicará más adelante.

Desde la visión de la evaluación de programas, el SED tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (en adelante, Lineamientos) publicados en 2007 (DOF, 2007). Con base en estos ordenamientos se busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales, con el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño que se encontrarán alineados con los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como con las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El objetivo final de este tipo de evaluación es favorecer una nueva racionalidad en la asignación del gasto público (por medio de la elaboración de presupuestos basados en resultados), que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Esta concatenación se presenta de forma gráfica en la figura 4.1.



Fuente: Zabaleta, 2008: 46.

Figura 4.1. Articulación de la vertiente de evaluación de programas.

Esta lógica presupuestal también se ha hecho explícita durante la actual administración con la publicación del “Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la APF”, a finales de 2006, por medio del cual se busca reducir el gasto *operativo* de las dependencias y redistribuirlo en áreas prioritarias de alto impacto social. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto, aunque en su primera etapa se ha limitado a la modalidad *presentacional* de la información (en los términos discutidos en la primera sección de este capítulo).

A partir de lo señalado en los Lineamientos, la evaluación de programas se articula a partir de un sistema de competencias compartido entre la Secretaría de Hacienda (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval.¹³ Por una parte, la SHCP y la SFP se encargarán de diseñar las directrices normativas, la coordinación institucional y la transformación final de los resultados de las evaluaciones en asignaciones finales de gasto, mientras que el Coneval se encargará de la coordinación técnica y el desarrollo de las metodologías pertinentes para la elaboración de las evaluaciones en el ámbito social. Un tema relevante es el aparente vacío en la evaluación del universo de programas federales fuera del sector social. En 2009, la SFP realizó reformas en su estructura para crear una unidad específica de evaluación que permitieran abarcar la totalidad de los programas financiados con recursos federales, mientras que la SHCP se encuentra en proceso de aprobación de un nuevo reglamento interior que incluye una unidad de evaluación presupuestaria.

Un último punto a resaltar de este elemento del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas serán elaboradas por agentes externos (universidades, centros de investigación, consultoras). A pesar de esto, se mantiene un candado metodológico con el que el Coneval determina los términos de referencia de los distintos tipos de evaluación posibles.¹⁴ En este sentido, si bien la participación de agentes externos puede considerar-

¹³ Con la reforma fiscal de 2007 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para impulsar la coordinación entre la SHCP y la SFP en materia de evaluación.

¹⁴ Dentro de los Lineamientos (numeral XVI) se consideran cinco tipos principales de evaluaciones a programas federales: de consistencia y resultados, de indicadores, de evaluación de procesos, de impactos y específicas (DOF, 2007). Para todos los casos, este mismo ordenamiento obliga a que las evaluaciones sean realizadas por agentes externos, ya sea con metodologías preestablecidas por el Coneval (particularmente, la de consistencia y resultados) o elaboradas por los evaluadores y aprobadas por el mismo Consejo.

se un aspecto favorable que otorgue mayor legitimidad a las evaluaciones realizadas, las restricciones metodológicas a la aprobación final de la evaluación pueden, potencialmente, limitar la riqueza multidisciplinaria que un agente externo ofrecería, así como propiciar dinámicas negativas de ajuste en los resultados entre el contratante y el contratista. Además, una de las limitantes principales de este esquema es que no se ha podido implantar un proceso de revisión adecuado para analizar la pertinencia y validez de las recomendaciones de los evaluadores externos e integrar esa información a los ciclos de políticas públicas en una dinámica formal.

En cuanto al acercamiento gubernamental a la evaluación de las organizaciones públicas, este tipo de evaluación se encuentra coordinado por la SEP y tiene como uno de sus instrumentos principales el Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Esta iniciativa tiene como propósito el desarrollo de capacidades gerenciales básicas dentro de las dependencias gubernamentales por medio de tres líneas de acción principales: la simplificación y aligeramiento del marco normativo burocrático (que tradicionalmente impone poca flexibilidad al trabajo administrativo), el desarrollo de *buenas prácticas* de gestión estandarizadas en áreas de gestión comunes a todas las organizaciones y, finalmente, la mejora de trámites y servicios públicos, con énfasis en la reducción de costos de cada dependencia o entidad.

Desde esta vertiente de gestión, la evaluación cumple con el propósito de diagnosticar la situación que guarda cada dependencia o entidad y, con base en ello, detectar las áreas susceptibles de mejora. Así, el PMG no se concibe como una estrategia homogénea, sino como una herramienta contingente que se ajustará de acuerdo con el nivel de desarrollo de las capacidades gerenciales de cada agencia gubernamental. Con el fin de asegurar esta diversidad, el programa considera la elaboración de Proyectos Integrales de Mejora para cada organismo, en los que se estipulen las medidas que se implementarán durante un año determinado para alcanzar los objetivos generales del PMG.

Por otra parte, este esquema no considera la articulación de un sistema de incentivos negativos con el que, si se observa un mal desempeño en la evaluación, se puedan fincar responsabilidades o disminuir el presupuesto (como se plantea la evaluación de programas en el marco del PBR-SED); por el contrario, se considera un esquema de incentivos positivos en tres vertientes: 1] una posición más flexible y propositiva de los OIC dentro de las dependencias; 2] la elaboración de *rankings* y comparaciones de desempeño organizacional, y 3] la entrega de reconocimientos a dependencias o unidades administrativas. Asimismo, en el mediano plazo, se valoraría in-

troducir un esquema de incentivos mucho más amplio en el cual se pudieran incluir elementos como el incremento de autonomía de gestión y financiera o el otorgamiento de estímulos colectivos u organizacionales.

Puede decirse que, en términos generales, el éxito del PMG residirá en su capacidad para establecer y consolidar un esquema de incentivos (no sólo de imposición), ofrecer herramientas y metodologías útiles para las instituciones, evitar la simulación y la lógica del cumplimiento en los informes, y servir como un elemento motivador de la modernización del sector público desde el punto de vista del evaluado, no del evaluador.

A partir de estas dos lógicas diferentes de evaluación (de programas y de gestión institucional), aplicadas por medio de plataformas de información, se busca articular una estrategia concertada de evaluación del gobierno federal por medio de la cual se mejore el desempeño gubernamental, se incremente la racionalidad en la asignación presupuestal e, indirectamente, se fortalezca la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este sistema complementaría otros esfuerzos sectoriales y particulares de evaluación y facilitaría la articulación, en el mediano plazo, de un esquema intensivo de evaluación que permita una utilización estratégica de la información generada.

Un aspecto medular para el éxito de las iniciativas planteadas por el SED y el PMG reside en las posibilidades de coordinación efectiva entre las dos dependencias globalizadoras del gobierno federal: la SHCP y la SEP. La historia reciente de los esfuerzos de reforma en el país se ha visto marcada por lógicas de competencia o de pugna burocrática, que superan los periodos de confianza y construcción de estrategias comunes, lo que sin duda limita el alcance de los instrumentos que, aunado a ello, casi siempre tienen una vigencia sexenal.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CASO MEXICANO

Como se describió antes, la evolución histórica de la evaluación en México se ha manifestado en un conjunto de actores con atribuciones, enfoques, objetivos y técnicas muy heterogéneos entre sí. El cuadro 4.1 muestra los principales organismos en la administración pública, que en su conjunto reflejan el complejo entramado institucional en torno al tema.¹⁵

¹⁵ Una revisión superficial de las leyes y reglamentos relacionados con la evaluación otorga facultades en esta materia a más de 25 dependencias y entidades de la APF.

Cuadro 4.1. Evaluación del desempeño gubernamental

<i>Tipo</i>	<i>Actor</i>	<i>Enfoque/perspectiva</i>	<i>Objetivo evaluable</i>	
INTERNO	SFP	Normativo	1. Gestión institucional 2. Políticas y programas 3. Calidad del gasto 4. Recursos humanos, clima (liderazgo, ambiente de trabajo) 5. Calidad de servicios (quejas, denuncias, satisfacción ciudadana) 6. Control interno 7. Transparencia 8. Desempeño de OIG 9. Evaluación estratégica del sector paraestatal 10. Uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación	
	SHCP	Normativo	11. Patrimonio inmobiliario 12. Calidad del gasto/PBR 13. Alineación, planeación-programación-presupuestación 14. Eficiencia/eficacia presupuestal	
	Coneval	Normativo sectorial	15. Productos, resultados y alcances de políticas y programas sociales	
	INEE	Normativo sectorial	16. Productos, resultados y alcances de políticas y programas educativos	
	Entidades y otras dependencias	Especializado	Operativo	17. Programas, políticas y proyectos: Alimentarios Rurales Empleo Pesca Infraestructura
				18. Todos los de su interés o competencia
EXTERNO	Organismos internacionales ONG, universidades consultores	Autónomo		
	Congreso, ASF	<i>Ex post</i> <i>Ad hoc</i> Control político	19. Programas de interés desde el punto de vista legislativo	

Al observar la forma en que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación, a la luz del marco conceptual propuesto antes, es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados. En este apartado se presentará brevemente un balance entre las fortalezas y los defectos identificados, prestando especial atención a las posibilidades de fortalecimiento y consolidación de una política integral de evaluación en el país.

Fortalezas

Posiblemente, la principal fortaleza de la evaluación en México es que con el paso de los años se ha consolidado una infraestructura amplia (en términos de agencias especializadas y elementos normativos) dedicada a la evaluación gubernamental. Como se señala en la parte descriptiva, actualmente se cuenta con una serie de organizaciones que, de manera sectorial (como el INEE y el Coneval) o transversal (como la SFP y la SHCP), concentran sus esfuerzos para instrumentar herramientas de evaluación.

Dicha infraestructura organizacional y normativa no ha limitado la evaluación exclusivamente a agencias gubernamentales, sino que también se ha favorecido la entrada de actores externos (como consultoras, centros de investigación y universidades), sobre todo a partir de las modificaciones promovidas por el Congreso en 2001 y 2007, con la emisión de los Lineamientos en este último año. Este aspecto es positivo, ya que se podría incrementar el grado de legitimidad de la información generada, además de que puede ofrecer evaluaciones con visiones diversas y multidisciplinarias que nutran los diagnósticos sobre la situación de los programas y las organizaciones gubernamentales.

Por otra parte, en la experiencia mexicana es posible notar que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundamentada en instrumentos normativos de aplicación general (ya sea en diversas leyes o lineamientos), lo cual dota de mayor fuerza su implementación. Esta solidez institucional permitirá (sobre todo en aquellos rubros enmarcados en una ley) un cierto grado de institucionalización y persistencia temporal, así como una mayor resistencia ante cambios políticos futuros.

Finalmente, se observa que, de manera paulatina, se ha trascendido el esquema de evaluación centrado en el control legal-jerárquico de las

dependencias de gobierno y se ha transitado a un esquema más comprensivo de múltiples objetivos en el cual los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos, como la presupuestación, la rendición de cuentas horizontal y vertical, y la mejora de las organizaciones y programas gubernamentales. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer al gobierno. Quizá lo más importante sea la vigorización en el lenguaje de los servidores públicos federales de conceptos que reiteran la importancia de la evaluación para la mejora de las organizaciones públicas: metas, objetivos, indicadores, gestión por resultados, incentivos, planeación, PBR, entre otros.

*Debilidades:
problemas de integración vertical y horizontal*

A pesar de estas fortalezas, el caso mexicano muestra una serie de debilidades que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema identificado, remitiéndonos a Cunill y Ospina (2003), es el de la integración vertical. La descripción antes presentada muestra cómo la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del nivel *meso*, esto es, el de los programas y organizaciones públicas. Precisamente, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumento central de la actual administración, se centra en el análisis de los programas, que se complementa con la evaluación institucional promovida por el Programa de Mejora de la Gestión. Sin embargo, es notoria la ausencia de un marco normativo general que dé sentido e integración a los niveles *macro*, *meso* y *micro* de la evaluación, en diferentes ámbitos de gobierno.¹⁶

Por otra parte, si bien es cierto que hay algunos instrumentos y organizaciones que se orientan a los niveles *macro* (como es el caso del INEE) o

¹⁶ Casi nada se ha dicho en este capítulo sobre estados y municipios, al rebasar el objetivo planteado originalmente. No obstante, un vistazo a los esquemas normativos y técnicos de evaluación en los gobiernos subnacionales del país hace pensar que los problemas de consistencia vertical y horizontal, así como la confiabilidad de la información y el uso de la misma, se encuentran en grados de desarrollo inferiores a los observados en el gobierno federal, salvo excepciones, como el sistema de gestión por resultados desarrollado recientemente por el gobierno de Baja California.

micro (como el subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera), éstos son de alcance limitado o sectorial (como el INEE, que solamente se orienta al ámbito de la educación), o no están vinculados con los demás niveles (el subsistema de evaluación del desempeño del SPC es autónomo de las demás estrategias de evaluación y sólo sirve de insumo al sistema al que pertenece).

Como se señalaba en el marco conceptual, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se aprecie de forma adecuada el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se puedan identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno (inadecuada definición de las políticas, problemas en la operación de los programas o en la gestión de las organizaciones, bajo desempeño de los funcionarios públicos, etcétera).

Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En el caso específico de la vertiente de evaluación de programas del SED, se mantiene una lógica centrada en la unidad administrativa que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen una lógica interorganizacional con la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad. Esta limitación impide un conocimiento claro de los mecanismos *transversales* que facilitan o impiden la implementación de las políticas públicas (por ejemplo, el uso de sistemas de información interoperables, la visión por procesos y las redes de conocimiento) y, en consecuencia, si se consiguen los resultados y efectos esperados.

Esta lógica poco integrada de la estrategia de evaluación mexicana se debe, en buena medida, a que las atribuciones de los distintos actores participantes en la materia se encuentran dispersas en ordenamientos legales y administrativos. Esto ha propiciado una multiplicidad de enfoques y metodologías que más que articular una política de evaluación sólida ha favorecido la estructuración de un sistema fragmentado e incompleto, y que va en diferentes direcciones. Asimismo, esta falta de coherencia interna de la política ha restringido las posibilidades de comunicación entre las distintas dependencias con atribuciones en la materia. Lo anterior se manifiesta en la ausencia de una red nacional de evaluadores, de foros de intercambio de mejores prácticas físicos o virtuales, o de esfuerzos sistemáticos de coordinación entre las globalizadoras, las dependencias evaluadoras, los programas evaluados y los evaluadores externos, como consultores o investigadores.

*Debilidades:
lógicas contrapuestas de evaluación*

Un segundo problema es que los objetivos a los que aluden los distintos instrumentos de evaluación pueden tener lógicas contradictorias que producen tensiones de difícil armonización. El caso más representativo al respecto es el SED. Un análisis detallado de la justificación y los objetivos finales de dos organizaciones que participan en este sistema permite observar lógicas contrapuestas. Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados, partiendo de la información generada por la evaluación de programas y de la gestión pública. En términos específicos y tomando como referencia lo estipulado en la Ley de Presupuesto y en el Decreto de Austeridad, el incentivo que guiará la elaboración de dichos presupuestos será el del ahorro y la racionalización del gasto público.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública (por medio del Programa de Mejora de la Gestión) no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto por medio de la modificación presupuestal, sino el mejoramiento de los sistemas de gestión de las dependencias gubernamentales y la provisión al ciudadano de servicios públicos de mayor calidad. Estos procesos de modernización y mejora podrían implicar, incluso, un mayor gasto en aquellas organizaciones con niveles más bajos de desempeño o madurez administrativa en un primer momento. Es posible que la principal diferencia de enfoques radique en que el PBR se entiende como un elemento para reforzar el control y la racionalidad presupuestal, mientras que el PMG pretende convertirse en una estrategia de apoyo y estímulo para la APF.

De esta forma, a la entrada en operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, es muy posible esperar que, si no se establecen los mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras, uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen. Una comunicación fluida y la delimitación clara de los productos que se busquen crear (por ejemplo, un tipo específico del presupuesto basado en resultados o las características de los instrumentos de mejora organizacional propuestos por el PMG) facilitarían la complementariedad de los dos enfoques, más que su competencia.

Debilidades: utilización de la evaluación para la toma de decisiones

Un tercer problema, posiblemente el más importante de todos, es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*, etc.) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político, que a su vez aseguren el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes.

En el ámbito organizacional se observa cómo persiste en las dependencias gubernamentales una idea de la evaluación como un tema de control legal y de poca utilidad práctica. Esto se ha hecho particularmente latente en el caso de las evaluaciones externas, en las cuales los responsables de los distintos programas sujetos a reglas de operación establecen dos posibles estrategias. Por un lado, bloquean sistemáticamente el acceso a la información con el fin de evitar que sus programas sean evaluados negativamente y, con esto, puedan recibir un castigo en términos presupuestales o de control jurídico. Por otra parte, también pueden tomar una postura de “maquillaje” de la operación del programa, con el fin de que los resultados sean satisfactorios y, con ello, eviten algún tipo de sanción.

Sin embargo, el problema del uso de la evaluación para la toma de decisiones radica también en un contexto político. En México, los responsables de aprobar los presupuestos públicos son en última instancia los poderes legislativos. Si los legisladores no coinciden en la importancia de utilizar la información presentada en este tipo de documentos o si no existe un sistema de incentivos que los induzca tomar en cuenta los resultados de desempeño, todo el esfuerzo y dinero empleados para alinear los objetivos de gasto a una nueva racionalidad corren el riesgo de ser desperdiciados.

Esto no sugiere que la aprobación presupuestal se sujete solamente a criterios técnicos de desempeño. Una opinión en ese sentido, además de ser ingenua, sería poco deseable. El presupuesto, más que otro instrumento gubernamental, siempre está sujeto a discusiones políticas y negociaciones de intereses partidistas. Sin embargo, la información generada por la evaluación puede brindar un insumo importante que favorezca un cambio en el proceso deliberativo y en las discusiones parlamentarias.

Este asunto cobra especial relevancia ante la inminencia de la elaboración en México de presupuestos basados en resultados (que se han comenzado a introducir gradualmente a partir del Presupuesto de Egresos de la

Federación 2007). Si bien el esquema de elaboración presupuestal mexicano se perfila en primera instancia hacia uno de tipo *presentacional* o *informado en resultados*, vale la pena preguntarse si existen los incentivos para que la información sobre desempeño nutra tanto al Ejecutivo durante las fases de programación presupuestaria como al Legislativo durante la aprobación y asignación final de los recursos públicos.

Por último, en términos del uso que el ciudadano le puede dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los distintos programas. A diferencia del caso mexicano, otros países (Chile, Reino Unido y Estados Unidos) han establecido políticas explícitas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan demandar y tomar decisiones sobre aquellos aspectos que puedan ser de su interés, o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.

CONCLUSIONES: ALGUNAS NOTAS PROSPECTIVAS

En la actualidad, la capacidad de las democracias para establecer políticas públicas efectivas y eficaces depende de la intensidad y calidad con que se genere y utilice la información derivada de las evaluaciones hacia una gestión basada en resultados. Al mismo tiempo, la perdurabilidad de los gobiernos depende en buena medida de su compromiso con la rendición de cuentas a actores gubernamentales, económicos y sociales. En ese contexto, la evaluación puede convertirse en un mecanismo central para articular la información sobre el desempeño de los gobiernos, que abone en una mayor transparencia, rendición de cuentas y toma informada de decisiones públicas.

En este texto he intentado mostrar que los esfuerzos por incorporar técnicas y conceptos de evaluación de la actividad gubernamental son diversos y complejos. La multiplicidad de actores, atribuciones, enfoques, metodologías y objetos de evaluación arrojan un escenario dinámico y creativo, pero no necesariamente coordinado y sinérgico.

Un tema para discutir los próximos años será la falta de una Ley Federal de Evaluación de la Gestión Gubernamental que sustancie el paradigma

evaluatorio mexicano, estableciendo las tipologías y clasificaciones necesarias que permitan delimitar funcionalmente los tipos y usos de la evaluación, por un lado, y las esferas de competencia de cada uno de los actores con facultades para evaluar. Ese ordenamiento jurídico permitiría también extender la actividad de evaluación a los órdenes subnacionales de gobierno, así como fortalecer el uso de los resultados para la toma de decisiones presupuestarias por parte de los poderes legislativos, disminuyendo así la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

El reto fundamental consiste en la coordinación de los actores, principalmente las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, para establecer los estándares y directrices que ordenarán la evaluación gubernamental, así como sus ramificaciones y efectos en el presupuesto público, en la toma de decisiones y en el desarrollo institucional.

Un segundo reto es la consolidación de una cultura de la evaluación en México. No todo en la gestión basada en resultados es una cuestión de sistemas e indicadores. El convencimiento de los actores políticos y gerenciales para orientarse hacia resultados de valor ciudadano pasa por entender el valor de la evaluación como pieza de la racionalización paulatina de las actividades gubernamentales. Pasa también por la internalización del valor de la información, por la capacitación y concientización permanentes y por el desarrollo de actitudes autocríticas y de perfeccionamiento continuo. Pasa, en resumen, por la consolidación de una tradición de evaluación que, en el caso mexicano, se encuentra todavía en ciernes.

REFERENCIAS

- Arellano, D., 2001. Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, noviembre.
- Behn, R., 2003. Why measure performance? Different purposes require measures, *Public Administration Review* 63 (2005): 586-606.
- Cunill, N., y S. Ospina, 2003. Una agenda de investigación sobre la evaluación de la gestión pública, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Caracas, CLAD.
- Curristine, T., 2005. Government performance: Lessons and challenges, *OECD Journal on Budgeting* (5): 127-151.
- DOF (Diario Oficial de la Federación), 2007. Lineamientos generales para la evalua-

- ción de los programas federales de la administración pública federal. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Función Pública-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 30 de marzo.
- DOF, 2008. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Función Pública, 31 de marzo.
- Furubo, J.-E., 2003. The role of evaluations in political and administrative learning and the role of learning in evaluation praxis, *OECD Journal on Budgeting* (3): 67-86.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons?, *Public Administration* 69: 1-11.
- Majone, G., 1998. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- May, P., 1992. Policy learning and failure, *Journal of Public Policy* (12): 331-354.
- Mejía Lira, J., 2005a. La evaluación en el ámbito gubernamental: análisis de la experiencia mexicana y propuestas para la situación actual. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CIAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, octubre de 2005.
- Mejía Lira, J., 2005b. La evaluación como una herramienta para una gestión pública orientada por resultados: la práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano. Caracas, CIAD (inédito).
- Muñoz, R., 2004. *Innovación gubernamental: el paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París.
- Ospina, S., N. Cunill y A. Zaltsman, 2004. Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability, *Public Management Review* (6): 229-251.
- Pardo, M.C., 2000. La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988, en J.L. Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México.
- Przeworski, A., S. Stokes y B. Manin, 1999. *Democracy, Accountability and Representation*, Londres, Cambridge University Press.
- Pollitt, C., 2006. Performance information for democracy: The missing link?, *Evaluation* 12 (1): 38-55.
- Radin, B., 2006. *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, Georgetown University Press.
- Schick, A., 2003. The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not, *OECD Journal on Budgeting* (3): 71-104.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2006. *Ley Federal de Presupuesto y*

Responsabilidad Hacendaria, en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>>.

Talbot, C., 2007. Performance management, en E. Ferlie, L. Lynn y C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*. Nueva York, Oxford University Press, pp. 491-520.

Weiss, C., 1998. *Evaluation*. New Jersey, Prentice Hall.

Zabaleta, D., 2008. Una mirada institucional a la política de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista, en A. González (coord.), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*. México, Gesoc.

SEGUNDA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

5
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

*José Luis Méndez**

CONTENIDO

Introducción	180
Importancia del SPC	180
La reforma administrativa	183
Contexto de la reforma, 183; La ley y las regulaciones del SPC, 184	
Evaluación de la implementación de la reforma	187
El periodo de Vicente Fox, 187; El periodo de Felipe Calderón, 193	
Algunas posibles explicaciones acerca de la reforma y su implementación	197
Conclusiones	201
Referencias	203

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <jlmendez@colmex.mx>.

INTRODUCCIÓN

El servicio profesional de carrera (SPC) se aprobó en México en 2003 y su contenido introdujo tanto elementos del enfoque tradicional del servicio público (por ejemplo, el acceso por mérito), como elementos relacionados con la llamada nueva gerencia pública (NGP) (por ejemplo, la evaluación del desempeño). Después de una breve sección donde se destaca la importancia general de un SPC, en este capítulo buscaremos describir y explicar la naturaleza y evolución de esta reforma en México.

IMPORTANCIA DEL SPC

En los últimos años ha existido un debate importante entre dos modelos de gestión organizacional: el burocrático (o neoburocrático) y la NGP. Ante ello, surgen al menos dos preguntas: ¿se puede desarrollar un sistema de personal que “logre lo mejor y evite lo peor” tanto del servicio civil de carrera como de la NGP? En otras palabras, ¿es posible alcanzar un sistema balanceado, un modelo híbrido que equilibre conocimiento institucional con experiencia externa, valores del servicio público con productividad y control político con respeto al mérito y profesionalismo? La segunda pregunta es: ¿qué estrategia se puede seguir para desarrollarlo?

Para contestar la primera pregunta quizá debamos empezar por discutir el objetivo general de la burocracia. Mucho se ha dicho en torno a la definición y el valor del principio de neutralidad burocrática (Aberbach, Rockman y Putnam, 1981; Peters y Savoie, 1995; Asmeron y Reis, 1996). En algunas instancias, parece que este concepto ha sido llevado al extremo y entonces tiende a perderse el control político de la burocracia por parte de los políticos democráticamente elegidos, lo que está en el origen de la crítica al servicio civil por parte del modelo de la NGP. A su vez, este último modelo quizá subestima las capacidades profesionales así como la legalidad y la coordinación que caracteriza a los servicios civiles. Por ello, en general, cualquier esquema para incrementar la flexibilidad que debilite excesivamente el servicio civil afectará la capacidad del Estado para cumplir con sus tareas públicas (Banco Mundial, 1997).

Uno podría concluir en este sentido que se debe evitar tanto una burocracia “neutral” como una politizada o “partidizada”. El concepto de una “burocracia responsable” (Peters y Savoie, 1995) podría constituir una guía

útil aquí. En otras palabras, deben existir, por un lado, mecanismos para asegurar que los servidores públicos implementen en forma y tiempo las políticas establecidas por los políticos (por ejemplo, una planeación estratégica acompañada de un sistema de incentivos basado en la evaluación del desempeño) y, por otro, mecanismos para evitar prácticas clientelares, reconocer la dignidad del servidor público y respetar y aprovechar el mérito, las capacidades y experiencia de los funcionarios públicos.

Esta “burocracia responsiva” podría resultar de una combinación específica de varias medidas que nos acercaría a un “justo medio” entre el servicio civil y la NGP. Primero, el ingreso por mérito. El acceso a todas las posiciones de gobierno debe depender de exámenes profesionales, más que de relaciones personales, clientelares o partidistas con los jefes o líderes políticos. Sin embargo, este sistema de exámenes debería observar un balance entre la promoción de la carrera y de la competencia, por lo que debe encontrarse un equilibrio entre la apertura a los candidatos externos y la consideración de los méritos de los candidatos internos. Segundo, un sistema de capacitación útil y motivante. Tercero, un sistema de sanciones justo, expedito y efectivo (y que incluya la posibilidad de separación del puesto). Cuarto, un sistema de planeación estratégica suficientemente específico y funcional, que se integre adecuadamente con la planeación de la gestión del personal público. Quinto, un sistema de evaluación de desempeño riguroso, pero justo, muy bien integrado con el sistema de planeación estratégica de todo el gobierno y de cada institución, que otorgue certidumbre laboral sin llevar a la inamovilidad en el puesto. Sexto, un sistema de incentivos financieramente sustentable y a la vez efectivo. Este sistema podría incluir niveles salariales atractivos, incentivos diversos al desempeño y la perspectiva de una carrera profesional, que implique responsabilidades y salarios ascendentes. Y séptimo, un sistema de planeación de objetivos institucionales y necesidades de personal. Por supuesto, debería esperarse una adecuada integración entre todos estos subsistemas.

Si un servicio profesional está adecuadamente balanceado, puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, por al menos dos razones. Primero, porque utiliza incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos (sanciones y evaluaciones, entre otros). Segundo, porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos “morales”, lo que es reforzado ya sea por ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales.

En general, la experiencia de diversos países ha mostrado que un servicio profesional con las características arriba descritas resulta muy útil, si no es que fundamental, para las naciones, ya que gracias a la certidumbre laboral, el ingreso, la permanencia y la promoción por mérito, así como la capacitación técnica permanente y general, el servicio civil permite: 1] reducir significativamente la corrupción gubernamental; 2] promover cierta estandarización de procedimientos como garantía de legalidad y trato igualitario a los ciudadanos; 3] promover la búsqueda del interés general y la visión de largo plazo en las políticas públicas; 4] desarrollar una memoria institucional de las políticas públicas que permita acumular esfuerzos a lo largo de tiempo y mantener los aspectos positivos de dichas políticas, así como la provisión continua de los servicios, no obstante los cambios de gobierno naturalmente asociados a la democracia; 5] incrementar la cooperación y coordinación entre distintas dependencias, así como entre distintos gobiernos, ya sea en el ámbito nacional o intergubernamental; 6] aumentar la eficiencia gubernamental, y 7] desarrollar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (Banco Mundial, 1997; Méndez, 1995).

El servicio profesional abre la posibilidad de un arreglo funcional entre burócratas y políticos, en donde ambos pueden tener un papel constructivo cumpliendo funciones específicas (en teoría, los políticos proveen la dirección política y los burócratas la experiencia administrativa en las políticas a implementar). Asimismo, el servicio profesional fragmenta el poder (en parte a la manera en que lo hace, por ejemplo, la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, o una estructura federal), ya que limita la capacidad discrecional de los políticos para designar servidores públicos. Al mismo tiempo, sin embargo, contrarresta los efectos de la fragmentación del poder en términos funcionales y territoriales, ya que si se extiende entre los poderes o los estados subnacionales y las localidades, homogeniza actitudes, posiciones y procedimientos en los distintos ámbitos de gobierno y, en esa medida, favorece la integración entre las políticas de diversos actores gubernamentales, así como la implementación adecuada de las mismas. Por todo ello, el servicio profesional y el equilibrio que introduce entre el sistema democrático y el meritocrático han sido pilares importantes para la sustentabilidad de las repúblicas democráticas modernas.

Se ha mostrado empíricamente que todos los efectos antes señalados de un servicio profesional inciden positivamente en el crecimiento económico. Existen dos tipos de evidencia empírica en este sentido. En primer lugar, la evidencia de casos, ya sea de alto (Asia) o bajo crecimiento económico (Áfri-

ca). Por ejemplo, existen casos de estudio bien conocidos que vinculan empíricamente el buen desempeño gubernamental y el alto crecimiento de Japón (Johnson, 1982), Corea (Amsden, 1989) y Taiwán (Wade, 1990) con la existencia en esos países de burocracias organizadas en buena medida según los principios de un servicio profesional. El propio Banco Mundial ha reconocido el papel crucial que ha desempeñado dicho tipo de burocracias en el impresionante ritmo de industrialización que los “tigres asiáticos” tuvieron en la segunda mitad del siglo xx (Banco Mundial, 1993).

Por otro lado, existe también evidencia empírica comparativa en el mismo sentido, como la ofrecida por Evans y Rauch (1999). Estos autores realizaron un análisis cuantitativo de una muestra de 35 países (30 semiindustrializados y cinco pobres) y encontraron una relación positiva fuerte y estadísticamente significativa entre algunos elementos del servicio profesional —en concreto, ingreso meritocrático y carrera burocrática— y el crecimiento económico (controlado por el PIB per cápita inicial y niveles persistentes de capital humano). Estos resultados coinciden con el trabajo previo más general de Evans (1995) en torno a la importancia de lo que llamó el Estado “integrado” (que incluye rasgos de los servicios profesionales) para la industrialización.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Contexto de la reforma

Aunque la idea de un servicio profesional estaba latente desde principios del siglo xx, en México nunca se había implementado en los ámbitos federal, estatal o local.

Como se sabe, en el año 2000, Vicente Fox, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones presidenciales

Si bien estuvo entre las propuestas de campaña, al principio de este gobierno el SPc no contaba con una total aceptación. Algunos miembros de la oficina presidencial aún tenían en mente el servicio civil ortodoxo del siglo xix, el cual era considerado un obstáculo para la eficiencia gubernamental. Uno de los miembros de la oficina señalaba incluso que equivalía a “poner clavos sin cabeza” en el gobierno. Además, durante los primeros años de la administración, la agenda pública estuvo sobrecargada con muchos temas.

Con todo, surgieron diversas iniciativas de ley para instaurar un servicio profesional. Primero fue el legislador priista Carlos Rojas quien propuso una iniciativa en octubre de 2000. Después, en abril de 2002, fue el senador panista César Jáuregui y, en octubre de ese mismo año, la senadora perredista Magdalena Núñez.

En ese contexto, a mediados de 2002, después de muchas discusiones entre funcionarios de la Presidencia, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental decidió apoyar la reforma y empezó a cabildearla entre los legisladores. Al principio parecía posible que se aprobara la propuesta a finales de 2002. Sin embargo, esos esfuerzos reformadores iniciales fallaron, en parte debido a la sobrecarga de la agenda legislativa de finales de año.

Para enfrentar esta situación, la oficina presidencial decidió expandir la coalición que apoyaba esta reforma, al incluir a un grupo de funcionarios y académicos a favor de ella desde hacía tiempo. A inicios de 2003, este grupo estableció una asociación civil llamada Red Mexicana de Servicio Profesional (RMSP).

Con el apoyo de USAID y en cooperación con varias organizaciones nacionales e internacionales, la RMSP organizó un foro internacional de servicio profesional, el cual fue capaz de mostrar un consenso entre expertos y organizaciones internacionales acerca de los efectos positivos del SPC en la capacidad institucional estatal y, de manera más general, en la democracia (RMSP, 2003). A ello se podrían agregar varios estudios académicos e institucionales que mostraban que el SPC había funcionado bien en algunas instituciones mexicanas, como el Instituto Federal Electoral (Heredia, 2002; Uvalle, 2000; Auditoría Superior de la Federación, 2000; Martínez Puón, 2005: 242).

La reforma fue aprobada en abril de 2003; en la Cámara de Diputados se sancionó con 374 votos a favor y ninguno en contra, y en el Senado, con 93 votos a favor y ninguno en contra.

La ley y las regulaciones del SPC

La Ley del Servicio Profesional estableció el concurso público como el instrumento para ocupar los puestos vacantes en el gobierno, junto con la posibilidad de una carrera basada en el mérito, la capacitación obligatoria y la evaluación del desempeño, así como la mayor certidumbre en el cargo.

El SPC incluyó seis puestos del gobierno central federal: analista, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general adjunto y director general (usualmente, esta última posición está justo abajo del subsecretario de Estado). De estos puestos, solamente quedaron exentos del SPC los de los gabinetes de apoyo (coordinaciones de asesores, direcciones de comunicación social, etcétera).

La ley se aplica a aquellos funcionarios públicos en la llamada administración federal centralizada, esto es, las secretarías de Estado, pero no a los cuerpos de funcionarios que ya contaban con un servicio profesional de carrera, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, maestros o médicos, ni a la administración pública federal descentralizada, como las paraestatales e institutos de seguridad social. Tampoco se aplica a los llamados “trabajadores de base”, como mensajeros, secretarías, choferes, etc., los cuales, como se sabe, están sindicalizados y tienen un régimen laboral propio.

De este modo, en 2008 la reforma abarcaba sólo alrededor de 37 000 plazas del gobierno federal, de un total de casi 1 500 millones (de las cuales cerca de 600 000 están en el gobierno central). Sin embargo, este grupo representa el núcleo de la administración pública federal centralizada, que tiene salarios comparativamente altos (de hecho, iguales o incluso superiores a aquéllos de puestos equivalentes en muchos países desarrollados) (Carrillo y Guerrero, 2002) y formula la mayoría de las políticas públicas del país.

La organización y la operación del SPC fue encomendada a la Secretaría de la Función Pública, en conjunto con comités *ad hoc* de cada una de las secretarías. La Ley del Servicio Profesional estipuló que estos comités habrían de escoger y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras que a la Secretaría de la Función Pública se le encomendó la labor de desarrollar las regulaciones generales y promover el servicio mediante estrategias de cambio cultural, además de supervisar y rectificar su operación en caso de posibles desviaciones.

Los diseñadores del servicio profesional mexicano conocían muy bien sus ventajas, como la igualdad de oportunidades, mayor eficiencia, menor politización de programas de gobierno y una mejor memoria institucional. También tenían en mente los estudios del SPC de organizaciones mexicanas, que mostraban que era posible implementarlo con éxito en México. Sin embargo, también eran conscientes de las críticas de la nueva gerencia pública dirigidas al servicio profesional tradicional (del siglo XIX).

Debido a esto, buscaron la manera de establecer un servicio de “segunda generación”, que permitiera promover la “governabilidad democrática”

al balancear los valores weberianos del servicio profesional con algunos elementos de la NGP (Méndez, 2004).

Solamente para dar algunos ejemplos, la regulación y la supervisión de una unidad central regulatoria se balanceó con la descentralización de la operación en las secretarías; la entrada por concurso para todos los puestos se equilibró con ciertos elementos de una carrera, como la valoración en los concursos de los méritos de los servidores públicos, una capacitación no sólo orientada a la actualización, sino también al ascenso, y la posibilidad de realizar una carrera horizontal (en niveles dentro del mismo puesto); el acceso basado en el mérito (por ejemplo, evaluación de méritos) se equilibró con la capacidad de veto del jefe superior inmediato del puesto (aunque esta medida ha resultado polémica, buscaba evitar que los jefes argumentaran que sus colaboradores les fueron “impuestos”).

Además, se procuró balancear el ingreso basado en la capacidad para el puesto con la movilidad por medio de perfiles definidos con base en habilidades técnicas específicas, pero también algunas más administrativas y generales. Respecto de la calificación del desempeño, se introdujo una evaluación estricta y efectiva (con sólo dos oportunidades para aprobarla, así como la fijación de metas grupales e individuales), pero también se tomaron provisiones para hacerla funcional y justa (los individuos sujetos a evaluación deben conocer sus metas con anterioridad; los derechos y responsabilidades deben ser claros, y se introdujo la posibilidad de apelar la evaluación).

Los diseñadores de la reforma trataron de establecer un sistema de sanciones que, además de justo, fuera estricto y oportuno, en parte mediante una cierta separación entre las autoridades que “instruyen” los casos y aquellas que definen la sanción.

Finalmente, aunque la ley especificaba claramente que la implementación del servicio civil debería ser gradual, se estableció que todas sus partes tendrían que estar en operación a finales de 2006.

Con todo, también debe mencionarse que la Ley del Servicio Profesional fue el resultado de una negociación entre fracciones partidistas en el Congreso, a la vez que entre poderes, y algunos temas no fueron resueltos de manera adecuada. Por ejemplo, aunque algunos querían (entre ellos el autor) que la implementación del sistema fuese supervisada por un cuerpo plural, abierto a la sociedad e incluso a los partidos políticos, lo que se aprobó fue un consejo compuesto mayoritariamente por funcionarios de las propias secretarías y con carácter meramente consultivo.

A fin de implementar la ley, durante el segundo semestre de 2003 se estableció la Unidad del Servicio Profesional y la Dirección General de Recursos Humanos.

Después de estudiar servicios profesionales de varios países del mundo y alcanzar un compromiso entre las secretarías, la Unidad del Servicio Profesional desarrolló un reglamento de la ley, que fue firmado por el presidente el 31 de marzo de 2004 y que mantuvo e incluso reforzó el diseño “equilibrado” entre el SPC y la NCP.

Después de la aprobación del reglamento, las posiciones vacantes del gobierno empezaron a llenarse por medio de competencias abiertas al público. Desde ese momento y hasta finales de 2006, cuando terminó el gobierno de Vicente Fox, varias partes del sistema de servicio civil fueron implementadas gradualmente. La siguiente sección describirá algunos de los logros y problemas de la implementación de la reforma.

Durante 2005 y 2006 se emitió un conjunto de normas para regular el SPC, como el Acuerdo para Puestos de Libre Designación (4 de junio de 2004); la Circular para la Ocupación de Puestos en Modificación (8 de abril de 2005); los Lineamientos de Evaluación del Desempeño (2 de mayo de 2005); la Norma de Capacitación (2 de mayo de 2005); la Circular de Valuación de Puestos (9 de mayo de 2005); el Acuerdo en Adición para los Puestos de Libre Designación (19 de julio de 2005), los Lineamientos para el RHnet (15 de diciembre de 2005); los Lineamientos para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades (16 de diciembre de 2005); la Guía Metodológica de Capacidades Técnicas (16 de junio de 2006); la Circular para Nombramiento Titular (21 de septiembre de 2006); los Lineamientos para los Gabinetes de Apoyo (31 de marzo y 18 de octubre de 2005, 16 de octubre de 2006); los Lineamientos para el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) (30 de noviembre de 2006), y el Acuerdo para los Servidores Públicos del INEGI (30 de noviembre de 2006).

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El periodo de Vicente Fox

A pesar del amplio apoyo político y del diseño de la “segunda generación” que buscó alcanzar en distintas dimensiones el equilibrio entre la NCP y los principios de un servicio profesional, por desgracia en los siguientes años

la ley ha sido implementada de una manera inadecuada, lo que ha desprestigiado esta reforma.

Desafortunadamente, algunos de los riesgos predichos por ciertos académicos se hicieron realidad (Arellano, 2003a, 2003b), como el de que la Secretaría de la Función Pública se convertiría en una unidad centralizadora y excesivamente reguladora, pese a que la ley y el reglamento claramente especificaban un marco operativo descentralizado.

Esta deficiencia condujo, en primer lugar, a la intromisión política excesiva por parte del secretario y del subsecretario de la Función Pública, lo que impidió una implementación oportuna y con bases técnicas de los diversos subsistemas del servicio profesional; en segundo lugar, a la presión ejercida por estos mismos funcionarios para que dichos subsistemas se implementaran en forma simultánea, rígida y excesivamente rápida, en lugar de brindar un mínimo de autonomía técnico-administrativa a la Unidad de Servicio Profesional y a los comités de las secretarías, a fin de que el SPC se implementara de una manera descentralizada, efectiva y gradual. En este sentido, Wescott (1999) ha advertido sobre las reformas que intentan atacar demasiados objetivos de manera simultánea o son demasiado ambiciosas. A su vez, tomando en cuenta que usualmente los estados tienen menos capacidades administrativas de las que piensan o desean tener, Polidano (2001) ha recomendado seguir una estrategia gradual, en la que se pueda dar seguimiento a cada paso.

Estos errores a su vez condujeron a otros más: para empezar, llevaron a seleccionar instrumentos inadecuados para la operación del servicio profesional. Por ejemplo, la primera etapa para entrar a las competencias —la revisión de la currícula— se realizó por medio de un *software* (“Itrabajen”), controlado como una “caja negra” por la Secretaría de la Función Pública y que, además, no funcionó adecuadamente, lo que provocó descontento y desconfianza. Por otro lado, diversas pruebas de ingreso que no medían adecuadamente las capacidades de los candidatos fueron impuestas desde la Subsecretaría de la Función Pública a las secretarías (AMITAI, PPP y CDG), por lo que en muchos casos los candidatos seleccionados no resultaron ser los más indicados para el puesto.

Esta centralización afectó la estrategia de implementación, la cual mantenía una división de funciones entre la Secretaría de la Función Pública (encargada de regular, evaluar y sancionar) y el resto de las secretarías (encargadas de implementar). Por concentrar demasiadas labores, la Subsecretaría de la Función Pública fue incapaz de llevarlas a cabo adecuadamente:

al convertirse en implementadora fue incapaz de cumplir adecuadamente su función normativa, lo que resultó en una tardanza para definir diversos lineamientos fundamentales durante los primeros años (2004-2005); ello le impidió cumplir su función supervisora y sancionadora de las prácticas que no se basaran en el mérito, ya que no iba a sancionarse a sí misma.

Además, prácticamente desde que se estableció el sistema de ingreso por mérito, la competencia entre candidatos ha sido evitada con frecuencia. Existe una sospecha generalizada de que los exámenes se proporcionan clandestinamente a los candidatos favoritos (ya que la vigilancia del órgano interno de control de cada secretaría ha sido más bien reducida).

Con todo, más allá de estas sospechas, hay un dato objetivo: la utilización excesiva e injustificada del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional, el cual establece excepciones al ingreso por concurso en casos de extrema necesidad (por ejemplo, desastres naturales).¹ En los últimos tres años del gobierno de Fox hubo 2 290 nombramientos por el artículo 34 (1 435 en 2004, 422 en 2005 y 433 en 2006) (Secretaría de la Función Pública, 2005: 21, 2006a: 159, 2006b: 90). En los primeros años del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), ese número se incrementó de manera importante: entre enero de 2007 y julio de 2008 se realizaron cerca de 7 000 de estos nombramientos (1 979 de enero a junio de 2007; 4 789 de septiembre de 2007 a julio de 2008, sumados a una cantidad desconocida de julio a agosto de 2007) (Secretaría de la Función Pública 2007: 100, 2008a: 64).

En contra de lo estipulado por la ley, estos nombramientos no han sido “excepcionales”: los 2 290 nombramientos sin concurso de Fox casi igualaron a sus nombramientos por concurso (de abril de 2004 a septiembre de 2006 se realizaron 2 904 nombramientos por concurso) (Secretaría de la Función Pública, 2006b: 90).

Peor aún, los cerca de 7 000 nombramientos sin concurso del primer año del gobierno de Calderón (julio de 2007-julio de 2008) superaron por más del doble a aquéllos de los últimos tres años del pasado sexenio; también fueron más del doble de los nombramientos por mérito reportados para ese mismo periodo inicial del mandato de Calderón (2 486: 472 de enero a julio de 2007, más 2 014 de agosto de 2007 a julio de 2008) (Se-

¹ Debe mencionarse, además, que entre junio de 2004 y octubre de 2006 se eximieron 263 puestos del concurso, aunque en estos casos basándose en sus funciones especiales (Secretaría de la Función Pública, 2006c: 76).

cretaría de la Función Pública, 2007: 100, 2008a: 64). Estos 7 000 nombramientos sin concurso representan cerca de un quinto de los 37 000 puestos de gobierno sujetos a la ley, y aproximadamente igualan el número de servidores públicos que hasta ahora se han convertido en “servidores públicos de carrera” (ya sea ganando un concurso o satisfaciendo ciertos requerimientos).

Aunque los nombramientos por el artículo 34 son temporales —con límite de hasta 10 meses—, los seleccionados tienen la oportunidad de aprender las funciones del puesto y, por lo tanto, ganar con mayor facilidad el concurso, contradiciéndose así los principios de mérito e igualdad de oportunidades.

Si bien todo lo anterior revela las dificultades inherentes a intentar pasar en tres o cuatro años de una cultura del favoritismo a una basada en el mérito, también muestra la falta de voluntad o capacidad de la Secretaría de la Función Pública para supervisar y corregir los procedimientos fuera de la norma.

El secretario de la Función Pública de 2003 a 2005, Eduardo Romero, reconoció que “los procesos de contratación no eran tan puntuales como quisiéramos que fueran [...] Así que [...] nosotros estamos proponiendo que para diciembre de este año se llenen las vacantes en no más de dos meses” (Romero, 2005: 26). El secretario señala que esta ineficiencia fue el resultado de problemas en las secretarías para definir los perfiles del personal y de la estructura, pero debe agregarse que la sobrerregulación desarrollada por la propia Secretaría de la Función Pública tuvo fuertes consecuencias en la eficiencia de las secretarías para llevar a cabo estas tareas.

Aunado a estos factores, se tiene un gran número de concursos declarados desiertos. De acuerdo con cifras ofrecidas por el ex secretario de la Función Pública (Romero, 2005: 25), de 1 973 concursos entre abril de 2004 y abril de 2005, 584 fueron declarados desiertos, lo que representa cerca de 30%. En otras palabras, prácticamente uno de cada tres concursos se declaró desierto. Esta situación tiene efectos directos en la adecuada provisión de servicios e involucra sin duda un desperdicio de recursos públicos. Comúnmente, invalidar un concurso es una manera de asignar por el artículo 34 a un candidato favorito que no pasa las pruebas.

Además, la aplicación del sistema de evaluación del desempeño ha sido en extremo difícil y las calificaciones obtenidas casi siempre han sido muy altas (generalmente, cerca de 80% obtiene la calificación “excelente”). En septiembre de 2006, al final del gobierno de Vicente Fox —tres años

después de haberse aprobado la Ley del Servicio Profesional de Carrera—ningún funcionario civil había sido despedido a causa de una mala evaluación de desempeño (Secretaría de la Función Pública, 2006b: 94). El problema de las notas tan altas en los sistemas de evaluación de desempeño es común en los países de América Latina (Echebarría, 2006), aunque, al mismo tiempo, debemos considerar que es muy complicado diseñar e implementar dichos sistemas en cualquier país (Bouckaert y Halligan, 2008).

En cuanto a la capacitación, ésta se ha basado en cursos electrónicos (México no cuenta con una escuela federal de capacitación para el sector público, como Francia o Brasil), no está orientada a promover el desarrollo de habilidades (Dussauge, 2007) y ha involucrado a centros de capacitación poco reconocidos. Además, por lo menos en un principio, el sistema de capacitación estaba desarticulado del sistema de certificación. Por lo tanto, los servidores públicos estaban tomando cursos de capacitación que no les permitirían obtener una certificación laboral.

En general, faltó una estrategia de cambio cultural, aspecto crucial que se dejó a la mera impartición de un cursillo sobre el servicio profesional a directores generales.

Como la norma requería que los servidores públicos contratados aprobaran algunos cursos para convertirse en “servidores públicos de carrera”, los problemas en la capacitación impidieron a la mayoría hacerlo. Posteriormente, los nombramientos de servicio profesional de carrera fueron detenidos debido a la proximidad del cambio de gobierno. Por consiguiente, en 2006 sólo alrededor de 3 500 servidores públicos eran servidores públicos de carrera. En 2007, solamente había cerca de 7 000 servidores públicos de carrera—de un total aproximado de 37 000 puestos previstos por la Ley de Servicio Civil (Secretaría de la Función Pública, 2008b: 18-19).

Además, se utilizó un *software* para integrar todos los sistemas de administración del personal, lo que agravó los problemas, ya que el sistema constantemente se caía o mezclaba los contenidos de los funcionarios de las diferentes secretarías, entre otros problemas (muchos de éstos persisten hasta la fecha).

Por otro lado, debe mencionarse que además de querer implementar cada parte del sistema de carrera al mismo tiempo, la Secretaría de la Función Pública estaba a cargo de una gran agenda de modernización administrativa, la cual incluía objetivos como la transparencia y la desregulación, así como programas de ahorro, *e-government* y programas de calidad de gobierno (Dussauge, 2007).

Los diversos factores mencionados llevaron a una marcada insatisfacción entre las secretarías y los ciudadanos y, en esa medida, a una importante deslegitimación del servicio profesional.

Aunque hubo varias, ésta fue una de las causas por la que algunas secretarías abandonaron el servicio profesional. Por lo tanto, miles de servidores públicos en las secretarías de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, de Marina y algunos cuerpos descentralizados de otras secretarías se salieron del sistema. Así, en 2007, como se ya se mencionó, solamente cerca de 37 000 puestos quedaron dentro del servicio. Esta cifra representa alrededor de la mitad de la cifra presentada por la misma Secretaría de la Función Pública en 2005 (62 000 servidores públicos) (Romero, 2005: 23).

En 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró que el Programa del Servicio Profesional de Carrera no establecía metas e indicadores que permitieran una evaluación adecuada de su implementación. La ASF realizó 35 recomendaciones, muchas de ellas relacionadas con la falta de aplicación de varios principios, como el nulo conocimiento acerca de diversos puestos del servicio en las secretarías y, por consiguiente, la falta de supervisión de los procedimientos de entrada por mérito. También se detectaron casos de servidores que entraron a puestos del servicio sin aprobar los exámenes de admisión (Auditoría Superior de la Federación, 2005).

En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevó a cabo una evaluación de las prácticas del personal administrativo en México. Los resultados mostraron calificaciones bajas y medias, principalmente debido a que durante la etapa inicial de la implementación del servicio, los puestos no estaban alineados con los objetivos, no existía un sistema para identificar malos desempeños, había problemas en la operación de algunas partes del programa y el sistema de gestión de personal de los trabajadores públicos de base (sindicalizados) no se había mejorado (Iacoviello y Rodríguez, 2006).

Dado lo anterior, no cabía duda de que se requería un golpe de timón que enderezara el curso de un SPC claramente a la deriva. Ello no implicaba necesariamente cambiar el reglamento —el cual involucraba, en apego a la ley, un marco descentralizado (Martínez Puón, 2005: 308)—, porque el problema estaba en realidad en los lineamientos —varios de ellos fuera de la ley o el reglamento— que se aprobaron después de éste, así como en las actitudes y medidas adoptadas por las autoridades de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con todo, después de una experiencia de ejecución muy intensa de más de tres años, sin duda el reglamento y el conjunto del

servicio podían ser mejorados en algunos aspectos, aunque manteniendo otros que resultaban positivos.

El periodo de Felipe Calderón

En este contexto, a finales de 2007, la Secretaría de la Función Pública publicó un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Público. Las nuevas autoridades argumentaron que se necesitaba otro reglamento para descentralizar responsabilidades a las secretarías.

Sin embargo, en realidad, el propósito del nuevo estatuto no ha sido descentralizar la operación del sistema, sino reducir su alcance y, después, “descentralizar” a las secretarías la responsabilidad de una implementación “más ligera”.

Esto es confirmado por el contenido mismo del reglamento y la utilización excesiva del artículo 34 durante la administración de Calderón. En cuanto a lo primero, el segundo reglamento dejó fuera muchos mecanismos enfocados en promover los principios de mérito. Fundamento esta aseveración con los siguientes 11 puntos referidos al contenido del reglamento mismo:

1. El capítulo cuarto del reglamento, que incluye los artículos 8 al 12, reduce la importancia del Consejo Consultivo del SP, único órgano consultivo con participación social específico para el SP, ya que: *a)* reduce su número de reuniones ordinarias obligatorias de cuatro a solamente dos al año, y *b)* le quita atribuciones, por ejemplo la de proponer acciones de participación y concertación con los sectores social, privado y académico que coadyuven en la implantación y operación del sistema. Es obvio que, sin la presencia de un organismo ciudadano fundamentado en la ley, la promoción y evaluación de la implementación del servicio quedará en manos del propio gobierno, juez y parte de este proceso. (Por cierto, es pertinente mencionar que la SEP no convocó a las dos reuniones del Consejo Consultivo que, de acuerdo con el reglamento entonces vigente, debieron realizarse en marzo y junio de 2007, de lo cual se deduce que la SEP —nada menos que la entidad responsable de garantizar el cumplimiento de la normatividad federal— infringió dicha norma).

2. El artículo 16 reduce el papel que puede desempeñar la SEP para garantizar la implantación de un SP, al permitir que las decisiones en los co-

mités de profesionalización de las secretarías se tomen ya no por unanimidad sino por mayoría de votos, lo que excluye potencialmente al representante de la propia STP en dichos comités (la única secretaría que tiene atribuciones para promover y vigilar la correcta implementación del servicio).

3. El artículo 32, fracción I, facilita o promueve la realización de concursos cerrados, es decir, sólo accesibles para los propios funcionarios públicos, cuando este tipo de concursos fue uno de los rasgos más criticados mundialmente de los servicios de carrera “a la antigüita”, ya que no permitían la igualdad de oportunidades y el otorgamiento de los puestos en función del mérito; esto llevó, entre otras cosas, a la modernización de dichos servicios en países más desarrollados, como Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, entre otros. Sin duda, la promoción y realización de concursos cerrados afectará aún más la ya de por sí maltrecha imagen y confianza ciudadana en el servicio profesional y en el gobierno mismo. Es cierto que la ley en principio permite a las secretarías ambos tipos de concursos, abiertos y cerrados, pero también que la STP puede promover más unos que otros y en este caso el reglamento promueve en la práctica la realización de concursos cerrados.

4. El artículo 34 cede a los comités de las secretarías —ahora, gracias al mencionado artículo 16, potencialmente dominados por personal propio de dichas secretarías— la definición y aplicación de los exámenes de ingreso, estableciendo muy pocas condiciones generales para su realización conforme a los principios y mejores prácticas de los servicios de carrera. Si bien antes existían sospechas generalizadas de prácticas ilegales producto de la opacidad y la falta de voluntad de la STP para vigilar los concursos, con esto se abre aún más la puerta para la extensión de dichas prácticas.

5. El artículo 36 señala que los comités de selección darán preferencia en los concursos de ingreso a los servidores públicos de la misma dependencia, aunque señala que ello será en igualdad de condiciones. Por lo pronto queda al criterio de los comités de profesionalización de la secretarías definir en qué consiste dicha igualdad y por lo tanto este artículo abre la puerta para que los funcionarios públicos se asignen los puestos entre ellos.

6. El artículo 47 abre la puerta a unos “concursos de promoción” cuya naturaleza y requisitos se dejan indeterminados, estableciendo solamente que el servidor público de carrera deberá pasar dos evaluaciones anuales de desempeño.

7. El artículo 52 extiende el nombramiento de funcionarios sin concurso público hasta por 10 meses. Es obvio que, aparte de posibles favoritismos

mos a la hora del concurso, durante ese tiempo la persona nombrada habrá aprendido mucho sobre el puesto, lo que prácticamente le asegurará la obtención del mismo cuando éste se concurre. Además, el artículo 92 permite a una persona nombrada sin concurso público ocupar hasta en dos ocasiones puestos distintos durante un periodo de dos años. Es obvio que todo esto echa por la borda los principios de mérito e igualdad de oportunidades, fundamentales para todo servicio de carrera y que la ley mexicana en la materia establece explícitamente.

8. El artículo 54 cede a los comités de las secretarías la definición de los programas de capacitación y la determinación del carácter obligatorio u optativo de las actividades en esta materia, con lo que queda fuertemente cuestionado el principio de permanencia en el puesto en función del mérito y la capacidad. El artículo 55 señala que la SFP sólo podrá recomendar ajustes a dichos programas de capacitación. El capítulo 12, referente a la formación, elimina la definición de las materias que deberán certificarse, lo que también cuestiona la permanencia basada en el mérito y el buen desempeño.

9. El artículo 63 cede también a los comités de las secretarías la definición de los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos, que ya no tienen que ser registrados previamente ante la SFP. El artículo 64 establece que ésta sólo podrá hacer observaciones a dichos métodos.

10. El artículo 68 elimina las evaluaciones semestrales, por lo que ahora predominarán las evaluaciones anuales, reduciéndose así el nivel de exigencia y supervisión sobre los funcionarios.

11. El artículo quinto transitorio reduce la exigencia para que los funcionarios de libre designación —como actualmente se denomina a casi todos los funcionarios sujetos a la ley del SP— se conviertan en funcionarios de carrera titulares, ya que, en lugar de la evaluación anual del desempeño y las tres capacidades gerenciales y dos técnicas que antes debían aprobar para ello, ahora sólo deben aprobar la evaluación del desempeño y unas “evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad”.

La segunda razón antes mencionada, por la cual se estima que el nuevo estatuto más bien buscó hacer a un lado el servicio profesional, es el alto número de designaciones realizadas según el artículo 34 (sin concurso) con Calderón y los concursos declarados desiertos (1 366 de 3 380 a julio de 2008) (Secretaría de la Función Pública, 2008).

En el mismo sentido, se puede mencionar el alto número de servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio que fueron separados de sus puestos

durante los primeros 13 meses del nuevo gobierno (1 295 en diciembre de 2006 y 670 en 2007) (Secretaría de la Función Pública, 2008b: 18); aparentemente, esto se debió a razones que no involucran cuestiones de mérito (como los reportes lo indican, no existe un caso de un funcionario de puesto debido a las evaluaciones).

En 2008, la Secretaría de la Función Pública presentó el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), uno de cuyos principales objetivos es mejorar el sistema de evaluación del desempeño de las dependencias del gobierno federal, con el objetivo de elevar la calidad de los servicios, así como lograr una mejor asignación de recursos. Asimismo, se ha venido hablando de implantar el presupuesto por resultados. Es importante resaltar que en este programa no se menciona nada acerca de la mejora del servicio por mérito, sino de “implementar prácticas, modelos y políticas exitosas en la administración de los recursos humanos” (Secretaría de la Función Pública, 2008c: 32).

Si bien varias de las normas establecidas durante 2005 y 2006 se mantuvieron vigentes después de la emisión del nuevo reglamento, a partir de éste se comenzaron a desarrollar o formular nuevas versiones. Por ejemplo, se emitió un oficio para el ingreso, que redujo el número de capacidades que serían evaluadas en los concursos (lo que facilita el ingreso de los favoritos de los jefes, en lugar de los aspirantes más profesionales) y el 10 de diciembre de 2008 se aprobaron nuevos lineamientos de ingreso, que entrarían en vigor en abril de 2009.

Varios aspectos de estos nuevos lineamientos están totalmente en contra de la Ley del Servicio Profesional y, por lo tanto, podrían anular todos o muchos concursos de ingreso, como es la posibilidad de abrir convocatorias para los aspirantes que formen una “reserva” (numeral 38) (la cual no está contemplada en la ley), que los comités de ingreso no tomen en cuenta la evaluación de habilidades (numeral 48) (la ley establece explícitamente que la evaluación debe ser de habilidades y conocimientos, no sólo de los últimos) y que en cambio sí evalúen ciertos “méritos” (numerales 58-61) (no mencionados en la ley).

En 2009 entraría en vigor una nueva estructura de la Unidad de Recursos Humanos y Servicio Profesional. Si bien esta nueva estructura buscó darle mayor autonomía (respecto de la centralización extrema a que la había sometido la Subsecretaría de la Función Pública), a la vez redujo su tamaño y el peso dentro de la misma del servicio profesional (que quedó encargado a una sola dirección general). Paradójicamente, el jefe de Unidad

que ingresó con Calderón y que impulsó esta nueva estructura renunció en junio de 2009, justo cuando estaba entrando en operación.

ALGUNAS POSIBLES EXPLICACIONES ACERCA DE LA REFORMA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Como ya se mencionó antes, la pregunta que este capítulo trata de responder es ¿cómo podemos explicar la introducción y evolución de un servicio de mérito en México?

Para poder proveer algunas posibles respuestas a esta pregunta es de gran utilidad el enfoque de flujos de Kingdom (2003). Podríamos decir que, en el caso mexicano, la inclusión en la agenda y la aprobación de la reforma del servicio civil fue resultado de la concurrencia de tres flujos.

El primero es el flujo del problema. Problemas como la corrupción, la ineficiencia y las prácticas clientelares han estado presentes en la administración pública mexicana por un largo tiempo. Éstos fueron resaltados por el gobierno del PAN que llegó al poder en el año 2000 (de hecho, a partir de ellos este gobierno buscó distinguirse de los anteriores, los de la era priista). Por lo tanto, estos problemas estaban presentes en la mente del público en el momento en que la ley del servicio civil empezó a discutirse.

El segundo es el flujo de la solución. Aunque muchos expertos y legisladores ya habían alentado la reforma, ésta no avanzó sino hasta que una propuesta combinó los principios tradicionales y modernos (por ejemplo, entrada por mérito y evaluación de desempeño), y fue aceptada como una solución adecuada a los problemas de ineficiencia y corrupción, así como otros relacionados, como la falta de memoria institucional (que ya existía durante los años del PRI, pero que se podía volver más frecuente con los cambios de gobierno asociados a la democratización del país).

Finalmente, el tercer flujo que menciona Kingdom es el político. En cuanto a este aspecto, es importante enfatizar el hecho de que en 2003 los diputados electos en el año 2000 estaban en su último año de ejercicio y no habían logrado aprobar ninguna reforma significativa. Por consiguiente, se incrementaron las presiones internas y externas para aprobar reformas, abriéndose así una ventana de oportunidad para un “tipo intermedio” de reforma, como la del servicio profesional de carrera.

Hemos argumentado que las dificultades para aprobar grandes reformas en México se deben principalmente a las características específicas del

régimen democrático mexicano, que combina un régimen presidencial con un sistema multipartidista. Desde nuestra perspectiva, esta combinación promueve la distribución de los asientos entre los principales partidos políticos, facilitando la emergencia de un “gobierno dividido” entre el Ejecutivo y el Legislativo (Méndez, 2007). Las posibilidades de cambio se ven reducidas por el gran número (y, en ocasiones, mayores diferencias ideológicas) de los actores en los sistemas multipartidistas.

En este contexto, aun si los partidos de oposición no apoyan grandes reformas que vayan en contra de su ideología o pudieran ser capitalizadas por el partido del presidente para ganar la siguiente elección, tampoco quieren ser percibidos como “ineficientes” o “boicoteadores”, lo que favorece reformas “suaves” o “intermedias”. Este resultado también puede ser en parte explicado por el modelo del “votante medio” (Downs, 1957) o incluso por el de “ajuste partidista de Lindblom”.

La reforma del servicio civil puede verse precisamente como una de importancia intermedia, en contraposición a las llamadas reformas “estructurales”, como la energética, la fiscal o la laboral, que no fueron aprobadas durante el mandato del presidente Fox (ni han sido aprobadas durante el presente régimen, que sólo ha logrado impulsar minirreformas en los dos primeros ámbitos).

Más aún, Geddes (1994) ha remarcado que la igualdad de poder entre las fuerzas políticas en el Congreso favorece el desarrollo del servicio civil y de esta forma el costo de perder el poder de designación de los funcionarios se distribuye de forma equitativa entre todos los partidos. Presenta algunos casos, entre los que se encuentra el de Estados Unidos en el siglo XIX, como evidencia de esa relación entre la equidad política y las reformas al servicio civil.

Cabe mencionar que, además de las tres corrientes principales, Kingdom introduce la importancia de la iniciativa política entre ellas. Sin embargo, para el caso de la reforma en México hubo muchas de aquéllas (como las mencionadas por Muñoz, Rojas y Jáuregui), así que probablemente deberíamos hablar en términos de una “*coalición impulsora*” (*advocative coalition*) (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), que comenzó a desarrollarse desde el año 2002 en la Oficina de la Presidencia e incluyó a legisladores de distintas fuerzas políticas y académicos universitarios.

En un análisis de la reforma, Pardo (2005: 615) menciona tres factores clave para su aprobación: el apoyo de los principales partidos políticos, el que fue discutida al principio de la administración y que fue apoyada por

la Red Mexicana del Servicio Profesional (por la importancia de la última, véase también Martínez Puón, 2005: 284).

Siguiendo el argumento de Geddes (1994: 154), podríamos decir que la iniciativa del presidente para aprobar la reforma venía de la distancia con su propio partido, favoreciendo iniciativas que beneficiaran a los funcionarios que él había nombrado (muchos de los cuales no pertenecían a ningún partido político) y fortaleciendo con ello su base de apoyo personal. Por su parte, los partidos de oposición vieron en la reforma la posibilidad de restringir, al menos a partir de cierto momento, el poder del presidente para nombrar funcionarios de su partido o grupo.

Es importante hacer hincapié en que un factor importante fue la visión estratégica adoptada por la Oficina de la Presidencia y por el propio presidente. Por una parte, más que una iniciativa del presidente, la reforma debía ser y parecer una iniciativa del Congreso, de preferencia una emanada de distintos partidos políticos.

Fue fundamental que el presidente hiciera los comentarios acertados en los momentos precisos; el bajo perfil de la reforma debería preservarse a toda costa (si se buscaba mantener la percepción de que se trataba de una reforma intermedia) y el Congreso habría de saber que el presidente la apoyaba, pero que no presentaría una iniciativa propia ni era parte de su agenda política central y, por ende, que no sería empleada para capitalizar beneficios políticos.

Además, en el momento en que se tuvo que desarrollar una iniciativa a partir de tres, el trabajo realizado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental fue clave.

En concreto, la coalición resultó fundamental para el desarrollo de una solución acordada y el manejo estratégico de los tiempos y formas de la reforma.

Este capítulo trata de responder por qué se introdujo, pero también por qué, a pesar del diseño balanceado y las buenas intenciones de los líderes políticos, la implementación del servicio civil resultó centralizada, incompleta e ineficiente.

Probablemente sea más difícil explicar la implementación, pero ofreceremos tres factores posibles para una explicación preliminar. El primero está relacionado con el problema principal-agente. Las características mencionadas de algunos actores políticos, como el secretario y el subsecretario de la Función Pública, cuyas tendencias a la “microadministración” y centralización llevaron a una implementación incompleta, distorsionada e in-

eficiente de la ley, impidieron la delegación de tareas a la unidad de servicio profesional de carrera y a los comités de cada secretaría.

Se formó entonces un círculo vicioso, en donde la aplicación ineficiente de la ley fortaleció la tendencia de muchos funcionarios a evitar su aplicación. Esto llevó a que en 2006 se elaboraran en el Congreso iniciativas para reducir significativamente el alcance del servicio profesional,² si bien éstas no han sido aprobadas.

Como vimos, el gobierno actual descentralizó la instrumentación de la ley, pero con el objetivo, mostrado por lo hechos, de evitar o reducir su cumplimiento.

Un segundo factor que debemos mencionar es la cultura política personalista que persiste entre los funcionarios públicos y los políticos. Por su parte, este personalismo puede estar relacionado con otros factores, como la fuerte desconfianza que caracteriza a la cultura mexicana (una encuesta reciente revela que 80% de los mexicanos no confía en sus conciudadanos) (Butcher, 2007), la estructura clientelar de los partidos políticos y la tendencia a considerar las reglas como flexibles (aumentada paradójicamente por la sobrerregulación establecida para evitar esta flexibilidad).

Por último, el tercer factor es institucional, ya que está relacionado con el tipo de organización responsable de la instrumentación de la reforma, la organización burocrática clásica dependiente del Poder Ejecutivo (la Secretaría de la Función Pública), la cual bloqueó la adopción de un enfoque basado en el mérito y la transparencia (en este sentido, el Consejo del Servicio Profesional debió establecerse en una forma más plural y abierta, o esta reforma podría haber estado a cargo de una agencia autónoma, ajena a la estructura central del gobierno).

En México ha habido otros marcos del servicio civil, en los cuales los procedimientos conforme al mérito se han seguido en mayor medida gracias a la presencia de consejos más poderosos, con mayor autonomía o que involucran a la ciudadanía (tal es el caso del Instituto Federal Electoral). También, cuando se ha provisto a las dependencias con mayor autonomía, las reformas institucionales se han instrumentado de mejor manera, como en el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información. En este sentido, un avance para el servicio civil mexicano sería el establecimiento de una agencia independiente que gestione el servicio profesional, al menos la aplicación de los exámenes para ingresar al sector públi-

² *El Universal*, 19 de abril de 2006.

co (Martínez Puón, 2005: 309) (tal es el caso del servicio civil español, que es menos clientelar a costa de estar menos enfocado en el desempeño).

Varios de los autores que han analizado el servicio profesional mexicano parecen concluir en lo mismo. Entre ellos podemos citar a Klinger y Arrellano (2006), quienes señalan que el SPC no está sujeto a vigilancia externa, ya que actualmente la mayoría de las personas encargadas de dicha vigilancia son representantes directos de alguna secretaría. Haro (2007) indica que convendría valorar la adscripción actual y el grado de autonomía de la instancia responsable de la rectoría y administración del servicio profesional de carrera. Para Valverde (2007) es indispensable asegurar la transparencia y el buen funcionamiento del sistema para lograr al apoyo de posibles aliados, entre ellos quienes se encuentren fuera de la burocracia pública. Guerrero (2007) señala que para que el SPC cumpla con las expectativas que generó es necesaria una evaluación integral, basada en opiniones de expertos y en el sentir de la ciudadanía.

Así, aunque no existe duda de que las posiciones centralistas de algunos actores y la cultura clientelar prevaleciente fueron factores que afectaron la implementación de la reforma, sostenemos que el diseño institucional importa y posiblemente la reforma habría avanzado más si se hubiera diseñado de forma distinta.

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentaron algunos argumentos generales a favor de la introducción de un servicio profesional de carrera. A su vez, se buscó entender los factores que podrían explicar la introducción de esta reforma y su evolución en México. Con el objetivo de entender la introducción de la iniciativa legislativa, acudimos al enfoque de corrientes propuesto por Kingdon, dentro del cual remarcamos factores institucionales y de agentes. Para explicar la errática evolución de la reforma mencionamos también factores institucionales como la estructura administrativa central y aquéllos relacionados con los actores, como la mentalidad centralista y excesivamente “microadministradora” de las altas autoridades.

Debemos reconocer que la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera significó un gran paso en México. Aparte de los beneficios potenciales mostrados en la primera sección, las prácticas clientelares, que eran vistas como algo natural, ahora se pueden identificar y criticar; por

otro lado, para el año 2008 cerca de 10 000 concursos promovieron designaciones basadas en el mérito y, en general, una proporción significativa de los funcionarios en posiciones relevantes tienen más acceso a capacitación y son sometidos a evaluaciones de desempeño.

No obstante, aunque la reforma fue concebida como un punto inicial para la profesionalización de las áreas en la administración pública mexicana, su instrumentación ineficiente ha provocado cuestionamientos no únicamente a su progreso, sino a su misma existencia. En la medida en que la reforma no se implementó como estaba programado, no ha reforzado la capacidad de gobernabilidad democrática como se consideró que lo podría hacer.

Distintos estudios comparativos (Ramió y Salvador, 2007; Echebarría, 2006; Grindle, 2003) muestran que las reformas al servicio civil son complejas y difíciles de implementar. Por la parte práctica, por lo menos dos lecciones se pueden extraer del caso mexicano; la primera es que las prácticas clientelares son fuertes al comienzo del sistema basado en mérito, lo que vuelve crucial la presencia de cuerpos ciudadanos que monitoreen el establecimiento del sistema. Como lo advierte Grindle (2003: 105), “las reformas requieren audiencias interesadas en defenderlas”. Al mismo tiempo, como lo subrayan Ingraham y Geiha-Taylor (2005: 656), conseguir el apoyo de la sociedad para las reformas podría ser el mayor de los retos que habrá que superar.

Por otro lado, cuando un país no tiene un servicio profesional establecido, es recomendable construir primero las bases, trabajando inicialmente algunas características del servicio civil (acceso por mérito, capacitación y sanciones básicas) y permitir que éstas se consoliden antes de desarrollar las características faltantes (planeación, enfoque de desempeño e incentivos basados en el desempeño, probablemente en este orden). Aunque así se concibió al sistema mexicano, no fue ésta la manera en que se implementó, por las razones personales e institucionales antes mencionadas.

En otras palabras, podríamos decir que para un país que está estableciendo el servicio profesional es importante enfocarse primero en metas de legalidad, honestidad, mérito (como algo opuesto al patrocinio) y la estandarización de los procesos para un trato equitativo hacia los ciudadanos (Peters, 2004; Ramió y Salvador, 2007; Bouckaert y Halligan, 2008: 177). Una vez que estas metas se hayan logrado, se podrá poner mayor énfasis en las demás, aunque ello no quiera decir que se deban descartar del todo (como ha argumentado el CLAD [1998]).

REFERENCIAS

- Aberbach, J., B. Rockman y R. Putnam, 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Amsden, A., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- Arellano, D., 2003a. Profesionalización de la administración pública en México, ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?, en D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco (eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- Arellano, D., 2003b. Retos y posibilidades del servicio civil en México, en Red Mexicana del Servicio Profesional (ed.), *Memorias del seminario Profesionalización del Servicio Público en México*. México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- Asmeron, H.K., y E.P. Reis (eds.), 1996. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Nueva York, St. Martin's.
- Auditoría Superior de la Federación, 2000. *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2000*. México.
- Auditoría Superior de la Federación, 2005. *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*. México.
- Banco Mundial, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*. Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial, 1997. *World Development Report*. Washington, D.C.
- Bouckaert, G., y J. Halligan, 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. Nueva York, Routledge.
- Butcher, J. (coord.), 2007. *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado en México*. México, Centro Mexicano de Filantropía.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 1998. Una nueva gestión pública para América Latina.
- Carrillo, L., y J.P. Guerrero, 2002. *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*. México, CIDE.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper.
- Dussauge, M., 2007. Paradojas de la reforma administrativa en México, *Buen Gobierno* (2): 28-42.
- Echebarría, K. (ed.), 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P., y J. Rauch, 1999. Bureaucracy and growth: A cross national analysis of the effects of "Weberian" state structures and economic growth, *American Sociological Review* 64 (5): 784-765.

- Geddes, B., 1994. *Politicians Dilemma: Guiding State Capacity in Latin America*. Los Ángeles, University of California Press.
- Grindle, M.S., 2003. The good, the bad, and the unavoidable: Improving the public service in poor countries. en J.D. Donahue y J.S. Nye Jr. (eds.), *For the People. Can We Fix Public Service?* Washington, D.C., Brookings.
- Guerrero, O., 2007. El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica. *Buen Gobierno* (2).
- Haro, G., 2007. El Servicio Profesional de Carrera en México, de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos. *Servicio Profesional de Carrera IV* (7): 9-24.
- Heredia, B., 2002. La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años noventa. Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., y A.L. Rodríguez, 2006. La burocracia en México desde una perspectiva comparada. *Servicio Profesional de Carrera* (6).
- Ingraham, P.W., y H. Getha-Taylor, 2005. Flexibilizar la gestión de los recursos humanos en el gobierno federal de los Estados Unidos, ¿lo que ordenó el doctor o una receta equivocada?. *Foro Internacional* (182).
- Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- Kingdon, J.W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Longman.
- Klingner, D., y D. Arellano, 2006. La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública. *Servicio Profesional de Carrera* (6).
- Martínez Puón, R., 2005. *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos-Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, J.L., 1995. La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?. *El Cotidiano* (72).
- Méndez, J.L., 2004. Propuesta de reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Documento presentado ante el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, México, 18 de febrero.
- Méndez, J.L., 2007. La reforma del estado en México, ¿hacia un régimen semi-presidencial?, en G. Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Pardo, M.C., 2005. El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional* (182).
- Peters, B.G., 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México.
- Peters, B.G., y D. Savoie, 1995. *Governance in a Changing Environment*. Montreal, McGill-Queen's Press.

- Polidano, C., 2001. *Why Civil Service Reform Failed?* IDPM Public Policy and Management Working Paper 16.
- Ramió, C., y M.S. Serna, 2007. Revisando impactos: una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil, *Buen Gobierno* (3).
- RMSF (Red Mexicana de Servicio Profesional), 2003. *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*. México, Gárgola Ediciones.
- Romero, E., 2005. Avances y resultados del servicio profesional de carrera. *Servicio Profesional de Carrera* (4).
- Sabatier, P.A., y H. Jenkins-Smith (eds.), 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview.
- Secretaría de la Función Pública, 2005. *Informe anual sobre el servicio de carrera profesional 2004*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006a. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006; primera etapa*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006b. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006; segunda y tercera etapas*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006c. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro Blanco. Servicio Profesional de Carrera*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2007. *Primer Informe de Labores*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008a. *Segundo Informe de Labores*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008b. *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008c. *Programa para la mejora de la gestión*. México.
- Uvalle, R., 2000. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*. México, Plaza y Valdés.
- Valverde, M.A., 2007. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México: consideraciones sobre su implementación, *Servicio Profesional de Carrera* (7).
- Wade, R., 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- Wescott, C., 1999. Guiding principles in civil service reform in Africa: An empirical review, *International Journal of Public Sector Management* 12 (2): 145-170.

COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: AVANCES, LIMITACIONES, PENDIENTES Y RETROCESOS

*Mauricio I. Dussauge Laguna**

CONTENIDO

Introducción	209
Las dimensiones del problema	212
Herencias y tradiciones institucionales, 212; “Mediciones” y síntomas de la corrupción, 213; Entre las explicaciones y los determinismos, 215	
Reformas anticorrupción y pro rendición de cuentas	216
Los cambios institucionales, 217; Los cambios jurídicos, 220; Los cambios administrativos, 227	
Avances, limitaciones y retrocesos:	
hacia una agenda de reformas futuras	232
Asuntos pendientes, 236	
Reflexiones finales	241
Referencias	247

* Candidato a doctor en ciencia política, London School of Economics and Political Science: <m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk>.

Una primera versión de este trabajo se presentó en el seminario “El gobierno y la administración pública: mejoras pendientes”, El Colegio de México (13 de septiembre de 2007), gracias a la amable invitación de Gustavo Vega. El autor agradece los valiosos comentarios de María del Carmen Pardo, Laura Flamand, Maira Vaca, José Luis Méndez, Guillermo Cejudo, Javier González y Óscar Jaimes, quienes leyeron versiones preliminares del texto. Asimismo, agradece a Octavio Díaz, Benjamín Hill, Alicia Verduzco, Julio Guzmán, José Sosa, Eduardo Bohórquez y Arturo del Castillo las innumerables conversaciones acerca de los fundamentos teóricos y las implicaciones prácticas de estos temas. Por supuesto, el único que debe rendir cuentas por las omisiones, interpretaciones y limitaciones del capítulo es el autor de estas páginas.

*A mis padres,
Leticia y José Antonio*

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia moderna, México ha tenido que lidiar con serios problemas de corrupción. Cualquier recuento de la vida político-administrativa del país se enfrenta, inevitablemente, con la venta de puestos públicos en la época de la Colonia; los “cañonazos de 50 000 pesos” ofrecidos por Obregón; la moral entendida como “árbol que da moras”, según el dicho del cacique Santos, o las designaciones públicas basadas en el “orgulloso nepotismo” de López Portillo. Y si se piensa en épocas más recientes, entonces salen al paso las inexplicables cuentas bancarias de algunos gobernadores, las filmaciones de políticos recogiendo “donativos” millonarios o el criticable activismo “empresarial” de hermanos y otros familiares “incómodos” de nuestros altos funcionarios.

Junto a las frases anecdóticas y las sospechas del imaginario colectivo, los datos de diversos índices y encuestas recientes no parecieran ofrecer una imagen muy distinta. El “Índice de Percepción de la Corrupción” de Transparencia Internacional, por ejemplo, asignó en 2008 a México una calificación de 3.6 sobre 10, reprobatoria y similar a la obtenida en años previos. La “Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno”, de Transparencia Mexicana, encontró que en 2007 los ciudadanos pagaron más o menos 27 000 millones de pesos en “mordidas” para obtener servicios públicos que debieran ser gratuitos. En suma, un panorama que pareciera ser desolador.

Sin embargo, ¿puede afirmarse que la corrupción y la impunidad siguen tan presentes y extendidas hoy día como en los tiempos coloniales o posrevolucionarios? ¿Sería acaso posible pensar que la situación del país ha cambiado algo, particularmente en los últimos años? ¿Cómo saberlo y, en todo caso, cómo explicar los cambios y las permanencias? En suma, ¿cuál es la realidad político-administrativa de la corrupción y la rendición de cuentas en el México de principios del siglo XXI?

Este capítulo pretende ofrecer algunas respuestas a dichas interrogantes. Su objetivo es presentar un recuento de las principales transformaciones en materia de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas en México a lo largo del periodo 1982-2009. Por supuesto, un tema tan amplio podría tratarse de muchas maneras y con distintos énfasis, por lo que vale la pena explicar las líneas que habrán de seguirse en estas páginas. Primero, se cubren aquí únicamente los esfuerzos y cambios realizados desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) hasta las reformas propuestas por Felipe Calderón en septiembre de 2009.

Si bien es cierto que gobiernos anteriores impulsaron algunas iniciativas en la materia (Pardo, 2009a, 2009b; López Presa, 1998), puede afirmarse que el combate a la corrupción sólo comenzó a estructurarse como programa gubernamental a partir de los ochenta (Cejudo, 2003). Segundo, la discusión se centra en lo sucedido en el ámbito del Ejecutivo federal. Esto se debe a que la mayor parte de los cambios relacionados con esta cuestión se han ido concretando fundamentalmente en dicho nivel de gobierno, salvo algunas excepciones. Tercero, el texto se enfoca primordialmente en las reformas emprendidas para controlar la corrupción o reducir los espacios de discrecionalidad en el ámbito de la administración pública, más que en aquéllas pensadas para reducir la corrupción en las esferas políticas (legisladores, gobernadores, presidentes municipales, partidos políticos).

El capítulo trata, asimismo, de limitar al mínimo posible el uso directo de los conceptos y marcos teóricos que hoy día se incluyen en las literaturas especializadas sobre combate a la corrupción, rendición de cuentas, control burocrático y transparencia/acceso a la información. Como punto de partida, valga simplemente apuntar que el combate a la corrupción se entiende aquí como el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados (personales o grupales). En un sentido similar, la rendición de cuentas se entiende como el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales que obligan a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones/acciones al público y, en su caso, a responder (política, legal, ética, administrativamente) por las consecuencias y los resultados derivados de las mismas. Combate a la corrupción y rendición de cuentas son, pues, cosas distintas en términos teórico-conceptuales. Sin embargo, en la práctica, las fronteras y relaciones entre los dos términos son menos claras, en tanto que ambos se relacionan de manera continua, por medio de múltiples vínculos de causalidad. En última instancia, el punto central en el que ambos coinciden es la búsqueda por lograr que la integridad, la responsabilidad y la legalidad se conviertan en valores centrales del desempeño político-administrativo de los gobiernos democráticos. Es ésta también la razón por la cual se juntan ambos temas en este texto.

El capítulo gira en torno a las siguientes ideas centrales. La primera es que resulta complicado (por no decir imposible) ofrecer juicios precisos sobre la persistencia o disminución de los “niveles de corrupción” en México o cualquier otro país. Las “mediciones” del fenómeno, las metodologías

de evaluación de las políticas anticorrupción/pro rendición de cuentas y el conocimiento especializado sobre el tema son aún limitados. Por lo tanto, afirmar que hoy día hay más o menos corrupción que hace 15 o 30 años, o decir que las iniciativas gubernamentales han sido efectivas o ineficaces es asunto arriesgado. En todo caso, resulta más adecuado valorar en qué forma las condiciones institucionales (su diseño, alcances, características y funcionamiento) contribuyen a controlar los problemas de corrupción o la falta de rendición de cuentas. En este sentido, la segunda idea del texto es que por lo menos hasta septiembre de 2009 nuestro país se encontraba transitando de una etapa de “reformas estructurales” a otra de “refinación, ajustes y cambios incrementales”. Al revisar el caso mexicano a la luz de las estrategias, reformas y recomendaciones anticorrupción/pro rendición de cuentas que circulan internacionalmente (Transparencia Internacional, 2000; OCDE, 2005a, 2005b, 2008; Pope, 2005), es posible notar que buena parte de las mismas ya se han implementado en el ámbito federal. Por supuesto, también es cierto que son aun considerables las limitaciones e insuficiencias de instituciones, leyes y programas administrativos existentes y, por lo tanto, son todavía amplias las posibilidades de mejora en el futuro. La tercera idea se relaciona con los patrones de reforma del periodo estudiado. En línea con la tradición político-administrativa del país (Méndez, 2000; Loeza, 2008), podría afirmarse que la mayoría de las transformaciones institucionales, jurídicas y administrativas han sido diseñadas e impulsadas desde el Estado mismo. Dicho proceso ha sido intermitente y complejo, pero ha permanecido activo gracias a las tendencias democratizadoras y de internacionalización en las que México ha estado inmerso las últimas tres décadas (Pardo, 2009a; Cejudo, 2008a; Loeza, 2008; Dussauge, 2009). La cuarta idea es que esta lógica de cambio institucional (comprensible y quizá hasta indispensable en su momento) será insuficiente en la siguiente etapa de “refinación, ajustes y cambios incrementales”, en la que importarán cada vez más los recursos y la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y expertos académicos. Subyace a todo lo anterior la idea de que el verdadero significado de los cambios ocurridos entre 1982 y 2009 sólo puede comprenderse cabalmente al pensar en “términos históricos” (Pierson, 2004; Pollitt, 2008); es decir, al entender que las transformaciones político-administrativas en materia de corrupción y rendición de cuentas requieren periodos todavía más largos para asentarse y demostrar sus efectos reales. Finalmente, el texto sugiere que las recientes reformas administrativas propuestas por el gobierno de Calderón avanzan en un sentido

hasta cierto punto contrario a lo hecho hasta 2009, lo cual puede implicar retrocesos institucionales y administrativos importantes.

La estructura general del capítulo es la siguiente: la primera sección repasa brevemente las razones históricas y algunas “mediciones” actuales que ayudan a entender los problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas en México. La segunda describe los principales cambios institucionales, jurídicos y administrativos en la materia. La tercera propone una valoración preliminar de los avances actuales y una agenda de acciones para el futuro. Finalmente, el texto cierra con un apartado de reflexiones sobre la lógica de las reformas anticorrupción en México en los últimos tres decenios.

LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Para comprender la corrupción gubernamental y la falta de rendición de cuentas en México resulta útil tomar en cuenta tanto algunos antecedentes históricos como algunas cifras recientes. Mientras que los primeros nos sirven para comprender mejor los orígenes de los problemas y su persistencia temporal, los segundos nos ayudan a describir su situación actual.

Herencias y tradiciones institucionales

Como en la mayoría de los países de la región, la vida política mexicana sigue mostrando algunos rasgos de lo que podría llamarse la “tradición administrativa latinoamericana” (Méndez, 1997; Nef, 2003). Después de más de 300 años de predominio colonial, la construcción de los aparatos administrativos y el desarrollo de los sistemas jurídicos del país se basaron, original e inevitablemente, en los principios del Estado español. Pero, junto con los principios jurídicos e institucionales, se trasladaron también algunas prácticas informales, que en el largo plazo han resultado difíciles de eliminar. Por una parte, la simulación en el proceso de aplicar las leyes, cuyo punto de referencia simbólico es la conocida frase colonial del “obedézcase, pero no se cumpla”. Por la otra, el “patrimonialismo”, es decir el uso discrecional, privado, de los recursos del Estado por parte de los gobernantes en turno.

A las prácticas anteriores habrían de sumarse las herencias de la revolución de 1910-1920. La formación del Estado posrevolucionario ubicó, como se sabe, al presidente de la República y al “partido de la Revolución”

en el centro de la vida política del país. Como consecuencia, se desarrolló un régimen político autoritario, en el que las elecciones federales se convirtieron durante la mayor parte del siglo pasado en una mera formalidad. El papel central del Estado, con el Ejecutivo federal a la cabeza, supuso la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial federales, de los gobernadores estatales y, por supuesto, de las estructuras burocráticas (Loeza, 2008). Dicho control político restringió, a su vez, la competencia partidista-electoral y, sobre todo, limitó el desarrollo efectivo y la aplicación imparcial de los esquemas institucionales de rendición de cuentas.

A lo largo del siglo xx, las estructuras de la administración pública federal se convirtieron en el centro de la vida política del país (Pardo, 2009a; Arellano, 2008), con importantes consecuencias negativas. Se acentuó el uso discrecional de los recursos públicos, los programas sociales y los puestos administrativos, ya fuera para fines político-electorales, para uso privado o para recompensar a amigos, colegas y hasta familiares. Se constituyeron numerosos “equipos” o “camarillas” (grupos de funcionarios formados alrededor de algún personaje con futuro político), lo cual afectó el proceso de profesionalización administrativa y provocó una visión de los recursos públicos como propiedad grupal. Esta lógica política desembocó, además, en la consolidación de una subcultura administrativa alejada de los principios “weberianos” de organización burocrática racional (Merino, 1996; Arellano, 2000). Así, en lugar de lealtad institucional o criterios meritocráticos, la vida organizacional giró (y en parte sigue girando) en torno a lealtades personales/partidistas y disciplinas grupales. La experiencia profesional y la formación académica quedaron subordinadas a la afiliación política y al “patrimonialismo” de la época de la Colonia, a los que se agregaron el “compadrazgo”, el “amiguismo” y el “nepotismo” de la “posrevolución”.

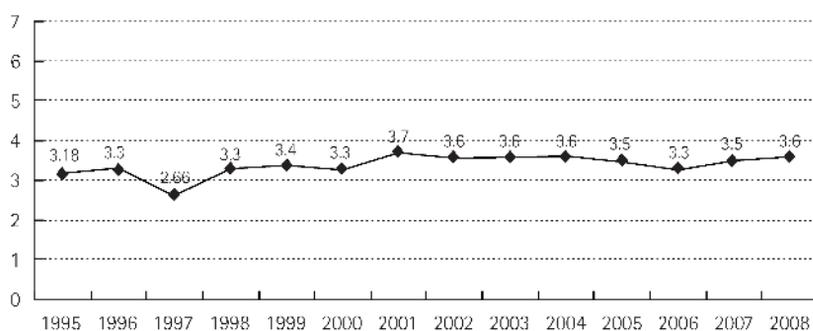
“Mediciones” y síntomas de la corrupción

Las características y rasgos político-administrativos mencionados suelen citarse lo mismo en estudios académicos que en pláticas informales. Sin embargo, a las anécdotas y experiencias personales, en años recientes se han sumado cifras provenientes de encuestas, índices y demás esfuerzos enfocados en “medir científicamente” la corrupción gubernamental (Krashev, 2004; González, 2006; Del Castillo, 2003; Reyes Heróles, 2003; Sampford *et al.*, 2006).

Un primer conjunto de cifras relevantes puede encontrarse en los resultados que México ha obtenido en el “índice de percepción de la corrupción” (IPC), de Transparencia Internacional, publicado anualmente desde 1995. Como se puede observar en la gráfica 6.1, nuestro país ha obtenido calificaciones relativamente similares todos los años. Dichas puntuaciones ubican a México lejos de la calificación de 10 puntos, que representaría a un país sin corrupción. Por el contrario, las calificaciones de nuestro país (en el rango de 3 a 4 puntos) son más cercanas al 0, es decir, al universo de los países en los que (según la metodología del IPC) la corrupción prevalece.

Aunque tiene muchas limitaciones metodológicas y en realidad no mide niveles de corrupción, sino “percepciones” sobre el fenómeno (Galting, 2006), el IPC se ha convertido en una referencia internacional insustituible. Por una parte, representa la opinión que ciertos sectores clave de la comunidad internacional (empresarios, expertos) tienen sobre la integridad gubernamental de los países calificados. Por otra, diversos actores económicos y políticos se basan en él para tomar decisiones de inversión, para replantear preferencias de votación y, también, para criticar el desempeño de los gobiernos y su aparente ineficacia en materia de combate a la corrupción.

Un segundo conjunto de datos proviene de lo que se ha denominado “corrupción burocrático-administrativa”, es decir, aquella relacionada con pagos fuera de la norma (las famosas “mordidas”), que los ciudadanos rea-



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Gráfica 6.1. Calificaciones de México en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional.

Cuadro 6.1. Corrupción burocrático-administrativa en México

<i>Variable</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>
Número de actos de corrupción	21 467 890	9 958 879	10 734 463	19 565 217
Costo promedio aproximado de los actos de corrupción (millones de pesos)	109	107	177	138
Costo total (aproximado) de los actos de corrupción ("mordidas") (millones de pesos)	23 400	10 656	19 000	27 000

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCBG. Los costos promedio se presentan en números redondeados.

lizan para obtener un servicio público o agilizar un trámite. En este caso, las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), de Transparencia Mexicana, que busca medir ya no las "percepciones" de un determinado sector, sino las "experiencias" concretas de los ciudadanos de todo el país con relación a ciertos servicios públicos.

Como se puede observar en el cuadro 6.1, los datos de la ENCBG sobre los niveles de "corrupción burocrático-administrativa" no resultan alentadores: en las cuatro ocasiones en que la encuesta fue levantada, el número de actos de corrupción y los montos agregados arrojaron cifras considerables. Además, los análisis derivados de la ENCBG han destacado que este tipo de corrupción "burocrático-administrativa" afecta directamente a un mayor número de ciudadanos, aparte de tener consecuencias regresivas sensibles entre los grupos sociales de menores ingresos, para quienes la corrupción llega a representar hasta 18% de su ingreso.

Entre las explicaciones y los determinismos

En su conjunto, este breve recuento ofrece una imagen más clara de la corrupción y la falta de rendición de cuentas en México. La revisión del pasado, de las herencias institucionales, las prácticas informales y los valores político-administrativos permite comprender mejor tanto los alcances de la situación actual como la profundidad y persistencia histórica de los proble-

mas, incluso después de la transición a la democracia. Por su parte, las cifras de índices y encuestas nos ayudan a construir un diagnóstico más fino de las diversas vertientes de la corrupción, así como a dimensionar sus enormes costos sociales y económicos (Reyes Heróles, 2003; Villoria, 2008).

Sin embargo, es necesario tomar con cautela los datos presentados. Por una parte, la revisión del pasado puede llevar fácilmente a una visión determinista, en la que se considere que las cosas (corrupción, falta de rendición de cuentas) no pueden cambiar “porque siempre han sido así”. En el análisis de las variables culturales y políticas puede ignorarse que, como lo demuestran diversos casos internacionales (Spector, 2005; Banco Mundial, 1997), sí resulta posible transformar las instituciones, los incentivos y los valores sociales. Por otra parte, hablar de “cifras duras” en materia de corrupción es riesgoso, dadas las limitaciones conceptuales, metodológicas y empíricas que acompañan el proceso de definición-medición de un fenómeno que por su naturaleza se realiza “a escondidas” (Sampford *et al.*, 2006; Kalmins, 2005; Del Castillo, 2003; Iñill, Jaimes y Dussauge, 2009). Las calificaciones de México en el IPC, por ejemplo, apuntan a una estabilidad numérica que en realidad se presenta en el caso de todos los países incluidos en el índice (salvo contadas excepciones) por la metodología empleada (Galtung, 2006; González, 2006). En última instancia, la limitación esencial de estas aproximaciones es que ofrecen una imagen parcial de la realidad: la de un entorno burocrático en donde la situación no cambia, los políticos nunca rinden cuentas y los funcionarios siempre son corruptos. Y, sin embargo, entre el México de inicios de los ochenta y el de comienzos del siglo XXI mucho ha cambiado.

REFORMAS ANTICORRUPCIÓN Y PRO RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante las últimas tres décadas se ha desarrollado una serie de reformas para combatir la corrupción y reforzar la rendición de cuentas en el ámbito federal. Dichos cambios han sido en buena medida producto de diversas transformaciones político-administrativas mayores, como la competencia y alternancia político-electoral, el fortalecimiento de la división de poderes, la reestructuración económica del Estado y su sector paraestatal, la descentralización administrativa y la participación activa del gobierno mexicano en diversos foros internacionales (Guerrero, 2002a, 2002b; Cejudo, 2006;

Pardo, 2009a). Asimismo, los cambios han venido acompañados (y han sido reforzados) por la participación de las organizaciones sociales, los medios de comunicación y los expertos académicos, quienes vigilan y critican cada vez con mayor asiduidad y libertad el desempeño de funcionarios e instituciones públicas.

Dado que dichas transformaciones político-administrativas se revisan con detalle en la introducción y otros capítulos de este volumen, los siguientes tres apartados tratan sólo de sintetizar las principales reformas anticorrupción/pro rendición de cuentas, agrupándolas en tres grandes rubros: cambios institucionales, jurídicos y administrativos. Aquí se ofrece una visión fundamentalmente descriptiva de los cambios y sus objetivos/supuestos, mientras que la siguiente sección presenta algunos comentarios críticos.

Los cambios institucionales

Entre los cambios más importantes de años recientes debe destacarse, en primer lugar, la construcción de un conjunto de nuevas instituciones públicas dedicadas a desarrollar e implementar principios, lineamientos y rutinas administrativas de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas. Este apartado se concentra en la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mientras que el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) —instituciones igualmente relevantes en materia de rendición de cuentas— son analizados en profundidad por otros autores en este mismo libro.

La Secretaría de la Función Pública

La SFP fue creada en 1982 como Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) (Pardo, 2009a; López Presa, 1998). La entonces Secogef formó parte central de la estrategia de “renovación moral de la sociedad” del gobierno de De la Madrid para responder a la crisis de confianza ciudadana originada por los muy publicitados casos de nepotismo

y corrupción de gobiernos previos (Cejudo, 2003). La Secogef se planteó como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, para lo cual concentró en una misma línea de mando las diversas áreas de supervisión y evaluación (contralorías internas, comisarios) que ya existían en las dependencias y entidades federales (Pardo, 2009a). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la Secogef se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (1994). El cambio de nombre implicó un aumento en las funciones y actividades institucionales, pues al control interno habrían de sumarse responsabilidades de modernización administrativa (diseño de indicadores de desempeño, simplificación de trámites y servicios, gestión de la calidad, entre otras). Este doble perfil (control interno/modernización administrativa) se acentuaría aún más en 2003, cuando la Secodam se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, encargada de liderar nuevas responsabilidades, como la implementación del servicio profesional de carrera.

La SFP podría considerarse el equivalente de las “agencias anticorrupción” de otros países (Hong Kong, Francia, Argentina; véanse OCDE, 2005b, 2008). Aunque ha carecido de la independencia política y las mismas facultades legales de algunas de ellas para perseguir delitos cometidos por los servidores públicos (Meagher, 2004; Maor, 2004), la SFP posee una serie de atribuciones en el área administrativa que resultan indispensables para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal. Primero, la SFP ha coordinado las acciones de control interno del gobierno federal con base en una amplia red de órganos internos de vigilancia y control (OIVC). Por medio de programas de auditoría anuales y otras auditorías específicas, los OIVC supervisan que las instituciones y los servidores públicos federales cumplan con las normas y los principios jurídicos que regulan el uso de los recursos públicos federales. Segundo, desde 2000 la SFP también ha encabezado los trabajos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), por medio de la cual se han desarrollado tanto programas preventivos anticorrupción, que responden a las características específicas de cada institución federal, como acuerdos intersecretariales de aplicación general en el gobierno federal (“Blindaje electoral”, por ejemplo). Finalmente, la SFP es la entidad que ha fijado los criterios, procedimientos y reglas que todo el gobierno federal debe seguir en materias tan diversas como las adquisiciones y obras públicas, las sanciones a los servidores públicos, las declaracio-

nes patrimoniales, la evaluación de la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos (Secretaría de la Función Pública, 2005). Ahora bien, debe apuntarse que la propuesta presidencial de septiembre de 2009 (por medio de la cual se sugiere eliminar la STP) abre un margen de incertidumbre sobre cómo y en qué condiciones institucionales habrán de administrarse en el futuro próximo las actividades de prevención y sanción de la corrupción.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH fue creada el 6 de junio de 1990, durante el gobierno de Carlos Salinas. Como en el caso de la Secogef-STP, la creación de la CNDH puede entenderse como una respuesta política del Ejecutivo federal a la necesidad de fortalecer la legitimidad de su gobierno tras un proceso electoral complicado (Pardo, 2009a). Pero también podría mirarse como un mecanismo por el cual el Ejecutivo federal trató de expresar un “compromiso creíble” ante la comunidad internacional en materia de protección de los derechos humanos. Aunque originalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación (primero como dirección general y luego como organismo descentralizado), desde septiembre de 1999 la CNDH ha tenido autonomía constitucional (operativa y presupuestaria), patrimonio propio y personalidad jurídica.

La misión institucional de la CNDH es proteger los derechos humanos, en particular con relación a las acciones u omisiones de las autoridades públicas. A lo largo de estos años, la CNDH se ha ido consolidando como una institución políticamente independiente, que contribuye a fortalecer la rendición de cuentas del Ejecutivo federal en por lo menos tres sentidos. Primero, sus recomendaciones obligan a las instituciones gubernamentales a detallar y explicar mejor sus decisiones y acciones, además de que eventualmente pueden servir como base para promover la sanción de ciertos servidores públicos. Segundo, aunque la CNDH carece de facultades para sancionar directamente a las instituciones o funcionarios, sus mecanismos de denuncia pública constituyen una especie de “sanción indirecta” en términos de imagen y legitimidad pública. Tercero, la autonomía con la que la CNDH se ha expresado sobre temas polémicos de la vida política del país (por medio de sus “recomendaciones generales”) pareciera mostrar su importancia como mecanismo adicional de control preventivo del desempeño de las instituciones federales (Ackerman, 2007a).

La Auditoría Superior de la Federación

La ASF fue creada por medio de una reforma constitucional el 30 de julio de 1999 (complementada con la Ley de Fiscalización Superior de 2000, a su vez reformada en mayo de 2009) para suceder a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMIH) de la Cámara de Diputados (Mena, 2006; Ackerman, 2007a). Los orígenes y el diseño institucional de la ASF pueden entenderse como producto de dos lógicas de cambio: por un lado, la intención del gobierno de Zedillo de modernizar la estructura y atribuciones de la entidad fiscalizadora para acercarla a los modelos internacionales más reconocidos (Pardo, 2009a) y, por otro, el interés del Poder Legislativo de ampliar las facultades de vigilancia de la institución a fin de reforzar su capacidad de control sobre el Ejecutivo federal.

La ASF está facultada para, entre otras cosas, realizar auditorías “tradicionales” (de cumplimiento de normatividad o contables), pero también evaluaciones de resultados y auditorías de desempeño; fiscalizar el ejercicio de los recursos federales por parte de las instituciones del gobierno federal, así como los transferidos a gobiernos estatales o municipales, universidades públicas o personas físicas o morales, y fincar responsabilidades a los servidores públicos. Por medio de sus diversas auditorías, recomendaciones y observaciones al desempeño de la administración pública federal, la ASF ha ido adquiriendo un papel cada vez más importante en cuanto al control de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos federales (Merino, 2008a, 2008b; Mena, 2006).

Los cambios jurídicos

Además de los importantes cambios institucionales anteriores, en el periodo 1982-2009 se han ido introduciendo (o reformado sustancialmente) diversas legislaciones, principios jurídicos y modificaciones constitucionales que tienen una vinculación directa con el control de la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental. Más allá de sus posibles limitaciones técnico-jurídicas y prácticas actuales, la aprobación de este conjunto de normas es significativa en tanto que el primer paso para prevenir o sancionar actos corruptos o arbitrarios es, simple y sencillamente, tipificarlos de manera legal como tales (OCDE, 2005b). El cuadro 6.2 sintetiza las principales innovaciones jurídicas de los últimos tres decenios (así como las variantes o “tipos” de corrupción que han tratado de erradicar), mientras que el resto de la sección se dedica a analizarlas brevemente.

Cuadro 6.2. Legislaciones federales en materia de control de la corrupción y rendición de cuentas

<i>Ley</i>	<i>"Tipos de corrupción" que pretenden limitar las normas</i>
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos / Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Nepotismo Uso indebido de los recursos públicos Enriquecimiento ilícito Abusos de autoridad Conflictos de intereses
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público / Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Favoritismo Sobornos
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	"Amiguismo" y "compadrazgo" Politización de la gestión de personal
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental / Reforma al artículo sexto constitucional	Secrecía / Asimetrías de información Destrucción de información pública Uso político de los recursos públicos
Convenciones internacionales	Cohecho en transacciones comerciales internacionales Blanqueo de dinero
Reforma constitucional en contabilidad, gasto público y fiscalización	Uso discrecional o político-electoral de los recursos públicos Asimetrías de información / Ausencia de rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

Responsabilidades de los servidores públicos

Una primera área de reformas legales se relaciona con las "responsabilidades de los servidores públicos" (Secretaría de la Función Pública, 2005; Pardo, 2009a; López Presa, 1998). Aunque el tema había sido tocado en diversos ordenamientos jurídicos desde el siglo XIX, en las últimas déca-

das se han realizado dos reformas jurídicas importantes. La primera es del 31 de diciembre de 1982, cuando se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (junto con una serie de reformas al Código Penal), como parte también del programa de “renovación moral de la sociedad” de De la Madrid. La ley estableció por primera vez una distinción jurídica entre las responsabilidades civiles, políticas, penales y administrativas; subsumió los términos anteriores de “empleados” y “funcionarios” en el de “servidores públicos”; agregó a la legislación sanciones como la amonestación y el apercibimiento públicos o privados, y facultó a la entonces Secogef como autoridad para imponer sanciones. En segundo lugar, la ley introdujo en su artículo 47 un conjunto de “obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” de los servidores públicos. Entre ellas destacaba, por ejemplo, la prohibición explícita del “nepotismo”, es decir, la contratación de familiares en puestos públicos (o la intervención para tal fin) por parte de los servidores públicos, la cual había sido práctica común en sexenios anteriores. En tercer lugar, la ley estableció el régimen de declaración patrimonial anual (vigente hasta nuestros días) para verificar la relación que existe entre las propiedades de los servidores públicos y sus ingresos gubernamentales.

Por otra parte, el 13 de marzo de 2002 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), que sólo se centra (como lo indica su nombre) en las responsabilidades administrativas, dejando fuera de su cobertura las civiles, penales y políticas. Entre otros cambios, la LFRASP estableció que la SFP debería emitir un código de ética para orientar la actuación de los servidores públicos; introdujo excepciones al secreto bancario para que, durante las investigaciones de la situación patrimonial de los servidores públicos, la SFP pueda tener acceso a información financiera de cualquier tipo, y abrió la posibilidad de que las declaraciones patrimoniales pudieran ser presentadas por medios magnéticos. Finalmente, si bien la LFRASP recupera en su artículo 8 la lógica de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la legislación anterior, agrega nuevos principios, como el de “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal” (fracc. IV), y el de “conflicto de intereses” (fracc. XII), que se presenta “cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”.

Adquisiciones y obras públicas

Aunque con antecedentes desde la década de los sesenta, cuando se consideró necesario reforzar los controles sobre las construcciones y obras públicas en general (Pardo, 2009a), en el último año del gobierno de Zedillo (4 de enero de 2000) se publicaron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

Como su nombre lo dice, la LAASSP regula “las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza” (art. 1). Entre otros aspectos, la ley establece como regla general que las adquisiciones gubernamentales se realicen por “licitaciones públicas, mediante convocatoria pública” (es decir, concursos abiertos, art. 27), en condiciones de tiempo y forma que impidan beneficiar a cualquier participante (art. 26). Asimismo, la LAASSP introduce la posibilidad de emplear medios electrónicos para difundir y conducir los procesos de adquisiciones (art. 26), y promover tanto la eficiencia como la transparencia de dichos procesos (como ha sido el caso del sistema “Compranet”: <www.compranet.gob.mx>). Por su parte, la LOPSRM regula las obras públicas, es decir, “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles” públicos (art. 1). Aunque limitada al ámbito antes mencionado, la LOPSRM sigue una estructura similar a la de LAASSP, con una descripción detallada sobre cómo conducir las licitaciones y demás contrataciones de obra pública.

Además, desde diciembre de 2004 (por recomendación de la organización Transparencia Mexicana, capítulo nacional de Transparencia Internacional) se introdujo la figura jurídica de los llamados “testigos sociales” en los procesos de adquisiciones y contrataciones de obra pública. Los “testigos sociales” son “personas de reconocido prestigio e intachables antecedentes” (Secretaría de la Función Pública, 2005: 166), quienes son invitados como observadores para atestiguar la legalidad, transparencia e integridad de los procesos de contratación.

Profesionalización administrativa

Otra área de reforma jurídica reciente es la profesionalización de servidores públicos federales. Aunque durante el siglo xx hubo diversos intentos en la

materia y se establecieron sistemas de carrera en unas cuantas organizaciones públicas federales (Pardo, 2005; Martínez, 2005), no fue sino hasta el 10 de abril de 2003 cuando se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), después de un amplio proceso de debate entre legisladores, académicos, funcionarios y expertos internacionales (Méndez, 2008; Dussauge, 2005).

La LSPC introdujo formalmente los principios de mérito e igualdad de oportunidades como base para el reclutamiento, retención y promoción de los servidores públicos federales en los puestos de enlace administrativo, jefe de departamento, subdirector de área, director de área, director general adjunto y director general, que actualmente representan alrededor de 40 000 plazas del gobierno federal. La ley del SPC describe seis subsistemas de gestión de recursos humanos: planeación; ingreso; evaluación del desempeño; desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; sanciones, y control y evaluación, los cuales prácticamente abarcan todos los aspectos de la carrera profesional de los funcionarios. Como se discute con mayor amplitud en otro capítulo, esta reforma ha buscado profesionalizar la función pública y brindar mayor claridad a los servidores públicos sobre el desarrollo de sus carreras. Asimismo, la creación del SPC ha buscado objetivos político-administrativos adicionales, como garantizar una memoria institucional en las organizaciones públicas y terminar con el “amiguismo” y la distribución politizada de los puestos públicos.

Transparencia y acceso a la información pública

Los principios jurídico-administrativos de la “transparencia” y el “acceso a la información” se han consolidado recientemente en la agenda pública nacional e internacional, en la medida en que las llamadas “leyes de transparencia” se han visto como mecanismos útiles para fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos y prevenir o develar actos de corrupción (Robertis, 2006; Banisar, 2006; OCDE, 2005a). En el caso mexicano, la consolidación del tema ha venido sustentada, además, por una amplia participación de organizaciones sociales e instituciones académicas (Concha, López Ayllón y Tacher, 2004; Fox *et al.*, 2007; Merino, 2005).

En esta área, destaca la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) (11 de junio de 2002), que trata de introducir una nueva lógica de funcionamiento en el

sector público federal (López Ayllón, 2006). La ley señala que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede mantenerse como “reservada” o “confidencial” en situaciones excepcionales. Asimismo, establece una serie de “obligaciones de transparencia”, es decir, un conjunto de datos e información mínima que todo “sujeto obligado” debe poner a disposición del público, sin necesidad de que alguien la haya solicitado. La LFTAIPIG introduce los procedimientos para solicitar la información y los mecanismos para reclamarla cuando ésta no es entregada (o lo es, pero de manera inadecuada o incompleta), y da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) como autoridad en la materia, con lo cual crea un organismo adicional en la estructura federal “horizontal” de rendición de cuentas (O’Donnell, 1998; Cejudo, 2006).

Por otra parte, el 20 de julio de 2007 se publicó la reforma al artículo sexto constitucional, que establece el acceso a la información pública como derecho constitucional y vuelve obligatoria su implementación en los órdenes de gobierno estatal y municipal del país (Salazar, 2008; Carbonell, 2007). Como se discute con mayor amplitud en otro capítulo, la reforma introdujo también la obligación de que todos los gobiernos estatales y municipales preserven sus documentos en archivos actualizados, generen “indicadores de gestión” y tengan sistemas electrónicos para facilitar el acceso a la información.

Convenciones internacionales anticorrupción

Además de las reformas mencionadas, en los últimos años el gobierno federal ha firmado tres convenciones internacionales: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (firmada por el gobierno federal el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado de la República el 27 de mayo de 1997), que tiene como objetivo fundamental “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”. Entre otros elementos, la convención describe medidas preventivas que los países deben adoptar (sistemas de contratación de personal eficientes, sistemas de recaudación adecuados, órganos superiores de control) y señala un conjunto de principios para que los países firmantes cooperen en la investigación de actos de corrupción.

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (firmada por el

gobierno federal el 17 de diciembre de 1997 y ratificada por el Senado de la República el 22 de abril de 1999) tiene un enfoque más específico: lograr que los países signatarios tomen “las medidas necesarias” para evitar y, en su caso, castigar el delito de “cohecho en transacciones internacionales”. Éste se presenta cuando “cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquier otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales” (art. 1). Los países signatarios están obligados a adecuar sus legislaciones penales y contables para fortalecer la detección y sanción del cohecho, así como a cooperar en casos de extradición relacionados con el cohecho internacional.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (o Convención de Mérida, firmada por el gobierno federal el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 20 julio de 2004) es el instrumento jurídico más completo y complejo de los tres, con una cobertura geográfica y temática mucho más amplia. Además de abarcar los temas considerados por las otras convenciones, ésta resalta la necesidad de colaboración entre los sectores público, privado y social en el combate a la corrupción, e introduce principios y mecanismos claros para que los recursos confiscados en procesos relacionados con actos de corrupción puedan ser repatriados al Estado propietario de los mismos.

Contabilidad, gasto público y fiscalización

Un último tema que valdría la pena mencionar en esta sección es el relacionado con la reforma constitucional en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización (7 de mayo de 2008). Entre los objetivos de la reforma destacan los siguientes (Merino, 2008b): primero, la construcción de un “Presupuesto basado en Resultados” (vinculado al nuevo “Sistema de Evaluación del Desempeño”), en el que se plantea que los recursos sean distribuidos con relación a objetivos, metas e indicadores estratégicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008); segundo, el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos por medio de órganos de auditoría estatales con mayores atribuciones, independencia y capacidad técnica, y tercero, la homologación de los sistemas de contabilidad pública de todos

los gobiernos del país, para promover la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos.

Los cambios administrativos

Finalmente, una tercera línea de cambios en materia de combate y prevención de la corrupción y de fortalecimiento de la rendición de cuentas en el ámbito federal se encuentra en diversos programas administrativos federales. El cuadro 6.3 sintetiza algunas de las herramientas que el gobierno federal ha puesto en marcha en las últimas tres décadas y que se describen en este apartado.

Auditorías, controles y programas preventivos

Los programas de auditoría y control interno implementados por la Secogef-Secodam-SFP desde el gobierno de De la Madrid han sido un componente esencial de las estrategias anticorrupción (López Presa, 1998; Secretaría de la Función Pública, 2005, 2008b). El uso de estas herramientas de control pareciera sustentarse en una premisa básica: al aumentar el número (y calidad) de auditorías, controles o acciones preventivas, mayores serán las probabilidades de prevenir o descubrir (y en su caso sancionar) los casos de corrupción y, por lo tanto, los servidores públicos tendrán menos incentivos para cometerlos. En este sentido, las acciones se relacionan, en buena medida, con las ideas teóricas del modelo “agente-principal”, sobre las cuales se ha construido buena parte de las estrategias internacionales en la materia (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 2001; Banco Mundial, 1997).

En términos concretos, valdría la pena destacar seis grandes líneas de trabajo. Primero, desde las “Bases generales para la realización de auditorías” de 1982 hasta las “Normas generales de control interno” en 2007, buena parte del trabajo de los órganos internos de control (OIC) coordinados por la SFP se ha concentrado en auditar el ejercicio de los recursos públicos, la aplicación de la normatividad, el desarrollo de sistemas de control interno y el desempeño de las organizaciones públicas federales. En los últimos años se ha agregado, además, la contratación de auditores externos para realizar auditorías financieras y contables en entidades paraestatales y órganos desconcentrados. Segundo, desde el gobierno de Zedillo se han

Cuadro 6.3. Programas administrativos anticorrupción y "supuestos causales" en los que se basan

<i>Tipos de programas</i>	<i>"Supuestos" sobre la corrupción en los que se basan los programas</i>
Auditorías, controles y programas preventivos	Incrementar la frecuencia de las revisiones aumenta las probabilidades de descubrir actos de corrupción Incrementar los controles preventivos sobre los recursos públicos (incluyendo tiempos electorales) reduce las probabilidades de que los mismos se usen con fines personales o políticos
Simplificación administrativa y regulatoria	Reducir las etapas de los trámites o puntos de contacto disminuye las posibilidades de extorsión y de "mordidas"
Contraloría social	Aumentar el número de actores vigilantes reduce los márgenes de discrecionalidad e incrementa las exigencias de rendición de cuentas
Uso de tecnologías de información	Disminuir los contactos entre funcionarios y ciudadanos disminuye las posibilidades de corrupción Digitalizar o automatizar los servicios reduce las oportunidades de que se tomen decisiones discrecionales
Educación y sensibilización cívicas	Sensibilizar a los ciudadanos sobre los costos de la corrupción reduce su propensión a cometer actos corruptos Fortalecer la cultura cívica contribuye a construir una sociedad menos tolerante a la corrupción Desarrollar la formación ética de los funcionarios disminuye su disposición a cometer actos de corrupción

Fuente: elaboración propia.

realizado programas de "usuario simulado", por medio de los cuales funcionarios "encubiertos" realizan trámites y servicios públicos en los que se sospecha que se están cometiendo actos de corrupción. Tercero, desde mediados de los noventa y hasta las recientes iniciativas del gobierno de Cal-

derón en torno al “Programa de Mejora de la Gestión”, el “Sistema de Evaluación del Desempeño” y el “Presupuesto basado en Resultados”, el diseño de indicadores de gestión se ha impulsado de manera sostenida para favorecer el control administrativo y la rendición de cuentas al público, así como para vincular mejor las actividades institucionales, los objetivos de política pública y las metas presupuestales. Cuarto, a partir del sexenio de Vicente Fox se han empleado nuevas herramientas de diagnóstico, como los “Mapas de Riesgos de Corrupción” o los “Programas Operativos de Transparencia y Rendición de Cuentas” de la CIICC, para detectar cuáles áreas, procesos y temas institucionales son particularmente “delicados” en materia de corrupción y para desarrollar un conjunto de acciones preventivas al respecto. Finalmente, desde el proceso electoral de 2006 se han impulsado programas de “blindaje electoral”, por medio de los cuales se combinan acciones de control, prevención y difusión específicamente orientadas a evitar el uso de recursos públicos con fines político-electorales (PNUD, 2007; Díaz y Dusauge, 2006; Secretaría de la Función Pública, 2008c).

Simplificación administrativa y regulatoria

Uno de los temas que ha permanecido en la agenda desde el sexenio de Salinas es la simplificación administrativa y regulatoria. Los programas de este tipo han partido del supuesto de que entre más complicados son los trámites que el ciudadano debe realizar para abrir negocios u obtener servicios públicos, más posibilidades hay de que sea extorsionado por los servidores públicos. La agenda de reforma regulatoria ha estado vinculada, además, a diversas tendencias internacionales de “desregulación” interna (Banco Mundial, 1997; OCDE, 2005a).

A lo largo de estos años se han desarrollado, entre otros, programas de simplificación de trámites y servicios públicos para reducir el número de etapas en los procesos; “ventanillas únicas” para que los ciudadanos no tengan que acudir a diversas oficinas gubernamentales por un mismo trámite; inventarios y registros de trámites y servicios para detectar y eliminar duplicidades; comités de mejora regulatoria interna para depurar los marcos jurídicos de las propias instituciones federales, y, en tiempos recientes, el programa “Lenguaje Claro” (antes “Lenguaje Ciudadano”), orientado a depurar la redacción de los documentos oficiales para facilitar su comprensión (Secretaría de la Función Pública, 2005, 2008a).

Contraloría social

Otro tema que ha permanecido en la agenda anticorrupción desde los ochenta es la “contraloría social”, es decir, el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en acciones de vigilancia y control de la gestión pública (Hevia, 2006; Llerenas, 2007; Pardo, 2009b). Estos programas han partido del supuesto de que entre más actores vigilen el desempeño gubernamental desde “fuera”, menores serán los riesgos de corrupción y mayores las exigencias de rendición de cuentas.

Con orígenes en el gobierno de Salinas, cuando la supervisión ciudadana se utilizaba para dar seguimiento a la implementación del programa “Solidaridad” (Pardo, 2009a), la contraloría social, como actividad requerida formalmente, se encuentra en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y las reglas de operación de los programas sociales federales. Además, el reciente “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” destaca el fortalecimiento de la contraloría social como uno de sus objetivos prioritarios (Secretaría de la Función Pública, 2008b).

Entre algunos ejemplos prácticos que pueden citarse se encuentran el Sistema Integral de Contraloría Social de la SEP, por medio del cual se ha coordinado (junto con organizaciones sociales de estados y municipios) la difusión ciudadana de las reglas de operación de los programas públicos; la capacitación sobre gestión de programas de vigilancia; el desarrollo de sistemas de quejas y denuncias, y la evaluación de la satisfacción ciudadana. Asimismo, desde el gobierno de Fox diversas organizaciones sociales e instituciones académicas han desarrollado ejercicios de “monitoreo ciudadano”, que han consistido en evaluar el desempeño de las organizaciones y programas públicos desde una perspectiva no gubernamental (Bezares *et al.*, 2007).

Tecnologías de información

En las últimas tres décadas también se ha incrementado el uso de herramientas informáticas y programas electrónicos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Además de los ahorros y la eficiencia (presupuestales, de oportunidad) que las nuevas tecnologías de la informa-

ción pueden aportar, su mayor uso pareciera relacionarse con la idea de que entre menos contactos existan entre los servidores públicos y los funcionarios, menores serán las probabilidades de que se cometan actos de corrupción o se tomen decisiones discrecionales.

Entre otras experiencias relevantes, pueden citarse las siguientes: el programa “Compranet” (<www.compranet.gob.mx>, diseñado en su primera versión en 1996), que ha buscado automatizar los procesos de compras y licitaciones de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas del gobierno federal; los sitios Portal Ciudadano (<www.gob.mx>) y Tramitanet (<www.tramitanet.gob.mx>), en los que se ha concentrado información detallada sobre los programas del gobierno federal y, en particular, sobre algunos trámites públicos comunes que pueden realizarse vía electrónica (citas médicas, pago de servicios públicos, consultas de infracciones); junto con la implementación de la Ley de Transparencia, la puesta en marcha tanto del Sistema de Solicitudes de Información de la Administración Pública Federal (actualmente Infomex: <www.infomex.org.mx>), que permite presentar y dar seguimiento a solicitudes de información hechas al gobierno federal, como del Portal de Obligaciones de Transparencia (<www.pot.gob.mx>), que permite consultar información agregada sobre las estructuras organizacionales, funcionarios, facultades, servicios y demás obligaciones de transparencia de las instituciones federales.

Educación ética y sensibilización cívica

Finalmente, en años recientes el gobierno federal ha impulsado programas de educación ética y campañas de sensibilización cívica. Los primeros han buscado fortalecer los valores profesionales de los servidores públicos, mientras que las segundas han intentado explicar a la sociedad cuáles son los costos reales de la corrupción, para transformar las actitudes y los valores sociales en torno al problema. Se trata de estrategias que responden a una visión más bien sociológico-política de los problemas de corrupción y de falta de rendición de cuentas, distintas de la mayoría de las estrategias descritas anteriormente.

Entre otros ejemplos pueden citarse la campaña de difusión “Para que la transparencia dé frutos, no des más mordidas”; el concurso de dibujos infantiles “Adiós a las Trampas”, y los programas Radiosegundos y Cineminutos, que plantean dilemas éticos y critican los actos de corrupción más

comunes. Asimismo, durante el gobierno de Fox se impartieron numerosos cursos de ética, rendición de cuentas y transparencia entre estudiantes de secundaria, universitarios y servidores públicos de diversos niveles jerárquicos (Secretaría de la Función Pública, 2005). Finalmente, durante el gobierno de Calderón se tiene planeado calificar las instituciones federales por medio del “Índice de Fortalecimiento de una Cultura de Legalidad, de Ética y Responsabilidad Pública”, que contempla impulsar la socialización del Código de Ética de la Administración Pública Federal y de los códigos de conducta institucionales específicos (implementados desde el gobierno anterior); introducir “mejores prácticas” en áreas como la responsabilidad social o el gobierno corporativo, y promover el cumplimiento de los principios planteados en las convenciones anticorrupción (Secretaría de la Función Pública, 2008b). Por supuesto, el desarrollo de estas acciones en lo que resta del sexenio 2006-2012 dependerá de cómo evolucione la propuesta presidencial de eliminar la SFP, institución hasta ahora responsable de su implementación.

AVANCES, LIMITACIONES Y RETROCESOS: HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS FUTURAS

El conjunto de cambios institucionales, jurídicos y administrativos descritos en la sección anterior da cuenta de una actividad reformista muy amplia y continua a lo largo del tiempo. Ahora bien, las preguntas que de inmediato surgen son: ¿en qué medida dichos cambios han contribuido realmente a reducir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en México?, ¿cómo saberlo? o, puesto en otros términos, ¿cómo evaluar la pertinencia y eficacia de las acciones impulsadas? Éstas son cuestiones fundamentales que, sin embargo, resultan difíciles de responder lo mismo para el caso mexicano que para cualquier otra experiencia internacional. A fin de cuentas, la evaluación de políticas anticorrupción es un tema complejo, para el que todavía no existen metodologías o estrategias convincentes (OCDE, 2005b; González, 2006). Por ello, no extraña que sean pocas las valoraciones más o menos sistemáticas de los avances realizados en nuestro país (Huerta, Salazar y Soria, 2005; Cejudo, 2006; Ackerman, 2006, 2007a, 2007b; Pardo, 2009b).

Una primera alternativa de evaluación sería simplemente tomar los resultados de las encuestas e índices de corrupción como evidencia del éxito

o fracaso relativo de las reformas gubernamentales implementadas. Ésta es una estrategia que utilizan con frecuencia los medios de comunicación y no pocos académicos, que puede resultar sencilla y, sobre todo, ilustrativa para criticar la ineficacia gubernamental en la materia. El problema es que esta vía de análisis pierde de vista que los índices y las encuestas buscan “medir” el fenómeno y no necesariamente tratan de evaluar las políticas implementadas para combatirlo. Las metodologías en que dichas mediciones se basan no permiten captar la eficacia de los esfuerzos de reforma realizados por los gobiernos, ni tampoco sirven para establecer vínculos claros entre la persistencia de percepciones o experiencias de corrupción y las iniciativas anticorrupción impulsadas (Galtung, 2006; González, 2006).

Por estas y otras razones, en los últimos años se ha planteado la posibilidad de valorar los esfuerzos gubernamentales con base en las condiciones institucionales que los países van construyendo para restringir la discrecionalidad y los abusos administrativos, y fomentar la integridad como base de la vida pública. Esto es, en el desarrollo de lo que Transparencia Internacional (2000) llama “sistemas nacionales de integridad” y la OCDE (2005b; 2008) denomina “infraestructura ética”. En esta segunda vía de evaluación, el objetivo es contrastar las reformas implementadas con aquellas que los expertos académicos, las organizaciones sociales y los organismos internacionales consideran “adecuadas”, ya sea de acuerdo con las experiencias históricas de los países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Reino Unido) o con las reformas exitosas recientes (Hong Kong, Corea del Sur) (Banco Mundial, 1997; Pope, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004). En esta línea, un primer paso para valorar los avances del ámbito federal mexicano podría ser comparar el “deber” (recomendaciones o “mejores prácticas”) con el “haber” (reformas implementadas), como se muestra en el cuadro 6.4.

En este caso, tomando como base la descripción de las páginas anteriores, puede observarse que buena parte de las reformas recomendadas internacionalmente ya han sido introducidas en el ámbito federal mexicano. Por lo tanto, podría decirse que en principio no quedan muchas más reformas o cambios “estructurales” que puedan agregarse al entramado administrativo-institucional anticorrupción y pro rendición de cuentas.

Sin embargo, una revisión de este tipo también se enfrenta con limitaciones importantes. Primero, algunas de estas reformas, discutidas en el ámbito internacional como “mejores prácticas”, no necesariamente son tales en todas las circunstancias históricas o todos los entornos político-administrativos (Bhargava y Bolongaita, 2004; Johnston, 2006; Pope, 2005).

Cuadro 6.4. “Mejores prácticas” anticorrupción sugeridas internacionalmente *vis-à-vis* acciones realizadas en México

<i>Categoría de las acciones</i>	<i>Acción recomendada por instituciones internacionales</i>	<i>Implementación en México (ámbito federal)</i>
Instituciones	Agencias anticorrupción especializada	Parcialmente
	Ombudsman	Sí
	Auditoría superior independiente	Sí
	Oficinas de ética	No
	Acceso a la información	Sí
	Conflictos de interés	Parcialmente
	Servicio civil	Sí
Normas jurídicas	Regulación y transparencia de licitaciones públicas	Sí
	Protección de denunciantes (<i>whistle-blowers</i>)	No
	Convenciones internacionales	Sí
	Procedimientos para declarar bienes	Sí
	Vigilancia social	Sí
	Controles internos	Sí
Programas administrativos	Fiscalización externa de recursos públicos	Sí
	Códigos de ética/conducta	Parcialmente
	Digitalización de servicios y trámites públicos	Sí
	Campañas de divulgación ciudadana	Sí

Fuente: elaboración propia.

Segundo, la utilidad práctica que algunas medidas puedan llegar a tener (leyes de acceso a la información, por ejemplo) no es del todo automática, sino que en muchas ocasiones depende de otras condiciones institucionales, políticas o administrativas (Poder Judicial independiente, medios de comunicación profesionales, archivos adecuados) (Roberts, 2006; Spector, 2005). Tercero, no existen modelos “ideales” para cada tipo de reforma (e.g., “agencia anticorrupción”, “auditoría superior”, “código ético”), por lo cual cada reforma puede ser más o menos útil por diversas razones (diseño institucional, restricciones políticas, capacidades administrativas) (OCDE, 2008). Por consiguiente, el recuento de instituciones, normas jurídicas y

programas administrativos ayuda a comprender mejor los avances tanto desde una perspectiva global de diseño de políticas anticorrupción y pro rendición de cuentas (¿qué se ha implementado *vis-à-vis* qué debería implementarse?) como desde una perspectiva comparada (¿en qué se ha avanzado nacionalmente *vis-à-vis* las experiencias de otros países?). Sin embargo, el simple recuento del “deber/haber” no permite observar las limitaciones existentes o las “refinaciones, ajustes y cambios incrementales” que aún son necesarios y que se discuten a continuación.

Asuntos pendientes

Para completar la imagen de la situación actual del país en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito federal, a continuación se sugiere un conjunto de saldos institucionales, retos y reformas que podrían formar parte de la agenda futura en estos temas.

Los saldos institucionales

A lo largo de su existencia, la SEP ha enfrentado dos grandes limitaciones. La primera se relaciona con la independencia política de la institución, una condición que resulta clave para cualquier dependencia anticorrupción y que en buena medida explica el éxito obtenido por la agencia “modelo” de Hong Kong (OCDE, 2008; Bhargava y Bolongaita, 2004). En el caso mexicano, la historia reciente pareciera mostrar que las actividades preventivas o correctivas pueden entrar en conflicto con los intereses políticos del gobierno en turno, dejando como resultado un escenario en el que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas se supeditan a otras prioridades (Guerrero, 2002b; Ackerman y Sandoval, 2009). La segunda ha tenido que ver con el profesionalismo, autonomía y efectividad de quienes integran los órganos internos de vigilancia y control. A diferencia de otros países (como Canadá o Estados Unidos) (Arellano y Lepore, 2007), los OIVC no gozan del mismo grado de independencia política (o incluso presupuestal) para realizar sus actividades. Además, a pesar de iniciativas recientes para profesionalizar y evaluar su desempeño (Pardo, 2009b; Arellano, Alamilla y Campos., 2006), el reclutamiento de sus titulares sigue sin realizarse con base en criterios meritocráticos claramente establecidos. La propuesta de sep-

tiembre de 2009 del gobierno de Calderón (eliminar la SFP y crear una nueva contraloría general adscrita a la oficina presidencial) probablemente no resuelva estos problemas y quizá hasta los agrave. La desaparición de la SFP creará, asimismo, el nuevo reto institucional de cómo coordinar el conjunto de normas jurídicas y programas administrativos anticorrupción ya existentes.

En el caso de la CNDH destacan principalmente tres asuntos. El primero tiene que ver con la transparencia de la institución: en un estudio reciente sobre la calidad del acceso a la información en órganos constitucionales autónomos, la CNDH fue una de las instituciones con menores calificaciones (López Ayllón y Arellano, 2008). Segundo, la calidad de los trabajos de la CNDH ha sido cuestionada nacional e internacionalmente tanto por la falta de regularidad y sistematicidad con la que la institución aplica criterios jurídico-analíticos como por la relación que existe entre los costos presupuestales institucionales y el número de recomendaciones emitidas (*The Economist*, 2008). Por último, queda pendiente una mayor discusión sobre cómo garantizar que dichas recomendaciones tengan consecuencias tangibles. Al no ser de atención obligatoria (vinculatoria) para las instituciones del Poder Ejecutivo, queda latente la posibilidad (como ha ocurrido en otros países de América Latina) de que los supuestos abusos cometidos por las autoridades queden finalmente impunes.

Por último, la ASF enfrenta tres retos principales. Como en el caso de instituciones similares en el mundo (National Audit Office, británica, Government Accountability Office, estadounidense), la ASF necesita que sus funcionarios adquieran las habilidades y los conocimientos necesarios para realizar auditorías “modernas”, es decir, centradas en la valoración de resultados y en el desempeño institucional, de acuerdo con una nueva realidad administrativa en la que los programas públicos y los recursos presupuestales sean implementados y ejercidos por complejas redes de actores públicos, sociales y privados (Aguilar, 2006; Salamon, 2002; Ingraham, 2005). La ASF tendrá también que mejorar sus capacidades administrativas y esquemas de trabajo para garantizar que sus observaciones sean atendidas en tiempo, forma y fondo por las instituciones federales (Mena, 2006; Ackerman, 2007a; Secretaría de la Función Pública, 2008b). Finalmente, la ASF tampoco ha logrado resultados destacables en términos de transparencia institucional (López Ayllón y Arellano, 2008), al tiempo que su relación de dependencia jerárquica con la Cámara de Diputados sigue limitando su imparcialidad política, su libertad para seleccionar las auditorías realizadas

y el desarrollo de mejores revisiones al ejercicio de los recursos públicos dentro del mismo Poder Legislativo (Mena, 2006).

Los nuevos retos

Junto con los saldos institucionales descritos, puede enumerarse un conjunto de nuevos retos en los años por venir. El primero tiene que ver con la necesidad de desarrollar más y mejores evaluaciones de las políticas y programas anticorrupción. Si bien ésta no es una tarea sencilla, la falta de evaluaciones sistemáticas y, sobre todo, la ausencia de “evidencias tangibles” sobre los avances en la materia han generado la impresión social de que la lucha contra la corrupción no ha funcionado (González, 2006; Dusauge, 2008; Ackerman, 2007b). De hecho, podría decirse que ésta ha sido también una de las razones que han llevado a proponer la desaparición de la SFP. Por ello, resulta necesario elaborar análisis que ofrezcan información detallada sobre el funcionamiento cotidiano de los programas anticorrupción, sus limitaciones operativas y de diseño, su articulación con otras tareas de modernización administrativa y, principalmente, el grado en que están alcanzando sus objetivos (OCDE, 2005b). ¿Los servidores públicos se comportan con mayor integridad gracias a los cursos de ética que reciben? ¿Los sistemas electrónicos de licitaciones públicas transparentan los procesos de adquisiciones o acaso dan paso a formas más sofisticadas de corrupción? ¿En qué sentido los mecanismos de contraloría, vigilancia y monitoreo ciudadanos han fortalecido la rendición de cuentas de las autoridades? ¿La desregulación interna y el uso de nuevas tecnologías han contribuido a disminuir la ocurrencia de “mordidas”? ¿El marco jurídico permite sancionar justa y eficazmente el uso ilegal, inapropiado o ineficiente de recursos públicos? ¿Qué tan eficaces son los programas de auditoría o de usuario simulado?

Un segundo reto tiene que ver con planear estrategias de combate a la corrupción y de rendición de cuentas específicamente enfocadas en las áreas de política pública de mayor importancia para el desarrollo del país (López Ayllón, 2009; Spector, 2005; Campos y Pradhan, 2007). Aunque desde hace algunos años el gobierno federal ha impulsado estrategias más sectorizadas —tendencia que sigue presente en el nuevo programa anticorrupción (Secretaría de la Función Pública, 2008b)—, será necesario construir aún más iniciativas que enfrenten los problemas de corrupción y falta

de rendición de cuentas en áreas de combate a la pobreza, educación pública y desarrollo de infraestructura pública, por citar algunas. Asimismo, será fundamental consolidar nuevas estrategias para responder a escenarios en los que el crimen organizado y el narcotráfico se entrelazan con la corrupción.

Un tercer conjunto de retos se presenta en el área de la transparencia gubernamental. ¿Cómo vincular mejor, por ejemplo, el uso del acceso a la información con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (Darbishire, 2006)? Otro pendiente tiene que ver con la calidad de la información entregada por el gobierno a los solicitantes, la cual en ocasiones se encuentra limitada tanto por las inercias y resistencias político-culturales (Fox *et al.*, 2007) como por las condiciones de los archivos públicos y las capacidades administrativas de las unidades de enlace encargadas de procesar las solicitudes (Galeana, 2007). Un tercer reto será lograr que el acceso a la información sea una herramienta al alcance de todos los sectores de la sociedad mexicana, incluyendo aquéllos con menores niveles de escolaridad e ingreso.

Un cuarto grupo de retos está vinculado con el sistema de profesionalización administrativa, mismo que durante sus primeros años de implementación ha enfrentado problemas operativos serios y pareciera haber desaparecido de la agenda de prioridades gubernamentales (Méndez, 2008; Martínez, 2009). Será indispensable que la SEP (o cualquier otra institución que la sustituya en las tareas de coordinar la profesionalización administrativa del gobierno federal) ejerza un mayor liderazgo para garantizar el cumplimiento puntual, transparente y objetivo de los principios y subsistemas del SPC. Asimismo, el SPC deberá potenciarse como una plataforma para impulsar la formación ética y el “espíritu de cuerpo” de los servidores públicos, a fin de pasar de los mecanismos de control formal a los valores compartidos como controles informales de su desempeño cotidiano.

Un quinto conjunto de retos se encuentra en asegurar el cumplimiento efectivo de las diversas legislaciones que han sido aprobadas en las últimas décadas. En las discusiones públicas y los medios de comunicación suele mencionarse que los principios establecidos en las leyes de adquisiciones, obras públicas y responsabilidades administrativas, entre otras, no siempre se aplican a cabalidad. Aunque dichas afirmaciones deben mirarse con cautela, es indudable que asegurar la adecuada aplicación (*enforcement*, como se le denomina en inglés) del marco jurídico anticorrupción y pro rendición de cuentas sigue siendo un asunto pendiente y lo será en el futuro.

Por último, se encuentra el enorme reto de implementar eficazmente los grandes cambios jurídicos y constitucionales recientes. Por una parte, la puesta en marcha de las convenciones internacionales anticorrupción y de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información implicará una enorme tarea de socialización, coordinación y seguimiento que va más allá de las instituciones federales, en la medida en que los nuevos principios jurídicos también aplican a otros poderes de la Unión y a los gobiernos estatales y municipales. Por otra parte, el buen funcionamiento de las recientes reformas constitucionales en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización también requerirá esquemas de colaboración efectivos entre órdenes de gobierno; mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen productivamente a las instituciones federales clave en este proceso (SEF o su sucesora, ASF y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y nuevas habilidades entre los funcionarios involucrados en el diseño de indicadores de gestión, sistemas de control y seguimiento, esquemas de evaluación, homologación contable y demás transformaciones administrativas derivadas de los nuevos criterios jurídicos.

Las reformas adicionales

Aunque buena parte de los esfuerzos anticorrupción y pro rendición de cuentas habrán de dedicarse probablemente a la “refinación, ajustes y cambios incrementales” ya mencionados, hay dos áreas en las que podrían impulsarse reformas jurídicas adicionales. Primero, podría considerarse el diseño de una ley de protección a denunciantes de casos de corrupción (*whistle-blowers*, según el término en inglés) (Drew, 2003; Villanueva, 2007), que complemente los sistemas existentes de denuncia ciudadana. Como en el caso de otras legislaciones internacionales en la materia, esta ley podría establecer los canales institucionales necesarios para denunciar anónimamente posibles actos de corrupción, pero también los mecanismos para proteger a los denunciantes frente a posibles represalias (despido, daño moral, daño físico).

Segundo, podría plantearse el diseño de una ley o de regulaciones más detalladas sobre conflictos de interés (Villoria, 2005; OCDE, 2005c). Aunque la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos introduce dicho concepto, quizá resulte pertinente establecer un cuerpo jurídico específico en la materia, que regule los criterios según las

cuales los servidores públicos deben tratar sus asuntos oficiales; sus opciones laborales después de ocupar un puesto gubernamental (especialmente en la alta función pública); su participación en despachos, proyectos y demás actividades privadas mientras laboran en el sector público, y las reglas para declarar intereses personales que puedan afectar sus decisiones.

La participación de los actores no gubernamentales

Para cerrar esta sección valdría la pena discutir el papel de los actores no gubernamentales en el futuro de la rendición de cuentas y el control de la corrupción en México. Éste es un punto particularmente importante por dos razones. Primero, porque en la medida en que los cambios “estructurales” abren paso a “refinaciones, ajustes y cambios incrementales”, como los descritos, la importancia del Estado como actor líder de las reformas irá disminuyendo necesariamente. Segundo, porque el buen funcionamiento y, sobre todo, la legitimidad político-social futura de las estrategias anticorrupción/pro rendición de cuentas requerirán los conocimientos especializados, las críticas puntuales y los apoyos políticos y hasta logísticos de estos actores no gubernamentales (Spector, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004; Transparencia Internacional, 2000; Pope, 2005; OCDE, 2005b).

La participación de académicos e investigadores podría desarrollarse en por lo menos cuatro grandes áreas: la documentación sistemática de las políticas anticorrupción, su historia, desarrollo y reforma; el análisis de las estrategias nacionales a la luz de las experiencias internacionales en la materia; la elaboración de nuevas iniciativas y estrategias anticorrupción, y finalmente, el desarrollo de evaluaciones sólidas, comprensivas, sistemáticas e imparciales sobre los esquemas actuales y futuros de transparencia, rendición de cuentas y control de la corrupción.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), por su parte, podrían involucrarse en tres áreas principales. Primero, en desarrollar mejores mecanismos para transparentar el uso de los recursos públicos que ellas mismas reciben, así como en rendir cuentas claras sobre los proyectos que realizan (o los servicios que proveen) por encargo del Estado mexicano. Segundo, por sus temas de interés y su cercanía con comunidades de bajos recursos, grupos vulnerables y estudiantes universitarios, las OSC tendrán un papel esencial en la promoción de actividades de monitoreo ciudadano, contraloría social y uso de la ley de transparencia. Por último, las OSC debe-

rán mantener su participación activa como observadores críticos de los trabajos, acciones y decisiones de instituciones y servidores públicos.

REFLEXIONES FINALES

El presente capítulo ha tratado de brindar una visión global del combate a la corrupción y la rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. La atención se ha centrado en el caso del Poder Ejecutivo federal, pero también se han incluido otros temas que lo rebasan, como las reformas constitucionales en transparencia y fiscalización, o el papel de la ASF y la CNDH. Aunque el capítulo ha buscado ofrecer una visión global, su carácter general e introductorio implica que se hayan omitido innumerables detalles y matices importantes.

Para concluir el texto, quizá valga la pena reflexionar brevemente acerca de la lógica que las reformas anticorrupción en el ámbito federal mexicano parecieran haber seguido. Así, tomando como punto de partida el cuadro 6.5, en el que se resumen las reformas impulsadas, los siguientes párrafos plantean una interpretación de las transformaciones de los últimos tres decenios.

En primer lugar, es posible notar que los cambios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción han ido avanzando poco a poco, más como parte de un proceso histórico de largo plazo que como producto de un solo episodio (Pierson, 2004; Cejudo, 2008b). Nuevas instituciones, principios jurídicos y herramientas administrativas se han ido introduciendo sexenio tras sexenio, añadiendo así diversos componentes a los esquemas con los cuales se vigila el desempeño del Poder Ejecutivo federal y de sus instituciones administrativas. Son varias las razones que podrían explicar esto. Una es que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas han recibido una atención intermitente (y no siempre sincera) por parte de los distintos gobiernos en turno. Otra es que los esquemas de control y rendición de cuentas del Estado mexicano han tenido que revisarse, actualizarse y replantearse de forma periódica, ya sea por necesidades de *marketing* político-electoral (ganar elecciones o legitimidad) o como consecuencia de las experiencias prácticas (nacionales e internacionales) acumuladas. Una tercera explicación, que no excluye necesariamente a las anteriores, es que en realidad resulta imposible eliminar de una vez y para siempre los problemas de corrupción gubernamental o la falta de

Cuadro 6.5. Principales cambios institucionales, jurídicos y administrativos en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas, 1982-2009

<i>Presidentes de la República</i>	<i>Instituciones creadas (o reformas importantes)</i>	<i>Principales innovaciones jurídicas</i>	<i>Principales innovaciones administrativas</i>
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef, 1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases generales para la realización de auditorías • Declaración patrimonial de los servidores públicos • Prohibición del nepotismo
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Federal Electoral (1989) • Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990) 		<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Contraloría Social • Simplificación administrativa (desregulación)
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Superior de la Federación (1999-2000) • Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, antes Secogef, 1994) 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA (1996-1997) • Convención de la OCDE contra el cohecho en transacciones internacionales (1997 y 1998) • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000) • Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • ComprasNet • Usuario simulado • Indicadores de desempeño

Vicente Fox Quesada (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (2000) • Secretaría de la Función Pública (SFP, antes Secodam, 2003) • Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) (2002-2003) • Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fiscalización Superior (2001) • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) • Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002-2003) • Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003-2004) • Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ONU (2003-2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Solicitudes de Información (SIS) (ahora Infomex) • Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción • Digitalización de trámites y servicios públicos • Monitoreo ciudadano • Testigos sociales en licitaciones • Blindaje electoral
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de desaparición de la Secretaría de la Función Pública (2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información (2007) • Reforma constitucional en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Mejora de la Gestión • Presupuesto basado en resultados • Sistema de Evaluación del Desempeño

Fuente: elaboración propia. Las fechas representan el año en el cual se creó formalmente la institución pública o se aprobó o reformó la norma jurídica. En los casos de la SFC y la LIWIFE se incluyen fecha de creación y entrada en vigor. En el caso de convenciones internacionales se incluyen fechas de firma y de entrada en vigor en México.

rendición de cuentas, tanto por las inercias culturales y políticas como por las complejidades administrativas prácticas que la tarea supone (Pollitt, 2008; Spector, 2005; Campos y Pradhan, 2007; OCDE, 2005b, 2008). En las discusiones internacionales suelen citarse de manera recurrente los casos paradigmáticos de reformas anticorrupción exitosas (Inglaterra y Estados Unidos a fines del siglo XIX, o Hong Kong en el XX), sin detallar que los procesos de cambio fueron conflictivos, tortuosos y que tomaron varias décadas de ensayo-error antes de consolidarse.

En segundo lugar, es posible notar que el combate a la corrupción ha corrido de forma paralela al proceso de transición democrática del país, particularmente desde el gobierno de Zedillo. Las transformaciones políticas (pluralismo, alternancia, división de poderes, descentralización, liberalización económica) han provocado, a su vez, la necesidad de modernizar las estructuras y los procesos administrativos del Estado, en particular aquéllos relacionados con la rendición de cuentas y el control de la corrupción (Pardo, 2009a, 2009b; Cejudo, 2008a). A lo anterior habría que sumar también, sin embargo, las influencias de la “lucha global contra la corrupción” que se ha desarrollado internacionalmente desde los noventa (Heineman y Heimann, 2006; Krastev, 2004; Pope, 2005). De hecho, buen número de las “herramientas” que hoy día parecieran ser componentes naturales de los esquemas de control y rendición de cuentas del ámbito federal son más bien adiciones recientes, producto de un intenso e interesante proceso de difusión y transferencia internacionales. Es el caso de las “herramientas” para medir la corrupción (índices, encuestas), fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (leyes de acceso a la información, auditorías superiores independientes, *ombudsmen*), o combatir el uso indebido de los recursos públicos (licitaciones electrónicas, “testigos sociales”) (Transparencia Internacional, 2000; Dussauge, 2009).

En tercer lugar, destaca también la amplitud y diversidad de los cambios que se han impulsado. A lo largo de estas tres décadas se han creado (y reformado) nuevas instituciones dentro y fuera del gobierno federal; se ha tejido un entramado jurídico para el control y la rendición de cuentas cada vez más extenso y complejo, y se han puesto en marcha numerosos programas preventivos, de difusión, modernización, control presupuestal y combate directo a la corrupción, primero en la administración pública federal y recientemente en los gobiernos subnacionales. La amplitud y diversidad de los cambios y estrategias implementados parecieran ser, de nuevo, reflejo tanto de la tenacidad y persistencia del problema como de su

complejidad intrínseca (Campos y Pradhan, 2007; Spector, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004). No se pueden enfrentar de la misma forma las “mordidas” en la prestación de servicios públicos que la “captura del Estado” en el diseño de legislaciones, o el “nepotismo/amiguismo” en la asignación de puestos públicos. Tampoco pueden resolverse con un mismo esquema de rendición de cuentas el manejo opaco de la información pública, la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos presupuestarios o los abusos de poder.

Por consiguiente, el conjunto de instituciones, normas jurídicas y programas que actualmente existen pareciera esbozar un esquema anticorrupción/pro rendición de cuentas mucho más completo y consistente con la vida democrática del país, que formalmente disminuye las posibilidades de cometer actos de corrupción y aumenta las probabilidades de que los abusos de autoridad o las actividades ilegales sean descubiertos. Sin embargo, quedan pendientes una revisión más profunda de la forma en que las distintas estrategias se encuentran articuladas entre sí; una evaluación rigurosa de los alcances y limitaciones de las herramientas empleadas, y un análisis mucho más profundo sobre el equilibrio que debe existir entre iniciativas de cambio “formal” (reglas, procesos, instituciones) y acciones de cambio “informal” (valores, principios, socialización, rutinización) (Hill, 2007; OCDE, 2005b). A fin de cuentas, mientras que las primeras resultan indispensables para delimitar los márgenes de lo jurídica y administrativamente apropiado, son las segundas las que en el largo plazo restringen la consolidación de un sector público íntegro. Y sobre esto aún queda trecho por recorrer.

En cuarto lugar, la mayoría de las reformas aquí reseñadas ha provenido de iniciativas del Estado, más que de la sociedad civil organizada. Ya sea como parte de las estrategias políticas del gobierno en turno (“renovación moral”, “innovación y buen gobierno”) o como componente de sus agendas de modernización administrativa (“profesionalización”, “mejora de la gestión”), buena parte de los cambios institucionales, jurídicos y administrativos han sido diseñados e impulsados desde las estructuras del Ejecutivo federal. Dicho de otra forma, ha sido el mismo Estado el que, en busca de legitimidad nacional, credibilidad internacional o eficiencia presupuestal ha ido construyendo cada vez más reglas y criterios para controlarse. Por supuesto, algunos casos recientes, como el diseño de las leyes de transparencia y del SPIC, la introducción de los “testigos sociales” en licitaciones públicas o el renovado papel de fiscalización de la ASF, anuncian una mayor

participación de las organizaciones sociales, los expertos académicos y los miembros de otros órganos públicos distintos al Ejecutivo federal. Sin embargo, para asegurar la eficacia, credibilidad y legitimidad de las reformas futuras será indispensable que dicha tendencia continúe y que los actores no gubernamentales sigan contribuyendo al combate a la corrupción y al fortalecimiento de la rendición de cuentas con los recursos (intelectuales, políticos, sociales, organizacionales) que poseen.

Finalmente, el análisis de los últimos tres decenios deja en claro que las condiciones del país son hoy día mucho más complejas de lo que reflejan el anecdotario colectivo, los encabezados de los noticieros y la prensa escrita, o incluso los datos “duros” de los índices internacionales. Sin duda, y para nuestra mala fortuna, la corrupción y la falta de rendición de cuentas siguen y seguirán formando parte de nuestra realidad cotidiana por algún tiempo. Sin embargo, como lo muestran los diversos capítulos de este volumen colectivo, la vida política del país se ha transformado sustancialmente en años recientes y, con ella, han cambiado también las leyes, los principios, los procesos, los programas y los esquemas por medio de los cuales se vigila, supervisa, evalúa y sanciona el desempeño de los servidores públicos. Se trata de nuevas condiciones institucionales todavía inacabadas, llenas de imperfecciones en su diseño y funcionamiento, pero que parecieran estar en línea con lo que implica un régimen verdaderamente democrático y apegado a derecho.

Ahora bien, al momento de redactar la versión final de estas páginas existe en el ambiente político-administrativo federal un cierto aire de incertidumbre con respecto a los temas aquí discutidos. La propuesta presidencial de septiembre de 2009, que plantea la desaparición de la SFP y la creación de una especie de “nueva” Contraloría General de la Federación adscrita a la oficina presidencial, provoca inquietudes en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas en México. La decisión presidencial no sólo rompe con el proceso histórico de refinamiento de las instituciones federales anticorrupción descrito en estas páginas, sino que pareciera basarse en supuestos eficientistas y preocupaciones de corto plazo, poco conocimiento sobre la importancia y los efectos de las transformaciones alcanzadas a la fecha y, sobre todo, una limitada consideración de otros valores administrativos (integridad, desempeño, eficacia, rendición de cuentas) tan importantes como la eficiencia presupuestal. Por lo demás, según se ha mencionado aquí, es probable que dicha propuesta de reforma administrativa no solucione las principales limitaciones que históricamente han aquejado a la

Secogef-Secodam-SFP en sus tareas de vigilancia y control (la falta de autonomía administrativa e independencia política). Más aún, la propuesta abre un vacío institucional y deja más interrogantes que respuestas: ¿cómo se administrará el SPC?, ¿qué institución impulsará las tareas de modernización administrativa dentro del gobierno federal?, ¿quién coordinará la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción?, ¿de acuerdo con qué esquemas institucionales se promoverá el uso de programas de control social y participación ciudadana?, ¿qué institución del gobierno federal apoyará técnicamente a las entidades federativas y a los gobiernos municipales en la implementación de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, y de contabilidad, fiscalización y gasto público?, ¿los nuevos marcos institucionales-administrativos realmente serán mejores que los actuales?, ¿cómo lo sabremos esta vez?

Las preguntas están abiertas. Quedará en manos de gobernantes y ciudadanos, de funcionarios y empresarios, de universidades y organizaciones sociales, aportar la pasión y el buen juicio, la crítica y la imaginación, la ética y la política necesarias para consolidar los avances y promesas de las últimas décadas, para evitar retrocesos institucionales y para lograr que la legalidad, la responsabilidad y la integridad se conviertan en los fundamentos del Estado, la administración y las políticas públicas en el México del siglo XXI.

REFERENCIAS

- Ackerman, J., 2006. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México, Auditoría Superior de la Federación (Cultura de la Rendición de Cuentas, 9).
- Ackerman, J., 2007a. *Organismos autónomos y democracia*. México, Siglo XXI.
- Ackerman, J., 2007b. La nueva agenda para el combate a la corrupción en México, en J.L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 241-247.
- Ackerman, J., e I. Sandoval, 2009. Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, práctica y propuestas, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Candados y contrapesos*. México, PNUD, pp. 105-138.
- Aguilar Villanueva, L.F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D., 2000. Challenges for the New Public Management. Organizational culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997), *American Review of Public Administration* 30: 400-413.

- Arellano Gault, D., 2008. La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 143-169.
- Arellano, D., y W. Lepore, 2007. Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la administración pública federal en México a partir de la experiencia internacional, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (10): 71-100.
- Arellano Gault, D., M. Alamilla Ceballos y A. Campos García, 2006. ¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México, *Reforma y Democracia* (36): 31-68.
- Banco Mundial, 1997. *The State in a Changing World*. Nueva York, Oxford University Press.
- Banisar, D., 2006. *Freedom of Information Around the World 2006*, en <www.privacyinternational.org>.
- Bezares, F., R. Campos, R. Díaz, R. Meléndez, H. Rubio, K. Sánchez y V. Suárez, 2007. *Evaluación del Programa de Monitoreo Ciudadano*. México, El Colegio de México-SFP.
- Bhargava, V., y E. Bolongaita, 2004. *Challenging Corruption in Asia*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Campos, J.E., y S. Pradhan, 2007. *The Many Faces of Corruption*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carbonell, M. (coord.), 2007. *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México, IFAI-Info DE-UNAM.
- Cejudo, G.M., 2003. Public management policy change in Mexico, 1982-2000, *International Public Management Journal* 6: 309-325.
- Cejudo, G.M., 2006. Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México, en *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, ASF, pp. 43-73.
- Cejudo, G.M., 2008a. Explaining change in the Mexican public sector: The limits of New Public Management, *International Review of Administrative Sciences* 74: 111-127.
- Cejudo, G.M., 2008b. Critical junctures or slow-moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (10): 5-26.
- Concha, H., S. López Ayllón y L. Tacher (coords.), 2004. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Darbishire, H., 2006. *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*. Transparency International, en <www.transparency.org>.

- del Castillo, A., 2003. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México, Auditoría Superior de la Federación.
- Díaz García de León, O., y M.I. Dussauge Laguna, 2006. Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del blindaje electoral en el Gobierno federal, *REPADE Difunde* (10).
- Drew, K., 2003. *Whistle Blowing and Corruption: An Initial and Comparative Review*. Kent, Public Services International Research Unit, en <www.psiu.org>.
- Dussauge Laguna, M.I., 2005. Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México, *Foro Internacional XLV*: 761-794.
- Dussauge Laguna, M.I., 2008. Paradoxes of public sector reform. The Mexican experience (2000-2007), *International Public Management Review* 9 (1): 56-75.
- Dussauge Laguna, M.I., 2009. ¿De las 'E's' a las 'C's'? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después, en M.C. Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*. México, El Colegio de México.
- Fox, J., L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), 2007. *Derecho a saber. Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Galeana, P., 2007. Información, archivos y democracia, en J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 367-370.
- Galtung, F., 2006. Measuring the Immeasurable: Boundaries and functions of (macro) corruption indices, en C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors y F. Galtung (eds.), *Measuring Corruption*. Aldershot, Ashgate, pp. 101-130.
- González Gómez, J., 2006. Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?, *Buen Gobierno* (1).
- Gregory, R., 2003. Accountability in modern government, en B.G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Administration*. Londres, Sage, pp. 557-568.
- Guerrero Gutiérrez, E., 2002a. La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México, en Instituto Federal Electoral, *Cultura de transparencia y rendición de cuentas*. México, pp. 11-26.
- Guerrero Gutiérrez, E., 2002b. La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CIAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, octubre.
- Heineman, B.W., y F. Heimann, 2006. The long war against corruption, *Foreign Affairs* 85: 75-86.
- Hevia de Jara, F., 2006. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. México, CIESAS.
- Hill Mayoral, B.G., 2007. Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros, *Buen Gobierno* (3): 24-31.
- Hill Mayoral, B.G., O. Jaimes y M.I. Dussauge Laguna, 2009. Sobre el complejo

- arte de medir la corrupción: apuntes teóricos y análisis del caso mexicano, *Revista de Administración Pública* (número especial): 107-131.
- Huerta, C., G. Salazar y M. Soria, 2005. Transparencia, órganos internos y externos de control: un esquema integral de la rendición de cuentas en México. México, El Colegio de México (inédito).
- Ingraham, P.W., 2005. ¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el servicio público de carrera norteamericano, *Servicio Profesional de Carrera* (4).
- Johnston, M., 2006. ¿La corrupción en México se encuentra en transición?, en A. Azuela (coord.), *La corrupción en América*. México, UNAM, pp. 29-62.
- Kalnins, V., 2005. Assessing trends in corruption and impact of anti-corruption measures. Documento presentado en The Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting, Estambul, mayo.
- Klitgaard, R., 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press.
- Krastev, I., 2004. *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*. Budapest, CEU Press.
- Llerenas, V., 2007. Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo, *Reforma y Democracia* (39): 131-148.
- Loeza, S., 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*. México, El Colegio de México.
- López Ayllón, S. (coord.), 2006. *Democracia, transparencia y Constitución*. México, IFAI-UNAM.
- López Ayllón, S., 2009. Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Candados y contrapesos*. México, PNUD, pp.139-168.
- López Ayllón, S., y D. Arellano Gault, 2008. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, CIDE-IFAI-III.
- López Presa, J.O., 1998. *Corrupción y cambio*. México, Secodam-Fondo de Cultura Económica.
- Maor, M., 2004. Feeling the heat? Anticorruption mechanisms in comparative Perspective, *Governance* 17: 1-28.
- Martínez Puón, R., 2005. *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?* México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, R., 2009. La nueva fisonomía del Servicio Profesional de Carrera en México, *Reforma y Democracia* (43): 179-206.
- Meagher, P., 2004. Anti-corruption agencies: A review of experience, *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development No. 2*. Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland.
- Mena Mora, A., 2006. El marco institucional y la supervisión de la ASF: la auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002, en *Quinto Certamen Nacional sobre*

- Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 11-41.
- Méndez, J.L., 1997. The Latin American administrative tradition, en *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Boulder, Westview, 1997.
- Méndez, J.L. (ed.), 2000. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México.
- Méndez, J.L., 2008. Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos, *Servicio Profesional de Carrera* (9): 9-24.
- Merino, M., 1996. De la lealtad individual a la responsabilidad pública, *Revista de Administración Pública* (91): 5-18.
- Merino, M. (ed.), 2005. *Transparencia. Libros, autores e ideas*. México, CIDE-IFAI.
- Merino, M., 2008a. Pequeños secretos burocráticos, *El Universal*, 1 de abril.
- Merino, M., 2008b. Descubrir las cuentas públicas, *El Universal*, 18 de marzo.
- Nef, J., 2003. Public administration and public sector reform in Latin America, en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres, Sage, pp. 523-535.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2005a. *Modernising Government. The Way Forward*. París.
- OCDE, 2005b. *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*. París.
- OCDE, 2005c. *Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. París.
- OCDE, 2008. *Specialized Anti-Corruption Institutions*. París.
- O'Donnell, G., 1998. Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* 9: 112-126.
- Pardo, M.C., 2005. El Servicio Profesional de Carrera: de la tradición al cambio, *Foro Internacional XIV*: 599-634.
- Pardo, M.C., 2009a. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México.
- Pardo, M.C., 2009b. *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*, en <www.rendiciondecuentas.cide.edu/>.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time*. Princeton, Princeton University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2007. *Informe de buenas prácticas en la protección de programas sociales*. México.
- Pollitt, C., 2008. *Governing with the Past: Time, Policy, and Management*. Oxford, Oxford University Press.
- Pope, J., 2005. Dimensions of transparency in governance. Documento presentado en el 6th Global Forum on Reinventing Government. Seúl, mayo.
- Reyes Heróles, F., 2003. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, 1).
- Roberts, A., 2006. *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S., 2001. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid, Siglo XXI.

- Salamon, I. (ed.), 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Salazar Ugarte, P. (coord.), 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, IFAI-UNAM.
- Sampford, C., A. Shacklock, C. Connors y F. Galtung (eds.), 2006. *Measuring Corruption*. Aldershot, Ashgate.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo.
- Secretaría de la Función Pública, 2005. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, Fondo de Cultura Económica-SFP.
- Secretaría de la Función Pública, 2008a. *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008b. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008c. *Responsabilidades administrativas y elecciones*. México.
- Spector, B.I. (ed.), 2005. *Fighting Corruption in Developing Countries*. Bloomfield, Kumarian Press.
- The Economist*, 2008. Big, expensive, and weirdly spineless, 16 a 22 de febrero.
- Transparencia Internacional, 2000. *El libro de consulta 2000*, en <[www.transparencia mexicana.org.mx](http://www.transparencia.mexicana.org.mx)>.
- Villanueva, E., 2007. Los whistleblowers y el Estado de derecho en México, en J. Fox, I. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *Derecho a saber: Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 371-374.
- Villoria, M., 2005. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: A comparative review, SIGMA Paper (36), en <www.sigmaweb.org>.
- Villoria, M., 2008. Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina, en F. Longo y C. Ramíó (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 101-139.

7
EL IFAI, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y LA TRANSPARENCIA

*Manuel Alejandro Guerrero**

CONTENIDO

Introducción	254
Información, libertades, derechos y transparencia	256
Antecedentes de los debates sobre derecho a la información y transparencia, 1977-2000	262
El derecho a la información I: del entusiasmo internacional al fracaso interno, 262; El derecho a la información II: hacia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, 267	
La IFAIPIG y el IFAI: alcances y límites	272
La Ley Federal de Transparencia, 272; El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 280; La transparencia en los estados y la "Iniciativa Chihuahua", 284	
Transparencia y acceso a la información: ¿qué falta por hacer?	291
Referencias	297

* Profesor-investigador y coordinador del Posgrado en Comunicación en el Departamento de Comunicación, así como director de la *Revista Iberoamericana de Comunicación* de la Universidad Iberoamericana: <alejandro.guerrero@uia.mx>.

INTRODUCCIÓN

En las democracias modernas los individuos participan y toman decisiones en diversos ámbitos de la vida pública, para lo cual requieren información. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son componentes muy importantes de un régimen democrático, debido a que inciden en las formas de ejercer el poder, de tomar decisiones y de utilizar los recursos públicos. En pocas palabras, permiten al individuo ejercer un derecho esencial, pues al conocer el quehacer de las autoridades se posibilita su participación efectiva en una vida pública más deliberativa, una gestión pública con menos posibilidad de refugiarse en la opacidad y una eventual disminución de los privilegios por medio del principio de publicidad. No obstante, es importante aclarar desde el principio que ni el acceso a la información ni la transparencia son en sí mismas condiciones suficientes para tener gobiernos más responsables, menos corruptos y más dispuestos a rendir cuentas.

En México, la reforma política de 1977 añadió una frase al final del artículo 6º constitucional que señalaba: “El Estado garantizará el derecho a la información”. A partir de entonces tuvo lugar un debate por más de 20 años acerca de lo que significaba el derecho a la información y los ámbitos del quehacer público que debían quedar bajo su influencia. Diferentes interpretaciones del término “derecho a la información”, intereses económicos privilegiados —sobre todo de los grandes grupos radiodifusores— y la oposición de diferentes grupos políticos a aceptar cualquier medida tendiente a una eventual rendición de cuentas impidieron que se avanzara en este tema.

Finalmente, como resultado de diversas iniciativas de reforma, así como de la presión de grupos organizados de académicos y periodistas, en 2002 el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y un año más tarde su reglamento. La ley creaba también el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual quedó encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver las negativas a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Desde entonces, las entidades federativas, con distinto ritmo, alcance y eficacia, también promulgaron leyes de transparencia. Algunas de ellas establecieron un compromiso serio con la transparencia, como la ley de Chihuahua, mientras que otras

fueron redactadas, paradójicamente, para proteger la opacidad, como la de Oaxaca.¹

A fines de 2006, el debate sobre la transparencia y el acceso a la información ganó un nuevo impulso mediante una propuesta original de los gobernadores de Chihuahua, Aguascalientes y Zacatecas, la “Iniciativa Chihuahua”, para elevar a rango constitucional estos principios mediante una reforma al artículo 6º de la Constitución. La reforma se consumó en julio de 2007. Algunos de sus aspectos más importantes son: a) privilegia el principio de máxima publicidad para efectos de interpretación; b) establece que la información en posesión de los poderes federales, locales, organismos autónomos, ayuntamientos y cualquier otra entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo las excepciones previstas en la ley; c) garantiza el derecho de toda persona para solicitar información sin acreditar interés alguno y de manera gratuita; d) obliga a diseñar mecanismos de acceso expeditos mediante medios electrónicos por parte de órganos garantes con autonomía; e) obliga a publicar como información de oficio indicadores de gestión y del ejercicio de recursos públicos, así como la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables, y f) fija la existencia de sanciones a quienes incumplan con las disposiciones de acceso a la información. Sin duda, se trata de una reforma de gran alcance en favor de una vida pública más abierta y, eventualmente, más participativa.

No obstante, permanecen algunos ámbitos y temas que aún no se han tratado y que representan retos que dejan a la transparencia y el acceso a la información a mitad del camino. Falta, por ejemplo, una Ley de Archivos que determine la forma de registrar y documentar la información; falta también tratar las obligaciones de transparencia en partidos y sindicatos, así como establecer el rango de los órganos de vigilancia y las sanciones. En fin, la reforma ha sido apenas un primer paso importante para consolidar la transparencia y el acceso a la información, y para generar, eventualmente, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas en México.

Este trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero se centra en el debate teórico y conceptual sobre el derecho a la información y sus vínculos con otros conceptos relacionados y más precisos, como la libertad de información, el derecho de acceso a la información y la transparencia. Se establece el lugar del derecho de acceso a la información *pública* y la trans-

¹ Todas las leyes de transparencia y acceso a la información pueden consultarse en IFAI, 2008.

parencia dentro de un debate más amplio sobre los derechos y las libertades individuales, por un lado, y las obligaciones de los estados democráticos, por otro. El segundo apartado relata la historia del debate sobre el derecho a la información y la forma en que paulatinamente se asoció con el tema de la transparencia. El punto de partida es la reforma política de 1977 que, como se dijo, añadió una oración al artículo 6º constitucional —que trata sobre la libertad de expresión—: “el Estado garantizará el derecho a la información”. El apartado termina con la aprobación de la LFIAIPG. El tercer apartado analiza los alcances de la LFIAIPG y del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI), así como sus principales insuficiencias. También discute el tema de la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas y concluye con un análisis sobre la reforma al artículo 6º constitucional aprobada en 2007. Finalmente, el último apartado ofrece una reflexión sobre el estado que hoy guardan la transparencia y el acceso a la información en México, así como las tareas pendientes para ayudar a su consolidación.

INFORMACIÓN, LIBERTADES, DERECHOS Y TRANSPARENCIA

No es posible tratar los temas del acceso a la información y la transparencia sin hacer referencia a una serie de ordenamientos y conceptos legales que los preceden y permiten aclarar mejor su significado. En este sentido, se debe destacar, sobre todo, la importancia de la libertad de información, concepto del cual deriva, en buena medida, el debate sobre el acceso a la información y la transparencia. Como se verá en el siguiente apartado, la libertad de información provocó, en el caso de México, un debate muy particular sobre el derecho a la información y dividió a distintos sectores de la opinión pública en dos campos opuestos por más de dos décadas.

Desde el siglo xx, en el derecho internacional la libertad de expresión y la libertad de información se tratan dentro de los mismos ordenamientos jurídicos. Su inspiración se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, cuyo artículo 19 dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras.” A partir de ahí, otros ordenamientos internacionales han reforzado

esta vinculación entre libertad de expresión y de información. Por ejemplo, el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa de 1950, el artículo 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966, y el artículo 13.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1968 —que no entró en vigor sino hasta 1978— han tratado de la misma forma que la DUDH la libertad de expresión y de información.² Lo importante es que, en todos estos casos, la libertad de información forma parte medular de los derechos humanos, tal como lo señala el experto español en derecho de la información, José María Desantes (1977: 52).

Otros estudiosos coinciden en que la libertad de información implica la libertad de expresión y la amplía, pues no sólo significa la capacidad de difundir y expresar hechos, datos, noticias y acontecimientos, sino que incluye además la capacidad de recibir y buscar información, así como de estar informado (Carpizo y Carbonell, 2000: 46-47; López-Ayllón, 2000: 163; Villanueva 2002: 23). Es más, siguiendo a Desantes, “la libertad de expresión es, por naturaleza, incapaz de proporcionar al hombre un instrumento jurídicamente hábil para satisfacer su necesidad de información”, pues, en todo caso, se refiere a “la libertad de informar, no a la de estar informado” (1977: 52). La libertad de información supone entonces una serie de atributos individuales, como expresar y manifestar hechos, datos y noticias con libertad, y otros de carácter social, como la facultad de los individuos de distribuir tales contenidos en medios de difusión y de comunicación en una comunidad o sociedad. Así, la libertad de información tiene que ver con diferentes áreas, unas interpersonales y otras sociales y tecno-

² El artículo 10 señala: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones e ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.” El artículo 19.2 dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Por su parte, el artículo 13.1 sostiene, en esencia, lo mismo: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

lógicas. En un informe de 1976, la UNESCO registró esta situación de la siguiente manera: “Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación fundamental” (Villanueva, 2002: 22). No obstante, la mera enunciación de la libertad de información no establece, como se puede suponer, las condiciones para su ejercicio.

Se requiere la existencia de un *derecho a la información*. Este derecho, se puede afirmar, comprende un conjunto de normas jurídicas que establece, reglamenta y tutela las garantías, las facultades, los alcances y los límites que integran la libertad de información. De nuevo siguiendo a Desantes, el derecho a la información es “la Ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información” (1977: 224).

Si, como se indica, la libertad de información comprende la capacidad de difundir y expresar hechos, datos, noticias y acontecimientos, y también incluye la capacidad de recibir y buscar información, así como de estar informado, entonces, con base en lo que plantea López Ayllón (2002: 558-559), se puede decir que las áreas que comprende el derecho a la información tienen que ver con:

- Derecho a informar:
 - Libertad de prensa y de imprenta
 - Libertad de radiodifusión
 - Libertad de expresión (tanto de forma interpersonal como por medio de nuevas plataformas tecnológicas)
- Derecho a consultar diferentes fuentes informativas y a obtener información en forma completa, oportuna y veraz
- Normas que regulan a las empresas y organizaciones con actividades de comunicación
 - Estatutos de los profesionales de la información
 - Derecho de autor
 - Régimen informativo del Estado, principalmente por el derecho de acceso a la información pública

De este modo, una vez establecidos los alcances de la libertad de información y definidas las áreas que comprende el derecho que la garantiza, se puede entender con mayor precisión el lugar que dentro de éste ocupa el derecho de acceso a la información pública. Este último conforma un aspecto particular del derecho a la información y tiene que ver con el régimen informativo del Estado, y puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que reglamentan y ordenan la forma en que los individuos pueden tener acceso a la información que generan, preservan o se halla en posesión de los órganos del Estado. Sin embargo, debe considerarse que este derecho no otorga una potestad ilimitada a los gobernados sobre la información pública (Villanueva, 2000). Así, no toda la información pública queda sujeta al escrutinio público. En la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los países occidentales modernos se reservan aspectos informativos relativos, por ejemplo, a la seguridad nacional, al tiempo que también se establecen mecanismos que protejan los datos personales en posesión del Estado. En una democracia, estas limitaciones al acceso de la información pública deben, empero, conformar la excepción y no la regla, debido a que se debe privilegiar el principio de publicidad. Este principio se fundamenta en que las razones que los servidores y funcionarios públicos tienen para ejecutar acciones y la información necesaria para evaluar esos actos debe ser del conocimiento de todos los gobernados (Gutmann y Thompson, 1996). En este sentido, resulta oportuno recordar las palabras que escribió James Madison a William T. Barry el 4 de agosto de 1822, en relación con las reformas que la legislatura de Kentucky había hecho sobre su sistema educativo:

Un Gobierno popular, sin información pública o sin los medios para acceder a ella, no es más que el Prólogo de una Farsa o una Tragedia; o quizá de ambos. El Conocimiento se impondrá por siempre a la ignorancia; y un pueblo que pretenda constituir su propio Gobierno debe armarse con el poder que otorga el conocimiento (Kurland y Lerner, 1987: 690).

En su libro *La poliarquía*, Robert Dahl (1971) ha destacado la libertad de expresión y la diversidad de fuentes de información entre los atributos básicos o mínimos para que un régimen pueda clasificarse como “poliarquía”, que es su definición operativa de “democracia real”. Estos atributos ayudan a los ciudadanos a formular sus preferencias políticas y, puede decirse, sirven de base para conformar un espacio público plural en donde los ciudadanos se expresen y encuentren información acerca de las autorida-

des públicas. El acceso a la información pública robustece ambos atributos, pues contribuye a que los ciudadanos sean capaces de tomar decisiones mejor informadas en la vida pública, por ejemplo, a la hora de votar. Esto es fundamental para el funcionamiento cotidiano de una democracia, ya que descubre ante el ciudadano el modo en que operan sus autoridades, la forma en que toman decisiones y la manera en que se asignan los recursos públicos. El acceso a la información reconoce que, en la democracia moderna, es el ciudadano —con sus derechos y libertades— el eje a partir del cual se construye la vida pública. En pocas palabras, el derecho de acceso a la información pública tiene un vínculo muy estrecho con la transparencia. En palabras de Marván:

La transparencia y el acceso a la información constituyen piezas clave en el sistema de contrapesos y controles que hacen de la democracia el único sistema político que busca ceñir en el marco de la ley el poder político con el poder ciudadano. En un Estado democrático se buscan crear condiciones de transparencia en el ejercicio del poder para establecer una nueva relación entre ciudadanos y gobiernos (Marván, 2003).

No obstante, a pesar de su estrecho vínculo, se debe aclarar que el acceso a la información y la transparencia no son lo mismo. El primero, ya se dijo, tiene que ver con las normas jurídicas que reglamentan y ordenan el acceso de los individuos a la información pública; la segunda es una condición en la que se encuentra la información pública y tiene que ver con su apertura y disponibilidad para estar sujeta al escrutinio público. La transparencia involucra la práctica obligatoria y constante de colocar la información “en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías” (Ugalde, 2002). La transparencia puede entenderse entonces como un compromiso de los gobiernos democráticos para mostrar su funcionamiento, para promover una discusión pública abierta y para ser sujetos del escrutinio público (Guerrero, E., 2002). Por ello, la transparencia supone ciertas cualidades que debe tener la información pública (Kaufmann, 2002: 5), como:

- Facilidad de acceso a la información: lo que incluye también la oportunidad de la información y su carácter universal y no discriminatorio
- Completa: deben incluirse los aspectos más importantes sobre un tema

- Relevante: debe evitarse la información superflua y accesorio
- Calidad y confiabilidad: debe ser útil y contribuir a generar confianza, lo cual implica en este punto que la información también sea oportuna y precisa.

De este modo, el acceso a la información pública y la transparencia son mecanismos complementarios en los regímenes democráticos y contribuyen a una gestión gubernamental que rinda cuentas. En la democracia, el acceso a la información y la transparencia encuentran su razón de ser en el derecho de los ciudadanos a conocer sobre los asuntos públicos y en la obligación de las autoridades a satisfacer ese derecho. En la administración, el acceso a la información y la transparencia crean las condiciones para evitar la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, en la toma de decisiones, en la provisión de bienes y servicios, y en algunas de las circunstancias que favorecen la reproducción de la corrupción.

En diferentes países, el derecho de acceso a la información pública y la transparencia han encontrado una expresión común en la expedición de leyes que establecen tanto las obligaciones de información que deben cumplir los gobiernos como las formas en que los individuos pueden tener acceso a dicha información. Estados Unidos fue el primer país en elaborar una legislación específica en esta materia en 1966, la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*). A pesar de existir una fuerte tradición libertaria, garantizada en la Primera Enmienda, así como un escepticismo permanente frente al poder público, la ley de 1966 es consecuencia de un clima específico gestado por la acumulación de atribuciones gubernamentales a partir de la segunda guerra mundial, como la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, la cual dejaba a la discreción una gran cantidad de asuntos sobre los cuales los funcionarios podían decretar la reserva de información (Relyea, 1987; Doty, 2002). A partir de entonces, pero sobre todo desde los años noventa, distintos países han ido adoptando leyes de transparencia semejantes. De acuerdo con los últimos datos disponibles de Privacy International —organización dedicada a la vigilancia y seguimiento de ataques contra la privacidad por parte de gobiernos y corporaciones—, en 2006 68 países habían aprobado leyes de transparencia y acceso a la información (Banisar, 2006). De éstos, más de la mitad lo hizo en los últimos 10 años como resultado de un clima internacional más favorable hacia los derechos humanos, el combate a la corrupción y la transparencia gubernamental.

Sin embargo, existen diferencias grandes en el funcionamiento, alcance y eficacia de estas leyes. De nuevo, de acuerdo con el reporte de Privacy International, en general los países o regiones con mayor desarrollo económico cuentan con las leyes más avanzadas y comprensivas. Tales son los casos de Europa occidental y central, América del Norte, Australia, Nueva Zelanda y, en cierto grado, Japón. Hay otros países que, pese a su importancia política y económica, carecen de leyes adecuadas en la materia; Rusia y, desde luego, China se encuentran en estos casos. Otros han promulgado leyes que obedecen más a la presión internacional que a condiciones de madurez internas, como muchos en África, por lo que carecen de efectividad. De este modo, la adopción de leyes de transparencia y acceso a la información pública realmente eficaces y comprensivas depende no sólo de un entorno internacional favorable, sino de un compromiso de los gobiernos con estos temas y de la capacidad que tengan distintos grupos de la sociedad (ONG, medios, grupos civiles, etc.) para presionar con éxito en su favor.

ANTECEDENTES DE LOS DEBATES SOBRE DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA, 1977-2000

Este apartado trata sobre los antecedentes que dieron origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y, un año después, al Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI). Para ello se ha dividido en dos secciones. En la primera se presentan los contextos internacional y nacional, que marcaron el debate sobre el derecho a la información en México y la adición de una frase al artículo 6º constitucional como parte de la reforma política de 1977. Asimismo, se analizan brevemente cuatro intentos fallidos de reglamentar este artículo constitucional, en 1979-1981, 1983, 1995 y 1997-1998. En la segunda sección se analiza el debate que finalmente culmina con la aprobación de la LFTAIPIG.

El derecho a la información I: del entusiasmo internacional al fracaso interno

Para entender el ambiente en el que, como consecuencia de la reforma política de 1977, se le dio rango constitucional al derecho a la información es necesario revisar algunos de los aspectos más importantes que definían

entonces el debate de este derecho, tanto en el plano nacional como en el internacional.³ Se comenzará por éste último.

A principios de los años setenta y bajo la influencia del movimiento de países no alineados y de la Unión Soviética, se discutía en foros internacionales la idea de un imperialismo que no sólo se debía entender en los planos político o económico, sino que también se extendía hacia diferentes formas de expresión cultural, lo cual suponía nuevas formas de dominación ideológica (Declaración, 1973). En estos foros destacó la UNESCO, sobre todo en relación con el debate que involucraba a los medios de comunicación y el derecho a la información. Así, por ejemplo, en 1976 la UNESCO auspició la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en San José, Costa Rica, en donde más de 20 países de América Latina —México, entre ellos— reconocieron la responsabilidad del Estado en la determinación de las políticas nacionales de comunicación y la necesidad de crear consejos de comunicación para fomentar la participación de los diferentes sectores sociales en tales políticas (UNESCO, 1976). Más aún, el asunto de los medios y el derecho a la información fue el tema de la declaración final de su XX Conferencia General, celebrada en París, Francia, en septiembre de 1978 (UNESCO, 1978). Sin embargo, fue en su XXI Conferencia General, esta vez celebrada en 1980 en Belgrado, entonces Yugoslavia, cuando 153 países aprobaron las conclusiones de un informe encargado al diplomático irlandés Sean McBride, en las cuales se hablaba de la necesidad de crear un Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación (NOMIC).⁴ Entre otros varios aspectos, el NOMIC planteaba asegurar el respeto del derecho del público, de los grupos étnicos y sociales y de los individuos al acceso a las fuentes de información, así como a participar de manera activa en el proceso de la comunicación; suprimir los efectos negativos de los monopolios públicos

³ Como parte de la reforma política de 1977 al artículo 6º constitucional se adicionó la siguiente frase: "el Estado garantizará el derecho a la información".

⁴ Durante los tres años anteriores, Sean McBride, entonces presidente de la Comisión de Comunicación Internacional de la UNESCO, había trabajado en la elaboración de un informe que diagnosticara el estado de la comunicación social y el derecho a la información en el mundo. Este trabajo, conocido como Informe McBride, daba cuenta de la desigualdad en el acceso a los medios, tecnologías y formas de comunicación social en el mundo. Este informe puede consultarse íntegramente en McBride *et al.*, 1987. Sean McBride fue la única persona en recibir tanto el Premio Nobel de la Paz, en 1974, como el Premio Lenin de la Paz, en 1977.

y privados en los medios, y garantizar la pluralidad de las fuentes informativas (McBride *et al.*, 1987).

México participó activamente en estas conferencias y en 1980 ratificó tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 1966, como la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1968, las cuales, como se vio en el apartado anterior, en algunos de sus artículos trataban sobre la libertad de expresión y de información. Así, la posición internacional de México parecía compartir el espíritu de las resoluciones y los acuerdos que planteaban un debate amplio sobre el derecho a la información, el cual abarcaba desde la participación social en los medios de comunicación hasta las garantías de acceso a la información pública. Sin embargo, el principal obstáculo en el plano internacional para mantener abierto este debate fue el conflicto ideológico de la Guerra Fría.

Luego de la adopción del Informe McBride en Belgrado, algunos países, sobre todo Estados Unidos y Reino Unido, criticaron con dureza no sólo las tesis del informe por entorpecer la libertad de información en el mundo y pretender la estatización de los medios, sino que eventualmente dirigieron sus objeciones a la conducta de la propia UNESCO, a la que acusaron incluso de favorecer las tesis soviéticas en materia de comunicación. Para Estados Unidos y Reino Unido, el concepto del *NOMIC* escondía pretensiones antiliberales al tratar de crear artificialmente barreras, controles y reglas contra lo que consideraban debería ser el libre flujo de información en el mundo, pues las ideas de “socializar la información” y “abrir accesos a otros grupos para expresarse” en realidad significaba la intervención directa del Estado para controlar a los medios.⁵ De este modo, en estos países la amplitud del debate sobre el derecho a la información quedaba reducida a un par de asuntos: el de la propiedad de los medios de comunicación y el del derecho de acceso a estos medios.

Es en este entorno internacional que inicia el debate sobre el derecho a la información en México. Como ya se ha mencionado, entre otros aspectos, la reforma de 1977 adicionó una frase en la que se estipula que el Estado garantizará este derecho, aunque no se acompañó de alguna ley secundaria que pudiera definir con claridad su alcance. Al año siguiente, en la comida del Día de la Libertad de Prensa, el 7 de junio, el presidente López Portillo afirmaba que si bien el derecho a la información era ya “una

⁵ Estas tensiones condujeron luego a la salida de Estados Unidos y Reino Unido de la UNESCO en 1985 y 1986, respectivamente.

expresión constitucional” [sic], todavía “no estaba suficientemente garantizada”, lo que suponía una tarea por realizar (Presidencia de la República, 1988). En 1979 ocurrió el primer intento de reglamentar el derecho a la información en México, mediante una convocatoria de la Secretaría de Gobernación a una serie de audiencias públicas para conocer la opinión de distintos grupos y sectores sociales sobre el tema. En estas audiencias participaron periodistas, académicos, representantes de sindicatos, de los partidos políticos y, por supuesto, de la industria de radio y televisión. A pesar de una mayoría de propuestas favorables a reglamentar el derecho a la información, los representantes de la industria, algunos periodistas y académicos reprodujeron en cambio las tesis angloamericanas contra la intervención del Estado en la comunicación, alegando que, con la reglamentación, se corría el riesgo de dañar la libertad de expresión.⁶ Así, desde el inicio el campo quedó dividido entre quienes pugnaban por una reglamentación inspirada en el espíritu de lo acordado en la UNESCO y quienes miraban con suspicacia este intento, temiendo, en algunos casos, un daño legítimo a la libertad de expresión y, en otros, la posibilidad de ver limitados sus intereses y ganancias particulares.⁷ Al mismo tiempo, en la Cámara de Diputados también se discutía el tema y la posición de algunos de los actores políticos clave, empezando por el presidente y su secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, quien parecía favorecer la idea de llevar adelante la reglamentación. Sin embargo, a mediados de 1981 el diputado Luis Farías concluía que, luego de “haber discutido ampliamente el tema”, la Cámara de Diputados no podía reglamentar el derecho a la información, pues “no le encontramos la cuadratura al círculo”

⁶ Para un recuento detallado de estos debates, véase Fernández Christlieb, 1982.

⁷ Debe decirse que para algunos de los opositores a la reglamentación es posible que la experiencia de la relación entre los medios y el gobierno durante el mandato del presidente Echeverría haya influido de alguna manera en sus temores. En este sentido, los primeros años de su gobierno se caracterizaron por una fuerte tensión con los concesionarios, a quienes en no pocos discursos se les criticó no sólo la calidad del contenido de su programación, sino que algunos altos funcionarios —entre ellos Alfredo Leal Cortés, asesor del Presidente— llegaron a insinuar la posibilidad de nacionalizar los medios. Este clima de tensión, que en realidad nunca llegó más allá de discursos, regañones y palabras hacia los concesionarios, pareció encarnar la vocación estatizadora de los medios al inaugurar el Canal 13 como cadena de televisión pública. Esta situación llevaría a algunos concesionarios a suponer que México se encaminaba hacia un modelo de medios completamente bajo el control estatal, de corte comunista. Para un recuento de estos momentos, véase Guerrero, M.A., 2002; Mejía Barquera, 1989: t.1.

[sic], dado que, según él, los proyectos presentados resultaban todos atentatorios contra la libertad de expresión (Férriz Christlieb, 1982). Este primer intento de reglamentación quedó definitivamente interrumpido cuando, a fines de septiembre de 1981, la revista *Proceso* publicó una filtración sobre el contenido de una supuesta Ley General de Comunicación Social que estaba impulsando, entre otros, el coordinador de Comunicación Social de la Presidencia, Luis Javier Solana (*Proceso*, 1981). La reacción contra esta supuesta iniciativa no se hizo esperar y tanto periodistas como académicos, así como, desde luego, los medios la calificaron como “Ley Mordaza”.

A partir de entonces, el tema de los medios (y no el de la obligación del Estado de proveer información) fue el centro del debate sobre el derecho a la información, lo cual explica los fracasos posteriores para reglamentarlo. Por ejemplo, cuando en 1983 el gobierno organizó de nuevo una convocatoria para celebrar un Foro de Consulta Pública sobre Comunicación Social, resurgió la preocupación por evitar la elaboración de una Ley Mordaza contra los medios y lo mismo sucedió en 1995, cuando se constituyó la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados, encargada de presentar iniciativas en materia de derecho a la información. De nuevo la presión de los medios de comunicación, sobre todo de Televisa, así como los planteamientos de algunos académicos y periodistas advirtiendo sobre el peligro que corría la libertad de expresión, sirvieron para frenar estos intentos. Finalmente, el último intento fallido ocurrió en 1998, cuando la LVII Legislatura decidió retomar los proyectos de la Comisión Especial de 1995. En este sentido, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara decidió para junio de 1998 que deberían revisarse en una subcomisión —integrada por diputados del PRI, PAN y PRD— los tres proyectos más acabados que había para poder elaborar una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social. Al mismo tiempo se convocó a un debate público sobre el tema y, una vez más, algunos hablaron de Ley Mordaza, esta vez acompañada de una fuerte presión en contra en prensa, radio y televisión (CRIC, 1999). El resultado, otra vez, fue la suspensión de los intentos por reglamentar. Para algunos expertos, el fracaso de estas experiencias, sobre todo la de 1998, se explica por la amplitud de los aspectos del derecho a la información que se pretendía reglamentar, los cuales abarcaban desde la participación social en los medios de comunicación hasta el régimen informativo del Estado y los medios públicos (Escobedo, 2001).

*El derecho a la información II:
hacia la Ley Federal de Transparencia y Acceso
a la Información Pública Gubernamental de 2002*

Vistas las experiencias pasadas, el éxito en la aprobación de la LFTAIPG en 2002 se debe a cuatro factores: i) la alternancia que generó un clima de opinión pública favorable como un aspecto de la democratización; ii) el ambiente internacional adecuado que introdujo en el debate sobre la democracia y las políticas públicas los temas de la transparencia y el combate a la corrupción; iii) la acotación del debate sólo a los aspectos relativos a las obligaciones de las autoridades públicas de proveer información, y iv) la conveniencia de los partidos políticos, una vez que la Presidencia no sólo pasó a otras manos, sino que dejó de ser el factor de equilibrio dominante de la vida política.

Es claro que la alternancia en el gobierno federal en 2000 creó un espacio para comenzar a plantear —sí no por vez primera, sí con mayores oportunidades para alcanzar resultados— algunos temas de una agenda democrática. Aunque al final del gobierno del presidente Fox se lograron resultados en pocos frentes y quedaron pendientes muchos temas de una agenda democratizadora de la vida pública, se debe reconocer un avance en materia de transparencia y acceso a la información, al menos, frente al vacío anterior. Este avance, desde luego, no es atribuible sólo a la voluntad del gobierno, sino sobre todo a las presiones de diferentes actores sociales y políticos, quienes ganaron mayor margen de maniobra gracias a las nuevas condiciones políticas a partir de la alternancia. Estas condiciones eran: un Poder Ejecutivo federal emanado de un partido distinto del PRI por vez primera en más de 70 años; un Congreso federal en donde se equilibraban las principales fuerzas electorales; un sistema de partidos con fuertes apoyos en diversos grupos sociales, y un clima en el que la opinión pública esperaba cambios relevantes en el quehacer político. Estas condiciones favorecieron el debate de temas como el acceso a la información y la transparencia, que ya se encontraban dentro de la agenda que se había fijado el nuevo gobierno desde la campaña y en su Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de la República, 2001).

Por su parte, en el ámbito internacional, luego de la caída del Muro de Berlín a finales de los ochenta, los temas relativos a la transparencia, el combate a la corrupción y la vigilancia ciudadana sobre los gobiernos quedaron en la primera línea de la agenda de instituciones internacionales, sobre todo a partir de la primera edición en 1995 del *Índice de Percepciones*

sobre *Corrupción*, de Transparencia Internacional (fundada en 1993).⁸ En este primer índice se enlistaron sólo poco más de 30 países, pero hizo evidente que los temas sobre transparencia y corrupción estaban cobrando cada vez mayor importancia. Asimismo, al llegar James D. Wolfensohn al Banco Mundial en 1995 incorporó estos temas como áreas de investigación del organismo. En 1997, el informe anual del Banco trató el tema de la corrupción como un obstáculo para el crecimiento económico y lo definió como uno de sus asuntos prioritarios.⁹ Estos temas también se convirtieron en los objetivos de los programas de apoyo de algunas fundaciones internacionales como la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro de Recursos Anticorrupción del Instituto Christian Michelsen en Noruega (ICRI), con sede en Inglaterra, o el Fondo Monetario Internacional (Tanzi, 1998). Asimismo, los temas de transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción se volvieron materia de convenciones internacionales en las que México participó, como la celebrada por la OEA en 1996 o la de Naciones Unidas en 2003, y en un mar de publicaciones académicas y especializadas al respecto (Transparencia Internacional, 2003). Todo este debate internacional favoreció la presencia de estos temas en la agenda pública nacional.¹⁰

Como es posible notar, el entorno en que resurge la discusión sobre el derecho a la información en México coincide con un debate internacional vinculado, sobre todo, con los aspectos relativos al buen gobierno, la transparencia y el combate a la corrupción (López Presa, 1998). A ello se debe, justamente, que en esta ocasión el debate en torno al derecho a la información quedara acotado a los aspectos relativos al régimen de información del Estado y a sus obligaciones de información como aspectos esenciales de la transparencia, la lucha contra la corrupción y las políticas de buen gobier-

⁸ Transparencia Internacional se ha dedicado, entre otras cosas, a presentar una escala en donde sitúa hoy día a más de 90 países en relación con el grado de corrupción percibido en ellos. Véase Transparencia Internacional, 2003.

⁹ Ese mismo año se creó en el Banco Mundial la Governance & Anti-Corruption Unit, liderada por Daniel Kaufmann, la cual inició varios trabajos importantes sobre el tema. Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2000.

¹⁰ En este sentido, además de publicaciones que empezaron a tratar el tema —sobre todo de académicos como Octavio López Presa y Juan Pablo Guerrero—, se debe destacar el papel de periódicos como *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada* para impulsar este debate en la agenda pública, así como el papel que tuvo el Programa de Derecho a la Información del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana, al servir como foro y guía en el debate sobre estos temas.

no. Es decir, el debate sobre el derecho a la información quedó despojado de los componentes relacionados con la parte mediática y la participación social. Sin embargo, es posible sostener que, en gran medida, este acotamiento favoreció que, luego de tantos años de discusión, se pudiera aprobar una ley en la materia.

En este sentido, la aprobación de la LTAIPG tiene como antecedentes directos cuatro proyectos, todos limitados a la información pública. El primero es el resultado del “Seminario Nacional de Derecho a la Información y Reforma Democrática”, celebrado el 24 de mayo de 2001 en la ciudad de Oaxaca. Al final del seminario se presentó lo que se conoce como la “Declaración de Oaxaca”, firmada por académicos, periodistas, activistas y representantes de universidades, medios y organizaciones no gubernamentales, en la que se proponía la elaboración de un proyecto que sirviera de sustento para trabajar una propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública con base en las mejores prácticas internacionales. Asimismo, el Grupo Oaxaca, como se conoció a los participantes, designó una comisión encargada de elaborar este proyecto, la cual trabajó a lo largo de cuatro meses hasta el 30 de septiembre de 2001.¹¹ Esta propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública tiene 10 principios:

1. El acceso a la información como derecho humano universal
2. La información pública le pertenece a las personas
3. Máxima apertura de los poderes del Estado
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado
5. Procedimientos sencillos, ágiles y a costos mínimos
6. Mínimas excepciones
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias
8. Tras la pista del dinero público
9. Consistencia jurídica
10. Promoción del federalismo

¹¹ La comisión estaba integrada por Sergio Elías Gutiérrez (Escuela Libre de Derecho de Monterrey), Jorge Islas (Universidad Nacional Autónoma de México), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (*El Universal*), Luis Javier Solana (*El Universal*), Luis Salomón (*El Informador*), Miguel Treviño (Grupo Reforma), Miguel Carbonell (Universidad Nacional Autónoma de México), Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Jenaro Villamil (*La Jornada*) y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana).

El 11 de octubre, el Grupo Oaxaca envió la propuesta a la Cámara de Diputados y el 27 de noviembre el diputado priista, Abel Trejo González, planteó convocar a una consulta nacional sobre el tema (Cámara de Diputados, 2001a: 825). El segundo proyecto estuvo a cargo del diputado del PRD, Miguel Ángel Barbosa, quien presentó una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, el 11 de julio de 2001. En la exposición de motivos, el diputado Barbosa señala que “la intransparencia [sic] y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso de poder, de la violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune”, por lo que se debía “abrir la actividad del Estado [sic] para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados [con objeto de otorgar a la ciudadanía] el control de la gestión pública” (Cámara de Diputados, 2001b: 792). Los principios que conforman el espíritu de esta iniciativa son:

1. Máxima revelación
2. Obligación de publicación
3. Ámbito limitado de las excepciones
4. Gratuidad y mínima formalidad
5. Facilidad de acceso
6. Procedencia de la revelación de información
7. Protección de este derecho de los ciudadanos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El tercer proyecto fue el que envió la Presidencia de la República al Congreso de la Unión el 30 de noviembre de 2001 como iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (Cámara de Diputados, 2001c: 895). En la exposición de motivos, el tema del derecho de acceso a la información pública queda claramente limitado al régimen informativo del Estado y vinculado con la eficiencia administrativa, el combate a la corrupción, la supervisión ciudadana sobre el gobierno y la certeza para el ámbito de las inversiones privadas (Cámara de Diputados, 2001c: 895). Los principios que propone son:

1. Máxima publicidad
2. Asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información pública

3. Transparentar la gestión pública
4. Garantizar la protección de datos personales en poder de las autoridades
5. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos
6. Crear la Comisión de Garantías de la Información, organismo autónomo que garantice la aplicación de la ley y sancione a quienes no cumplan

Por último, diputados de diferentes fracciones presentaron también una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública el 6 de diciembre de 2001.¹² La iniciativa señalaba que toda actividad que tenga recursos públicos debe ser del dominio público; debe existir facilidad para solicitar la información sin justificar el interés jurídico; debe crearse el Instituto Nacional de Acceso a la Información; se deben delimitar y definir con precisión los conceptos de seguridad nacional y casos de restricción de la información; “sin los principios de publicidad y transparencia gubernamental, la democracia carece de sentido real”. Así, con base en estas propuestas, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados elaboró y aprobó un solo dictamen de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 24 de abril de 2002, con 409 votos a favor de todas las fracciones (y sin votos en contra).¹³ El día 30 de ese mes hacía lo mismo el Senado de la República.

Por último, un cuarto aspecto que favoreció el apoyo y la aprobación unánime de la LFAIPG en la Cámara de Diputados y el Senado fue sin duda el interés de los partidos políticos —no sólo del PRI y PRD, sino también del PAN— por arrebatarle un espacio fundamental de poder al Ejecutivo federal. Por décadas, el Poder Ejecutivo nunca tuvo que establecer mecanismos de transparencia o de rendición de cuentas, ni horizontales —hacia otros poderes, en lo que se denomina los “pesos y contrapesos”—, ni verticales —hacia la ciudadanía—. El ejercicio del poder en México, siguiendo a Linz, no era responsable ni rendía cuentas (Linz, 1975). Asimismo, al tener la Presidencia un dominio incontestable sobre el partido oficial, los otros

¹² Los diputados proponentes eran: Beatriz Paredes Rangel, Martí Baures Guadarrama, José Narro Céspedes, Ney González Sánchez, Felipe Solís Acero, César Augusto Santiago Ramírez, Salvador Cosío Gaona, José Manuel del Río Virgen, José Antonio Hernández Fraguas, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Lorena Beauregard de los Santos y María Elena Chapa Hernández.

¹³ Hubo una sola abstención y 90 ausencias.

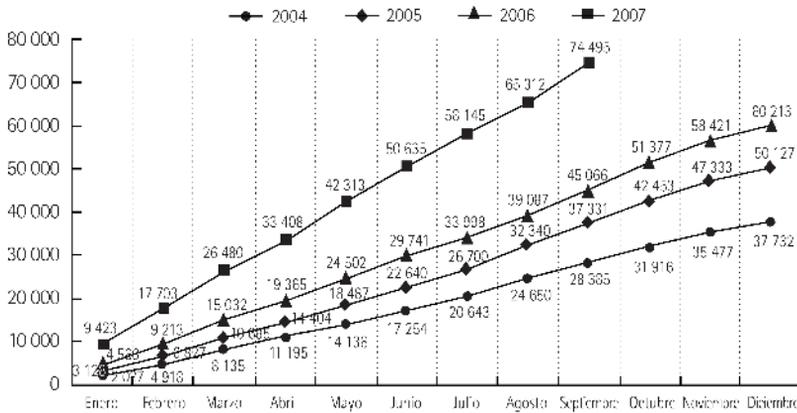
poderes de la Unión y la administración pública —la cual funcionaba más con criterios de lealtad personal que profesionales (Merino, 1996)—, la exigencia de transparencia era inimaginable. Sin embargo, la alternancia a partir de las elecciones de 2000 abrió la posibilidad para muchos actores, entidades y organizaciones que antes se supeditaban al poder de la Presidencia de aprovechar y reclamar ese poder sobre sus propios espacios. En cierta medida, la alternancia supuso la descentralización del poder a favor de nuevos y viejos actores —desde sindicatos y partidos hasta los gobernadores y las cámaras— en detrimento de la Presidencia y no necesariamente a favor de equilibrios de poder más democráticos (Guerrero, M.A., 2004). Un reacomodo y reordenamiento del poder en donde el reclamo de transparencia y acceso a la información sobre el Ejecutivo federal y sus organismos también podría servir para arrebatarle —y, por qué no, trasladar si se pudiera— el control sobre temas y asuntos sobre los que antes tenía injerencia exclusiva. El ánimo de vigilancia y mayor supervisión sobre el Ejecutivo federal que apoyaron los partidos no necesariamente significó un compromiso con la transparencia y el acceso a la información de su parte, pues basta señalar que en la aplicación de la LFTAIPG tanto el Congreso como los partidos han sido los actores más renuentes a comprometerse con acciones de transparencia (CIDE, 2006).

LA LFTAIPG Y EL IFAI: ALCANCES Y LÍMITES

Este apartado analiza los elementos más importantes de la LFTAIPG, evalúa el papel del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), discute de forma breve las disparidades en relación con la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades federativas y analiza la reforma al artículo 6º de la Constitución a partir de lo que se conoce como “la Iniciativa Chihuahua”.

La Ley Federal de Transparencia

Luego de más de 20 años, el debate sobre el derecho a la información rindió un fruto importante, aunque acotado a un aspecto específico de ese derecho: la información pública, que al mismo tiempo se vinculaba con las ideas sobre la transparencia. A partir de ello se gestó la Ley Federal de Transparen-



Fuente: Lujambio, 2007: 9.

Gráfica 7.1. Número acumulado de solicitudes de información ingresadas hasta el 30 de septiembre de 2007.

cia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹⁴ En junio de 2003, a un año de su entrada en vigor, también se publicó el reglamento de la ley y comenzó a operar el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI. Sin duda, estos aspectos representan avances importantes para conocer más y de mejor manera lo que hace la autoridad con los recursos públicos y la forma en que se toman las decisiones en las dependencias gubernamentales y los organismos del Estado. Si bien sería difícil sostener que en México existe ya un amplio conocimiento entre la población sobre las posibilidades que le podría brindar el uso de los mecanismos que le otorga esta ley para solicitar información, sí puede decirse que las consultas al portal y las solicitudes de información se han ido incrementando notablemente cada año, como muestran el cuadro 7.1 y la gráfica 7.1.

A pesar de estos cambios positivos, subsisten algunas limitaciones y deficiencias serias en relación con la calidad de la información que se obtiene y, en general, con el alcance de la transparencia gubernamental. Más aún, con base en la evidencia disponible en los estudios realizados sobre el desempeño de las entidades públicas a partir de la entrada en vigor de la LFTIAIPG, se podría afirmar que si bien hoy día es posible tener mayor conocimiento e información sobre el quehacer público, no existen todavía las condiciones

¹⁴ El texto íntegro de la ley puede consultarse en LFTIAIPG, 2006.

Cuadro 7.1. Solicitudes recibidas, respuestas, consultas al portal de Obligaciones de Transparencia y recursos presentados hasta el 18 de octubre de 2007

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Solicitudes electrónicas	22 488	33 055	47 874	57 739	77 964	241 120
Solicitudes manuales	1 609	2 677	2 253	2 474	2 120	11 133
Total de solicitudes	24 097	37 732	50 127	60 213	80 084	252 253
Respuestas electrónicas	19 831	31 744	42 673	51 169	67 274	212 691
Respuestas manuales	1 445	2 369	1 925	1 929	1 643	9 311
Total de respuestas	21 276	34 113	44 598	53 098	68 917	222 002
Solicitudes concluidas por falta de respuesta al requerimiento de información adicional	1 156	2 374	3 688	5 140	6 572	18 930
Solicitudes concluidas por falta de pago de los costos de reproducción de la información	92	277	418	740	714	2 241
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional	1 248	2 651	4 106	5 880	7 286	21 171
Consultas al portal de Obligaciones de Transparencia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 202	3 202
Recursos ante el IFAI	635	1 431	2 639	3 533	4 102	12 340

Fuente: IFAI, 2009.

n.d.: no determinado.

para favorecer la efectiva rendición de cuentas. Es decir, la transparencia, que permite “conocer más”, no ha dado paso a la rendición de cuentas, si por ello se entiende, por un lado, la obligación permanente de todo servidor público de explicar y justificar las acciones y decisiones que son objeto del ámbito de sus funciones y, por otro, la capacidad de sancionar a aquellos que no cumplan con lo que deben hacer del modo en que lo deben hacer.

Para empezar es necesario notar que se ha desarrollado una situación problemática a partir de la combinación entre lo que sostiene el artículo 42 de la LFTAIPG —las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar

documentos que se encuentren en sus archivos— y la inexistencia de una legislación adecuada para modernizar y hacer más eficiente el manejo de archivos públicos. Así, sólo hay transparencia cuando existen constancias de las decisiones tomadas, pero no hay obligación de registrarlas. El resultado: en 30% de los casos, los sujetos obligados por la LFTAIPG no cumplen con la entrega de información por diversas razones. De acuerdo con los datos presentados por el comisionado Juan Pablo Guerrero durante la Cuarta Semana de Transparencia, en junio de 2007:

En 2003, por ejemplo, de 850 solicitudes de información hechas a la semana en promedio, en 14 por ciento las dependencias se declararon “incompetentes”; en 2.6 por ciento respondieron con la “inexistencia” de datos; en 3.2 por ciento decretaron la reserva, y en 13.8 por ciento remitieron a sus páginas electrónicas, dando así por hecho que la información es pública y está disponible. En ese año la ciudadanía presentó 635 recursos de inconformidad ante el IFAI, porque se le negó la información o no estuvo conforme con la respuesta. Y aunque el promedio total de quejas ascendió a 2.6 por ciento, alrededor de 43 por ciento de las respuestas no cumplieron con las expectativas ciudadanas. En lo que va de este año, de enero a mayo se han presentado en promedio a la semana 2 250 peticiones de información; de ellas, en 14 por ciento de los casos la dependencia dijo no tener competencia; en 4.6 por ciento declaró la inexistencia; en 3 por ciento, la reserva, y en 8.6 por ciento se dijo que la información “está disponible públicamente” (Velasco, 2007).

De este modo, de acuerdo con lo que estipula la LFTAIPG, las entidades públicas están obligadas a informar acerca de los datos que poseen únicamente cuando se encuentran documentados, pero no se les exige que generen documentación alguna, por lo que la opacidad persiste simplemente al no documentar ni registrar las constancias de sus decisiones. Cuando una dependencia, por medio de su Unidad de Enlace, señala que carece de la documentación que debía tener, el único recurso es la sanción, lo cual también ha sido excepcional. La falta de una legislación adecuada sobre el manejo de la información y los archivos ha resultado un pretexto adecuado para no cumplir a cabalidad con las disposiciones de transparencia.

Otro aspecto que muestra los problemas de operación de la transparencia lo señala el IFAI en su *Cuarto Informe de Labores*, que presentó en junio de 2007 al Congreso de la Unión (IFAI, 2007). De las 243 dependencias gubernamentales, 44 reportan dificultades serias para cumplir con los or-

denamientos de la LFTAIPG, 18 tienen problemas para cumplir con el reglamento de la ley y 28 con los lineamientos sobre el trámite para procesar las solicitudes de información. Asimismo, el total de las dependencias de la administración pública federal tuvo 3 553 recursos de revisión ante el IFAI a causa de que no entregaron información en tiempo y forma al solicitante, incumpliendo con la LFTAIPG.¹⁵ Sin embargo, el documento también indica algunas de las razones por las cuales las unidades de enlace han justificado su falta de cumplimiento: la brevedad del plazo para responder a una solicitud (de 20 días, prorrogable por otros 20); la distracción de capital humano de sus tareas habituales para buscar la información; la aceptación indiscriminada de recursos de revisión por parte del IFAI; falta de criterios claros para el manejo de archivos; los costos para reproducir y hacer disponible la información al solicitante; la demora en la notificación del pago del solicitante; el tiempo que tarda el IFAI mismo para resolver sobre los recursos de revisión, y la generación de mayor burocracia (IFAI, 2007). En fin, las unidades de enlace ofrecen varias justificaciones sobre la falta de cumplimiento cabal de las disposiciones de transparencia, algunas atendibles y otras que quizá son pretexto para no publicitar la información.

Asimismo, se ha aprovechado la falta de claridad en la definición de los costos para entregar la información con el fin de encarecer extraordinariamente y de forma discrecional la entrega de ciertos datos y dificultar así su publicidad.¹⁶ Si bien el artículo 27 señala que “los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y el costo de envío”, además de que “los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información”, la realidad es que los costos se fijan de forma discrecional por parte de las dependencias. Por ejemplo, de acuerdo con una investigación realizada por el periódico *El Universal* con base en una serie de solicitudes hechas a varias dependencias, éstas fijan cuotas de en-

¹⁵ Las dependencias que más incumplieron en 2006 para dar a conocer información pública fueron la Procuraduría General de la República (PGR), con 233 recursos de revisión presentados en su contra; la Secretaría de la Función Pública, con 173; la Secretaría de Educación Pública, 157 recursos; Secretaría de Hacienda, 164 recursos; Petróleos Mexicanos, 110 recursos, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, con 90 recursos.

¹⁶ Entre otros puntos, el artículo 44 de la LFTAIPG dice: “se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado”. Ni la ley ni su reglamento establecen cobros mínimos o máximos por tipos de documentos generados.

trega sin explicación alguna (Saúl, 2007a). Así, secretarías como la de “Educación Pública piden, por ejemplo, 3 mil pesos para entregar el listado de sus delegados federales, las fichas curriculares y funciones; otras más demandan una cuota simbólica, o bien, no piden ni un centavo, como la de Desarrollo Social” (Saúl, 2007a). No se ofrece una explicación para la disparidad en las cuotas.

Otra forma que han utilizado las dependencias del gobierno federal para evitar la entrega de información es mediante la promoción de amparos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De acuerdo con el comisionado Juan Pablo Guerrero:

El IFAI está en contra de que el Tribunal resuelva estos casos; existe una resolución del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que asegura que el TEJFA “es incompetente para conocer de las resoluciones recaídas al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, el cual en breve será dado a conocer por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Sin embargo, con estos amparos las dependencias ganan meses e incluso hasta años en alegatos que van en contra de las resoluciones del mismo instituto [...] En años pasados, las dependencias del gobierno ya habían buscado la “puerta trasera” para evadir su responsabilidad. Antes, las dependencias presentaban amparos como particulares. El procedimiento era sencillo: se presentaba un funcionario de la dependencia de gobierno con el argumento de que si se entregaba la información sería perjudicado (Saúl, 2007c).

En este sentido, resulta interesante notar que, de acuerdo con el artículo 59 de la LFTAIPIG, las “resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”. De aquí se desprende que las dependencias recurren a una acción poco clara, pues las resoluciones les son obligatorias y sólo pueden ser promovidas por los particulares. No obstante, si bien en las condiciones actuales la ley no le otorga facultades al tribunal para amparar a las dependencias, los litigios sirven para ganar tiempo. Así, hasta fines de julio de 2007, los tribunales habían resuelto 24 amparos a favor del IFAI (17 de particulares, dos del sistema financiero, cuatro de entidades del sector público y una de un municipio) y éste sólo perdió otros seis amparos de particulares (*La Crónica de Hoy*, 2007). La derrota de las dependencias gubernamentales en los tribunales no ha impedido que continúen buscando los amparos.

Por su parte, en octubre de 2006, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) presentó por encargo del IFAI su *Estudio en materia de transparencia de los Otros Sujetos Obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, un análisis sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones de la LFTAIPG en todas las entidades públicas que no forman parte de la administración pública federal (CIDE, 2006). Se utilizaron los siguientes indicadores: publicación de las obligaciones de transparencia en Internet, calidad normativa, atención a usuarios en las solicitudes de acceso a la información y calidad institucional. En la investigación, el CIDE clasificó a las entidades evaluadas con un Índice de Implementación de la Ley de Acceso a la Información (IIAI), el cual califica en niveles alto, medio y bajo la aplicación de los indicadores mencionados sólo entre los “otros sujetos obligados”. De acuerdo con la clasificación del índice, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, la Universidad Autónoma de Chapingo y la Cámara de Diputados son las instituciones que menos cumplen, seguidas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el Tribunal Superior Agrario. En cambio, las que más alto índice de cumplimiento presentan son el Instituto Federal Electoral, el Infonavit, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal. Entre las observaciones más importantes, el estudio recomienda revisar la calidad de los portales de Internet, en los que plantea involucrar a las áreas de planeación, así como considerar la creación de un órgano supervisor que vigile el cumplimiento de las obligaciones de la ley por parte de los “sujetos no obligados” (CIDE, 2006).

Ahora bien, el incumplimiento de las obligaciones de transparencia pocas veces se ha traducido en sanciones. Por ejemplo, desde la entrada en vigor de la LFTAIPG en junio de 2003 y hasta junio de 2007 se interpusieron 10 240 quejas y sólo se sancionó a 14 funcionarios de mandos medios bajos (Saúl, 2007b). Además, ni la LFTAIPG ni su reglamento contienen las suficientes disposiciones para garantizar que información importante, como los registros públicos de comercio, estén dentro de las obligaciones de transparencia ni se otorga protección a denunciantes dentro de las dependencias públicas. Asimismo, se mantienen áreas importantes de la vida pública en la opacidad, como la asignación y la distribución de recursos a las entidades federativas, pues el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFFE), incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal, carece de criterios claros y específicos para definir la forma de asignar y distribuir tales recursos y, por tanto, no hay información documentada que

entregar al respecto. Por si lo anterior fuera poco, al compararse con otros países de América Latina en términos de transparencia presupuestaria —según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007—, México se ha vuelto “menos transparente”, pues ha descendido cuatro puntos, de 54 a 50, en relación con la edición anterior y se mantiene con la mitad del puntaje posible (The International Budget Project and Department for International Development [IIBP-DID], 2007). De acuerdo con el reporte de este índice, “las leyes de acceso a la información no bastan para mejorar la valoración de las condiciones de transparencia presupuestaria, ya sea porque no garantizan acceso oportuno o bien porque no establecen por sí solas, donde existen, mejores condiciones de sanción ni incentivos para promover la participación o mejorar los procesos de control” (IIBP-DID, 2007).

Finalmente, en noviembre de 2007, el CIDE, el IFAI y organismos estatales de transparencia presentaron su *Métrica de la transparencia en México*, que evaluó el grado de cumplimiento de la LFTAIPG en los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo federales, así como en los estados y varios municipios (CIDE, 2007). El estudio evaluó tres indicadores de acuerdo con los siguientes porcentajes: páginas de Internet (40%), atención al solicitante (20%) y calidad en la respuesta (40%). Según el estudio, 29% de las preguntas que realizaron los ciudadanos no obtuvieron respuesta, los promedios de las páginas de Internet están por debajo del nivel mínimo aprobatorio de 60% en la información pública obligatoria y la calidad de las respuestas cumple apenas con el mínimo satisfactorio. La conclusión del estudio es que el derecho de acceso a la información se desarrolla con dificultades y que la mayor parte de las instancias de gobierno y organismos públicos registran un “nivel insatisfactorio” en su cumplimiento.

Por todo lo anterior, algunos expertos, como Teresa Barger, directora de Gobierno Corporativo y Mercado de Capitales del Banco Mundial, señalan que México registra “bajos niveles en el cumplimiento de la transparencia” (Contreras, 2007). En este sentido, algunos comisionados del IFAI han asegurado que a pesar de los avances en el derecho de acceso a la información en México, el impacto sobre la corrupción en la administración pública federal es difícil de evaluar e incluso podría parecer que la LFTAIPG se ha constituido en una carga de control adicional que ha burocratizado procesos y ocasionado mayor ineficiencia (Unomásuno, 2007).

Así, si bien la LFTAIPG ha sido un paso importante para obtener información pública antes oculta y, con ello, es innegable una transferencia de capacidades hacia la ciudadanía, las limitaciones de la propia ley tanto por

omisiones como por dificultades operativas han impedido que la transparencia y el acceso a la información se hayan vuelto el paso previo a una rendición de cuentas efectiva, a mayor eficiencia administrativa y a menor corrupción en los ámbitos políticos —más que en los puramente administrativos—. Por ello, si no se avanza en esa dirección, se corre el riesgo de desencantar a la población de las ventajas que sí puede acarrear la transparencia y el acceso a la información.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El artículo 33 de la LFTAIIPG establece al IFAI como un “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”. El IFAI se integra, de acuerdo con el artículo 34, por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo federal, cuyo nombramiento podrá objetar por mayoría la Cámara de Senadores y, cuando ésta se encuentre en receso, la Comisión Permanente.

El IFAI, al contar con autonomía operativa, ha buscado establecer algunas medidas que le otorguen mayor legitimidad ante la población en el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, ha establecido la publicidad de las sesiones del pleno del instituto y también ha llevado a cabo convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas para conocer mejor el impacto de la transparencia y el acceso a la información en distintos ámbitos de la vida pública en México.

Quizá dos de sus acciones más importantes tienen que ver, por un lado, con la puesta en operación del “Portal de Obligaciones de Transparencia de las Instituciones de la Administración Pública Federal” y con su propuesta al Congreso para aprobar un código de buenas prácticas para los funcionarios públicos. En febrero de 2007, el IFAI presentó el portal, al cual se puede tener acceso por la página electrónica del instituto y que, en principio, permite consultar información y cruzar datos acerca de las dependencias del gobierno federal relacionadas con el manejo de su presupuesto, los salarios y prestaciones de los servidores públicos, el otorgamiento de licitaciones y contratos, entre otros temas. En un principio, el sistema ofrecía información sobre 32 dependencias gubernamentales, entre las que se incluía Pre-

sidencia, Gobernación, la Procuraduría General de la República, las secretarías de Seguridad Pública Federal, Marina, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda y Función Pública, el Servicio de Administración Tributaria, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, aunque se espera que se incorporen las más de 240 dependencias del gobierno federal. Sin embargo, a dos años de su operación, el funcionamiento de este portal no resulta tan práctico, pues no hay instrucciones sobre cómo debe utilizarse ni información sobre las ventajas que se pueden obtener, y ni siquiera se cuenta con datos completos de las entidades que se presentan (IFAI, 2007b).

Por otra parte, en octubre de 2007, el IFAI puso a consideración del Congreso el “Código de Buenas Prácticas” para los funcionarios del gobierno federal, que establece sanciones que incluyen el apercibimiento, la amonestación privada, la amonestación pública, multas y hasta la destitución, sin excluir el juicio político, en caso de obstruir el acceso a la información. En la propuesta se indica que las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por incumplimiento de las obligaciones establecidas por este código para el acceso a la información, son las siguientes:

- Actuar con negligencia, dolo o mala fe al dar respuesta a solicitudes de acceso a la información o al difundirla con base en los lineamientos del código.
- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente y de manera indebida información bajo custodia, a la que los funcionarios tengan acceso o conocimiento por razones de su empleo, cargo o comisión.
- Negar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial.
- Clasificar como reservada, con dolo, información que no lo podría ser.
- Entregar información reservada o confidencial.
- Entregar intencionalmente de forma incompleta información requerida en una solicitud de acceso.
- Retener información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos competentes.
- No cumplir a cabalidad con las resoluciones emitidas por el órgano garante.

Además, en junio de 2007, la Cámara de Diputados aprobó algunas reformas importantes a la LFTAIPIG que ampliaron los ámbitos de atribucio-

nes del IFAI. Quizá el aspecto más notable fue obligar a toda dependencia, órgano administrativo desconcentrado o entidad paraestatal, así como a aquellos que presten servicios públicos que estén dotados con atribuciones de autoridad o reciban o utilicen, de manera parcial o total, recursos públicos federales, a entregar información tanto a la ciudadanía como al IFAI en caso de solicitud. Asimismo, los fideicomisos, los fondos, los patrocinios, las subvenciones, los pagos, las multas, los recargos, las cuotas y los depósitos financiados con presupuesto federal deberán estar disponibles al público y al IFAI. Además, las reformas establecen que el IFAI puede revisar y evaluar en cualquier momento las resoluciones de reserva que hagan las dependencias mediante un sistema aleatorio de selección de muestras de los expedientes clasificados como reservados.

Lo anterior ayuda, sin duda, a fortalecer el papel del IFAI en la supervisión del uso de los recursos públicos. Sin embargo, para febrero de 2009, el Código de Buenas Prácticas no había sido dictaminado en la Cámara de Diputados ni las reformas a la LFTAIPG aprobadas en el Senado de la República. El IFAI parece entonces limitado, en la práctica, para lograr mayor transparencia y acceso a la información en ciertos temas y asuntos clave. En este sentido, el libro *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, coeditado por la ONG Fundar y el Woodrow Wilson Center, señala que el IFAI ha tenido un efecto limitado en ciertos temas de la vida pública, como el electoral, los derechos humanos o el rescate bancario, entre otros, así como una falta de capacidad real para lograr que sus decisiones se acaten (Fox *et al.*, 2007).

De aquí se desprende la principal crítica al funcionamiento del IFAI: no cuenta aún con las facultades adecuadas para llevar a cabo una verdadera tarea de vigilante de la transparencia y el acceso a la información públicas. Sobre todo, carece de autonomía frente al gobierno federal, al ser un órgano de la propia APF y sólo tiene poder para hacer recomendaciones, pues la facultad de sancionar la mantiene la Secretaría de la Función Pública. Para algunos expertos, como Juan Francisco Escobedo, desde el inicio de los debates sobre la versión definitiva de una ley de transparencia, tanto el gobierno federal como las coordinaciones de las bancadas del PAN en la Cámara de Diputados y en el Senado se opusieron a otorgarle autonomía plena al que sería el organismo regulador, así como a dotarlo de facultades sancionadoras (Escobedo, 2004). De acuerdo con Escobedo, una vez que se aceptó que la Secretaría de la Contraloría (hoy Función Pública) no sería la responsable de supervisar la transparencia del gobierno federal para evitar las disputas en el Congreso por el nombramiento de los comisionados,

el PAN y la Presidencia optaron a favor de que éstos fueran nominados por el Ejecutivo federal y sólo ratificados por el Senado. El resultado no sería un organismo autónomo, como el IFE, sino un órgano desconcentrado de la administración federal.

El debate sobre la autonomía del IFAI no ha sido simple. Quienes la defienden señalan como ventajas, primero, su plena independencia frente al Ejecutivo federal y el cese de su doble papel de juez y parte en la supervisión de la transparencia y el acceso a la información. Ésta es la posición que defendieron los académicos Ernesto Villanueva y John Ackerman, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como Jaime Cárdenas, ex consejero del IFE y consejero de la Judicatura del Distrito Federal, durante el foro “Congreso, Justicia y Autonomía: los Retos de la Transparencia”, celebrado en la UNAM en septiembre de 2007. En este mismo sentido, desde agosto de 2008 el PRD ha propuesto como iniciativa de reforma que los cinco comisionados sean nombrados por el Senado de la República y ya no sólo ratificados por esta Cámara, a propuesta del Ejecutivo federal (*Excelsior*, 2008). Por el contrario, el magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial, Salvador Nava, y el ex comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio, sostienen que el instituto no necesita ser un órgano constitucional autónomo con capacidad para vigilar a todos los órganos del Estado, pues esa tarea sobrepasaría incluso la que tiene asignada la Auditoría Superior de la Federación (*Diario de México*, 2007; Velasco, 2007b).

En todo caso, no se puede soslayar que dotar al IFAI de facultades de supervisión y vigilancia sobre todos los órganos del Estado, como consecuencia de hacer de él un órgano constitucional autónomo, supondría crear una entidad con un poder extraordinario y una enorme capacidad de operación, aunque en la práctica su funcionamiento, si no se definen sus alcances con cuidado, bien podría resultar poco eficiente, en extremo burocrático y no necesariamente favorecer una mayor transparencia.

Ahora bien, en relación con la capacidad sancionadora del IFAI, el debate tampoco es simple, pues tal capacidad estaría relacionada en gran medida con su transformación en organismo autónomo. Hasta ahora, diversas voces señalan que dejar la capacidad sancionadora en la Secretaría de la Función Pública no favorece la transparencia, pues no sólo la dependencia es juez y parte, sino que, por ejemplo, durante el año 2006 fue la que tuvo más quejas por incumplimiento de las resoluciones del propio IFAI (Fox *et al.*, 2007). Para poder dotar al IFAI de mayor capacidad sería necesario transferirle la facultad de establecer sanciones administrativas en el ámbito

de la transparencia y el acceso a la información de acuerdo con lo que prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, aunque ello generaría el debate sobre su ámbito de acción: ¿limitarlo a todos los funcionarios de la administración pública federal o a todo servidor público del Estado? En el último apartado se abunda sobre esta reflexión.

La transparencia en los estados y la “Iniciativa Chihuahua”

Luego de aprobarse la LEIATIG en 2002, se inició un largo proceso en el que los estados y municipios —que no son sujetos obligados por ella— comenzaron a su ritmo y libre entender, sin condiciones ni tiempos, su propia legislación para favorecer la transparencia y garantizar el acceso a la información. En 2002, cinco estados aprobaron sus leyes de transparencia, ocho lo hicieron en 2003, nueve en 2004, seis en 2005, dos en 2006 y dos en 2007. El primer estado en aprobar su ley fue Sinaloa, en 2002, y el último Hidalgo, en diciembre de 2007 (aunque entró en vigor apenas en junio de 2008).

A principios de 2008, si bien ya existía una ley de transparencia en cada una de las 32 entidades federativas, el compromiso que han mostrado hacia la apertura es en extremo desigual. Hubo casos, como Oaxaca, donde la ley de transparencia ha parecido todo menos garantizarla —no sólo entró en vigor 18 meses después de su publicación, hasta marzo de 2008, sino que reserva por 10 años toda información referida a las auditorías a las finanzas estatales—, mientras que en otras entidades se han llevado a cabo procesos serios de reforma a leyes aprobadas para fortalecer el acceso a la información, como en Aguascalientes, o bien para restringirlo, como en Coahuila, donde se le quitó la facultad al Instituto de Transparencia para corregir las reservas. Asimismo, hay estados en los que, si bien se ha gozado de leyes de transparencia aceptables, se ha optado por limitar el acceso mediante el precio de las tarifas que el solicitante debe pagar por obtener la información. Son los casos de Campeche, en donde se pide 91.62 pesos por copia y de Nuevo León, en donde se pide 45.31 pesos por copia (Saul, 2007a).

De acuerdo con Alfonso Lujambio, entonces comisionado presidente del IFAI, a finales de 2006 sólo cinco estados en el país cumplían con estándares internacionales en materia de leyes de transparencia y acceso a la información pública: a saber, el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua,

Jalisco y Campeche (González, 2006). En cambio, los estados más atrasados eran Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas y Guerrero. En este último caso, por ejemplo, a un año de la entrada en funciones de la Comisión de Acceso a la Información Pública del estado —febrero de 2006—, ninguna dependencia del gobierno estatal o municipal, ni de los poderes Legislativo o Judicial habían puesto a disposición del público información alguna acerca del manejo de sus recursos, sin mayor consecuencia debido a que la ley no la facultaba para exigir esta información.

Desde luego, los estándares referidos se definen a partir de criterios mencionados en este trabajo, como: el principio de máxima publicidad; acceso a la información de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos; procedimiento expedito para tener información (por ejemplo, vía acceso electrónico); procedimiento expedito para tener acceso a datos personales, así como a su rectificación; contar con un órgano especializado para la revisión y cumplimiento de este derecho; establecer la prueba de daño para demostrar que si se entrega la información, puede incurrirse en alguna falta grave; definición de sanciones administrativas a quienes incumplan su obligación de informar; obligación de proporcionar información; contar con archivos administrativos confiables, y tener en la ley correspondiente un apartado o capítulo que contenga la protección de datos personales.

En este sentido, no se puede soslayar que, en términos de la universalidad del acceso a la información, 17 leyes la restringían al pedir identificación con huella y firma a los solicitantes. En algunos estados, como Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, no existía un instituto equivalente al IFAI, por lo que cualquier inconformidad del solicitante con la información obtenida que requiriera presentar un recurso de revisión debía canalizarse mediante los servicios de abogados, lo cual resulta excluyente y discriminatorio de un gran porcentaje de la población. En otros, como Zacatecas, la ley carecía de un concepto de máxima publicidad como principio de interpretación, no contaba con sistema electrónico ni para el acceso a la información ni para la rectificación de datos personales, y remitía a otra legislación para lo correspondiente a las sanciones. En otros más, como Oaxaca o Durango, la ley no ha establecido la obligación de hacer pública la información relativa al manejo de los recursos públicos ni del presupuesto. En este sentido, en tres estados las leyes no obligaban a publicar los resultados de auditorías, en cinco estados tampoco exigían poner a disposición de los solicitantes la cuenta pública,

en siete no se obligaba a informar sobre la distribución de los recursos y, en 14, tampoco a hacer transparentes los recursos de los fondos auxiliares.

La disparidad de las leyes en cuanto a garantizar la transparencia y el acceso a la información pública sirvió como punto de partida para que en noviembre de 2006, durante la Segunda Jornada Nacional de la Transparencia, celebrada en Chihuahua, el gobernador de este estado, junto con los mandatarios de Zacatecas y Aguascalientes, a quienes se sumaron el de Veracruz y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, presentaran un compromiso para impulsar una serie de reformas al artículo 6º constitucional. Este compromiso se conoció como la “Iniciativa Chihuahua” y su intención de elevar a rango constitucional el derecho a la información no sólo pretendía homogeneizar los contenidos de las leyes estatales, sino obligar a toda autoridad pública en todos los órdenes y niveles a seguir los mismos principios y procedimientos de transparencia y acceso a la información, y evitar así la simulación. Con ello, cualquier persona dentro o fuera del territorio nacional podrá solicitar información a cualquier entidad pública, sin justificar su interés.

Así, como corolario de la Segunda Jornada se presentó la “Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información”, enviada al Congreso en diciembre de 2006 y que proponía añadir lo siguiente a la redacción del artículo 6º constitucional:

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

- I. La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública;
- II. La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;
- III. La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;
- IV. Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y los partidos políticos, que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por

una sola vez hasta por un periodo igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

V. Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político;

VI. Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

VII. Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de la información, o bien acreditando causas de interés público, según sea el caso;

VIII. Se considerará como infracción grave ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

IX. La obligación de todos los órganos del Estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

X. La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

En enero de 2007, legisladores, académicos y expertos apoyaban esta reforma y se pronunciaban por consolidar el derecho de acceso a la información mediante la firma de lo que se llamó la “Declaración de Santa Fe” (Saúl, 2007d). En febrero, los contralores de las 32 entidades federativas, en apoyo a la reforma, entregaron a los ocho coordinadores parlamentarios y al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Jorge Zermeno, el “Pronunciamiento a Favor de la Transparencia y la Rendición de Cuentas”, firmado también por el secretario de la Función Pública Federal (Viayra y Sánchez, 2007).

Sin embargo, algunos expertos señalaron ciertas insuficiencias en esta iniciativa. Por ejemplo, el comisionado Juan Pablo Guerrero envió una carta a los coordinadores parlamentarios de los partidos en el Congreso, en donde explicaba las insuficiencias de la iniciativa (Velasco, 2007a). Para

empezar, señaló que se omitía el tema de los datos patrimoniales de los servidores públicos, lo cual permitiría que cada orden de gobierno y rama de los poderes estableciera criterios discrecionales al respecto y se pudiera ocultar información. Otro aspecto criticable, de acuerdo con Guerrero, era la fracción II, que establecía que la “información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley”, pues en el texto constitucional podría ser contraproducente fijar limitaciones a las garantías individuales, algo que debería hacerse en la legislación secundaria. También, el comisionado Guerrero consideraba equivocado haber incluido el adjetivo “gubernamental” en dicho párrafo, pues excluía la información en poder de los otros órganos del Estado y de los partidos. Asimismo, para él resultaba insuficiente no haber hecho explícito el principio de publicidad en el origen, uso y destino de los recursos públicos, lo cual era importante dada la opacidad de muchas de las leyes de transparencia estatales al respecto. Finalmente, consideraba un error haber definido en la fracción III los datos personales como confidenciales de entrada, pues ello dejaba “un mínimo margen de maniobra para la promulgación posterior de una necesaria ley de datos personales [...] Y lo más grave es que esa clasificación podría dificultar el acceso a registros públicos”, como los de la propiedad, el civil, el de comercio y otros de servidores públicos (Velasco, 2007a).

Estas y otras críticas suscitaron un debate sobre la redacción final de la reforma al artículo 6º constitucional. Al final se impuso el consenso, pues en marzo la Cámara de Diputados, y en abril el Senado, votó por unanimidad la siguiente redacción:¹⁷

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

¹⁷ En la Cámara de Diputados se aprobó con 404 votos a favor y ninguno en contra, mientras que en el Senado fueron 108 votos a favor y tampoco hubo voto en contra.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

En junio de 2007, 18 legislaturas la votaron favorablemente, convirtiéndola en una reforma constitucional consumada, y el 20 de julio de 2007 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (2007). Con ello se elevó el derecho de acceso a la información a la categoría de una garantía individual. La ley fijó el plazo de un año, es decir, el 20 de julio de 2008, para que la Federación, los estados y el Distrito Federal expidieran las leyes reglamentarias en la materia. De forma casi inmediata, el presidente Felipe Calderón ordenó a la Secretaría de la Función Pública que coordinara el trabajo con los estados y los municipios para redactar reglamentos homogéneos. Al mismo tiempo, el IFAI comenzó a trabajar en un proyecto de marco jurídico general para ayudar a los diferentes órdenes de gobierno a igualar la redacción de las nuevas leyes locales de transparencia. Durante la realización de la Cuarta Semana Nacional de Transparencia, en el Museo de Antropología, el comisionado presidente del IFAI, Alonso Lujambio, sostuvo que la reforma significaba “una genuina reorganización del Estado mexicano, sin escapatoria en municipios, gobiernos estatales, Federación, en los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos [por la cual] todas las instituciones públicas tendrán que sujetarse a todos los principios y bases que la Constitución está a punto de proteger” (*Diario Olmeca*, 2007).

Para algunos expertos, como Miguel Carbonell, de la UNAM, esta reforma de “segunda generación” en materia de transparencia aporta beneficios tangibles para la población al establecer el principio de máxima publicidad, pues cualquier municipio con más de 70 000 habitantes podrá responder a solicitudes de información vía Internet enviadas desde cualquier otro lugar y sin tener que justificar para qué se quiere la información (Carbonell, 2007). Carbonell también aplaude que la iniciativa haya surgido desde los estados, así como el apoyo que obtuvo en el IFAI y en las cámaras federales para aprobarla en un tiempo “inusualmente corto”.

En efecto, esta reforma quizá pueda haber significado el cambio democrático más importante de la última década, al garantizar la publicidad de la documentación en posesión de toda autoridad pública, la cual deberá ceñirse a los mismos principios y prácticas en todo el territorio nacional. Sin duda, con esta reforma se logran ventajas en materia de acceso a la información pública, pues termina con la disparidad entre las leyes estatales y privilegia el principio de máxima publicidad para efectos de interpretación, al establecer la no acreditación del interés para solicitar información, al fijar la obligación de toda autoridad pública de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y al haber modificado dos aspectos cruciales de la versión original de la “Iniciativa Chihuahua”: la obligación de publicar como información de oficio los indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos y de no incluir los datos personales como información confidencial para evitar acotar, de algún modo, el derecho a saber desde la Constitución.

Con esta reforma, el derecho a la información pública ha quedado asentado como un derecho fundamental hacia un marco regulatorio más favorable para la consolidación democrática, pues permite saber qué están haciendo las diferentes entidades públicas que componen al Estado en términos de sus decisiones y del manejo de los recursos públicos. Si los individuos comienzan a hacer uso de este derecho, el conocimiento que adquieran de los asuntos públicos podría ser clave para detonar otro aspecto de la vida pública que hasta ahora ha quedado un tanto rezagado: la exigencia de una mayor rendición de cuentas. No obstante, la reforma aprobada al artículo 6º también presenta algunas limitaciones y retos importantes que se discuten en el último apartado y que pueden considerarse a partir de un hecho incontrovertible: en febrero de 2009, es decir, cuatro meses después de haber vencido el plazo fijado por la reforma constitucional, sólo 28 estados habían llevado a cabo algunas de las modificaciones legales re-

queridas para alinear sus leyes de transparencia a las exigencias del 6º constitucional. Lo más grave: el Poder Legislativo federal tampoco había podido aprobar las reformas a la LFTAIPG.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: ¿QUÉ FALTA POR HACER?

Sin duda, el largo debate sobre el derecho de acceso a la información tiene logros concretos para la vida pública en México: la aprobación de la LFTAIPG luego de décadas de discusión; la creación del IFAI (con todas sus limitaciones), y el posicionamiento de los temas de transparencia y rendición de cuentas en la agenda pública del país. Asimismo, desde un punto de vista estrictamente formal, todo este debate ha resultado en la reforma al artículo 6º constitucional que sustenta el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, en concordancia con algunas de las prácticas de gestión y transparencia más avanzadas en el mundo. Con ello, la parte de los principios ha quedado, en gran medida, aunque no completamente, definida, y falta ahora, en las legislaciones secundarias, la construcción insitucional y normativa que permita su operación eficiente.

Así las cosas, ¿qué falta por hacer? La respuesta tendría que considerar dos elementos: subsanar una limitación grave en el texto constitucional y diseñar una legislación secundaria que incluya y defina con mayor precisión algunos temas que es necesario añadir para poder esperar que la transparencia y el acceso a la información pública sean efectivamente componentes de un quehacer público más responsable, más abierto a la rendición de cuentas y más acorde con un ejercicio del poder público moderno y democrático (Guerrero, M.A., 2004).

La mayor limitación de la reforma al artículo 6º constitucional tiene que ver con la inexistencia de una obligación de las autoridades públicas para documentar y registrar los actos materia de sus funciones y responsabilidades. En parte porque no existe una Ley de Archivos, la reforma al artículo 6º no establece este principio, a sabiendas de que, en ciertas circunstancias, puede favorecer la opacidad. En este sentido, se hubiera esperado que el artículo 6º incluyera un ordenamiento expreso al respecto, sobre todo porque en varios foros y estudios del IFAI se ha señalado la negación de información con base en su inexistencia como un grave obstáculo para su obtención. Asimismo, en algunos estados, como Chihuahua, ya existe

este ordenamiento, por lo que se contaba con claros antecedentes.¹⁸ No obstante, no se incluyó. El artículo 6º se limita a indicar en su fracción V que “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”, pero no obliga a documentar o registrar los actos y las decisiones. Durante la Cuarta Semana Nacional de la Transparencia, en junio de 2007, el comisionado Juan Pablo Guerrero presentó la propuesta de especificar en la fracción III del actual artículo 3º de la LFTAIPIG que un documento “puede ser cualquier registro, en cualquier medio, de cualquier fuente o fecha de elaboración, que se encuentre en posesión de los sujetos obligados y de los servidores públicos”. Guerrero también propuso insertar en la definición de información de la fracción V del mismo artículo que ésta puede ser “la que sea del conocimiento de los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión, y la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen [...] por cualquier título”.¹⁹ Aunque esta propuesta resulta valiosa, el problema es que, al no establecerse este principio en el texto constitucional, queda a discreción de las legislaturas añadirlo, o no, en sus respectivas leyes, lo cual hace posible un hueco con el cual la gran reforma al 6º constitucional comience a hacer agua en la práctica.²⁰

Por su parte en la legislación secundaria se deberán tratar algunos asuntos y temas nada sencillos de resolver:

¹⁸ El artículo 7, fracción I, de la actual Ley de Transparencia del estado de Chihuahua establece la obligación de los entes públicos de “documentar todo acto que se emita en ejercicio de las facultades expresas que les otorguen los ordenamientos jurídicos aplicables, así como sistematizar la información”.

¹⁹ Actualmente, la fracción III del artículo 3 de la LFTAIPIG dice que por documento se entiende: “Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico”. Y la fracción V establece como información: “La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.”

²⁰ En la propuesta para la elaboración de una nueva LFTAIPIG, que aún no se ha votado (diciembre 2008), se propone hacer obligatoria la difusión, por parte de los funcionarios públicos, de todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias e incluso procesos deliberativos, con lo cual se trata de evitar la declaración de documentos como “inexistentes”.

1. La aprobación de una nueva LFTAIPIG congruente con el espíritu del 6° constitucional, que sirva como marco de referencia a los cambios en las legislaciones estatales que, en no pocas ocasiones, hacen una libre —y no muy adecuada— interpretación de conceptos y términos.

2. La aprobación de una Ley General de Datos Personales que dé certeza sobre el manejo de información crucial para la vida y dignidad de los individuos.

3. La consolidación de la plataforma tecnológica Infomex para la difusión de la información pública gubernamental en todos los órdenes de gobierno. En diciembre de 2008, 17 estados ya se habían sumado al proyecto de subir su información a este portal. Sin embargo, faltan aún muchos estados y municipios.

4. La profesionalización de los institutos de transparencia que supervisarían a los poderes ejecutivos. En muchos de ellos ni los comisionados ni los funcionarios de mayor nivel tienen el conocimiento adecuado para ocupar tales cargos, o bien son personajes muy cercanos a los altos funcionarios de los gobiernos, por lo que no se evita el conflicto de intereses. Se debe garantizar una serie de condiciones de profesionalización que no sacrifiquen la independencia ni la autonomía de los institutos.

5. La protección a quienes presenten denuncias internas en las dependencias —los llamados *whistleblowers* en la *Public Interest Disclosure Act* de Gran Bretaña, de 1998—. Los servidores públicos deben contar con respaldo legal que les asegure protección en caso de presentar alguna denuncia o informen sobre una situación irregular, al menos durante la investigación. Se trata de proteger a servidores públicos que den a conocer de buena fe información confidencial cuando el contenido de ésta pueda resultar violatoria de leyes, ocasionar riesgos graves para la salud, la seguridad, los derechos humanos, el medio ambiente, o simplemente involucre casos de corrupción. Esta protección no sólo es una herramienta esencial de la transparencia, sino que establece límites —la legalidad— en ámbitos oscuros y altamente especializados del funcionamiento administrativo. Ello puede servir como contrapeso dentro de la administración a favor de la apertura y la democracia.

6. La transparencia de sindicatos. Hasta ahora, cuando un ciudadano ha deseado tener conocimiento de los documentos sindicales que mantiene la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) —como registros, contratos colectivos, estatutos, actas, padrones de socios y tomas de nota—, esta dependencia ha negado la información y ha obligado a la impugnación por vía del IFAI. Para la STPS sólo los secretarios generales de los sindicatos pue-

den tener acceso a esa documentación, mientras que el IFAI sostiene que el carácter público de la información no depende de quien la solicita, sino de la naturaleza de la propia información, por lo que cualquiera puede solicitarla sin cumplir requisito alguno. Como defensa, la STPS sostiene que, dada su finalidad, los sindicatos no son sujetos obligados de la LFTAIPG, mientras que para el IFAI a los sindicatos sí se les pueden aplicar las disposiciones de orden público y no manejan, en estricto sentido, datos personales. Sobre este asunto, la fracción del PAN en el Senado presentó en octubre de 2007 una iniciativa para garantizar el derecho a la información sobre la administración, la adquisición y la disposición de los bienes patrimonio de los sindicatos, así como la obligación de que estas organizaciones, al momento de registrarse, remitan a la autoridad por duplicado las copias de sus actas de asambleas, las listas de domicilios de sus miembros y las copias autorizadas de sus estatutos, documentación que, de acuerdo con la iniciativa, podrá solicitar cualquier ciudadano (Robles, 2007). Así, la información que entreguen a la STPS se considerará pública, por lo que si un sindicato no cumpliera con una solicitud, la información podría ser directamente requerida a la STPS. En este caso, resulta claro que si se concibe a un sindicato como una persona moral y las personas morales se hallan inscritas en un registro público, los sindicatos no podrían rehuir la obligación de transparencia, aunque, en lo que corresponde a su información interna, podrían reservarla del dominio público, pero no de sus agremiados. En este sentido, debería ser una obligación de los sindicatos hacer del conocimiento de sus agremiados la forma en que se adoptan las decisiones, el reemplazo de sus liderazgos, el manejo de los recursos, las cuotas sindicales —que no son aportaciones voluntarias— y el contenido de los contratos colectivos que establecen las condiciones en las que ellos mismos laboran. Y cuando haya recursos públicos o transferencias de instituciones oficiales, entonces la obligación de transparencia es con todo solicitante. La transparencia sindical, dice Villanueva, es importante por varias razones:

- a) Porque otorgaría poder a los trabajadores sobre el destino de sus recursos y defensa de sus intereses y los de sus familias; b) porque permitiría contar con herramientas para acotar o reducir los casos de corrupción donde pierden por igual la empresa y los trabajadores, quienes pagan esos costos; c) porque los sindicatos son personas privadas, pero no tienen datos personales en cuanto a su organización y funcionamiento, razón por la cual no hay una causal de exclusión de la apertura informativa; d) porque en el contexto nacional la in-

clusión expresa de la transparencia sindical en las leyes de acceso a la información es un asunto de interés público en analogía al caso de los partidos políticos (Villanueva, 2007).

Hasta ahora, la autonomía de los sindicatos se ha convertido en su mejor pretexto para mantenerse en la opacidad, muchas veces con la connivencia de empresarios y gobiernos, por lo que, ante intereses tan poderosos, se vuelve muy fácil perder el impulso hacia la transparencia sindical y se preservan zonas oscuras de la vida pública.

7. El otro gran ámbito que requiere transparencia es el de los partidos políticos. Hasta ahora, la supervisión de la forma en que manejan los recursos públicos ha corrido a cargo del IFF, pero de manera lenta, retrasada e incompleta, debido a que los partidos son entidades con capacidad de actuación en todo el territorio nacional que no sólo reciben recursos federales sino también estatales, lo cual complica una fiscalización a fondo. Fuera de la transparencia han quedado, por ejemplo, temas como la remuneración de sus líderes, las prerrogativas que han recibido de los estados en forma no monetaria, los padrones de militantes y el valor real de los espacios que han obtenido en medios de comunicación, por las famosas “tarifas políticas” diferenciadas. Para hacer transparentes algunos de estos aspectos, la fracción I de la “Iniciativa Chihuahua” establecía expresamente que “la información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública”. Sin embargo, en la versión aprobada se excluyó a los partidos políticos de forma explícita. Alguien podría señalar con cierta razón que, dado que en el artículo 6º ha quedado establecida la obligación de transparentar la información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal (fracción I) y de poner a disposición la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (fracción V), los partidos quedan incluidos en estas consideraciones. Es posible. Asimismo, debe reconocerse que para los partidos se ha vuelto cada vez más difícil eludir el tema de la transparencia al ser entidades de interés público y recibir recursos públicos, según se establece en el artículo 41 constitucional.²⁴ Los partidos están obligados a dar información sobre el financiamiento público, las percepciones y sueldos de

²⁴ Por ejemplo, la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que entró en vigor el 28 de mayo de 2008, ha sido la primera en incorporar a los partidos políticos locales como sujetos obligados por la ley a dar información pública a quienes la soliciten.

sus dirigentes, los padrones de su militancia, la forma como gastan los recursos que reciben y la manera en que integran sus órganos de gobierno. Empero, para algunos expertos, como Mauricio Merino, en realidad va a ser muy complicado obligar a los partidos a cumplir con estos requisitos, debido a que hay una gran disparidad en las normas y procedimientos de fiscalización en los estados, gozan de exenciones fiscales importantes que les permiten esconder recursos, no se les puede exigir que informen sobre las aportaciones de particulares y pueden transferir recursos a lo largo de las entidades del país, por lo que “al final es técnicamente imposible hacer sumas confiables” (Merino, 2007). De este modo, si realmente se desea avanzar en la transparencia de los partidos, se deberán llevar a cabo ajustes en diferentes órdenes, no sólo en las leyes de transparencia, sino también, por ejemplo, en las leyes electorales estatales, para así tender a homogeneizar las prácticas de fiscalización a partidos en las entidades del país.

En suma, éstos serían algunos de los aspectos más importantes que deben seguir a la reforma del artículo 6º constitucional con el fin de ajustar las disposiciones existentes y diseñar la normatividad adecuada. Luego de décadas de postergación, finalmente se puede decir que los pasos legales se han dado para fortalecer el derecho a la información pública y hacer más efectivos los mecanismos de transparencia. Es cierto que, hasta ahora, la transparencia y el acceso a la información pública han tenido resultados muy dispares entre los estados y en diferentes ámbitos de la Federación. Se debe recordar tan solo que, si bien en mayo de 2009 casi 30 entidades habían hecho ajustes a sus legislaciones en relación con el mandato del 6º constitucional, en varios casos los cambios han sido cosméticos (Guanajuato, Michoacán) y otros más han aprobado legislaciones con serios retrocesos (Oaxaca, Querétaro, Jalisco), o de plano ni siquiera han aprobado reforma alguna, en franca violación de lo dispuesto por los transitorios del 6º constitucional (Campeche, Tlaxcala, la propia Federación).

Con todo, sería un grave error no aprovechar este impulso y dejar a mitad del camino el proceso de reformas ya iniciado. Por sí solos, ni la transparencia ni el acceso a la información pública garantizan el buen desempeño gubernamental, disminuyen la corrupción o generan responsabilidad y rendición de cuentas. No obstante, sin ellos no es posible avanzar hacia la consecución de estos otros aspectos. Son condiciones necesarias —aunque no suficientes— para favorecer las posibilidades de una mejor deliberación pública y para darle al ciudadano una capacidad democrática fundamental:

su derecho a saber sobre lo público. Ofrecen la posibilidad de transformar al individuo en ciudadano y a los empleados públicos en servidores. Son herramientas indispensables para invertir la pirámide del poder a favor de la ciudadanía, al hacer accesibles y transparentes muchos de los aspectos del ejercicio de la autoridad que antes permanecían en la secrecía y la opacidad. La reforma al artículo 6º abre estas posibilidades. La tarea siguiente es, entonces, continuar con los cambios pendientes que eviten que en éste, como en muchos otros temas, el país quede a mitad del camino.

REFERENCIAS

- Banco Mundial, 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C., Banco Mundial-IBRD.
- Banisar, D., 2006. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, en <<http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>>.
- Cámara de Diputados, 2001. Boletín de prensa (825). México.
- Carbonell, M., 2007. Un triunfo del IFAI. *Novedades de Quintana Roo*, Sección Nacional, 16 de junio.
- Carpizo, J., y M. Carbonell, 2000. *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México, UNAM.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), 2006. *Estudio en materia de transparencia de los otros sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México.
- CIDE, 2007. *Métrica de la transparencia en México*. México, CIDE-IFAI.
- Contreras, G., 2007. México, con bajos niveles en el cumplimiento de la transparencia: BM, Once Noticias, 12 de junio.
- CRIC (Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la H. Cámara de Diputados), 1999. *La reforma de medios. Voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*. México.
- Dahl, R., 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Declaración Final de la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados. 1973. *Nuevo Orden Económico Internacional*, en <http://www.uruguayeduca.edu.uy/historia/clases/clase04/c04_mov_no_al.html>, consultado el 8 de junio de 2008.
- Desantes Guanter, J.M., 1977. *Fundamentos del derecho a la información*. Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros.
- Diario de México*, 2007. Inconveniente que el IFAI vigile a todos los órganos del Estado. Sección Nacional, 18 de septiembre.

- Diario Oficial de la Federación*, 2007. Decreto de la adición al artículo sexto constitucional. México, Secretaría de Gobernación, 20 de julio.
- Diario Olmeca*, 2007. Habrá transparencia en los estados. Sección Nacional, 12 de junio.
- Doty, P., 2002. Freedom of information in the United States: Historical foundations and current trends, en E. Villanueva, *Derecho mexicano a la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*. México, Oxford University Press.
- Escobedo, J.F., 2001. Derecho a la información pública, ¿para qué y cómo?, *Revista Iberoamericana de Comunicación* (1): 35-44.
- Escobedo, J.F., 2004. Entrevista personal en la Universidad Iberoamericana. México, marzo.
- Excélsior*, 2008. PRD quiere más autonomía en IFAI, 12 de agosto.
- Fernández Christlieb, F., 1982. *Los medios de difusión en México*. México, Juan Pablos.
- Fox, J., L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez, 2007. *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México, Fundar-Woodrow Wilson Center.
- González, L., 2006. Cumplen estándares internacionales de transparencia sólo cinco estados, *El Economista*, sección Política y Sociedad, 24 de noviembre.
- Guerrero, E., 2002. *La luz en busca del cristal: hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México*. México, Instituto Federal Electoral.
- Guerrero, M.A., 2002. *The Political Openness of the Broadcast Media in Mexico: The Predominance of Economic and Entrepreneurial Interests*. Tesis de doctorado. Florencia, Departamento de Ciencia Política y Social, Instituto Europeo Universitario.
- Guerrero, M.A., 2004. *México: la paradoja de su democracia*. México, Universidad Iberoamericana.
- Gutmann, A., y D. Thompson, 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Harvard University Press.
- IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), 2007. *Cuarto Informe de Labores*. México.
- IFAI, 2008. *Leyes de transparencia y acceso a la información*, en <<http://207.249.2.215/Vinculacion/directorio>>. Consultado el 8 de junio.
- IFAI, 2009. *Solicitudes recibidas, respuestas, consultas al portal de Obligaciones de Transparencia y Recursos presentadas al 28/05/2009*, en <www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/gobierno/&a=stats.xls>, consultado el 4 de junio.
- Kaufmann, D., 2002. *Transparency, Incentives, and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance*. Background Paper for Qinghua University-Carnegie Conference on Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies. Beijing, Banco Mundial, en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/qinghua_paper.pdf>, consultado el 8 de junio de 2008.
- Kurland, P.B., y R. Lerner (eds.), 1987. *The Founder's Constitution*, vol. 1, *Epilogue: Securing the Republic*. Chicago, The University of Chicago Press.

- La Crónica de Hoy*, 2007. Respaldan constitucionalidad de la Ley de Transparencia, 18 de julio.
- IFTAIPG, 2006. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en <www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/ley_iftaipg2002.htm> y en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/244.doc>.
- Linz, J., 1975. Totalitarian and authoritarian regimes, en El. Greenstein y N.W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3. Reading, Addison-Wesley.
- López-Ayllón, S., 2000. El derecho a la información como derecho fundamental, en J. Carpizo y M. Carbonell (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México, UNAM.
- López Presa, J.O., 1998. Corrupción y cambio. México, Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, A., 2007. Transparencia y acceso a la información pública en México, en *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, en <<http://www.reforma.gov.do/Archivos/Documentos/IFAI/Alonso%20LJAMBIO.pdf>>.
- Marván Laborde, M., 2003. Un nuevo instrumento para ejercer el derecho de acceso a la información, en *Para leer sobre transparencia*, boletín electrónico de la Secretaría de la Función Pública (13), en <<http://www.funcionpublica.gob.mx/eg/eg13/1.html>>.
- McBride, S., et al., 1987. *Un solo mundo. Voces múltiples*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mejía Barquera, F., 1989. *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*. México, Fundación Manuel Buendía.
- Merino, M., 1996. De la lealtad individual a la responsabilidad pública, *Revista JAPEM* (31).
- Merino, M., 2007. Transparencia, ¿para todos?, *El Universal*, sección Opinión, 13 de junio. Portal de Obligaciones de Transparencia de las Instituciones de la Administración Pública Federal, en <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/programaSubsidio.do?method=buscar&_idDependencia=11112>.
- Presidencia de la República, 1988. Discurso pronunciado por José López Portillo en el Día de la Libertad de Prensa, 6 de junio de 1978, en *Los presidentes de México: discursos políticos 1910-1988*, t. V. México, Presidencia de la República-El Colegio de México.
- Presidencia de la República, 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México.
- Proceso*, 1981. El anteproyecto de ley sobre el derecho a la información. Democracia controlada en prensa, radio, televisión, cine, teatro, publicidad, libros, discos, espectáculos (256). 28 de septiembre.
- Relyea, H., 1987. Public access through the Freedom of Information and Privacy Acts, en P. Herson y Ch. McClure (eds.), *Federal Information Policies in the 1980s: Conflicts and Issues*. Norwood, Ablex.
- Robles, L., 2007. Van por ley para transparentar sindicatos, *Excelsior*, sección Nacional, 10 de octubre.

- Saúl, L., 2007a. ¿Cuánto cuesta la información pública?, *El Universal*, 4 de julio.
- Saúl, L., 2007b. De 10 mil quejas sólo se ha castigado a 14 funcionarios, *El Universal*, 6 de julio.
- Saúl, L., 2007c. Dependencias usan truco para frenar la transparencia, *El Universal*, 17 de diciembre.
- Saúl, L., 2007d. Firman legisladores y académicos Declaratoria de Santa Fe a favor de la transparencia, *El Universal*, sección México, 31 de enero.
- Tanzi, V., 1998. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures, *IMF Working Paper* WP/98/63 45 (4).
- TIBP-DID (The International Budget Project, Department for International Development), 2007. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007*. México y Lima, Fundar-Universidad del Pacífico.
- Transparencia Internacional, 2003. *Corruption and Perceptions Index*, en <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>, consultado el 8 de junio de 2008.
- Ugalde, L.C., 2002. *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México, Instituto Federal Electoral.
- UNESCO, 1976. Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación de América Latina y el Caribe, *Nueva Sociedad* (25): 116-139, en <http://www.unesco.org/upload/articulos/251_1.pdf>.
- UNESCO, 1978. *Declaración sobre principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra*. París, en <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/d_media_sp.htm>.
- Unomásuno, 2007. Detecta IFAI prácticas de funcionarios para negar información. Sección Nacional, 11 de noviembre.
- Velasco, E., 2007a. La iniciativa Chihuahua limita el acceso a la información: IFAI, *La Jornada*, sección Política, 8 de enero.
- Velasco, E., 2007b. Aún no es 'el momento adecuado' para independizar al IFAI: Lujambio, *La Jornada*, sección Política, 15 de enero.
- Velasco, E., 2007c. Dependencias se vuelven más hábiles para negar solicitudes de información, *La Jornada*, 11 de junio.
- Viayra, M., y M. Sánchez, 2007. Respaldan SFP y 32 contralores abrir candados a la información, *La Crónica de Hoy*, sección Nacional, 28 de febrero.
- Villanueva, E., 2000. *Derecho mexicano a la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*. México, Oxford University Press.
- Villanueva, E., 2002. *Derecho comparado de la información*, 2ª ed. México, Universidad Iberoamericana-Miguel Ángel Porrúa-Fundación Konrad Adenauer.
- Villanueva, E., 2007. Transparencia sindical, *Por Estol*, sección Nacional, 20 de abril.

TERCERA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA
O AUTÓNOMA, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

8
PEMEX Y LA POLÍTICA PETROLERA:
LOS RETOS HACIA EL FUTURO

*Isabelle Rousseau**

CONTENIDO

Introducción	304
La formación de la industria petrolera	307
Desde la nacionalización hasta los años noventa, 307; La reorganización del sector con el auspicio de los economistas, 311	
Pemex y la política petrolera en el siglo xxi	317
Los factores que determinan la política petrolera, 317; Los desafíos actuales, 320	
La reforma petrolera: ¿qué augurios hay para el porvenir de Pemex y de la industria petrolera?	327
El petróleo a debate, 327; Las propuestas para reformar Pemex, 329; La reforma petrolera, sus aportaciones y limitantes, 335	
Conclusión	338
Referencias	340

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <irouss@colmex.mx>.

INTRODUCCIÓN

Desde el descubrimiento y la explotación comercial del primer yacimiento nacional, a principios del siglo xx, el petróleo ha desempeñado un papel importante en la vida económica, social y política del país. Al iniciarse el siglo xxi, sigue teniendo un papel estratégico. Las finanzas públicas dependen en gran parte de la participación de la renta petrolera (37% en promedio de los ingresos fiscales federales proviene de los derechos e impuestos que paga Pemex). Con esta aportación, la empresa estatal —Petróleos Mexicanos— cumple indirectamente su misión social. Una parte de los ingresos que entrega al fisco se destina a la construcción de escuelas, hospitales y carreteras, así como a programas de combate a la pobreza extrema. No en balde la renta petrolera es objeto de peleas arduas entre gobernadores y autoridades municipales. Además, el petróleo continúa representando la primera fuente de divisas al país (antes que las remesas), aun cuando el peso de las exportaciones petroleras haya disminuido de manera notable en la balanza comercial.¹ Finalmente, sigue siendo un sector fundamental para la política industrial del país: produce y provee energía primaria y bienes estratégicos al país, además de ser un demandante importante de insumos y servicios.

Esta posición clave explica las consideraciones especiales que le atribuye la Carta Magna del país. El artículo 27 de la Constitución mexicana otorga un papel estratégico a los energéticos: reivindica para la nación la propiedad de los recursos del subsuelo y entrega a Pemex el control de toda la cadena productiva (desde la extracción hasta la comercialización, pasando por la industrialización).²

Sin embargo, desde hace unos años, Pemex y la industria de los hidrocarburos están enfrentando una situación verdaderamente crítica. De seguir así, no es descabellado pensar que en menos de 10 años el país se vuelva importador neto de crudo.

Los datos que ofrecen los anuarios estadísticos de Pemex sobre su rendimiento señalan una situación paradójica.

¹ En 1982 el ingreso de divisas por concepto de exportación petrolera representó 75% del total. Pero, a partir de la gestión de De la Madrid, su importancia ha ido disminuyendo paulatinamente: en 1989 representó todavía 35%, mientras que en la actualidad representa 12 por ciento.

² Modificaciones a las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional han abierto parcialmente algunos segmentos de la transformación industrial a la inversión privada.

Por un lado, la paraestatal es todavía una compañía importante: conserva el tercer lugar mundial —entre las compañías petroleras— en cuanto a la producción de petróleo. En 2006 producía 3.3 millones de barriles por día y el valor de las exportaciones representaba 35 000 millones de dólares. En este sentido, Pemex es una máquina impresionante para “hacer” dinero. En 2005, *antes* de impuestos, intereses, pago de derechos y amortizaciones (EBITDA),³ su rendimiento fue superior a 55 000 millones de dólares —es decir, superior en una tercera parte al de la compañía inglesa British Petroleum (BP) e inferior solamente al de Exxon Mobil.

Sin embargo, el balance que ofrece la empresa en términos de exploración y producción de hidrocarburos, así como de petrolíferos y gas natural, es preocupante. Las reservas probadas de hidrocarburos disminuyen de manera muy acelerada (dan para 9.2 años, al ritmo de producción actual). Además, la tasa de reposición (3p) es muy baja. Según datos y declaraciones oficiales de Pemex, durante el sexenio foxista el promedio fue de 40%, cuando en el ámbito internacional suele ser mayor a 90%. El declive del megayacimiento de Cantarell ha sido más rápido de lo que se estimaba, por el ritmo de producción al que ha estado impuesto. Esto es grave si se considera que, todavía en 2005, Cantarell participaba con 60% de la producción nacional de crudo y que, por otra parte, no ha habido descubrimientos importantes desde hace más de 25 años. Si bien los campos de Ku Maaloob Zaap, del litoral de Tabasco y el de Paleocanal de Chicontepec —tres activos que pueden considerarse relativamente jóvenes todavía— compensan parcialmente las pérdidas de Cantarell (una disminución de 243 000 barriles por día, en promedio), no logran sin embargo remplazarlas en su totalidad. Además, Ku Maaloob Zaap empezará pronto (2010) su declive.⁴ Esto se traduce en una reducción del volumen de exportación de 170 000 barriles por día, tomando en cuenta que, además, el volumen enviado a maquila y el que está siendo procesado en plantas petroquímicas han crecido últimamente (Lajous, 2007: 8).

Por otro lado, México se ha vuelto un país importador neto de productos refinados (en 2006, el monto de las importaciones se elevó a 10 000 millones de dólares por año), un importador neto de productos petroquímicos (en 2006, 7 000 millones de dólares) y la producción de gas natural

³ Sigla del indicador financiero en inglés *Earnings before Interests, Tax, Depreciation, and Amortization*.

⁴ La compensación se hace con un incremento de 118 000 barriles diarios en Ku Maaloob Zaap y de 75 000 en el resto del país.

sigue siendo insuficiente en relación con la demanda, a pesar del esfuerzo notable que las administraciones recientes han realizado y de sus logros parciales. En otros términos, el balance entre demanda y oferta para los próximos años demuestra que el déficit va a crecer si no se toman decisiones muy pronto.

Más preocupante todavía fue el reconocimiento oficial, en 2006, por las autoridades de Pemex de que la compañía se encontraba en quiebra técnica: el monto de sus pasivos superaba en 3% el valor de sus activos. Su patrimonio se volvió negativo en 2005 (-2 521 millones de dólares). Si bien es cierto que el flujo de dinero sigue siendo impresionante —y es un indicador clave—, este anuncio no deja de subrayar la magnitud de los problemas que viven la empresa y la industria hoy día.

En el ámbito internacional, el mercado petrolero ha dejado de estar dominado por los compradores para verse nuevamente liderado por los vendedores, fenómeno que ha sido acompañado por un alza extraordinaria de precios, de corto y largo plazos. Por otro lado, dada la poca capacidad excedente a lo largo de toda la cadena de valor de la industria, se han ampliado los márgenes de refinación, causa de la creciente diferencia de precios entre crudos ligeros y pesados. En este entorno, Norteamérica —el mercado de mayor relevancia para México— enfrenta un déficit estructural, tanto en gas natural como en productos petrolíferos; esto contribuye al deterioro de los términos del intercambio del crudo pesado mexicano por estos combustibles (Lajous, 2006: 1). Además, varios factores alimentan una gran incertidumbre: la preocupación creciente por la seguridad del suministro de petróleo y gas natural en los países consumidores; la rigidez de la oferta petrolera; la reorientación de los flujos comerciales hacia los países asiáticos (China e India) que, debido a su extraordinario crecimiento económico, acaban de integrarse al mercado petrolero internacional; los riesgos geopolíticos por la inestabilidad en el Medio Oriente y las condiciones políticas internas en otros países. Estos factores, aunados al declive de las exportaciones mexicanas, implican que el gobierno estadounidense esté tentado a presionar a México para que modifique sus arreglos institucionales y abra rápidamente el sector a la inversión extranjera.

Frente a un entorno nacional e internacional tan complejo, ¿cuáles son los desafíos que Pemex va a tener que enfrentar y resolver en los próximos años para que el país pueda encarar el futuro con optimismo?

Con el fin de responder a tal interrogante, analizaremos las deficiencias y sus causas. Luego, presentaremos los siete paquetes de iniciativas de re-

forma aprobados por una amplia mayoría de votos en ambas cámaras el 8 de octubre de 2008. Nos preguntaremos cuáles son sus aportaciones, pero también sus limitantes en relación con el buen desempeño del sector.

Empezaremos por recordar, de manera breve, las diversas etapas por las que ha atravesado la política de hidrocarburos del país.

LA FORMACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Desde la nacionalización hasta los años noventa

Petróleos Mexicanos fue creada por decreto presidencial el 7 de junio de 1938; desde esta fecha, funge como una empresa descentralizada del gobierno federal, con carácter técnico, industrial y comercial, y con personalidad jurídica y patrimonio propios (Pemex, 1988: 23-25). Por ley, debe dedicarse a administrar, aprovechar, transformar, comercializar y conservar un recurso no renovable, de interés para la soberanía nacional y de gran trascendencia en la estructura económica del país.

De manera sintética podemos decir que Pemex ha atravesado por tres grandes momentos: de 1938 a mediados de los años setenta, el sector petrolero fue uno de los pilares fundamentales de la industrialización del país. Bajo el lema “Al servicio de la Patria”, la compañía estatal tuvo que aportar energía barata y autosuficiencia energética al país. En muchos aspectos, Pemex cumplió su misión: durante más de 30 años logró abastecer el mercado nacional con una energía de bajo costo, propiciando así el desarrollo industrial de algunos sectores clave de la economía: la agricultura con los fertilizantes (amoniaco), así como el transporte y ramas enteras de la industria (cemento, vidrio, siderurgia, etc.). La necesidad de controlar este sector se impuso. Por un lado, Pemex se transformó en un monopolio del Estado dos años después de su creación —el 9 de noviembre de 1940—, con la reforma al artículo 27 constitucional. A partir de allí, el papel económico, social y fiscal de la empresa nacional va a predominar sobre su función industrial y comercial. Paralelamente, Pemex contribuirá a la elaboración y el mantenimiento del pacto social conducido por el régimen priista; las prebendas faraónicas que se otorgaron al sindicato lo atestiguan. Sin duda, a pesar del gran escepticismo que existía en el mundo sobre la capacidad de México para construir una industria petrolera, Pemex se ha desempeñado con mucho éxito. Ha sido base y motivo de un gran orgullo nacional.

Sin embargo, la política que se implementó tuvo costos muy elevados. Al ser Pemex un monopolio del Estado que actuaba en un mercado nacional, cerrado y protegido, los precios emanaban de una decisión política que no reflejaba los precios vigentes en el mercado internacional. Se redujo progresivamente la capacidad de autofinanciamiento de la empresa, por falta de una recuperación sobre el préstamo —en nombre del nacionalismo— o de la productividad —en nombre del papel social de Pemex— se restringieron los gastos de mantenimiento, importación, refacciones o inversiones no productivas a corto plazo (fue notoria la insuficiencia en exploración) (Rousseau, 2007). A principios de los años setenta, la empresa llegó a un límite crítico: por primera vez, México tuvo que importar petróleo, en el momento preciso del primer choque petrolero, cuando los precios del crudo se elevaron de una manera estratosférica (Vanneph, 1997: segunda parte).

A partir de 1977, la política petrolera mexicana dio un giro. Después de haber sido el sustento del despegue económico e industrial del país, el petróleo se convirtió en la garantía del crédito internacional y el soporte de un sistema político agotado. Al coincidir dos fenómenos —el descubrimiento de campos gigantes y supergigantes en las cuencas del sureste (primero en los campos del mesozoico de Chiapas y Tabasco y, luego, a finales de los años setenta, en la Sonda de Campeche) y niveles récord en el precio del barril de crudo—, la economía se “petrolizó”, es decir, se orilló hacia la exportación masiva de crudo. Este cambio se fundó en dos creencias: primero, se pensó que el primer choque petrolero induciría a buscar nuevas fuentes de energía que pronto sustituirían al crudo, por lo que era adecuado “aprovechar la coyuntura”; segundo, se estimaba que el precio del barril seguiría a la alza, de manera exponencial y constante.³ Esta bonanza petrolera fue una extraordinaria palanca para que el gobierno de López Portillo desarrollara y transformara notablemente la magnitud y la relevancia de la industria petrolera, convirtiéndola en detonante del dinamismo económico nacional. Pemex vivió un gran proceso de actualización tecnológica: elevó considerablemente su plataforma de producción (de 156 586 barriles diarios de petróleo crudo en 1970 a 2 750 000 en 1982, gracias al descubrimiento de la Sonda de Campeche y del megayacimiento de Cantarell, el

³ Se obtuvieron en promedio 50 000 millones de dólares por concepto de exportación de crudo entre 1975 y 1982; de esta cantidad, 16 000 millones de dólares se recaudaron tan solo en 1982.

segundo o tercero más importante en el mundo). Logró asimismo incrementar de manera significativa la producción de gas natural (de poco más de 18 000 millones de metros cúbicos a 44 000 millones en 1982), reanudar las exportaciones de petróleo a partir de 1976 (ese año se vendieron 34.5 millones de barriles) y, por último, elevar el volumen de sus reservas probadas, de 7 000 millones de barriles en 1976 a poco más de 70 000 millones en 1982 (Morales y Vargas, 1986). Indudablemente, el auge petrolero estuvo acompañado por un crecimiento impresionante de los indicadores económicos y sociales.⁶ Sin embargo, al mismo tiempo el petróleo se convirtió en un instrumento de financiamiento, como garantía de los préstamos internacionales. Esto permitió a Pemex y al país endeudarse de manera excepcional, provocando un gran desorden financiero y monetario.⁷

En esta economía prendida con alfileres, la crisis estalló cuando, simultáneamente, cayó el precio del petróleo y se elevaron las tasas de interés. En 1982, con una deuda enorme (100 000 millones de dólares como deuda pública externa), México se encontraba al borde de la bancarrota.⁸ El diagnóstico que emitió la nueva administración encabezada por Miguel de la Madrid (1982-1988) fue severo: la crisis era producto de una política económica errónea que había fomentado desequilibrios en los sectores público y externo, además de distorsionar el desarrollo tanto del sistema financiero y del mercado de bienes como de los factores productivos. Al considerar que era anacrónico, inviable y económicamente ineficaz continuar con el proteccionismo de la planta productiva y con un sector público que fungía

⁶ El PIB creció 50% entre 1975 y 1981, con una progresión anual mayor a 8% durante cinco años consecutivos, mientras que el empleo aumentó 4.7% por año entre 1976 y 1981, se generalizaron las subvenciones, se elevó el salario mínimo, etc. La euforia resultante de la expansión llevó a la construcción de grandes obras públicas y realizaciones sociales (escuelas, hospitales, universidades) para demostrar a la población que estaba asociada a la prosperidad.

⁷ La deuda del país pasó de 24 000 millones de dólares en 1976 a 73 000 millones en 1981. El déficit de la balanza comercial subió de 2 700 a 12 500 millones de dólares entre 1976 y 1981; la inflación se elevó al igual que las inversiones especulativas, mientras que el peso estaba sobrevaluado y la balanza en cuentas corrientes mostraba un déficit notable (de 2 a 4.6% en 1981). De manera colateral, el auge fue acompañado por una corrupción desmedida en Pemex, lo cual propició la cultura del dinero fácil, así como la salida de dinero, vía turismo, compra de bienes importados y fuga de capitales.

⁸ Las estadísticas de 1982 revelan la profunda recesión en la cual cayó el país: el PIB registraba una tasa de crecimiento negativa de 0.2%, la inflación había alcanzado 100%, mientras que el desempleo había duplicado sus cifras.

como eje del dinamismo económico, ese gobierno llevó a cabo cambios radicales en aras de vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar las transformaciones estructurales para lograr un desarrollo sostenido y sin inflación. Decidió fomentar las exportaciones no petroleras y se esforzó en construir un “Nuevo Pemex”, sometiendo a la empresa a un riguroso ajuste económico. Sin duda, la estructura financiera de Pemex mejoró considerablemente; sin embargo, esta orientación —abocarse a reordenar las finanzas del complejo petrolero con base en una fuerte reducción presupuestal— afectó la capacidad de la empresa para atender los requerimientos futuros de energía e insumos básicos a mediano y largo plazos.⁹ Es cierto que, paralelamente, se impulsó un programa de sustitución de importaciones con el fin de ahorrar un monto sustancial de divisas y se buscó reestructurar el plazo de la deuda externa, comprometida en su mayoría a corto plazo.¹⁰ No obstante, el ingreso de divisas obtenido por las exportaciones de crudo fue duramente afectado por la disminución en el volumen de exportación y también por la drástica caída de los precios internacionales. Además, mientras se reducía de manera significativa la rentabilidad operativa de Pemex, este organismo fue sujeto a una carga fiscal cada vez mayor para financiar el pago de la deuda externa y el gasto público. La deuda llegó a representar casi 80% de los ingresos por ventas.

Los gobiernos subsecuentes consolidaron los principios que sustentaron esta reorientación, buscando también atacar la reducción operativa de la paraestatal. Se abocaron a transformarla en una empresa orientada hacia la productividad, la rentabilidad y el desempeño, con intenciones más o menos lejanas de privatización y con un sesgo hacia la internacionalización. Obviamente, este último giro significaba que Pemex se alejaba de su función histórica, social y simbólica.

⁹ En términos reales, la inversión total en la industria petrolera se comprimió a tal extremo que, en 1989, representó la cuarta parte de la realizada en 1981; afectó en primer lugar a la rama de producción primaria (se redujo hasta sólo 19% del nivel alcanzado en 1981). Además, llegaron a paralizar las cadenas productivas en la transformación industrial.

¹⁰ Para sanear las finanzas de Pemex se revisaron a la alza los precios y se redujeron los subsidios para sujetar la demanda interna de energéticos y disminuir la brecha con respecto a los precios internacionales. Se buscó también atacar los cuellos de botella en la infraestructura para almacenar y transportar los hidrocarburos. Asimismo, se trató de frenar la corrupción desbordante que había corroído la paraestatal. Se logró disminuir el componente de insumos importados, de 60% en 1982 a 15% en 1985. Su monto se redujo de 19 200 millones de dólares en 1982 a 15 700 en 1985.

La reorganización del sector con el auspicio de los economistas

Las políticas de reordenamiento de las finanzas y la reconsideración de las características del sector energético —en particular de los hidrocarburos— no fueron una excepción mexicana. Por una doble razón, en toda América Latina este sector fue sometido a cambios fuertes. Por un lado, según las prescripciones del “consenso de Washington”, la desregulación era necesaria, pues no sólo garantizaría una mejor explotación de los recursos, sino que también disminuiría el endeudamiento de los gobiernos nacionales; además, la energía era considerada como una de las principales fuentes de la deuda pública. Por otro, la profunda mutación de la industria petrolera mundial —nuevas formas de competitividad, multiplicación de las incertidumbres y de los riesgos, nuevas tecnologías y nuevos rumbos en geopolítica— modificaron las condiciones de la oferta y demanda de hidrocarburos.

En este contexto, la transformación de las compañías petroleras públicas se impuso. Sin embargo, las políticas adoptadas no fueron similares en todos los países. Algunos (Argentina y Bolivia) privatizaron sus empresas; otros conservaron su empresa estatal, abriendo al capital privado sólo algunos segmentos de la industria (Brasil, Venezuela). Por su parte, México optó por preservar tanto el estatuto público de la empresa como el monopolio, buscando, por otro lado, establecer un marco institucional propicio a un ámbito de mercado. Según Ángel de la Vega (1999), los reformadores distinguieron privatización jurídica y privatización económica. Se trataba de conservar las formas jurídicas de la propiedad pública, mezclándolas con criterios de gestión favoreciendo las relaciones de mercado (De la Vega, 1999: 377). Se buscó, antes que todo, encontrar una modalidad organizacional que privilegiara los criterios económicos sobre los políticos en la gestión empresarial (transparentar las cuentas y las acciones de Pemex, maximizar los beneficios, fomentar una mayor calidad en la producción, volverla competitiva en el ámbito internacional, etc.).¹¹ Además, a principios de los años noventa (1990-1992) el equipo salinista se preparaba para negociar un tratado de libre comercio con los dos vecinos del norte: Canadá y Estados Unidos. Como es obvio, la reorganización del sector petrolero, en julio de 1992, tuvo también como trasfondo esas negociaciones.

¹¹ Se trataba de acabar con la politización indebida de la empresa, que la llevaba a ser “autoridad en Tabasco”, o bien a “colocar diputados, senadores, gobernadores”, etc. Tajous, 2002.

Fundada en un criterio propiamente económico —la maximización de la renta petrolera—, esta reorganización se empeñó en focalizar a Pemex en el *core business* (la exploración y la producción de crudo), en detrimento de las actividades de transformación de los hidrocarburos o ciertos servicios ligados al gas natural. Se trataba de preservar el monopolio de Pemex en la producción primaria (*upstream*) y abrir la transformación industrial (*downstream*) a la inversión privada, nacional o internacional. En opinión de los reformadores, esta estrategia permitiría a la paraestatal deshacerse de áreas ajenas a la industria petrolera. De esta manera, la empresa de construcción, el Instituto de Ingeniería y otras actividades de servicios y de logística se subcontrataron a compañías privadas (en particular, estadounidenses) y también las compras gubernamentales a partir de cierto umbral (que competen a Pemex) se liberalizaron con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si bien se trataba de una privatización parcial de las actividades periféricas, era una medida dotada de un valor estratégico y político muy diferente a aquella que hubiese consistido en vender todo o parte de los activos centrales. Esta liberalización del sector petrolero acompaña la firma del TLCAN;¹² otras medidas —comercio internacional de gas natural, apertura del segmento de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural y venta de la petroquímica secundaria— serán aplicadas durante el sexenio siguiente.¹³

La reforma de 1992, que dividió a Pemex en un corporativo y cuatro subsidiarias, e introdujo una gestión en líneas de negocio, buscó descentralizar el poder de una empresa gigante organizada de manera vertical. Asignó a cada subsidiaria responsabilidades propias (en lo financiero, patrimonial, jurídico, etc.).¹⁴ Esta división buscaba también identificar y separar las entidades funcionales de las deficitarias.¹⁵ La reestructuración de la paraestatal se asentó en la Ley Orgánica de Pemex y organismos subsidiarios de julio de 1992, lo cual dificultaría cambios futuros (figura 8.1).

Una serie de medidas acompañaron esta reestructuración para simular la formación de un mercado: la fijación de los precios del crudo con base

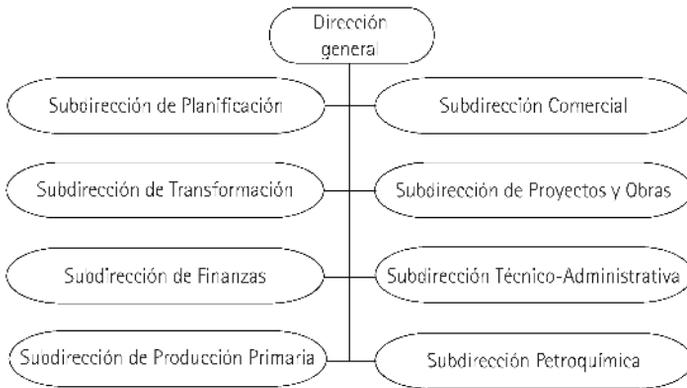
¹² También se permite el comercio exterior de electricidad y la generación en cantidad restringida de dicho fluido por particulares.

¹³ En realidad, la venta de la petroquímica secundaria no prosperó.

¹⁴ Cada una posee su propio consejo de administración; la coordinación está asegurada por una división corporativa estratégica que supervisa las actividades de las subsidiarias y posee su propio consejo de directores.

¹⁵ La estructura vertical de la industria no permitía efectuar tal balance.

Estructura antes de 1992



Pemex a partir de la reestructuración de 1992

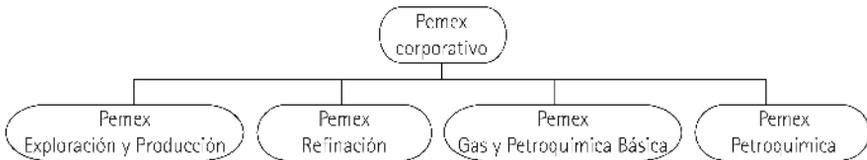


Figura 8.1. Las estructuras de Pemex antes y después de 1992.

en los “costos de oportunidad” a fin de eliminar los subsidios gubernamentales, el diseño de un sistema de regulación para alentar la competencia (al introducir reglas claras y transparentes) con la creación de un conjunto de leyes, reglamentos y nuevas instituciones —la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), la Comisión Federal de Competencia (CFC) en el ámbito general y la Comisión Reguladora de Energía (CRE)— para propiciar la apertura parcial del gas natural.¹⁶ Además, se estableció el precio del gas natural en referencia con el mercado del sur de Texas (el *Houston Ship Channel*).¹⁷

¹⁶ A partir de 1995, la CRE se puso como meta adecuar la industria del gas natural (y de la electricidad) a los imperativos del mercado: asegurar mayor competencia, ofrecer mejores servicios, promover la utilización de combustibles propios y, sobre todo, proteger las inversiones privadas de las posibles arbitrariedades de Pemex o del gobierno (eliminando las prácticas monopólicas).

¹⁷ Los precios del mercado estadounidense —uno de los mercados de gas más competitivos en el mundo— serán el *benchmark* para ajustar el precio en México.

Esta reorganización buscaba abrir la transformación industrial (*downstream*) de los hidrocarburos a la inversión privada y, en el caso de la petroquímica, privatizarla, por considerar que esta rama industrial no integraba la industria petrolera y que, además, era deficitaria.

Paralelamente, se alentó la internacionalización de la industria, al crear una empresa pública dotada de una personalidad jurídica propia (Pemex Comercio Internacional, S.A. de C.V. o PCI) para comercializar los productos petroleros en el mercado internacional y afrontar los desafíos ligados a la volatilidad del mercado petrolero internacional.¹⁸

Esta reforma administrativa respondió a criterios económicos: poner en orden las cuentas de la empresa sin tocar el papel fiscal y social de Pemex; promover la transparencia de los subsidios, obligando a cada subsidiaria a responsabilizarse por sus bienes y acciones y evitando proteger a entidades ineficaces, y establecer un entorno de mercado (costo de oportunidad, precios y tarifas acordes con precios internacionales, etc.). Asimismo, la idea de competitividad vino a ser el referente principal: en una situación de competencia, cada línea de negocio tendría que maximizar sus beneficios.

Comulgando con una visión de corte más empresarial, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) quiso remodelar, sin mucho éxito, esta nueva organización.

Pemex con un enfoque empresarial

A partir de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox quiso reorientar la dirección y la organización de la paraestatal de acuerdo con preceptos más empresariales. Nombró a la cabeza de Pemex al entonces director de Dupont-México, Raúl Muñoz Leos, e intentó, sin éxito, integrar en el Consejo de Administración de la paraestatal a cuatro de los más importantes empresarios del sector privado. En consecuencia, el perfil del alto personal de la empresa se modificó: hombres de confianza de Muñoz Leos —o bien del presidente

Paralelamente, los comisionados construyeron una metodología para determinar las tarifas máximas de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución. Este nuevo marco debía permitir el libre comercio en el ámbito internacional del gas natural.

¹⁸ Constituida según la modalidad de una sociedad anónima de capital variable en la que Pemex participa con 85% del capital social, el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) con 7.5% y Nacional Financiera (Nafin) con 7.5 por ciento.

Vicente Fox—, muchos de los cuales habían tenido una larga y exitosa experiencia en el sector privado, “con la misión de bajar los costos y aumentar la productividad de la compañía que les tocaba dirigir” (Muñoz, 2006).

Con este ánimo, Muñoz Leos se empeñó en corregir lo que para él constituían las deficiencias mayores de la empresa. Al ser, en su opinión, los recursos humanos la mayor riqueza de una empresa, buscó consolidar una verdadera cultura empresarial. Sin embargo, las recetas de la “Nueva Gestión Pública” que Pemex tuvo que aplicar por medio del programa “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”, diseñado en la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, que dependía de la Presidencia de la República, no estuvieron a la altura de las expectativas.¹⁹ Por otro lado, consciente de que ninguna reforma podría gestarse sin la anuencia del poderoso sindicato petrolero, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), Muñoz Leos y su equipo intentaron acercarse a él, sin mucho éxito. Afiliados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y comulgando con el ideal revolucionario, los líderes sindicales desconfiaban de estos nuevos dirigentes que provenían del Partido Acción Nacional (PAN), un partido que tiende a ser católico y cercano a Estados Unidos y a los hombres de negocios. Pero, más que todo, pesaba sobre el sindicato la amenaza del *Pemexgate*.²⁰ Los errores que cometió el gobierno de Fox con este asunto delicado reforzaron la desconfianza que el sindicato tenía hacia la dirección de Pemex. En respuesta, trabó los intentos de reforma y debilitó a Muñoz Leos, quién tuvo que renunciar en noviembre de 2004.

A pesar de sus críticas a la reorganización que dividió a Pemex en 1992, este gobierno no logró imponer su punto de vista. En efecto, según los nuevos dirigentes, esta división menosprecia la importancia de la cadena de valor de la industria, beneficiando solamente al proveedor (Pemex Exploración y Producción, PEP), en detrimento de las otras subsidiarias. Fomenta, asimismo, la descoordinación en el trabajo: cada subsidiaria se empeña en maximizar sus ventajas comparativas y sus beneficios, lo cual afecta a la empresa; además, el corporativo carece de la capacidad de acción necesaria para desempeñarse como un verdadero coordinador. No obstan-

¹⁹ El Corporativo de Innovación y Competencia, a cargo de Othón Canales, fue un buen ejemplo de estos intentos.

²⁰ Acusado de haber financiado ilegalmente la campaña electoral del candidato priista, Francisco Labasúda Ochoa, el sindicato estaba públicamente desacreditado y algunos de sus líderes estaban siendo enjuiciados.

te, este gobierno nunca logró reintegrar administrativamente a las cuatro subsidiarias bajo el mando de una fuerte dirección corporativa.

Tampoco logró vincular de mejor manera los recursos petroleros con el desarrollo de la industria nacional.²¹ No pudo cumplir los objetivos del Programa Sectorial de Energía 2001-2006, en términos de petrolíferos y petroquímicos: cubrir las necesidades internas y dejar de importar petrolíferos (gas LP, gasolinas, diesel y combustóleo) y petroquímicos, ni pudo concretar el tan anunciado Proyecto Fénix, presentado a finales de 2002 por el director general de la paraestatal y el director general de Pemex Petroquímica (Rafael Beverido), y que murió antes de haber nacido, sin que mediaran explicaciones al respecto.²² Ni siquiera cumplió con la promesa del inicio del sexenio: otorgar un papel más importante a las compañías privadas nacionales en el sector de la construcción y de los bienes de capital.²³ Los contratos de servicios múltiples (CSM) lo ejemplifican. Por el tamaño de las inversiones requeridas, se descarta la participación de las compañías nacionales. Pero, por razones distintas, tampoco fueron esquemas atractivos para las *Majors*.

La profunda reforma petrolera anunciada de manera reiterada a lo largo del sexenio nunca vio la luz. Se llegó a duras penas —y solamente en el ocaso del sexenio (otoño de 2005)— a conseguir que las diversas fuerzas políticas consensuaran una carga fiscal menor para la empresa. Sin embargo, esta reforma no logró modificar de manera fundamental la relación de dependencia de Hacienda con las aportaciones de Pemex.

En otros términos, el sexenio transcurrió sin que se tomaran decisiones de importancia para el beneficio de Pemex. Sin embargo, los anuncios de cambios —sobre todo si no se concretan— tuvieron consecuencias: emitieron mensajes negativos hacia los demás sectores (en particular, los inversionistas y los industriales), debilitando las relaciones económicas y la credi-

²¹ La refinación del petróleo y la petroquímica proporcionan un margen de utilidad importante al dar valor agregado al petróleo. Además, fortalecen la economía nacional al producir insumos básicos para la industria y la sociedad.

²² Se trataba de construir dos nuevos complejos petroquímicos de gran tamaño y clase mundial: uno en Coatzacoalcos (Veracruz) y otro en Altamira (Tamaulipas). Este proyecto se iba a realizar mediante una coinversión entre el sector privado y Pemex, por la cantidad de 3 000 millones de dólares. Esto permitiría ahorrar a mediano plazo hasta 4 000 millones de dólares, al dejar de importar diversos productos petroquímicos (en particular, etileno y sus derivados).

²³ Buscaba revertir la tendencia que, durante la gestión de Ernesto Zedillo, favorecía a compañías extranjeras.

bilidad industrial, e hicieron evidente, además, que la empresa está sujeta a los vaivenes de la política. Asimismo, subrayaron la urgencia de forjar una política industrial y empresarial real, protegida ante los sobresaltos vinculados con decisiones políticas.

Los resultados de estas políticas están a la vista hoy día; los hemos resumido al inicio de este artículo. Pemex sigue siendo una compañía importante en términos de producción y de rendimiento *antes* de impuestos, pero vive serias dificultades que hacen temer que México pierda pronto su soberanía petrolera. Los gobiernos del siglo XXI tendrán como reto enderezar esta situación.

PEMEX Y LA POLÍTICA PETROLERA EN EL SIGLO XXI

Antes de examinar los desafíos que enfrentará la industria petrolera en México en el siglo XXI, así como los diversos escenarios posibles, recordemos cuáles son los factores de peso que influyen en la toma de decisiones en este sector.

Los factores que determinan la política petrolera

La política petrolera mexicana está condicionada por elementos externos e internos. Ambos tipos pesan en la definición de las estrategias y del rumbo a seguir.

A nivel externo, influyen diversos elementos: la evolución del mercado internacional, los cambios tecnológicos y la actitud de los socios comerciales del norte, en particular, Estados Unidos.

La evolución del mercado internacional y el peso (en términos de reserva y producción) tanto de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como de los productores que no son miembros de ella, influyen, aunque sea de manera muy indirecta, en los derroteros de la industria petrolera mexicana. Por ejemplo, los precios bajos de los años ochenta y noventa desalentaron las inversiones en exploración y desarrollo, lo cual provocó el actual rezago de la oferta cuando la demanda crece. Por otro lado, por su efecto en los costos de producción, los avances en materia de tecnología pesan en las tomas de decisiones del sector. Sin embargo, en el caso de México, los cambios en las políticas energéticas de los países

miembros del TLCAN —especialmente de Estados Unidos— son factores que tienen un enorme peso.²⁴

Desde el primer choque petrolero, Estados Unidos ha buscado diversificar sus importaciones a fin de reducir su dependencia de los países del Golfo Pérsico o del Medio Oriente, en general. Por ello, los países que integran el continente americano empezaron a tomar una gran relevancia. De hecho, esta región es la proveedora principal de sus importaciones petroleras. En particular, sus dos socios comerciales —Canadá y México— son sus principales abastecedores: participan respectivamente con 16 y 15% de sus importaciones de crudo (en la actualidad, la participación de Venezuela es menor: 11 por ciento).

Esto ha tenido repercusiones importantes para México. A pesar de las restricciones que impuso México en el TLCAN con respecto al petróleo, Estados Unidos no ha dejado de presionar para que su vecino sureño abra a la inversión extranjera su industria petrolera y modifique la arquitectura institucional del sector (en particular, la ley reglamentaria de la Carta Magna del país, en sus artículos 27 y 28).²⁵ Paralelamente, a pesar de lo que marca el capítulo VI del TLCAN, México ha acrecentado su producción, sin considerar la naturaleza específica de los yacimientos (en particular, en el caso de Cantarell). Esta meta rentista ha llevado a descuidar los otros segmentos (exploración, refinación y petroquímica).

En el plano interno, tres grandes factores han moldeado la definición de la política petrolera mexicana y la han encaminado a privilegiar el papel rentista del Estado: la tradición legal, el régimen fiscal y la arquitectura institucional.

La interpretación y el uso de la tradición jurídica que establece la propiedad nacional del subsuelo se traducen en un control estatal de toda la cadena extractiva. La nacionalización del petróleo, el 18 de marzo de 1938,

²⁴ En la actualidad, 82% de las exportaciones mexicanas de petróleo tiene como destino Estados Unidos.

²⁵ El capítulo VI del TLCAN abarca el comercio en energía y los productos básicos de la petroquímica. Los términos de este capítulo muestran las diferencias que el tema energético tuvo en México con relación a cómo se había negociado entre Canadá y Estados Unidos en 1988. Respetando las restricciones emanadas de su Constitución, México logró imponer cinco negativas al inicio de la negociación: 1] “No” a la reducción del control nacional del petróleo; 2] “No” al abasto garantizado a otros países miembros; 3] “No” a los cambios en la distribución interna monopolizada por el Estado; 4] “No” a los contratos de riesgo para la exploración, y 5] “No” a la introducción de gasolineras extranjeras. Véase Puyana, 2006.

fue asimilada a la reconquista de la dignidad y de la soberanía del país y sigue teniendo una gran fuerza simbólica. Además, la transición democrática ha otorgado mayores facultades al Congreso de la Unión. Cualquier cambio que requiera una modificación de la Constitución (como sería el caso para una reforma de peso del sector petrolero) debe ser ratificado por dos terceras partes de los miembros del Congreso federal y por la mayoría absoluta de los representantes en los congresos locales. Esto se dificulta por la composición actual del Congreso (una fragmentación entre tres grandes fuerzas políticas antagónicas). Por otro lado, aun cuando haya sido debilitado por el golpe asestado a principios de 1989, el sindicato de Pemex continúa siendo un actor de peso; ninguna reforma puede ver la luz sin tener su aprobación. Dotado de una visión y una cultura corporativistas, el SIPRM constituye un feudo anclado en sus privilegios, que demuestra poca disposición para revisar los fundamentos de su contrato laboral, aunque algunos artículos puedan ser contraproducentes para el eficaz desempeño de la empresa.

La dependencia del fisco nacional con respecto a la renta petrolera es otro problema, así como los intereses creados en los ámbitos regional y nacional. Esto se resume en una lucha por apropiarse fracciones de la renta petrolera que capta el Estado mexicano en nombre de la nación. La renta petrolera ha sido canalizada al gasto corriente, lo cual ha tenido efectos nefastos sobre la productividad de la empresa: le ha impedido revertir una parte de sus ganancias en el financiamiento de sus proyectos y ha inflado su deuda. Tampoco esta renta ha sido utilizada en beneficio de las generaciones futuras. No se ha logrado —ni buscado siquiera— promover la economía no petrolera con una política de empleo y de compras locales (para alentar la capacitación y la transferencia de tecnología) con el fin de diversificar la economía.

Sin desarrollar este punto importante, cabe señalar sin embargo que el crecimiento económico del país y el aumento de la población urbana influyen también en la demanda de energía comercial, presión que debe reflejar la política energética.

Como es obvio, el diseño de la arquitectura institucional y organizacional de la empresa y de la industria debe tomar en cuenta todos estos factores. En efecto, el arreglo institucional en buena medida incide en la intensidad y calidad del trabajo y, por lo tanto, en la productividad de la empresa.²⁶

²⁶ Es lo que la corriente neoinstitucional llamó la *governance structure* (Williamson, 1967).

Los desafíos actuales

El 18 de marzo de 2007, en ocasión del LXIX aniversario de la expropiación petrolera, el presidente Felipe Calderón se mostró muy pesimista en cuanto a la situación de Pemex y el estado de la producción a futuro. Aun cuando el declive que sufre desde 2004 el megayacimiento de Cantarell pueda explicar esta actitud, otros factores son dignos de preocupación: el operativo, el financiero, el administrativo y el laboral.

Los retos en materia de extracción, producción e industrialización

Todos los segmentos de la industria petrolera mexicana viven en este momento una crisis profunda, trátese tanto de la exploración (estado de las reservas) como de la producción y de la refinación.

Los indicadores operativos y de producción hacen más visible esta crisis. La versión oficial lo reitera: a partir de 2005, Pemex debe encaminarse a administrar el declive (Morales, 2007). El comportamiento de Cantarell ha sido el detonante de este aviso. En 2007 dejó de producir alrededor de 220 000 barriles diarios y se previó que disminuiría en otros 245 000 por día en 2008. A pesar de que, desde 2007, el campo Ku Maaloob Zaap empezó a compensar parcialmente estas pérdidas, no podrá sustituir la aportación decreciente del megayacimiento mexicano. Además, parece difícil que se pueda encontrar otro campo de esta magnitud. Por otra parte, por razones geológicas y tecnológicas, el crecimiento de la producción en otras regiones, ya sea Chicontepec o las aguas profundas y ultraprofundas del Golfo de México, va a ser muy lento.

En cuanto a las reservas, la situación es delicada. Si bien es cierto que entre 2001 y 2004 el gobierno de Fox aumentó de manera importante el gasto en exploración, en 2005 se reasignaron los recursos para dar prioridad a proyectos encaminados a mantener la producción de crudo y ampliar la de gas (Lajous, 2007).

En cuanto a procesamiento, la subsidiaria Pemex-Refinación exhibe un gran rezago, que se traduce en una importación creciente de productos refinados. Los presupuestos asignados a Pemex-Refinación han sido notablemente insuficientes; además, se privilegió la reconfiguración de las refinerías ya existentes por encima de nuevas construcciones. En opinión de algunos expertos, el monto destinado a las importaciones de productos

refinados hubiera posibilitado la construcción de dos refinerías. Atacar estos rezagos no va a ser fácil.

En opinión de Adrián Lajous, por varias razones, los requerimientos de capital han aumentado. Los costos para convertir las reservas posibles y probables en reservas probadas, así como para descubrir nuevas reservas, se han incrementado notablemente; también lo hicieron los costos para arrendar equipos de perforación, de construcción de infraestructura y de suministro de servicios petroleros. Por su parte, el costo marginal de producción se ha elevado de manera significativa; el incremento y el mantenimiento de la producción en campos maduros suponen a su vez mayores gastos de operación y de inversión. Además, las modalidades actuales de financiamiento no son las más adecuadas: predominan en la cartera de inversión los Pidiregas (Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Presupuesto) —muy costosos— en exploración, producción y reconfiguración de refinerías.

Finalmente, la sobrepoblación laboral de Pemex y los fondos para los jubilados elevan de manera significativa el costo de producción de un barril de petróleo. Por sí solos, los pasivos laborales representan un problema mayor. En 2007, se elevaban a 528 000 millones pesos y están creciendo 14% por año. Ese mismo año, Pemex erogó la cantidad de 16 748 millones de pesos por concepto de pago para los jubilados; esto representó más de una tercera parte de la nómina de los trabajadores en activo.

Los retos en materia fiscal

El peso del petróleo en las cuentas fiscales de la nación no guarda proporción con el peso de la actividad petrolera en el PIB o en el balance del comercio exterior. Pemex se ha convertido en un agente financiero del Estado mexicano. Hasta hace poco, el sistema fiscal ha estado sustrayendo a la paraestatal más de 110% de sus rendimientos *antes* de impuestos: ha encaaminado a Pemex a endeudarse para pagar sus impuestos y no sólo sus derechos. Por la estructura de su régimen fiscal, la empresa ha estado entregando al fisco casi la totalidad de sus ingresos. En particular, la modalidad que permite a Hacienda recuperar los ingresos extra —el diferencial entre el precio promedio de la mezcla mexicana destinada a la exportación, acordado por el Congreso en la estimación presupuestaria establecida en la Ley de Ingresos, y su precio promedio real— no ha permitido a Pemex benefi-

ciarse del tercer *boom* petrolero.²⁷ Entre otras cosas, esta modalidad revela también cuán politizado es el sistema fiscal de Pemex: la fijación del precio del barril es objeto de negociaciones políticas intensas entre Pemex, por una parte, y Hacienda y el Congreso, por la otra.

El cuadro 8.1 ilustra esta situación. Además, la redistribución que hace el gobierno de la renta petrolera no favorece a la paraestatal. Pemex depende de las aportaciones anuales que le otorga el gobierno federal para desarrollar sus proyectos: su presupuesto se lo asigna el Congreso en función de las erogaciones del país y no de los requerimientos de su cartera de inversiones. No le queda más que endeudarse. Por ello, en 1995, se crearon los Pidiregas, un mecanismo que facilita el uso anticipado de los recursos y permite a Pemex invertir conforme lo necesitan los proyectos. Esta figura abre el camino para que los inversionistas puedan realizar trabajos en sectores estratégicos reservados a la nación (recuperación secundaria de yacimientos, por ejemplo). En este sentido, los capitales privados asumen un tiempo el financiamiento que le hubiera correspondido a Pemex. Al entregar los equipos y obras realizadas, se les va pagando gradualmente. Sin embargo, el esquema de endeudamiento es muy oneroso para Pemex y poco claro, en tanto ha generado una doble contabilidad. A pesar de ello, la deuda contraída por la paraestatal en Pidiregas ha estado aumentando de manera exponencial, y llega a representar hoy día 90% del presupuesto de Pemex (gráfica 8.1).

Frente a las dificultades que provoca esta situación fiscal confiscatoria, últimamente el Congreso llegó a aprobar, dos veces, modificaciones al régimen fiscal de Pemex: la primera se dio en noviembre de 2005 y la segunda, el 14 de septiembre de 2007. Ambas han buscado remediar de manera muy parcial esta situación y han sido reformas homeopáticas que no han modificado de manera fundamental el papel que desempeña Pemex en la hacienda pública. Obviamente, la renta petrolera conserva un papel vital en el gasto corriente del gobierno federal.

La segunda reforma (del 14 de septiembre de 2007) incluye una disminución gradual de la tasa de derechos de Pemex (Ley de Derechos en Materia de Hidrocarburos), de 79 a 71.5%, en un espacio de cinco años (de 2008 a 2012). Esto debe propiciar que Pemex ahorre un promedio de 6 000 millones

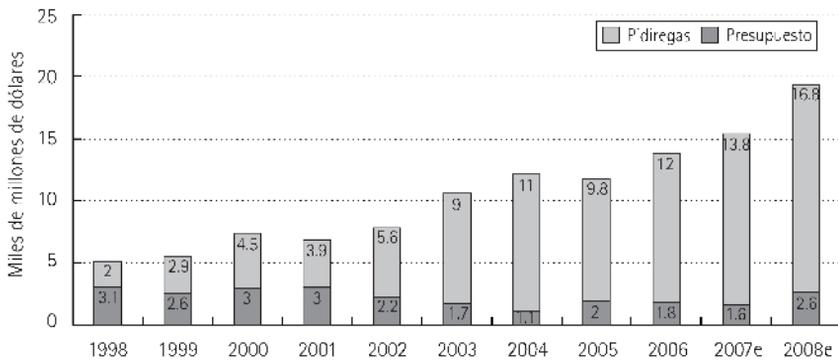
²⁷ Por ejemplo: en 2002, el Congreso estableció un precio estimado a 15.50 dólares por barril, mientras que el precio medio de las exportaciones fue de 21.58 dólares por barril. Pemex tuvo que entregar al fisco la diferencia de 6.08 dólares por barril (además de los derechos).

Cuadro 8.1. Participación fiscal de Pemex
(millones de pesos)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Ventas totales	481 437	625 429	773 587	928 643	1062 495	1135 000
Costos y gastos de operación	204 908	257 862	318 386	429 889	481 146	536 100
Rendimiento antes de impuestos, derechos y aprovechamientos	263 098	339 785	459 308	506 112	628 107	553 371
Derechos sobre extracción, aprovechamiento y otros	179 099	288 366	419 629	560 415	582 855	665 230
Impuesto especial sobre producción y servicios	114 491	94 076	54 705	20 214	—	—
Rendimientos netos	-30 492	-40 644	-25 496	-76 282	45 252	-16 100

^a Cifras preliminares, redondeadas.

Fuente: Pemex, 2007/a, b.



Fuente: Pemex, 2008a.

Gráfica 8.1. Endeudamiento creciente de Pemex mediante los Pidiregas
(por tipo de proyecto [dólares/barril de petróleo]).

de dólares (3 000 millones en el primer año), con lo cual se buscaría disminuir el declive de Cantarell. Paralelamente, la reforma modificó el “piso” para el pago de derechos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (el DEIP) y favoreció una nueva distribución de los excedentes petroleros en beneficio de la infraestructura de la paraestatal. Además se creó un fondo (Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos) para estimular la investigación en fuentes de energía renovables, reforzar la producción de hi-

drocarburos y formar recursos humanos,²⁸ así como un fondo para reactivar la producción de yacimientos abandonados o en vía de serlo (pero dotados de un potencial productivo). Esta producción será objeto de un derecho único que fluctuará en relación con el valor de los hidrocarburos extraídos. Los ingresos derivados de este derecho se aplicarán a un Fondo de Inversiones para Pemex Exploración y Producción (PEP). El cambio fundamental con este nuevo régimen estriba en diferenciar el marco fiscal de la actividad extractiva y el replicable a la actividad industrial. En particular, asigna a Pemex Petroquímica y a Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) un impuesto sobre rendimientos petroleros que corresponde a 35% de las utilidades de estos organismos.

Esta última reforma, vigente a partir del 1 de enero de 2008, fue modificada y ampliada a raíz de la nueva reforma petrolera que entró en vigor a finales de 2008. Veremos hasta qué punto modificará la relación de dependencia de la Secretaría de Hacienda con respecto a los hidrocarburos.²⁹

Los retos organizacionales

Las reformas de los años noventa tenían como propósito mejorar la arquitectura institucional y organizacional de la industria petrolera para acabar con las inercias burocráticas que la asfixian. Pretendían mejorar la gestión de la empresa al esclarecer y simplificar los objetivos de la paraestatal, despolitizar los cargos directivos, capacitar al personal, fortalecer los controles internos, reforzar los procedimientos utilizados para tomar decisiones de inversión y, en general, buscar un balance correcto entre autonomía de gestión y responsabilidad de la empresa hacia el dueño. La pregunta, hoy día, es: ¿en qué medida se han cumplido estos propósitos?

El traslape constante entre las distintas funciones que el gobierno federal desempeña para administrar el sector petrolero nunca se ha resuelto. En efecto, el Estado mexicano es a la vez el propietario, el regulador, el opera-

²⁸ Pemex entregará 0.65% del valor de los hidrocarburos extraídos para apoyar las labores de investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo, y 0.003% del mismo valor para financiar las actividades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

²⁹ Todo indica que los beneficios han sido insuficientes, si se toma en cuenta el anuncio que hizo Agustín Carstens —secretario de Hacienda y Crédito Público— el 9 de abril de 2008, de que se ofrecería pronto una iniciativa para modificar nuevamente la Ley Federal de Derechos de Pemex con el fin de liberar mayores recursos para la paraestatal.

dor y la autoridad fiscal. Diversas instancias en el gobierno federal están a cargo de estas funciones: la Secretaría de Energía (Sener), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Congreso y las propias unidades coordinadoras y subsidiarias de Pemex. Sin embargo, en la práctica predomina una gran confusión, alimentada por leyes secundarias no siempre muy claras.

Los ejemplos abundan. Así, por definición, la Sener debe encargarse de la planificación general y de la administración estratégica del sector (en particular, de los hidrocarburos). Sin embargo, en los hechos, Pemex usurpa estas funciones. Lo propicia tanto la ausencia de una ley que regule la información (la Sener no dispone de la información requerida para planear) como la carencia de capacidad técnica de la Sener para evaluar, controlar y sancionar las actividades en exploración y producción (muchos de los diferendos de la Sener y Pemex derivan de una inadecuada división del trabajo entre estas dos dependencias). Se podrían multiplicar los ejemplos en cada uno de los rubros considerados: regulación, operación, fiscalización, etc. La inexistencia de una clara separación de responsabilidades entre las dependencias favorece conflictos, retrasos y duplicación de tareas.

La limitada capacidad de acción de varias entidades del sector impide una gestión adecuada. El peso que conserva la SHCP sobre el manejo de Pemex es inapropiado. Ésta controla los préstamos, la emisión de bonos hacia el exterior y los flujos de inversiones. En muchos casos, Hacienda decide sola, sin la anuencia del Consejo de Administración de Pemex ni de la Sener. Sin embargo, Pemex asume toda la responsabilidad sobre decisiones que han sido tomadas por otras instancias, lo cual no sólo redundará en graves problemas para la gerencia de la paraestatal, sino que, además, es inapropiado que sea responsable por decisiones que han sido tomadas por otras entidades (en especial, por la SHCP) “no responsables” (léase “irresponsables”).

Además, como empresa pública, Pemex debe cumplir con dos objetivos antagónicos: metas nacionales (fiscales y sociales) y objetivos comerciales. Ha sido muy difícil jerarquizarlos; es objeto de batallas eternas entre Hacienda y Pemex o también entre los diferentes poderes —el Ejecutivo con el Legislativo, los partidos entre sí, entre otros—. Esta división otorga una imagen negativa y resta credibilidad a la empresa.

Los logros, en términos de despolitización, son casi nulos. El *Pemexgate* lo evidencia. Además, Pemex, al tener una administración desconcentrada, sigue sujeta a criterios políticos. El nombramiento de los cargos directivos y la asignación del presupuesto de la paraestatal son los ejemplos más no-

tables. El funcionamiento de la Sener, que es —en nombre de la nación— la propietaria de Pemex, lo ilustra porque tiende a favorecer la voluntad política en detrimento de los objetivos empresariales. Además, su personal —funcionarios del Estado mexicano— no siempre cuenta con la experiencia profesional adecuada para dirigir industrias altamente especializadas, promover actitudes y comportamientos gerenciales o inculcar en sus subordinados el sentido de negocio.

En muchos aspectos, sigue prevaleciendo un modelo burocrático que es inapropiado para una compañía petrolera: la ausencia de autonomía presupuestal y de autonomía de gestión demuestran, una vez más, que Pemex no es una compañía petrolera, sino un simple aparato del Estado mexicano que funciona como cualquier otro ente de la administración pública federal.

El presupuesto de la paraestatal queda sujeto a las erogaciones de las demás dependencias y no tanto a sus necesidades reales. Además, su ejercicio sigue una agenda burocrática totalmente incompatible con las exigencias de una industria que requiere de mucha flexibilidad operacional. En otros rubros, depende de otras instancias financieras gubernamentales: la póliza contra la volatilidad de los precios del crudo la definen el Banco Mexicano del Comercio Exterior y el Banco de México (Bancomext y Banxico, respectivamente). La autonomía de gestión afecta también el funcionamiento de la paraestatal: Pemex, como cualquier secretaría de Estado, vive ahogada por numerosas leyes y reglamentos sujetos a interpretación. Por razones muy comprensibles de rendición de cuentas, se han introducido modalidades de escrutinio del desempeño de los servidores públicos. Sin embargo, son excesivas y acaban por resultar contraproducentes: suscitan una gran desconfianza entre los funcionarios de la paraestatal y propician una gran falta de iniciativa. Muchas licitaciones públicas se cancelan o son declaradas desiertas por este motivo, provocando, asimismo, enormes pérdidas económicas (Shields, 2003).

La creación de un entorno de mercado tampoco ha dado resultados fehacientes. Sin duda, la creación de órganos reguladores —la Comisión de Regulación de la Energía (CRE)— ha sido un paso adelante. Sin embargo, la CRE adolece de autonomía para su adecuado funcionamiento: es una pequeña comisión, entre las pinzas de la Sener, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Por su lado, Pemex ha conservado un peso enorme en aquellos segmentos de la industria que supuestamente debían abrirse a las inversiones privadas (Rousseau, 2007). El transporte y el comercio del gas natural lo ejemplifican. Si bien Pemex maneja un discurso de apertura frente a los inversionistas, en la práctica utiliza diversas estrategias para impedir el in-

greso de los particulares. La posibilidad de operar conjuntamente el monopolio legal de la producción y venta de gas natural por mandato constitucional y el monopolio natural en el Sistema Nacional de Gas le conceden a Pemex un gran poder de mercado y una posición privilegiada en la comercialización (Balvanera, 2006). Sin embargo, al eliminar la competencia no sólo son afectados los potenciales competidores de Pemex, sino también los usuarios finales (precios, servicios y calidad de productos finales).

Los retos laborales

A pesar de los esfuerzos realizados (la cantidad de programas implementados en este rubro), tampoco se ha logrado cuajar un cambio de cultura corporativa visible. Como compañía petrolera, Pemex debería buscar una flexibilidad dinámica, dejando a un lado su actitud de repliegue y de pasividad, basada en las ventajas obtenidas. Indudablemente ha habido esfuerzos institucionales para promover nuevas actitudes. Por ejemplo, el Corporativo de Competitividad y de Innovación, creado al inicio de la administración de Raúl Muñoz Leos, tuvo la misión de fomentar el cambio cultural, el liderazgo y la innovación para promover la integridad, la transparencia y la competitividad (Canales, 2004). Pero, por varias razones, estas metas se quedaron en el tintero. La resistencia organizacional e institucional a los cambios propuestos alienta la permanencia del *statu quo*. Por su parte, el sindicato ha tenido un papel poco propicio para incentivar los cambios que se requieren. El exceso de mano de obra, su mala distribución y el problema de los jubilados representan una carga adicional que pesa negativamente en la balanza, además de que ampara (y ejemplifica) una cultura poco propicia a un cambio conductual (Rousseau, 2006).

LA REFORMA PETROLERA: ¿QUÉ AUGURIOS HAY PARA EL PORVENIR DE PEMEX Y DE LA INDUSTRIA PETROLERA?

El petróleo a debate

La difícil situación que viven la paraestatal y la industria petrolera desde hace algunos años ha conducido a los diferentes actores interesados (*stakeholders*) a emitir diagnósticos y proponer soluciones para remediar estas dificultades.

Entre ellos, las principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) han acaparado la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación. Por razones ideológicas, pero también —y a veces, sobre todo— electorales, sus posiciones han diferido fuertemente. El punto clave que concentra los mayores desencuentros es el del papel que deben desempeñar el Estado y el gobierno en la gestión de los recursos energéticos (hidrocarburos).

Aun cuando ningún partido haya reclamado la privatización de los activos, el lugar y el papel que podrían tener las inversiones privadas para volver a dar dinamismo a la industria representan un elemento central en el debate. Esto genera también visiones opuestas en cuanto a la regulación del sector y una posible liberalización de algunos segmentos de la industria.

De manera resumida, en opinión del PRD y de una fracción del PRI, la descapitalización de la paraestatal, producto de un régimen fiscal confiscatorio, y el “plan silencioso de privatización” han buscado debilitar ciertas áreas de la industria (la transformación industrial, la ingeniería y las empresas de proveedores mexicanas) en aras de abrirlas a la inversión privada y son los principales problemas que enfrenta Pemex.³⁰ Por esta razón, urge una verdadera reforma fiscal que libere a la paraestatal, le permita encarar sanamente su cartera de inversiones y solventar sus rezagos financieros.³¹ En el mismo tono, estiman que el Estado mexicano debe retomar la rectoría en el control de sus recursos.³² Proponen ajustar la producción de crudo, la capacidad de refinación y la petroquímica a la demanda nacional.

La visión opuesta, que defienden el PAN y la otra fracción del PRI, plantea que es necesario actuar en dos planos: alentar la flexibilización de Pemex en cuanto al *management* de los recursos, con una serie de cambios en las leyes y normas para mejorar el funcionamiento del gobierno corporativo en la empresa (mayor transparencia, rendición de cuentas, pero también mayor autonomía de gestión y de presupuesto, y mayor independencia normativa en cuanto a leyes de adquisiciones y obras públicas); por otro lado, conside-

³⁰ En su opinión: “Si en 2006 y 2007, las utilidades antes de impuestos fueron de 57 000 millones y de 60 000 millones de dólares, respectivamente, Pemex no puede ser mal negocio” (Rojas, 2008).

³¹ Para no afectar los ingresos federales, esto iría acompañado de una reforma tributaria de envergadura, que penalice principalmente a las clases acomodadas cuya aportación fiscal no es acorde con la magnitud de sus ingresos.

³² En su opinión, los últimos gobiernos han atendido de manera prioritaria los requerimientos de los socios del TLCAN (Estados Unidos), su creciente necesidad de importar y su conveniencia de exportar a precios altos productos refinados.

ran que Pemex tiene la necesidad de asociarse con compañías privadas en ciertas áreas (exploración y producción en aguas ultraprofundas, refinación y demás actividades del transporte, la distribución y el almacenamiento), pues no dispone ni de la tecnología ni del *know how*, y menos aún, del capital suficiente, incluso con una nueva reforma al régimen fiscal.³³

Las propuestas para reformar Pemex

Las iniciativas de ley del Ejecutivo

En este entorno dividido, el 8 de abril de 2008, el presidente Calderón presentó un paquete de cinco iniciativas de reforma petrolera, mismas que sometió Georgina Kessel, secretaria de Energía, a la consideración de la Cámara de Senadores. Este paquete proponía modificaciones a la estructura, operatividad y funcionalidad de Petróleos Mexicanos con el fin de dotar a la empresa de mayor autonomía de gestión, ampliar su capacidad de operación, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas y aprovechar mejor los recursos tecnológicos disponibles. Por el aspecto emblemático del petróleo en México y las fuertes reacciones que suscita en la opinión pública cualquier cambio, temeroso de que sus iniciativas fuesen rechazadas, el mandatario mexicano cuidó las formas en su presentación.³⁴ En todo mo-

³³ La cuestión de las aguas profundas ha sido emblemática de la división entre los dos bandos. El PAN y una fracción del PRI estiman que, por los hallazgos y el nivel de producción que ofrece el Golfo de México en su parte estadounidense, es muy probable que haya recursos importantes del lado mexicano, en el *off shore* profundo. Pero añaden que, por carecer de experiencia (exploración y desarrollo de campos a estas profundidades), Pemex tendría que asociarse con compañías internacionales que poseen tanto la tecnología como el *expertise* (problema consuetudinal). Por su lado, el PRD y otra parte del PRI alegan que existe una gran cantidad de recursos no explorados en partes del territorio más accesibles, con menor incertidumbre y menos costosas en términos de exploración y producción, y en las que Pemex puede actuar solo. Por otro lado, arguyen que se pueden tomar ciertas medidas (recuperación secundaria o mejorada) para moderar el ritmo de declinación de la producción y otras (desarrollo de reservas probadas a partir de las probables) que den tiempo y tecnología a Pemex para desarrollar los yacimientos en aguas profundas.

³⁴ La cuestión postelectoral —las reivindicaciones de una parte del PRD que estimó que su candidato, Andrés Manuel López Obrador, había ganado la contienda electoral— empapó la discusión sobre la reforma petrolera. En efecto, la bandera que exhibió fue la de la defensa de la patria mediante la defensa del petróleo.

mento, el jefe del Ejecutivo se empeñó en precisar que las iniciativas buscaban “fortalecer a Pemex y no privatizar la empresa”, subrayando que ésta no perdería el control sobre los hidrocarburos ni la propiedad sobre sus activos.

El principio rector de la reforma consistió en no cambiar ningún artículo de la Constitución (en particular, el 27) y sólo proponer modificaciones a leyes secundarias. Con ello, el Presidente se enfrentaba a una tarea complicada: lidiar con la contradicción intrínseca que implica cambiar las leyes secundarias sin modificar el artículo constitucional (pues infaliblemente se rompe cierta lógica interna). Se trataba de abrir al sector privado áreas sustantivas de la industria para volver eficiente el desempeño de Pemex, esto sin perder el control y la propiedad estatal sobre los hidrocarburos ni trastocar el monopolio del Estado.³⁵

Como lo enunció muy claramente George Baker (2008), las cinco iniciativas de ley propuestas por Felipe Calderón buscaban implementar modificaciones en tres áreas de la industria: la administración del sector petrolero, la administración del sector energético y la administración federal pública.

Las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional,³⁶ a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (de 1992) y a la Ley de Derechos constituyeron las transformaciones propuestas para la administración del sector petrolero. La primera pretendía modificar el marco jurídico con el fin de atraer la participación y la inversión privada en el transporte, la distribución y el almacenamiento del crudo: con la adición del artículo 6 de la Ley Reglamentaria, Pemex y sus organismos subsidiarios, así como los sectores social y privado, previo permiso, podrían realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas y de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y petroquímicos básicos. Además, ofrecía la posibilidad a Pemex-Refinación de contratar con terceros los servicios de refinación sin transmitir, en modo alguno, la propiedad del hidrocarburo al contratista. Éste tendría la obligación de entregar a la paraestatal todos los productos o residuos aprovechables que resultaran de los procesos realizados. En todas estas actividades o

³⁵ En efecto, muchos países han abierto la producción primaria sin perder el control sobre los hidrocarburos: Noruega y Brasil son los más citados. Sin embargo, países como Venezuela o Cuba también han abierto la producción primaria.

³⁶ Mediante cambios a los artículos 4, 4a y 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional.

servicios, los terceros podrían construir, operar y ser propietarios de las instalaciones (ductos), pero no del producto elaborado. Se trataba de una forma de maquila.

La segunda tenía como meta reforzar el gobierno corporativo de Pemex, de acuerdo con las mejores prácticas industriales y corporativas: ampliar las facultades del Consejo de Administración, incluyendo a consejeros profesionales independientes (cuatro en total)³⁷ y, por otro lado, crear comités que tuvieran un papel de asesoría en ciertos rubros (auditoría, evaluación del desempeño, etc.). Otras medidas se enfocaron en otorgar más flexibilidad al *management* (crear nuevas subsidiarias cuando y donde sea necesario y dar al órgano de dirección de Pemex la facultad de determinar su estructura organizacional y operativa) e incrementar la autonomía de la empresa con respecto a Hacienda. Uno de los propósitos de los bonos ciudadanos y de los diferentes comités en el consejo directivo era facilitar la rendición de cuentas y transparentar la información.

Finalmente, los cambios a la Ley de Derechos buscaron brindar mayor capacidad de acción, ofreciendo un marco fiscal especial a Pemex en aguas profundas y en el Paleocanal de Chicontepec.

Modificar la ley de la Comisión de Regulación de Energía de 1995 y crear un ente regulador de la producción primaria —la Comisión Nacional del Petróleo (CNP)— son los dos cambios propuestos en aras de transformar la administración del sector energético. La primera deriva de los cambios propuestos a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional. Al abrir las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímica de base a la participación de los sectores sociales y privados era necesario proveer a la CRE de nuevas atribuciones (metodología de precios de venta de primera mano de los productos y también de servicios de transporte; almacenamiento y distribución de los productos; determinación de modelos de convenios y contratos de adhesión para estas actividades; imposición de sanciones, etc.). Por otro lado, la creación de la CNP respondía a un viejo reclamo: la necesidad de un ente regulador que respalde a la Sener y le permita tomar decisiones acerca de los proyectos en exploración y producción que entregue Pemex, porque obligaría a la empresa a dar información pertinente sobre estos segmentos.

³⁷ Era una forma de recuperar la vieja intención fallida de Vicente Fox de introducir representantes del sector privado para dar un sesgo empresarial a la gestión de Pemex y, además, de manera implícita, reducir el peso del sindicato en la toma de decisiones del Consejo de Administración.

Mediante un cambio al artículo 33 de la Ley de la Administración Pública Federal de 1976 se buscó responsabilizar directamente a la Sener por actividades en la producción primaria que hasta ahora fueron ejercidas por Pemex, como establecer, administrar y supervisar la política energética y también otorgar y revocar permisos en exploración y producción. Por otra parte, el cambio a la Ley de Obras Públicas en las contrataciones relativas a los “procesos productivos sustantivos” busca, mediante la figura de “contratos de desempeño”, otorgar más flexibilidad a las contrataciones que hace Pemex sin incurrir en la ilegalidad.³⁸

Este paquete de propuestas estaba diseñado para solventar muchas deficiencias organizacionales en la industria. Sin embargo, la renuencia a adoptar posiciones claras sobre varios asuntos polémicos (la participación del sector privado en particular) para favorecer una aprobación rápida en el Congreso (intento de *fast-track*, en opinión de algunos) introdujo incoherencias latentes (entre la legislación primaria y las leyes secundarias) y dejó las cosas a medias, sin resolver los problemas de fondo. Por ejemplo, abría la posibilidad de que las compañías construyeran y operaran nuevas refinерías, sin permitir la creación de un mercado competitivo de productos energéticos. Al no darles la posibilidad de crecer y buscar una relación de negocios con nuevos clientes (los operadores tendrán que entregar los combustibles a Pemex), las compañías no encontrarían atractivo alguno en esta propuesta. Por otro lado, era casi seguro que esta medida suscitaría la oposición radical del sector nacionalista. En breve, perdía por ambos lados. Era entonces previsible que no podría prosperar.

El jefe del Ejecutivo deseaba que se aprobara sin mayor dilación dicho paquete. Sin embargo, el movimiento de protesta que surgió desde el ala más radical del Partido de la Revolución Democrática, cercana a Andrés Manuel López Obrador, contradujo estas aspiraciones.³⁹ El PRI fortaleció este movimiento al sumarse al rechazo de un posible *fast-track*. Bajo la presión de las dos principales fuerzas de oposición (PRI y PRD) y después de varias semanas de negociaciones con el PAN, las comisiones de Energía de ambas cámaras del Congreso acordaron abrir un periodo de 72 días para auspiciar un amplio debate nacional (instrumentado con 23 foros), que

³⁸ Según la formulación, los contratos de desempeño son contratos de servicios que ofrecen incentivos monetarios interesantes a los terceros en aras de atraer a empresas de servicios y compañías petroleras.

³⁹ Tomó las tribunas de ambas cámaras del Congreso y hubo una fuerte reacción del Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo (creado el 9 de enero de 2008).

organizaría el Senado de la República. Se decidió recoger la opinión de los principales expertos para tomar las decisiones más adecuadas a las necesidades de la industria y del país.

Las contrapropuestas de la oposición: PRI y FAP

Después de 72 días de debates (sobre las premisas, la legalidad, la pertinencia y la eficacia de las iniciativas de ley), las dos principales fuerzas de oposición, PRI y el Frente Amplio Progresista (FAP), presentaron sus contrapropuestas. Para ambas corrientes la iniciativa presidencial era muy limitada: carente de una definición hacia un modelo de industria en el largo plazo y de una visión integral del ámbito energético, además de que no atacaba los problemas de fondo. Acordaban, también, que los principales puntos de discusión eran las aguas profundas, las inversiones del sector privado en los segmentos del transporte, la distribución y el almacenamiento, y los contratos incentivados.⁴⁰

Sin embargo, las diferencias superaban los acuerdos. Recordemos rápidamente la esencia de las propuestas de cada partido para luego examinar más detenidamente el paquete de reformas aprobadas.

El paquete de propuestas que dio a conocer el PRI, el 28 de julio, se parecía mucho al del Ejecutivo, pero introducía una serie de modificaciones para moderar algunos aspectos. También aprovechó las señales que trascendieron los diversos foros del Senado acerca de la transición energética y del ahorro de energía para innovar y proponer nuevas leyes en estos campos. En términos generales, el PRI se sumó a los cambios propuestos por el Ejecutivo respecto de la autonomía y de las medidas para fortalecer el gobierno corporativo. También ratificó la creación de una Comisión de Regulación para la Producción Primaria (*upstream*).⁴¹ Con respecto a la Ley de Obras Públicas y los “contratos incentivados”,⁴² el PRI propuso introducir una serie

⁴⁰ También introdujeron cambios a ciertas leyes para la prevención de accidentes y la reglamentación de las franquicias para evitar la corrupción en la venta de gasolina.

⁴¹ Modificó su nombre por el de Comisión Nacional de Regulación del Petróleo.

⁴² Por su ambigüedad, este concepto de contratos incentivados ha sido motivo de un gran debate interno en el partido. Si bien se reconocía la necesidad de crear fórmulas que brinden mayor flexibilidad a los contratos para volverlos atractivos, subsistía el temor de caer en la ilegalidad jurídica (que ya no fueran contratos de servicios, sino de riesgo).

de especificaciones para clarificar que los contratos no infringieran la Constitución (conceder a las compañías derechos sobre las reservas, remuneración en efectivo acorde con el desempeño y no con las utilidades de Pemex o el valor de los hidrocarburos encontrados). Sin embargo, respecto de las actividades de transporte, distribución y almacenamiento, el PRI propone una opción intermedia —permitir que la refinación sea realizada por “organismos públicos descentralizados filiales”—, claramente dirigida a favorecer a los gobiernos locales y a la clientela priista de ciertos estados.⁴³

El Frente Amplio Progresista ofreció su punto de vista el 27 de agosto. Insistió en la necesidad de definir, antes que nada, una política energética de Estado de manera que se garantice el suministro a largo plazo. Retomó las ideas (críticas y propuestas) que el PRD había estado presentando en diversos foros durante los últimos años. Para contrarrestar la descapitalización de Pemex propuso un nuevo régimen fiscal que lo liberara del control de la SHCP, la erradicación de los Pidiregas y del superávit primario amplio. Condenó también cualquier propuesta que pudiera ser una forma disfrazada de privatización, ya fueran los contratos de desempeño o la apertura del transporte, la distribución y el almacenamiento a terceros (nacionales o extranjeros).⁴⁴ Propuso también mecanismos para favorecer a los abastecedores y las inversiones nacionales.⁴⁵

Después de dos meses de debates y negociaciones en las comisiones de Energía del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como en los partidos políticos, el 28 de octubre de 2008 se aprobaron por amplia mayoría siete dictámenes de reforma. Por el momento crítico en que se encuentra la industria petrolera mexicana y por las dificultades para llegar a acuerdos en un ambiente político tan dividido, la reforma petrolera lanzó una señal positiva: más allá de la pertinencia (o de las limitantes) de las medidas propuestas, se estaba dando un paso para vencer la inercia dominante.

¿Cuáles son los aspectos relevantes de esta reforma? ¿Cuáles son sus aportaciones y sus limitantes?

⁴³ Se dieron intensas discusiones internas, lo cual muestra la pluralidad de visiones y de grupos en el seno del partido.

⁴⁴ Retomaron también otra vieja demanda: reintegrar a Pemex en una sola empresa y redefinir la política de precios entre las diferentes subsidiarias de Pemex (nuevo sistema de precios de transferencia).

⁴⁵ Sugirieron también que se ampliara el plazo de la moratoria en cuanto a los campos petroleros fronterizos.

La reforma petrolera, sus aportaciones y limitantes

La reforma pactada

De manera general, la reforma ha recuperado los principales puntos de consenso entre el PRI y el PAN; se eliminaron los artículos que eran fuente de total desacuerdo entre ambos partidos y se añadieron elementos que no contemplaban las iniciativas de ley del Ejecutivo. Por su parte, el PRD vio satisfechos algunos de sus reclamos, en particular, la participación más activa de la Auditoría Superior de la Federación,⁴⁶ la eliminación de los Pidi-regas y una mayor autonomía de Pemex respecto de Hacienda. Al final, para atenuar las reticencias del PRD a la reforma y también para limitar el éxito del PRI en cuanto a la gestión y el contenido de la misma, el PAN alentó una de las propuestas del PRD acerca de la construcción de una nueva refinería con inversión pública (utilizando el fondo de estabilización).

Si retomamos los tres grandes ejes que estructuraron las iniciativas presentadas por Calderón, la reforma de octubre 2008 ofrece los siguientes resultados.

En el primer eje —*la administración del sector petrolero*—, el paquete de decretos ha introducido numerosas modificaciones.⁴⁷ Se ha modificado ampliamente la Ley Reglamentaria del artículo 27: interfieren allí temas ligados con soberanía nacional y constitucionalidad de las actividades realizadas. La mayor parte de las adiciones buscan aportar precisiones para evitar vacíos jurídicos que pudieran llevar a cometer actos reprobados por la Carta Magna.⁴⁸ Otros artículos buscan reforzar la seguridad energética (petrolera) del país.⁴⁹ Sin embargo, lo más notorio ha sido la eliminación de la apertura del transporte, la distribución y el almacenamiento. Cabe notar que se quitaron los artículos relativos a la permisión del sector priva-

⁴⁶ La ASF podrá requerir en cualquier momento a Petróleos Mexicanos informes para efectos de auditoría. Además, la ASF y la SFP podrán revisar todo lo relacionado en materia de contratos.

⁴⁷ Los decretos de ley que se refieren a ello son el primero (Ley de Petróleos Mexicanos) y el quinto (Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, Ramo Petróleo).

⁴⁸ El artículo 6 (contratos de obras y servicios en relación con su forma de pago y luego con su exención en cuanto a la sumisión a jurisdicciones extranjeras) y el artículo 8 (la exclusividad de Pemex sobre la asignación de áreas o bloques).

⁴⁹ Los dos primeros artículos, el 4 bis (criterios para garantizar la seguridad energética del país) y el 7 bis sobre la sustentabilidad (cuidado del medio ambiente).

do en el transporte, la distribución y el almacenamiento. Por su parte, la Ley del Petróleo es nueva. Representa la parte sustancial de una reforma concebida, antes que nada (por parte del Ejecutivo), como un intento para reforzar a Pemex en su gobierno corporativo. Este decreto conservó casi en su totalidad las aportaciones que hizo el jefe del Ejecutivo en abril.

En el segundo eje —*la administración del sector energético*— también se retomó buena parte de las aportaciones de las iniciativas presidenciales: la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, sobre todo, y algunos cambios a la ley de la CRE.⁵⁰

Para el último eje —*la administración pública federal*— se recuperan sobre todo las aportaciones de las iniciativas y las propuestas del PRI (para los cambios en la Ley de Obras Públicas).

El segundo y tercer decretos son totalmente nuevos;⁵¹ derivan de las ideas y propuestas vertidas durante los foros y que fueron recuperadas por las iniciativas de la oposición. Estos dos decretos amplían el papel de las atribuciones de la Sener. La Ley del Sistema de Sustentabilidad de Energía establece el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, con el que el Ejecutivo federal establecerá estrategias y acciones para alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su exportación, producción, transformación, distribución y consumo.

Aportaciones y limitantes

Sin duda, la reforma ha abierto nuevas puertas. En el aspecto fiscal, el nuevo régimen permitirá intensificar las actividades de exploración en ciertas áreas complejas (aguas ultraprofundas y Chicontepec) y se logró eliminar el muy oneroso esquema de los Pidiregas para financiar proyectos de infraestructura. La adopción de muchas recomendaciones acerca de las mejores prácticas internacionales seguramente aportará algún beneficio para Pemex. Finalmente, es de esperar también una mejoría sustancial en términos de desarrollo sustentable en la parte medioambiental —con las dos nuevas leyes relacionadas con la transición energética, las energías renovables y la

⁵⁰ Fueron menores a los propuestos por el Ejecutivo, al no aceptarse la apertura del transporte, la distribución y el almacenamiento.

⁵¹ La Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, así como la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

eficiencia energética, así como el Fondo Sectorial de Sustentabilidad Energética—. Este es un punto interesante: el principal mercado que se ha de sustituir (con todas las limitantes del caso) es el de las gasolinas oxigenadas, que pueden cambiarse por etanol, bioetanol y hasta diesel.

Sin embargo, será difícil que las medidas adoptadas en esta reforma permitan solventar las deficiencias organizativas que hemos señalado y que han sido consideradas como obstáculos para un mejor desempeño industrial. La razón principal es que el monopolio del Estado (Pemex) salió incólume de esta reforma; los problemas que emanan de ello subsistirán.

Es difícil medir en este momento hasta qué punto los nuevos dispositivos lograrán aportar soluciones adecuadas para enfrentar los principales desafíos, como limitar el déficit en las obras públicas, descubrir nuevos yacimientos o disminuir el declive de la producción petrolera y la importación de productos petrolíferos.

Si la reforma tenía como foco brindar herramientas para un mejor gobierno de la paraestatal y de la industria, persisten numerosos focos rojos. La confusión acerca de las funciones que debe cumplir cada entidad podría ser ampliada por la multiplicación de los comités en el Consejo de Administración. Por ejemplo, ¿cómo evitar que los trabajos del Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño no se duplique con los realizados por el Organismo Interno de Pemex, que depende de la Secretaría de la Función Pública? ¿Quién va a fijar las reglas para evitar tal traslape de funciones? La capacidad de acción de los diversos organismos del sector —un reclamo mayor durante los debates— seguirá limitada por la burocratización y la politización prevalecientes. El papel del Ejecutivo en los nombramientos de los altos mandos (Pemex, la CRE, la CNH, etc.) sigue inalterado. La lealtad hacia el presidente de la República seguirá propiciando el ritmo sexenal en los programas y su falta de continuidad a mediano plazo. Las relaciones entre Pemex y el sindicato, el papel político de los líderes sindicales o la reticencia del sindicato a promover una cultura empresarial son otros tantos temas “olvidados” en la reforma (por ser “políticamente incorrectos”), así como los pasivos laborales y la adecuación del sistema de pensiones, que presentan fuertes desafíos para Pemex.⁵² Si bien es cierto que Pemex adquirió cierta independencia respecto de Hacienda, dicha independencia

⁵² En 2007 ascendió a 528 200 millones de pesos. Reporta un avance promedio anual de 14%, que sigue representando una carga excesiva para la empresa, a pesar de los buenos resultados que Pemex tuvo en los años anteriores por el elevado precio del petróleo

es muy frágil, sujeta a ciertos candados y cierta discrecionalidad que, en los hechos, pueden anular los logros anunciados.⁵³ Los nuevos mecanismos de incentivos en las contrataciones buscan atraer a las compañías; parecería, sin embargo, que por sus limitaciones solamente las empresas de servicios podrían mostrar algún interés. Si fuera cierto, no se cubriría en su totalidad el espectro de necesidades que tiene Pemex: en trabajos especialmente complicados —diseñar pozos de largo alcance o perforar pozos en aguas muy profundas, a temperaturas muy bajas— se requiere la conjunción de una empresa de servicios con compañías petroleras que tengan experiencia en estas actividades.

Cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas de Pemex también han recibido una respuesta parcial. En el caso de la recién creada Comisión Nacional de Hidrocarburos es de temer que la inexistencia de personal técnicamente calificado vuelva difícil el control de la información acerca de la producción primaria; sin duda, la evaluación sobre exploración y producción seguirá dependiendo de los datos que entregue Pemex. Por otro lado, ningún dispositivo ha sido previsto para que la Auditoría Superior de la Federación —o los miembros del Congreso— reciban la información a tiempo.

Por lo pronto, las reformas se quedaron en buenas intenciones. No han sido respaldadas por detalles legales, como leyes secundarias que permitirían aterrizar las fórmulas plasmadas en los decretos. Resta por ver cómo se concretará la creación de instituciones, cómo se van a instrumentar las operaciones administrativas y cómo se van a trazar los diferentes tipos de contratos que deben surgir de esta reforma legislativa. Será necesario mucho liderazgo por parte del Ejecutivo y mucho trabajo para darle vida a la reforma.

CONCLUSIÓN

Aunque en un inicio las metas de la reforma petrolera consistían en mejorar la flexibilidad operativa para maximizar el valor económico del recurso, gradualmente el contexto político y los intereses de los diversos actores

⁵³ Por ejemplo, el artículo 46 de la Ley de Petróleos estipula que la Secretaría de Hacienda podrá “ordenar que no se realice la operación de que se trata cuando se pueda perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros; incrementar el costo de financiamiento del resto del sector público, o bien reducir las fuentes de financiamiento del mismo”, dejando en manos de Hacienda los criterios para tal decisión.

políticos fueron transformando los objetivos. La reforma petrolera vino a ser rápidamente un espacio que los diversos partidos políticos utilizaron para medir sus fuerzas en aras de la contienda electoral del 5 de julio de 2009; el partido que lograra hacer pasar más propuestas de alguna manera podría vislumbrarse como el posible ganador de las elecciones del año siguiente.

Por esta razón, a partir de septiembre de 2008 prevalecieron las negociaciones y los acuerdos partidistas por encima de los verdaderos intereses de la industria. Se negociaron muchas cosas: PRI y PAN acordaron apoyar la propuesta del PRD (consejeros independientes del Consejo de Administración de Pemex aprobados por el Senado de la República por mayoría absoluta) con tal de que, a cambio, lograran que el nombramiento de los comisionados de la CNH dependiera solamente del Ejecutivo. Lo que frenó la creación de filiales de capital privado en Pemex (propuesta del PRI) fue el temor del PAN y del PRD de que, mediante esta figura, se beneficiara a gobernadores y empresarios ligados al tricolor. El acercamiento de última hora del PRD y del PAN (refinería, Pidiregas y superavit primario) se debe, sobre todo, a su temor de dar ventajas al PRI (y que apareciera como el gran vencedor de la reforma). Las aportaciones y las recomendaciones de los expertos durante los foros quedaron en segundo lugar.

Los principales protagonistas se han visto beneficiados con esta reforma. El Presidente y su partido prefirieron una reforma tibia, con tal de lograr el reconocimiento que les pudiera brindar haber llevado a buen término una reforma que —en varios periodos— se veía como imposible. El PRD consiguió mejorar su imagen —muy deteriorada—, demostrando que era un partido maduro, capaz de negociar. El sindicato preservó sus ventajas corporativistas, mientras que los propietarios de transportes (tanques-camiones) conservaron sus privilegios a costa del usuario (el costo del transporte por carretera de los productos petroleros es mucho mayor al costo por ductos). Sin embargo, de todos, el PRI fue el verdadero vencedor, por haber desempeñado un papel de intermediario durante todo el proceso (su propuesta era un parteaguas entre las dos posiciones extremas [la del PAN y la del PRD]). Esto le permitió imponer, en momentos de división, sus propuestas (con excepción de las filiales en el transporte, distribución y almacenamiento).

A pesar del júbilo que cundió a finales de octubre entre todos los actores, será la prueba del tiempo la que medirá el verdadero éxito de la reforma: permitir a Pemex enfrentar con éxito los retos que se avecinan a corto y mediano plazos.

REFERENCIAS

- Baker, Baker & Associates, 2008. Calderon reforms reexamined. *Mexico Energy Intelligence*. Energy Policy and Regulation Series (Report 740), 31 de julio, en <www.energia.com>.
- Balvanera, G., 2006. *La reforma de la industria del gas natural. Retos de la regulación y estrategias de los actores*. Tesis de licenciatura. México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Canales, O., 2004. Director del Corporativo de Competitividad de Innovación de Pemex, entrevista personal, febrero.
- de la Vega Navarro, A., 1999. *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*. México, Programa Universitario de Energía, UNAM.
- Lajous, A., 2002. Comentarios presentados en el Seminario de Políticas Sectoriales. México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 15 de enero.
- Lajous, A., 2006. Política petrolera exterior (inédito).
- Lajous, A., 2007. El precio del petróleo en 2007 (inédito).
- Lajous, A., 2008. Recursos y reservas de hidrocarburos (inédito), 26 de marzo.
- Morales, C., 2007. Director general de Pemex Exploración y Producción, presentación ante el Senado de la República. México, junio.
- Morales, I., y R. Vargas, 1986. *La formación de la política petrolera en México*. México, El Colegio de México.
- Muñoz Leos, R., 2006. Entrevista personal, 2 de octubre.
- Pemex, 1988. *Marco jurídico básico*. México.
- Pemex, 2007a. *Anuario estadístico*. México.
- Pemex, 2007b. *Reportes de resultados financieros*, en <<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=2&catid=159&contentID=166>>.
- Pemex, 2008a. Inversión, en *Portal Pemex.com*, en <<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=2&catid=159&contentID=177&media=print>>.
- Pemex, 2008b. *Diagnóstico: Situación de Pemex. Resumen ejecutivo*. México, Petróleos Mexicanos-Secretaría de Energía, marzo, en <<http://www.pemex.com/files/content/diagnostico.pdf>>.
- Puyana, A., 2006. Las fuerzas que moldean la política energética mexicana, en I. Rousseau (comp.), *¿Hacia una integración de los mercados petroleros en América?* México, El Colegio de México, pp. 257-298.
- Rojas, F., 2008. La reforma energética factible, presentación ante la Cámara de Diputados. México, 6 de marzo.
- Rousseau, I., 2006. Mercado, seguridad y soberanía nacional: las dinámicas contradictorias de la política energética mexicana (hidrocarburos) en el marco de la integración del norte de América, en I. Rousseau (comp.), *¿Hacia una integración de los mercados petroleros en América?* México, El Colegio de México, pp. 377-418.

- Rousseau, I., 2007. *À la recherche d'une meilleure gouvernance d'entreprise. Le cas de Petróleos Mexicanos*. París, Centre d'études et de recherches internationales (CNRS), Sciences Po (Les Études du CERI, 136).
- Shields, D., 2003. *Pemex: un futuro incierto*. México, Planeta.
- Vanneph, A., 1997. *Petróleo y desarrollo: impacto de las actividades petroleras en el desarrollo nacional, regional y local de México*. París, Université de Versailles-St. Quentin y Centre de recherche et de documentation de l'Amérique latine (CREDAL) (inédito). [Traducido del francés por Centre d'études mexicaines et centraméricaines (CEMCA)].
- Williamson, O.E., 1967. Hierarchical control and optimum firm size, *The Journal of Political Economy* 72 (2): 123-138.

9
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, 1917-2008:
¿QUIÉN DECIDE?

*Viviane Brachet-Márquez**

CONTENIDO

Introducción	344
1917-1943: los primeros actores político-administrativos	346
1943-1976: salud desigual para un crecimiento desigual	349
1976-1994: integración para seguir fragmentados	355
1994-2007: ¿cuánto pagar por el derecho a la salud?	365
Conclusiones	373
Referencias	376

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <brachet@colmex.mx>.

Agradezco los comentarios a versiones anteriores de este capítulo que recibí por parte de los doctores Enrique Ruelas, Octavio Gómez Dante y José Luis Méndez. Los errores, sin embargo, siguen siendo míos.

INTRODUCCIÓN

Si algún periodista aventurero preguntara a mexicanos escogidos al azar quién dicta las políticas de salud pública en México, quedaría probablemente perplejo con las respuestas. Algunos le contestarían que la política sanitaria es tarea de la Secretaría de Salud; otros que la política de salud la hacen los gobernadores de los estados y el jefe del Distrito Federal con sus respectivos secretarios de Salud. Otros tantos opinarían que los institutos de seguridad social, que en conjunto cubren más de la mitad de la población y dictan *de facto* la política de salud, por lo menos dentro de su sector. Los más sofisticados podrían opinar que algún órgano colegiado, como el gabinete de salud, que reunió las cúpulas de las principales instituciones proveedoras de servicios de salud, fue el que, en su tiempo, dictó la política de salud. Finalmente, si entre los entrevistados se encontrara un diputado, con seguridad contestaría que la política de salud es responsabilidad del Congreso de la Unión, en la medida en que sus miembros deben aprobar los fondos que corresponden al rubro.

Por mutuamente excluyentes que puedan parecer, ninguna de estas respuestas está del todo equivocada. Sin embargo, al detectar cada una sólo un elemento de un sistema de salud a la vez multidimensional, fragmentado y lleno de contradicciones, se proyecta una idea muy simplista de esta realidad. El entramado institucional sanitario que históricamente se ha construido en México y sigue evolucionando a cada momento implica responsabilidades paralelas, traslapadas y a menudo conflictivas entre distintos actores político-burocráticos, mismas que entrañan, además de dificultades en la comunicación y administración, fuertes inequidades en la distribución de los recursos destinados a distintos sectores de la población.

Para encontrar el hilo conductor que haga entendibles los distintos elementos que componen el sector de la salud y las relaciones entre ellos, nos iremos a la raíz histórica de su creación y desarrollo, y observaremos cómo sus actuaciones y las opciones políticas cruciales que se ejercieron en distintos momentos crearon el sistema de salud fragmentado e inequitativo del México de principios del siglo XXI. Ésta es una historia política en la medida que los cambios y transformaciones en el sistema de salud acumulados a lo largo de los años, aunque siempre respaldados por discursos ya sean “revolucionarios” o técnico-racionalistas, tuvieron sus raíces, como lo mostrará este ensayo, en confrontaciones políticas (o

temores a tales confrontaciones) que se intentaron resolver con medidas sanitarias.¹

Al examinar el sistema de salud en su desarrollo histórico, veremos que la respuesta a la pregunta “¿quién dicta la política de salud?”, además de requerir que se tomen en cuenta las interacciones de los diferentes actores que intervienen en el proceso salud-enfermedad, será distinta según el periodo analizado. Con ello se sabrá que tal respuesta nunca podrá considerarse como definitiva, sino históricamente construida y, por lo tanto, en vías de transformación constante. En el último periodo de esta saga se revisarán críticamente las reformas con las cuales se ha intentado transformar el sector a partir de los años ochenta del siglo xx, incrementando, en algunos casos, las inequidades, mientras que en otros las disminuyeron.

En todo este recorrido es importante destacar que la pregunta que plantea el trabajo es “quién dicta la política de salud” en cada momento, y no “quién toma las medidas sanitarias X o Y”. Una política se define aquí de manera operativa como un conjunto de medidas mutuamente coherentes y explícitamente relacionadas con un objetivo general planteado como línea directriz de un cambio que se busca implantar (v. gr., el de ampliar la cobertura de salud). Esta definición implica la existencia de una autoridad estatal central que dicta y asegura la implantación de tal directriz, en contraste con la noción de política entendida como conjunto de medidas no necesariamente coherentes emitidas por varios actores oficiales. Ahora bien, puede haber una situación en la que una autoridad central emite una política, pero *de facto* no tiene los recursos políticos o administrativos para implementarla. En tal caso, se hablaría de una política *de iure*, mas no *de facto*. Esta distinción es crucial, dado que varias dependencias burocráticas sanitarias, como veremos, están llamadas a tomar medidas de salud constantemente, sin que éstas deriven de una política sobre el tema centralmente ordenada y coordinada. El argumento central del trabajo, en este sentido, es que no ha habido, desde 1917, cuando empieza nuestro recorrido, una política (o secuencia de políticas) de salud, sino conjuntos cambiantes de acciones sanitarias no coordinadas, emitidas por distintas dependencias públicas, mismas que han influido desigualmente en las condiciones de salud de distintos sectores de la población.

¹ Las fuentes principales del recuento que sigue son Álvarez Amézquita *et al.*, 1960; Soberón *et al.*, 1983; González-Block, 1989, y Brachet-Márquez, 2000. Las fuentes que ocasionalmente se utilizan se citan dentro del texto, así como algunos hechos específicos extraídos de los cuatro textos base.

1917-1943:

LOS PRIMEROS ACTORES POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

La fragmentación de la autoridad en materia sanitaria empieza desde la Constitución de 1917, misma que trata en artículos distintos las medidas de salud para la población en general y las que atañen a la salud de los trabajadores. Para las primeras, dicha Constitución retoma en los artículos 73 y 74, en forma apenas transformada, las instituciones sanitarias del porfiriato, creando el Consejo de Salubridad General (que reemplazaba al Consejo Superior de Salubridad del porfiriato) y el Departamento de Salubridad, legatario de la Beneficiencia Pública de la Reforma (Soberón *et al.*, 1983: 12), cuya jurisdicción se limitaba a acciones de carácter epidemiológico en los territorios, puertos y fronteras. Por otro lado, el artículo 123 consagra el principio de la seguridad social exclusivamente para los trabajadores.

El Consejo de Salubridad, al igual que su antecesor, estaba compuesto de hombres de ciencia que debían influir en la salud de la población mediante principios positivistas, basados, para entonces, en la noción bacteriana de la enfermedad. Este cuerpo colegiado, sin embargo, carecía de poder de jurisdicción o de sanción sobre las acciones tomadas, por lo que funcionaba como entidad consultiva bajo la autoridad directa del presidente.² En otras palabras, la Constitución, en su texto original, no había previsto la creación de un órgano específicamente encargado de dictar la política de salud nacional. Quedaba a discreción del presidente ordenar que el Departamento de Salubridad dictara medidas sanitarias específicas, si éste tenía un interés personal en el asunto y, además, encontraba un momento para pensar en el problema.³ Habría que esperar hasta 1943 para que cam-

² Texto del artículo 73 fracción XVI: "1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país. En 2008 se modificó el artículo para sustituir a la Secretaría de Salud por el Departamento de Salubridad.

³ Esta definición jurídica se ha conservado en la Ley General de Salud vigente, que en su artículo 4 nombra como autoridades sanitarias al presidente, al Consejo General de Salubridad y a la Secretaría de Salud (en este orden).

biara esta situación; para entonces, lejos de tener bajo su jurisdicción a la totalidad de la población, la Secretaría de Salubridad y Asistencia se limitaría a administrar la salud de la llamada “población abierta”, o población no asegurada. Hasta entonces, el Departamento de Salubridad, instancia menor que una secretaría, se dedicaría a prevenir y controlar epidemias, y a dar servicios de salud (a cambio de cuotas) a la población en general, aunque casi exclusivamente la urbana. También estaría encargado de administrar los programas verticales, como las campañas para la erradicación del paludismo. A partir de 1937, el Departamento de Asistencia Pública estaría a cargo de los servicios de salud a la población.

En los primeros decenios que siguieron a la Revolución, la segmentación entre población abierta y la destinada a ser asegurada se encontraba en el papel, todavía no en la realidad, sobre todo porque la clase obrera, muy incipiente hasta la posguerra, no consideraba la salud como una cuestión políticamente prioritaria y, por lo tanto, concentraba sus demandas en otros rubros, principalmente las alzas de salarios y las condiciones de trabajo y de resolución de los conflictos laborales. Por su lado, el gobierno se concentraba en instituir mecanismos de mediación para resolver dichos conflictos y reglamentar las huelgas. No obstante, la promesa de seguridad social contenida en el artículo 123 de la Constitución revistió, desde temprano, una importancia simbólica considerable y estuvo siempre presente en las negociaciones entre el movimiento obrero naciente y el Estado pos-revolucionario.⁴ Más adelante, la cuestión de la seguridad social se encontraría incorporada a la política del crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones, que dominaría a partir del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952).

Entre 1917 y 1943, la cuestión de la protección de los trabajadores frente a las enfermedades y los accidentes de trabajo se presentó varias veces en la agenda, pero nunca se volvió un asunto suficientemente crucial para que el presidente en turno decidiera pasar por alto la oposición férrea de los empresarios a la creación de la seguridad social. En cambio, el ejército y los funcionarios públicos se beneficiaron, desde 1925, de un programa limitado de seguridad social, al cual fueron incorporados los maestros

⁴ Madero había incluido la seguridad social en la plataforma del Partido Liberal Mexicano, pero no lograría establecerla. Durante los gobiernos de Madero, Carranza y Obregón se establecieron los primeros mecanismos de intervención estatal en las relaciones obrero-patronales, mientras se mantenía la ficción de que la seguridad social formaba parte de la agenda gubernamental.

al poco tiempo, tras sus repetidas protestas por haber sido inicialmente excluidos del programa.

Mientras se quedaba la cuestión de la seguridad social en una hornilla trasera de la agenda gubernamental, la administración de los servicios de salud para el resto de la población tuvo pocos cambios en la definición de sus atribuciones o de su jurisdicción. Debe citarse, sin embargo, la creación en 1931, por el Departamento de Salubridad, de los Servicios de Higiene Rural, que ofrecían servicios limitados de vacunación, de higiene escolar y materno-infantiles en las zonas rurales. Pero la innovación más importante fue la creación durante el periodo cardenista (1934-1940) de la Oficina de Medicina Social e Higiene Rural, con un gasto per cápita muy superior al asignado al ciudadano promedio de la República (36 veces superior, según González-Block, 1989: 108) para coordinar los servicios médicos ejidales semiautónomos, cuyos integrantes se habían quejado de que el Departamento de Asistencia Pública dedicaba pocos recursos a la población rural. El Departamento de Salubridad dejó entonces de ejercer autoridad alguna sobre la administración o el financiamiento de los servicios ejidales de salud, siendo estos últimos responsabilidad del Banco de Crédito Ejidal. La Oficina de Medicina Social e Higiene Rural, por su parte, se limitó a pagar al personal asignado a estos servicios que se administraban comunitariamente como parte de los cuerpos administrativos ejidales. El Banco Ejidal era la institución que, *de facto*, ejercía la facultad de tomar decisiones en estos cuerpos autónomos, incluso otorgándose el derecho de excluir de los servicios de salud a los detentores de créditos que tardaban demasiado en pagar sus deudas. Paralelamente, el Departamento de Salubridad creó, en 1936, los Servicios Médico-Sanitarios Ejidales,⁵ que después se denominarían Servicios Médicos Rurales Cooperativos y más tarde se transformarían en Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, órgano que subsistió hasta las reformas de los años ochenta.

Cabe preguntar, ¿quién dictaba la política de salud en esta primera etapa? Basándonos en el recorrido presentado, es tentador contestar que nadie tenía esta capacidad, porque nadie —salvo el presidente *ex principio*— estaba formalmente encargado de tal tarea, ni *de facto* tomaba medidas que afectaran al conjunto de la población. No obstante, este relativo

⁵ Cabe aclarar que estos servicios se implantaron prioritariamente en las regiones geográficas de mayor productividad agrícola, las que proveían de alimentos a las grandes urbes y de materias primas a los centros agroindustriales.

vacío institucional no impidió que se llevaran a cabo acciones específicas de salud, como las campañas verticales de erradicación de enfermedades, los planes de seguridad social de bajos beneficios para los empleados públicos y los militares, las clínicas ejidales del cardenismo o los Servicios Médico-Sanitarios Ejidales del Departamento de Salubridad. Tales iniciativas, sin embargo, no procedían de una política de Estado, dado que no había una autoridad designada como cabecera de un sector ya fragmentado en varias instituciones. Además, todavía no se podía hablar de una presencia permanente ni institucionalizada de la cuestión de la salud en la agenda gubernamental ni en las demandas de los grupos de la población con capacidad de autoorganizarse, como los sindicatos.

1943-1976:

SALUD DESIGUAL PARA UN CRECIMIENTO DESIGUAL

A partir de los años cuarenta, y hasta mediados de los setenta, la población objetivo para el Estado benefactor estratificado que se iba conformando sería el obrero (en tanto sector organizado y controlado por la Confederación de Trabajadores de México), y en general la población urbana. La población rural, aunque formalmente incorporada en la Confederación Nacional Campesina (CNC) a un partido oficial reformado y rebautizado como Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, quedaría relativamente marginada del poder e incluso vería mermadas las instituciones que la habían protegido en el periodo anterior. Estamos en la época dorada de arranque “rostowiano” de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que cristalizó por varias décadas el sueño de alcanzar a los países avanzados.

Como parte de un nuevo proyecto de salud, se fundarían de manera paralela en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), en parte como respuesta a la profunda crisis de sucesión presidencial de 1940 que había puesto en entredicho la continuidad de la dinastía reinante de dirigentes del país,⁶ y en parte por

⁶ En 1939 hubo tres candidatos a la Presidencia: Francisco Mújica, el candidato del presidente saliente; Manuel Ávila Camacho, el candidato escogido por un grupo de gobernadores convocados por el ex presidente Emilio Portes Gil y apoyado por un grupo de parlamentarios bajo la dirección de Miguel Alemán autollamados “mayoritarios”, y el general Juan Andreu Almazán, designado por una coalición contradictoria entre la extrema derecha y la extrema izquierda sindical (ferrocarrileros, electricistas y textiles).

las nuevas normas internacionales de intervención del Estado en el bienestar social que paulatinamente se imponían. El *impasse* político de 1940, mismo que había tenido que subsanarse con un fraude electoral tan enorme como evidente, había revelado las profundas divisiones que el cardenismo había, si no creado, por lo menos agudizado y que oponían al poder oficial tanto a los empresarios como al ala radical de la clase obrera organizada. Esta misma, que el dominio de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) sobre el movimiento obrero durante el periodo del Maximato (1928-34) no había podido incorporar ni controlar, conformaba el sector radical de la CTM durante el periodo en que Lombardo Toledano estuvo en la dirección de esta central obrera.

La respuesta presidencial a esta situación de desestabilización potencial fue, por un lado, controlar a los obreros mediante una nueva dirigencia en la CTM e introducir un nuevo Código del Trabajo,⁷ y por otro, crear un foro en el cual se negociara la política de desarrollo industrial y se impulsara el proyecto de creación de la seguridad social que había quedado archivado desde 1928.

En un primer gesto conciliatorio, tanto hacia el movimiento obrero dividido como hacia los empresarios enardecidos por seis años de cardenismo, el gobierno llamado de “Unidad Nacional” de Ávila Camacho propuso la creación de un Pacto Obrero (PO) que se firmó en 1942. En su versión inicial, el PO podía considerarse como una concesión hacia las organizaciones obreras, especialmente la CTM, que todavía quedaba bajo la dirección de Lombardo Toledano, en reconocimiento a su colaboración por haber entregado el voto de sus bases al candidato oficial. Mediante el principio legal del tripartidismo, el PO introducía legalmente, por medio de la creación del Consejo Obrero, la participación de la dirigencia obrera en la con-

Un cuarto candidato *de iure*, Rafael Sánchez Tapia, ni siquiera hizo campaña. El candidato del PRM fue seleccionado en violación a los estatutos que establecían que los sectores del partido debieran votar cada uno por su candidato. Sin embargo, la CTM (todavía dirigida por Lombardo Toledano) hizo un simulacro para escoger a Ávila Camacho, cuando éste ya era *de facto* el candidato del PRM. El día de la elección fue marcado por toda clase de actos de violencia y fraudes, ya que era claro que Ávila Camacho no podía resultar ganador más que por medio de tales prácticas. El veredicto inapelable del Colegio Electoral fue de 2 476 641 votos para Ávila Camacho, 15 101 para Andreu Almazán y 9 840 para Sánchez Tapia. Mújica había sido excluido de la contienda de antemano.

⁷ Éste, en particular, ataba el derecho de huelga a un proceso largo y complejo de notificación previa y arbitraje estatal.

ducción del desarrollo económico nacional, tanto en las fábricas como en la política de Estado.⁸

Ante la evidente resistencia empresarial a la implementación del FO, éste fracasó. Sin embargo, sobrevivió el principio del tripartidismo, reencarnado en la creación en 1943 del IMSS. México, para entonces, había quedado rezagado con respecto a otros países de América Latina en la adopción de la seguridad social, misma que había dejado de asociarse a la vanguardia progresista en la región.⁹ La contribución obrera al IMSS sería de 3% de sus ya muy mermados salarios, lo que no dejó de provocar resistencia y manifestaciones callejeras opositoras a la medida por parte de las bases obreras.

El segundo gesto a favor de instaurar la paz entre capital y trabajo fue sustituir al fogoso Lombardo Toledano por el más incondicional Fidel Velázquez en la jefatura de la CTM, provocando la salida de varios sindicatos de esta central obrera, mismos que habían manifestado su oposición a la creación del IMSS. Con todo, la implementación de la seguridad social, que en aquel momento se limitaba a los trabajadores de empresas grandes ubicadas en el Distrito Federal, era más simbólica que real.¹⁰ Sin embargo, la Ley del IMSS apuntaba a la incorporación gradual de toda la fuerza laboral (nótese, no de toda la población) y el gobierno logró imponerla a pesar de las resistencias.

El mismo año dio nacimiento a la SSA. En realidad, no se trataba de una nueva institución, sino de juntar en una sola administración a la Secretaría de Asistencia Social y al Departamento de Salubridad en aras de reducir la planta de funcionarios sanitarios y brindar a la población una protección básica en materia de salud, decisión que la segunda guerra mundial había hecho imperativa en las normas. Sin embargo, el concepto de salud pública que representaba la nueva secretaria de Estado distaba de incorporar el lenguaje de los derechos ciudadanos, que pronto sería adoptado por las

⁸ El arquitecto del FO era Lombardo Toledano; su opositor más inflexible, la dirigencia patronal.

⁹ Para hacer atractiva a los empresarios esta medida, el Estado argumentó que incrementaría la productividad al bajar los conflictos laborales (Spalding, 1978: 149). Según los cálculos de la CIT, la carga adicional en los costos de producción sólo sería de 1.14%, y se introduciría paulatinamente.

¹⁰ Sólo los trabajadores de las empresas grandes tenían derecho a la seguridad social, lo cual excluía a la mayoría de las empresas pequeñas y a los trabajadores domésticos, excluidos estos últimos hasta la fecha.

naciones triunfantes en el conflicto bélico. Su parentesco directo era el viejo liberalismo que todavía sobrevivía antes de ser vencido por los principios cepalinos del intervencionismo estatal, y resurgiría en una nueva encarnación con las reformas de la salud y de la seguridad social de finales del siglo xx.

En su primera etapa, la SSA se consideró subsidiaria, en el sentido de brindar servicios únicamente a la población que no podía acudir a la medicina privada (Álvarez Amézquita *et al.*, 1960; Hernández Laos, 1993). Incluso se intentó, durante la administración de Miguel Alemán (1946-1952), que se lograra el autofinanciamiento de los hospitales públicos con las aportaciones de patronatos privados y las cuotas individuales cobradas a los usuarios. Todas estas acciones fueron deliberadamente centradas en la capital con la construcción en el Distrito Federal, a partir de 1945, del Centro Médico Nacional, que iniciaría sus actividades en 1961.¹¹

Desde su nacimiento, la SSA abrigó una estructuración fragmentada de atención médica. A pesar de que, como lo anota Gonzalez-Block (1989: 121), el discurso oficial de la secretaría afirmaba la necesidad de coordinar niveles de atención y unidades de los mismos niveles, cada uno de estos conjuntos de servicios era administrado por órganos distintos dentro de la secretaría, con poca coordinación interna, creando barreras y rivalidades administrativas, además de competencia entre ellos por los escasos recursos de los que disponía esta institución.

En cuanto a la población rural, los servicios que le había brindado el cardenismo fueron desapareciendo en la medida que el ejido perdía apoyo oficial como fórmula de organización de la producción agrícola a favor de un concepto individualizado de la agricultura. Los ejidos, además, se habían constituido en núcleos de resistencia cardenista al nuevo discurso modernizador que emanaba del poder. Las clínicas rurales fueron cerradas y reemplazadas solamente a partir del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1956) por 315 centros de salud A con capacidad de hospitalización reducida. Para entonces, la visión del México futuro había dejado de incluir de manera importante a la actividad agrícola y a sus integrantes. En consecuencia, el movimiento de migración de los campesinos hacia las ciudades y hacia Estados Unidos comenzó. Sin embargo, tanto la población rural

¹¹ La construcción del Centro Médico Nacional había sido comenzada por la SSA. El IMSS lo compró en 1961, con el fondo de jubilación, como todas las demás instalaciones médicas, sin que dicho fondo estuviera compensado por alguna renta sobre estas instalaciones.

como la urbana seguirían creciendo a un ritmo acelerado, rebasando un crecimiento neto de 3% a principios de los años setenta y provocando que el país cuna de la revolución verde se volviera gradualmente incapaz de producir los alimentos básicos de los que dependía su población.

El destino de los obreros y de los empleados públicos durante el periodo fue muy distinto del de los campesinos. A pesar de que tanto los salarios reales como la independencia política de los obreros fueron declinando en la posguerra,¹² la expansión del sistema industrial permitió la ampliación de la cobertura del IMSS, que llegó a 9.5 millones de afiliados en 1970 (Spalding, 1978: 202). A su vez, la creación en 1959 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), homólogo del IMSS para los empleados públicos, permitió la expansión de la seguridad social en el sector público.

En los últimos años del periodo, como parte del vasto (y fiscalmente aventurero) programa de reformas sociales del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se intentó afiliar parcialmente a la población rural y a los pobres urbanos a la seguridad social, mediante un programa de “solidaridad social”.¹³ De haberse podido llevar a cabo cabal y continuamente, la autoridad máxima del sector de la salud pública mexicana se hubiera desplazado hacia el IMSS. Esto hubiera trasladado la autoridad del sector a esta institución, creando una situación parecida a la de Costa Rica, que logró universalizar la cobertura de seguridad social en su territorio. Según la propuesta del Ejecutivo, 40% del programa debía ser financiado por los fondos de jubilación (ya mermados por haber financiado la construcción del conjunto hospitalario del IMSS y por seguir subsidiando los déficits, en las prestaciones de salud). Frente a la oposición tanto del sector obrero como de los expertos en seguridad social que cuestionaron el buen sentido fiscal de la medida (Spalding, 1981), el programa se implementó solamente en forma limitada, dando acceso a la seguridad social a unos 1.9 millones de

¹² Se suele dar el “charrazo” de 1948 como fecha de arranque de la intervención sistemática del gobierno en la votación para los dirigentes sindicales, aunque el primer golpe fue dado en 1946, apenas 18 días después de la investidura de Miguel Alemán como presidente de la República, cuando se rechazó la demanda de aumento salarial del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Se declaró ilegal la huelga del sindicato y las instalaciones de Pemex fueron ocupadas por el ejército.

¹³ Este programa sería motivo de cambio en la Ley de Seguridad Social, permitiendo un componente de “solidaridad” en las actividades del IMSS. Después, esta enmienda serviría de base legal para el establecimiento en 1977 del IMSS-Coplamar.

personas adicionales, según las cifras oficiales, pero aproximadamente a 700 000 personas según cálculos más conservadores (Spalding, 1981). Esta reforma, junto con muchas otras de la era echeverrista, estaba destinada a morir con el final del sexenio, en medio de una fuerte recesión, acompañada de inflación.

Al preguntar de nuevo quién dictaba la política nacional de salud entre 1943 y 1976, la respuesta parecería ser que nadie, *strictu sensu*, ya que ningún órgano estatal institucionalmente establecido podía imponer sus decisiones a los principales actores del sector salud. Sin embargo, es indudable que el IMSS, la SSA y, de manera menos central, el ISSSTE y otras instituciones menores de seguridad social, cada cual por su lado y cada una con su población de usuarios asignados, implementaron medidas sanitarias acorde con sus prerrogativas y recursos financieros. De allí en adelante, México tendría dos categorías de instituciones de salud pública con recursos y ofertas de servicios desiguales, tanto internamente como una con respecto a la otra: por una parte, el IMSS y otras instituciones paralelas de seguridad social (respectivamente, las de los empleados de Pemex, de la Comisión Federal de Electricidad, de los Ferrocarriles y del sector público), y por otra, la SSA para el resto de la población sin derecho a afiliarse a la seguridad social. Los primeros verían crecer sus beneficios y aumentar el número de sus derechohabientes hasta alcanzar cerca de 40% de la población al final del periodo e incrementar sus beneficios. Los segundos tendrían que contentarse con pocas instalaciones, escasamente equipadas y con graves problemas de personal. Hasta la creación, en los años del auge petrolero, de las clínicas rurales del programa Coplamar bajo la administración del IMSS, la población rural sería, entre la no protegida, la más desamparada en materia de salud, y dentro de dicha población, la más marginada, sin lugar a duda, era la población indígena, relegada, en muchos casos, a regiones de difícil acceso y alejadas de los centros urbanos de la SSA.

En resumen, durante el periodo que va de su fundación a 1976, la SSA no pudo fungir como cabeza de sector, no solamente porque resultaban incompatibles los principios según los cuales se dispensaban en México los servicios de salud pública —por un lado la noción de derecho social y, por otro, la de asistencia—, sino porque los subsistemas que representaban estos principios contradictorios constituían estancos cerrados con recursos fiscales propios, jerarquías separadas y, lo más importante, una relación independiente con el Ejecutivo. De ahí que cualquier *droit de regard* que la SSA pudiera haber pretendido tener sobre las demás instituciones hubiera

sido meramente simbólico, en el mejor de los casos, y políticamente explosivo si se hubiese tomado en serio. Las posibilidades de cambio real parecían mínimas. Sin embargo, en el periodo siguiente se intentaría unificar ese conjunto heterogéneo y lleno de añejas rivalidades.

1976-1994:

INTEGRACIÓN PARA SEGUIR FRAGMENTADOS

El debate político y económico que marcó el final del periodo de Echeverría llevaría a la siguiente administración a adoptar una política de austeridad fiscal que impediría, durante sus primeros años, cualquier expansión de los sectores sociales.¹⁴ Esta política seguiría hasta que el descubrimiento de los vastos yacimientos petrolíferos mexicanos lanzara el país en una carrera desenfrenada al endeudamiento, a la vez que permitiría reformas y programas cruciales para el bienestar de la población. Al evitar el conflicto con el movimiento obrero que se hubiera opuesto a la entrada de nuevos grupos al seguro social, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se abrió inicialmente hacia las masas rurales creando, en 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, o Coplamar. A partir de 1979, la población con cobertura escasa o inexistente recibiría servicios de salud de primer y segundo nivel en las 3 000 clínicas y numerosos hospitales que construyó el programa IMSS-Coplamar con una contrapartida de trabajo comunitario por parte de la población beneficiada. Más que un programa de salud *per se*, éste, junto con el Sistema Alimentario Mexicano, se destinaba a aliviar la pobreza rural y conurbana, o como se decía en aquel entonces, la marginación.

El sexenio de 1976 a 1982 se singularizó también por su afán de reestructurar el sector público. Sin embargo, el intento de transformar el sector salud no se hizo sino hasta el final de ese ciclo político y escasos meses antes del *default* financiero de México, cuando la bonanza petrolera estaba a punto de convertirse en una pesadilla financiera. El 25 de agosto de 1981 fue creada la Coordinación de los Servicios de Salud, encabezada por el doctor Guillermo Soberón, con el fin sumamente ambicioso de “determi-

¹⁴ Una excepción interesante a esta política de austeridad fue el aumento de 263% en el presupuesto otorgado al ISSSTE (Revel-Mouroz, 1980), que se entiende mejor como medida de reconocimiento político a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOF) que como política de salud en un contexto de recesión.

nar los elementos técnicos, normativos, administrativos y financieros para establecer las bases que permitan integrar los servicios públicos de salud dentro de un Sistema Nacional de Salud que cubra a toda la población” (Soberón *et al.*, 1983: 3).

El propósito de una creación tan tardía en el ciclo político era, obviamente, preparar para el sucesor presidencial ya designado las bases para una reforma del sector salud. En aquel momento hubo dos instancias formales de formulación de la política de salud: el Gabinete de Salud, órgano colegiado que juntaba a los principales actores en el sector, pero sin preeminencia de la SSA entre ellos, y la mencionada Coordinación de los Servicios de Salud bajo la vigilancia directa de la Presidencia de la República y la autoridad del doctor Soberón, designado como su coordinador. Los miembros de la coordinación eran los mismos que los que conformaban el Gabinete de Salud, a los que se agregaban dos comités asesores, el de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el de la Coordinación General de Estudios Administrativos.¹⁵

Al final de 1981, la coordinación no había hecho más que firmar convenios de cooperación entre distintas entidades, como la SSA y el DIT, la SSA y la SEP, la SICP y el ISSSTE, mismos que se consideraron “una demostración de las posibilidades de integrar los servicios de salud, en que se preserva el funcionamiento de los mismos” (Soberón *et al.*, 1983: 5), pronunciamiento ambiguo que, sin embargo, indicaba claramente que podía haber “integración” sin reestructuraciones fundamentales de las instituciones existentes. En efecto, más adelante, el texto explicita en qué consistiría la integración propuesta por la coordinación, haciendo una distinción entre la integración “funcional” y la “programática”. En el primer caso, se fusionan las instituciones en una sola, mientras que, en el segundo, se integran solamente los “programas” y “consiste en el establecimiento de normas comunes y de un compromiso institucional para cumplir los objetivos de los programas” (Soberón *et al.*, 1983: 274). El texto opta de manera clara por la segunda, aunque indica la aplicación posible de algunas medidas de integración funcional, como la de recursos humanos.

¿Quién dictaría la política de salud en un conjunto sectorial “integrado” de esta manera? El texto tergiversa entre una concepción colegial y una piramidal de las decisiones: por un lado, se considera “necesario que las

¹⁵ Entidad que llevó a cabo la reforma administrativa del gobierno de López Portillo, declarada como “desconcentración” pero que claramente empujaba hacia una descentralización en la siguiente administración.

diversas instituciones fijen sus metas conjuntamente y se comprometan a alcanzarlas” (Soberón *et al.*, 1983: 274), pero, por otro, “el Gabinete... no deberá desplazar, en cuanto a las funciones de planeación, a la Secretaría que encabeza al Sector” (Soberón *et al.*, 1983: 277). Esta definición de la supremacía de la SSA en materia de política de salud fue denominada “sectorización”, concepto tomado de la reforma administrativa del momento y que no llevaba una carga política negativa que pudiera ofender a instancias como el IMSS y el ISSSTE, que de acuerdo con este principio se veían relegadas a posiciones jerárquicas de segunda línea. Pero el texto advierte de inmediato que solamente se trata de “sectorizar” funcionalmente, o sea, sin hacer ningún cambio en las estructuras institucionales existentes. La directiva de transformar a la SSA en cabeza de sector, por lo tanto, se reduce a “planear” las acciones y “evaluar” los logros alcanzados, a la vez que se definen “normas específicas de operación del sector” (Soberón *et al.*, 1983: 279-280). La noción de integración sectorial también se ve suavizada por la directiva de descentralizar, lo que, según el discurso oficial, permitiría que las unidades descentralizadas tomen sus propias decisiones operativas, basadas en las “normas de operación del sector” estipuladas por la SSA. Por si podía quedar alguna duda, se agrega que “en una organización sectorial, las instituciones sectorizadas conservan su personalidad jurídica y su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa; pero deben compatibilizar sus objetivos y metas con los del sector y establecer sus relaciones con el Ejecutivo federal por conducto del órgano coordinador” (Soberón *et al.*, 1983: 281),¹⁶ en virtud de que las instituciones “sectorizadas” podrán “participar en el proceso de planeación del sector y en la formulación del Plan Nacional de Salud” (Soberón *et al.*, 1983: 281).

La puesta en vigor de los principios planteados por la coordinación, llevada a cabo por el doctor Soberón, ahora como Secretario de Salud del gabinete del gobierno del presidente De la Madrid (1982-88), estaba destinada a desarrollarse en un contexto turbulento y de extrema escasez fiscal. En 1982 el precio internacional del petróleo bajó bruscamente y México tuvo que declarar la moratoria de los intereses de su deuda externa. En seguida los bancos internacionales suspendieron sus préstamos y el país debió pagar 13.3 billones de dólares anuales por servicio de la deuda, lo que re-

¹⁶ Estas aparentemente inocuas palabras apuntaban a un cambio drástico en la estructura de las instituciones de seguridad social (mismo que no se dio) que, por ley, tienen una relación directa con el Ejecutivo federal.

presentaba 47.5% de sus exportaciones (Urquidí, 1988). El crecimiento económico cayó de ocho puntos a -0.5% y la inflación llegó a 60%. La deuda del sector público alcanzó 18% del PIB, y la externa, de 87.6 billones de dólares, se incrementó en 61% con respecto a los dos años anteriores.

Durante todo el periodo de 1982 a 1988, las inversiones públicas bajaron 50% y las privadas 15% (Hernández Laos, 1993). Esta situación se vio reflejada en la baja del gasto social, que pasó de 179 a 99 dólares per cápita entre 1982 y 1986 (Brachet-Márquez, 1992). El gasto mexicano per cápita en salud, que en comparación con otros países de América Latina nunca había sido muy alto, bajó de 13.2 dólares en 1981 a 2.3 en 1983, para volver a su nivel anterior a finales de los ochenta (CEPAL, 1991).¹⁷ Durante ese periodo, las instituciones de salud de México sufrieron una baja considerable en el nivel real de los salarios de sus empleados y un grave deterioro en el equipamiento.

Es durante ese periodo poco propicio, sin embargo, cuando la Secretaría de Salud se esforzó por hacer realidad sus ambiciones de convertirse en cabeza de sector *de facto*. Por un lado, empujaría el proyecto de descentralización de los servicios de salud bajo su responsabilidad, creando nuevas entidades —los llamados Sistemas Estatales de Salud— en sustitución de los Servicios Coordinados, que anteriormente habían operado en los estados. Por otro, intentaría absorber el programa IMSS-Coplamar, no programática sino funcionalmente, a pesar de que ello significaba pérdidas de beneficios para los usuarios.¹⁸ Por último, lograría que se enmendara la Constitución para declarar el derecho a la protección de la salud de todos

¹⁷ Para fines comparativos, en 1981, Chile gastó 69.8 dólares per cápita en salud, Brasil 28.1 y Costa Rica 16.1. En 1983, Chile gastó 59.4 dólares per cápita, Brasil 28.6 y Costa Rica 15.2. En 1986, Chile gastó 18 dólares y Costa Rica 5.5, en tanto que no hubo datos para Brasil (CEPAL, 1991). Estas cifras están algo distorsionadas por los cambios que sufrieron las tasas cambiarias en la mayoría de los países durante estos años. Sin embargo, las tendencias generales son claras: mientras que todos los países tendieron hacia la baja durante el periodo 1981-1986, México, en su mejor año, gastó menos que el Chile de Pinochet y bajó mucho más que Costa Rica, un país comparativamente más pobre que México. Todas estas cifras, excepto las de Estados Unidos (cuyo gasto público en salud es insignificante), reflejan únicamente el gasto público. México empezaría a inflar sus estadísticas de gasto en salud agregándoles el gasto privado a partir de los años noventa.

¹⁸ El IMSS-Coplamar estaba financiado por fondos federales, pero con aportaciones de tipo administrativo por parte del IMSS. La cesión del programa a la SSA implicaba que ésta recibiría la aportación federal anteriormente otorgada al IMSS, pero no la que correspondía al aporte de éste. La consecuencia concreta y palpable para los usuarios fue que

los mexicanos, paradójicamente al tiempo que empezaba —según las directivas del FMI— a cobrarse “cuotas de recuperación” a la población abierta atendida, lo cual agregaba al glosario político mexicano la noción de derecho ciudadano por el que había que pagar.¹⁹

La reforma propuesta por la coordinación no había tomado en cuenta la previsible resistencia a la reforma propuesta por parte de los centros de poder *de facto* estratégicamente posicionados dentro del sector salud, sobre todo los sindicatos y los empresarios. Éstos no iban a aceptar fácilmente una posición subalterna en el sector y tenían los medios institucionales para defender sus feudos. Realizar con eficacia la transformación de la ahora Secretaría de Salud (SSA) en cabeza de sector requería el fin del corporativismo basado en el sindicalismo oficial, lo cual era poco más que un imposible en aquellos años. Tal medida hubiera arriesgado una posible insurgencia obrera en un momento en que los movimientos populares de protesta contra la carestía y el desempleo estaban en pleno auge,²⁰ sobre todo después del sismo de 1985, que

tanto las consultas como los medicamentos que eran gratuitos en el IMSS-Coplamar tuvieron que pagarse en las mismas clínicas una vez que fueron administradas por la SSA. Además, los centros de salud del IMSS-Coplamar tenían personal de planta, lo cual aseguraba su permanencia, mientras que en la SSA se utilizaban médicos en servicio social con alta rotación y ausentismo, por lo que muchos consultorios se encontraban periódicamente sin personal médico profesionalizado.

¹⁹ Un derecho se entiende aquí como un beneficio que no requiere otorgamiento (v. gr., la protección policiaca) o un comportamiento permitido (v. gr., el derecho a opinar), al cual todos sin excepciones tengan acceso incondicional y gratuito. Si ese derecho debiera pagarse por evento, llegaríamos al extremo de poder decir que todos tenemos derecho a hospedarnos en el Ritz Carlton o a la seguridad pública, siempre y cuando paguemos por uno u otra cada vez que lo necesitemos. Claro está, los servicios públicos deben financiarse de manera colectiva, por lo que muchos estamos pagando por ellos por medio del impuesto, pero no individualmente ni por evento. Por lo tanto, hablar de derecho a la salud por el que hay que pagar por evento es un oxímoron, por no mencionar la actitud política farisea que le subyace.

²⁰ Durante los últimos años del gobierno precedente nacieron las coordinadoras, organizaciones de enlace de varios movimientos populares. Las de mayor prominencia fueron la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Coordinadora Nacional de Movimientos Urbanos Populares (Conamup) y la Coordinadora Nacional del Plan de Ayala del sector campesino. En octubre de 1983, las coordinadoras organizaron un paro cívico en el que aproximadamente dos millones de personas participaron, lo cual incitó al Congreso del Trabajo a reiterar sus demandas (suspensión del IVA, congelamiento de las rentas y negociación semestral de los contratos de trabajo). El año de 1984 también fue escenario de graves disturbios populares, mientras que la CTM amenazó con una huelga general si no se incrementaban los salarios. Ese año también

incrementó la militancia de dichos movimientos. Además, los sindicatos no eran los únicos adversarios de la integración; las empresas privadas tampoco deseaban abandonar la posición de liderazgo que el Seguro Social les había brindado. En consecuencia, el proyecto de descentralización se enfrentó con la fuerte oposición del IMSS a la entrega a la SSA de las instalaciones y los fondos del IMSS-Coplamar. Al principio, se descentralizaron 14 de los 31 estados, y quedó interrumpido el proceso hasta los años noventa. Al finalizar el ciclo político 1982-1988, el IMSS había entregado 28% de sus unidades.

La política de sectorización tampoco pudo llevarse a cabo plenamente, y el secretario de Salud llegó a ser incluido meramente como uno de los 12 miembros del Consejo Técnico, órgano director del IMSS, y como uno entre pares del gabinete de salud nacional. Mientras tanto, al igual que todas las partidas del gasto social, los presupuestos de salud habían sufrido un descenso vertical, hasta de 40% en el caso de la SSA. Ofrecer servicios adecuados de acuerdo con tales restricciones era un reto prácticamente inalcanzable, por lo que se deterioraron tanto las instalaciones como los salarios del personal y los servicios. Para la población abierta, esta época fue una de trastornos, deterioro en calidad y encarecimiento de los servicios (al instituirse las llamadas “cuotas de recuperación”), a pesar de su participación activa en labores de construcción y mantenimiento de la planta física.

El IMSS tampoco estuvo exento de serias dificultades para mantener la calidad de servicios alcanzada durante los años de abundancia. En términos reales, el gasto de esta institución bajó de 57.40 a 44.15 millones de pesos entre 1980 y 1987.²¹ Entre 1982 y 1987, los asegurados crecieron a una tasa promedio del orden de 5%, mientras que los recursos cayeron 41% (Martínez, 1997). Durante la parte medular de la crisis (1982-1987) fue bajando el número de afiliados al IMSS, a la vez que aumentaba la proporción de salarios bajos entre éstos, así como la proporción de derechohabientes que efectivamente utilizaban los servicios (Hernández-Laos, 1987).²²

se organizó el segundo paro cívico, aunque con menos éxito que el primero. Posteriormente, las coordinadoras fueron perdiendo poder de convocatoria.

²¹ Expresados en nuevos pesos de 1980 (o pesos de 1980 divididos entre mil).

²² En efecto, en tiempos de mayor prosperidad, entre 10 y 25% de los derechohabientes del IMSS (o del ISSSTE) prefieren utilizar servicios médicos privados, por lo que crean un recurso adicional para la institución que utiliza sus cuotas para los asegurados menos afortunados. En tiempos de recesión, sin embargo, esta tendencia se invierte y las instalaciones se saturan de demandas aunque pueda haber un número menor de derechohabientes (y por lo tanto menos recursos).

No obstante las dificultades encontradas, el periodo 1982-1988 contribuyó a transformar (para bien o para mal, según si se adopta la perspectiva de las empresas privadas o la de la población atendida) las bases jurídicas de los cambios venideros, sirviendo de laboratorio de las reformas que seguirían en los próximos sexenios. En particular, el reconocimiento jurídico, en la nueva ley, de la existencia del sector privado como componente del sector salud preparó la reformulación de la relación entre lo privado y lo público, que llegaría más adelante hasta las propuestas de subrogación. En cambio, el derecho constitucional a la salud quedó en el ámbito retórico, dado que no se definió a qué beneficios daba acceso efectivamente, con qué condiciones y con cuáles mecanismos jurídicos para garantizar el respeto a tales derechos.

Desde principios del sexenio siguiente (1988-1994), presidido por Carlos Salinas de Gortari, la inflación se abatió. En abril de 1988, el Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico (PECE), firmado en 1987 con la iniciativa privada para controlar la inflación, se consolidó como instrumento permanente y como canal del nuevo protagonismo de las cúpulas empresariales en la política económica del país. Esto permitió que los “capitales golondrinos” regresaran para aprovechar la estabilidad monetaria y las tasas de interés de entre 45 y 75% (que causaron una avalancha de deudores insolventes). No obstante, la situación económica distaba mucho de ser favorable. La deuda externa había subido a 107 000 millones y la capacidad de ahorro interno era casi nula. La estrategia económica del presidente Salinas se concentró en reorientar la economía hacia el exterior y generar ahorros presupuestarios. Para lograr lo primero, renegoció los términos de la deuda externa²³ y firmó en 1993 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que creaba una gradual unión aduanera²⁴ entre México, Estados Unidos y Canadá. Para lo segundo, vendió empresas estatales y reprivatizó los bancos que se habían nacionalizado en 1982, con lo que financiaría el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, contrariamente a su antecesor echeverrista, confirmaría la división entre programas de asistencia para los pobres y procesos de mercado para los demás.

²³ Salinas obtuvo solamente una reducción de 7 000 millones de dólares en capital, pero de 1 500 millones anuales en servicio de la deuda, con la reconversión de parte de ésta en bonos de 30 años (Urquidí, 1995).

²⁴ Una unión aduanera supone la libertad de circulación de las mercancías, mas no de las personas.

Entre 1988 y 1994 no se presentaron nuevas fórmulas de reforma de la salud pública ni se impulsó la descentralización de los servicios de salud de la SSA, con lo que quedó pendiente el proyecto de integrar el IMSS-Solidaridad (el nuevo nombre del IMSS-Coplamar) a los sistemas estatales, por lo que cesó temporalmente la tirantez entre el IMSS y la SSA. Por su parte, el primero llevó a cabo una descentralización propia, dividiendo el país en delegaciones estatales relativamente autónomas, pero que respondían a la dirección nacional del IMSS, no a la SSA. Quizá la única iniciativa reformatoria nueva durante este periodo fue la horizontalización de los programas verticales, como los del sarampión o la malaria, cuya responsabilidad recayó en los estados (con servicios descentralizados o no), a pesar de las insuficientes capacidades de un gran número de ellos para llevarlos a cabo y las resistencias del personal de estos programas a incorporarse a las jurisdicciones estatales.²⁵

Como consecuencia de la escasez presupuestaria, se redujeron los fondos destinados a los servicios de salud para la población abierta, al mismo tiempo que se incrementó la participación financiera de los estados en la materia, por lo que empezaron a diferenciarse entidades, como Guanajuato, con capacidad de captar nuevos recursos fiscales de aquellos que, como Chiapas o Guerrero, no podían cumplir con esta nueva carga fiscal.²⁶ Para remediar parcialmente este problema, se inició en 1991 el Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población no Asegurada (PASSIA), que repartió 250 millones de dólares (provenientes de préstamos internaciona-

²⁵ Algunos analistas, entre ellos López Arellano (1992: 175), opinan que el desmantelamiento apresurado de estos programas para su horizontalización repercutió en el recrudecimiento del paludismo y de las enfermedades respiratorias agudas, enteritis y otras enfermedades diarreicas, así como en la epidemia muy severa de sarampión de 1988-1989.

²⁶ Laurell y Ruiz (1996) hacen una recopilación detallada de los recursos de cada estado para 1992. Los datos revelan una gran desigualdad entre las entidades federativas. En un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública llevado a cabo en 1998-1999 se muestran las grandes diferencias entre los estados en cuanto a las posibilidades de obtener fondos adicionales para cubrir sus necesidades, así como a la voluntad política de hacerlo. Hay indicadores de que los mayores esfuerzos provienen de estados en los cuales la gubernatura ha sido ganada por partidos de la oposición al PRI. En González-Block *et al.* (1997) se calculó el rango de participación fiscal de los estados en el gasto de salud de población abierta (incluyendo las cuotas de recuperación pagadas por los usuarios) de 3% para Baja California a 471% para San Luis Potosí, con un promedio nacional de 68% y una mediana de 45%. Diez de los 31 estados aportan sólo de 3 a 26 por ciento.

les) entre los cuatro estados más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo) y el Distrito Federal (para servicios a la población marginada).

A su vez, el IMSS también enfrentó una fuerte escasez en la medida que el fin de la industrialización por sustitución de importaciones significó el cierre de numerosas fábricas nacionales, afectando de manera negativa tanto la oferta de trabajo en el sector manufacturero como la composición salarial de la masa de los afiliados al Seguro Social.²⁷ Un primer intento, en 1992, de privatizar el sistema de pensiones en el IMSS se enfrentó, sin embargo, con la oposición de un poder sindical que en ese momento todavía tenía peso en el juego político mexicano.

A pesar de las reformas económicas implementadas a partir de 1989 (o quizá, como afirmarían algunos, a causa de ellas), la economía empezó a estancarse a fines de 1993 y a lo largo de 1994. La apertura de las fronteras había llevado a una explosión de importaciones que las exportaciones no habían logrado contrarrestar, contrariamente a las predicciones de los gurús de la escuela neoliberal de economía. Por otra parte, la modernización del aparato productivo implicaba ofrecer condiciones adecuadas de crédito que, sin embargo, se veían obstaculizadas por las altas tasas de interés destinadas a estabilizar la moneda y atraer los capitales extranjeros. Frente a tales obstáculos, muchas empresas abandonaron su actividad fabril, convirtiéndose en importadoras de equipos extranjeros. Otras tuvieron que cerrar sus puertas, lo cual incrementó el desempleo. Se esperaba restablecer el equilibrio con la puesta en vigor del TLCAN, resultado que, por varias razones, tampoco se produjo. El 1 de enero de 1994 estalló la rebelión zapatista en Chiapas, hecho que inhibió a los inversionistas potenciales. El miedo a la desestabilización del país se incrementó todavía más con el asesinato, en marzo de 1994, de Donaldo Colosio, candidato presidencial designado para el PRI.

Al final del periodo 1976-1994, el sector salud se había transformado, pero no la estructura del poder que lo había caracterizado hasta entonces. En cierto sentido, el texto de la reforma había oficializado la división que desde un principio existiera entre seguridad social y servicios a población abierta, pero con matices distintos: la seguridad social se definía como

²⁷ Según cálculos de la propia institución, las cuotas de los afiliados que ganan menos de tres salarios mínimos significan una pérdida para la institución, misma que es compensada con los aportes de los afiliados que ganan por arriba de ese umbral. Por lo tanto, la situación financiera del IMSS se deterioraba a medida que la institución tenía que atender a una masa mayor de salarios bajos y menor de altos.

más incluyente ahora y como “integrada” al subsector destinado a la población de escasos recursos bajo la autoridad de los gobiernos estatales. La SSA quedaba así liberada de sus obligaciones de servicio, y pudo, en principio, concentrarse en su función normativa y rectora del Sistema Nacional de Salud. Pero, como siempre sucede con los grandes planes, la realidad era algo diferente. A partir de 1989, la SSA renunció *de facto* a su proyecto inicial de imponerse a todos los miembros del sector salud como cúspide sectorial, para convertirse en cabeza exclusiva del subsector de los programas de salud para la población no asegurada. Incluso intervenía poco en los sistemas de salud estatales, ni siquiera en términos presupuestales, territorio indiscutible de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Lejos de estar consolidados, estos subsistemas estatales en muchos casos (y hasta la fecha) se encontraban en condiciones fiscales críticas, con escasas posibilidades de ampliar localmente sus recursos. En particular, los nombramientos de los secretarios de Salud, al igual que de los demás miembros de los gabinetes estatales, resultaban a menudo más de procesos clientelares locales que de una preocupación por profesionalizar y meritocratizar la administración estatal. Las secretarías de Salud, que tampoco en el ámbito estatal podían considerarse cabezas de sector, padecían, además, altos ritmos de rotación, dificultando cualquier acción continua (Brachet-Márquez, 2002). También los datos operativos, supuestamente recopilados en el ámbito estatal-local, no fueron centralizados por la SSA con fines de monitoreo y evaluación, por lo que no pudo cumplirse con el compromiso de “evaluar” el desempeño del sistema más que por medio de encuestas, hasta 2003, cuando se creó la Dirección General de Evaluación y Desempeño en la SSA. Finalmente, con la crisis de la deuda de los ochenta, entraron nuevos actores al círculo de los tomadores de decisiones de las políticas de salud: la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, mismos que no se contentaron con trazar líneas generales, sino que insistieron en implantar prescripciones programáticas detalladas, ideadas por “expertos” muchas veces con escasos conocimientos de las condiciones nacionales o locales, o con preocupaciones más de orden financiero y económico que de salud pública. En pocas palabras, el llamado Sistema Nacional de Salud fue un escudo simbólico detrás del cual persistieron las escisiones de antaño, modificadas y “modernizadas” por las reformas lanzadas desde los años ochenta y más complejas por la intervención de nuevos actores, tanto internos como externos.

1994-2007:

¿CUÁNTO PAGAR POR EL DERECHO A LA SALUD?

A pesar de la victoria del PRI en las elecciones de 1994, que debería haber tranquilizado a los inversionistas, la brecha entre las entradas y salidas de capitales siguió ensanchándose. A las tres semanas de haber tomado posesión el presidente Ernesto Zedillo, el anuncio de un incremento en la banda de flotación del peso precipitó un pánico financiero. Para enero el déficit de la balanza de pagos había subido a 8% del PIB, y las reservas en dólares bajaron a 3 500 millones de dólares. De 1992 en adelante, las tasas de interés disminuyeron, y los bancos otorgaron una gran cantidad de créditos. Con la crisis financiera de 1994-1995, la cartera vencida de éstos aumentó vertiginosamente, así como las bancarrotas de las empresas, con los consiguientes despidos masivos de personal. Esta segunda gran crisis financiera llevó al gobierno a solicitar un rescate internacional. Un total de 50 000 millones fueron prometidos para superar la situación y acabar con el llamado “efecto tequila”, que amenazaba con derrumbar al sistema financiero global.

Con el Programa de Reforma del Sector Salud (Poder Ejecutivo federal, 1996) inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 encontramos, además de la reiteración de metas y programas anteriores, dos acciones sanitarias importantes durante el gobierno encabezado por Ernesto Zedillo (1994-2000): la definición de un Paquete Básico de Servicios de Salud (PB)²⁸ dentro de los objetivos declarados de la SSA de ampliar la cobertura y la equidad y favorecer la horizontalización de los servicios, y la reforma del sistema de pensiones en el IMSS (mientras que el ISSSTE permanece sin cambios). Se siguió, además, con la interrumpida descentralización de los servicios de salud, pero se omitió integrar a las instalaciones de IMSS-Pronasol en las SSA estatales. A partir de 1997, el Distrito Federal fue incluido en la

²⁸ El PB, idea inicialmente de la Fundación Mexicana para la Salud, fue elaborado por la SSA con base en un paquete más amplio de intervenciones básicas seleccionadas en función del peso de la enfermedad y del costo-efectividad de dichas intervenciones. Sin embargo, solamente 12 fueron adoptadas: 1) saneamiento; 2) planificación familiar; 3) atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido; 4) vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil; 5) inmunizaciones; 6) manejo de casos de diarrea en el hogar; 7) tratamiento antiparasitario a las familias; 8) manejo de infecciones respiratorias agudas; 9) prevención y control de tuberculosis pulmonar; 10) prevención y control de la hipertensión arterial y de la diabetes mellitus; 11) prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; 12) capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud.

descentralización —sus habitantes pudieron votar por sus dirigentes locales por primera vez en la historia posrevolucionaria—. Pronto, el Distrito Federal demostraría su voluntad política de divergir de las políticas nacionales decretadas por la Secretaría de Salud, en el sentido de seguir con una cobertura universal de los servicios ofrecidos a la población capitalina.

El PB significó una mejora para los 10 millones de personas que, hasta entonces, habían quedado sin atención alguna a su salud y que ahora recibirían (si los recursos alcanzaban y si las unidades móviles efectivamente llegaban a los lugares hasta entonces no cubiertos) los contados servicios incluidos en dicho paquete.²⁹ Pero a la vez significó un menoscabo para los usuarios cuyos padecimientos habían sido, hasta entonces, cubiertos integralmente, por lo menos en principio, si no siempre en los hechos. Sin embargo, el PB, en cuyo diseño la SSA no había participado, fue más un instrumento general de política de combate a la pobreza que de política de salud. De ahora en adelante, las familias en extrema pobreza en el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progesa), heredero de Pronasol (y por lo tanto descendiente de IMSS-Pronasol y de IMSS-Coplamar), tendrían prioridad en la distribución del PB.

La reforma de los servicios de salud del IMSS se hizo a la sombra de la privatización del sistema de jubilación que se llevó a cabo en 1996. Según el discurso oficial, la reforma del fondo de pensión del IMSS iba a crear una base de ahorro para el crecimiento de la economía nacional, mientras que el Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) se volvería autofinanciable. Ambas afirmaciones eran, por lo menos, de dudosa validez, si no totalmente utópicas. Por un lado, se esperaba de la clase obrera disminuida y menos pagada que nunca que realizara un milagro financiero que las clases más acomodadas no habían podido lograr.³⁰ Por otro, se esperaba, contra toda expectativa razonable, que el SEM, el cual por diversas razones jamás había sido autofinanciable, pudiera recuperarse sin aportaciones del fondo de pensiones (como en el pasado), justo en un periodo en el que casi la totalidad de los derechohabientes efectivamente utilizaban los servicios.

²⁹ En la operación de las unidades móviles del PB se incluye personal voluntario de las comunidades y pasantes de medicina o enfermería en periodo de servicio social, lo cual implica, inevitablemente, una alta rotación y altos niveles de ausentismo, por las mismas razones que en los centros de salud ahora manejados por los estados.

³⁰ Se necesitarán 40 años, argumentan Orzag y Stiglitz (1999) y Mesa-Lago (2004), para ver (si acaso) un efecto positivo sobre el ahorro nacional atribuible a la privatización de las pensiones.

El antecedente principal de la crisis del SEM, al igual que la del sistema de jubilación, fue una pérdida paulatina de la base de cotización, consecuencia del estancamiento económico de los años ochenta. En la recuperación económica de 1990 a 1994 se había dado sólo un incremento de 3% en la masa de cotizantes, contra un aumento de 15% de la población económicamente activa (Martínez, 1997).³¹ Con la crisis de 1994-1995, la tendencia a la baja volvió a presentarse con una caída de 4.13% en el número de asegurados (Ciemex-Wefa, 1995).

En el debate legislativo que se desarrolló entre 1995 y 1996 sobre la reforma del SEM en la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS), dos temas fueron centrales: la reversión de cuotas y la subrogación de servicios. En la propuesta inicial de reforma se hacía mención, en el artículo 89, a la posibilidad de ampliar la fórmula de reversión de cuotas a favor de empresas privadas, que en la anterior Ley del Seguro Social (LSS) había estado condicionada a que éstas, como las instituciones bancarias, contaran con instalaciones propias (en realidad subcontratadas) de servicios médicos y hospitalarios. La reversión de cuotas pura y simple fue interpretada por los opositores a la reforma como una derogación del principio de solidaridad. Según la estructura de costos de 1996, se calculaba el punto *break-even* del SEM en tres salarios mínimos, cantidad cercana a la mediana de las aportaciones. Por consiguiente, cualquier fórmula de reversión de cuotas que retirara la totalidad de las aportaciones de los altos cotizantes hubiera desfinanciado gravemente al SEM. A su vez, se manejó la posibilidad de que la reversión de cuotas se hiciera con lo que sobrara de las cotizaciones sobre tres salarios, lo cual era conveniente para las empresas privadas que recibirían dichas cuotas excedentarias, pero hubiera desfinanciado también al SEM y significado además altos costos para los cotizantes inscritos *ex officio* en los planes privados de medicina prepagada ofrecidos por dichas empresas. Tal reforma, de haberse aprobado, hubiera hecho posible que las empresas privadas subsidiadas por ese medio pudieran competir exitosamente con las públicas en el ámbito de los servicios de salud. Ésta era precisamente la fórmula que proponía la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud): la creación de paquetes “universales” ofrecidos de manera indistinta por empresas privadas o públicas, además de paquetes “mejorados”, destinados a los usuarios con mayor capacidad de pago (Funsalud, 1994). Tal arreglo, que fue adoptado en la reforma

³¹ Entre 1989 y 1993 fue aumentando la proporción de la población económicamente activa no asalariada de 16.5 a 25.5% (Ciemex-Wefa, 1995).

a la salud colombiana, representaba el ideal de la competencia regulada promovido por el equipo gubernamental que lanzó la reforma. Pero en el caso de la NLSS, ante la fuerte oposición a esta propuesta por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el gobierno dio marcha atrás, por lo que el SEM se quedó sin cambio con respecto a la ley derogada, no obstante la tolerancia de excepciones *de facto*, como la subrogación de servicios de salud para los empleados de Telmex y de algunas empresas regiomontanas.³²

Como si la crisis de 1994-1995 no hubiera sido suficiente para inmortalizar al sexenio de Ernesto Zedillo,³³ el país tuvo que sufrir su tercera crisis financiera desde 1982 —la quiebra en 1998 del Fondo Bancario de Protección del Ahorro (Fobaproa)— que, lejos de ser inducida por condiciones sistémicas como las anteriores, fue autoinducida por el mismo sistema bancario. La factura del quebranto fue oficialmente estimada en 66.63 billones de dólares, aunque la firma de Proctors la estimó en 88.4 billones de dólares. Más de 10 años después del suceso, sigue siendo difícil estimar su efecto sobre el gasto público (y *a fortiori* sobre el gasto en salud). Sin embargo, las cifras son suficientemente elocuentes como para indicar la gravedad de la situación, la cual se traduciría en grandes dificultades para la implementación de las reformas sanitarias y previsionales emprendidas a partir de 1996. En medio de acusaciones de fraude por parte de los partidos de oposición, se contrató a una auditora canadiense que rindió su informe a fines de julio de 1999, meses después de que se había resuelto convertir las pérdidas del Fobaproa en deuda. Las principales conclusiones de la auditora fueron que la crisis bancaria de 1998 se había debido a malas decisiones en 87.4% y a “irregularidades” sólo en 12.6%,³⁴ las cuales con-

³² La NLSS que se aprobó aparentemente deja intacto el principio solidario del SEM, pero no su financiamiento. La prima total del SEM pasó de 12.5 a 13.5% de la nómina. Esto se subdivide en la aportación del Estado que pasa de 5% a aproximadamente 41.5% (13.9% del salario mínimo general del Distrito Federal del 1 de enero de 1997, o SMGDF indexado al Índice Nacional de Precios al Consumidor), o más de ocho veces que en la ley derogada. El patrón, por su parte, aporta una cuota única por la misma cantidad que el Estado, dejando 17% de cotización al trabajador, en vez del 25% previo (Brachet-Márquez, 2007).

³³ Sin contar la negación del gobierno a acatar los acuerdos de San Andrés Larrázar con el EZLN, logrados tras meses de difíciles negociaciones, o la incapacidad de establecer mecanismos que aseguren un *modus vivendi* entre los partidos rivales.

³⁴ Las conclusiones fueron: 1) las autoridades hacendarias y los organismos de regulación bancaria (Banco de México y Comisión Nacional Bancaria y de Valores) no actuaron a tiempo, lo que provocó que el costo final fuera más alto; 2) dichas autorida-

sistían en autopréstamos, préstamos a empresas ficticias que a su vez habían hecho donativos cuantiosos a partidos políticos, etc. En pocas palabras, la banca mexicana reprivatizada había revelado ser más incompetente que deshonesto, pero para los causantes esta distinción era de poco consuelo.³⁵ Al final del año 2000, el Sistema Nacional de Salud y sus subsistemas estatales ofrecían servicios de salud, en muchos casos más limitados que los definidos en el PB,³⁶ a la población no asegurada, que ahora se dividía entre los que tenían que pagar por los servicios obtenidos y los cubiertos por el Progreso, que tenían acceso al PB gratuitamente. El IMSS, por su parte, había perdido su función de gestor del fondo de pensiones, pero seguía siendo responsable de recabar las cotizaciones y proporcionar servicios de salud a los jubilados. Desprovisto del fondo de pensiones, el IMSS se declaró cerca del quebranto en 2003, apenas seis años después de la reforma que iba a resolverlo todo, dando cifras explicativas tan precisas como elocuentes (*Reforma*, 2 de julio de 2003). Sin embargo, la noticia pasó relativamente desapercibida y la institución siguió tratando de subsistir con recursos cada vez más escasos a su disposición.

Tras el terremoto político del año 2000 que hizo pasar la Presidencia al PAN con la elección de Vicente Fox (2000-2006), todo parecía seguir igual en las políticas de salud, aunque Progreso se había rebautizado como Oportunidades, y hasta la misma pobreza había sido redefinida (Cortés, 2005). Sin embargo, habían cambiado las circunstancias y la composición de los protagonistas del sector. En cuanto a lo primero, los precios altos del petróleo facilitaban a la vez el pago de la deuda y una ampliación de las políticas sociales, principalmente del combate a la pobreza, dentro del cual la salud era un componente crucial. Además, los prestamistas internacionales habían cambiado su anterior insistencia en utilizar una sola fórmula para re-

des prácticamente no regularon ni vigilaron al sector bancario durante todo el período desde su reprivatización en 1990-1991; 3) de haberse permitido la quiebra de los bancos insolventes (en particular Banca Cremi y Banca Unión, insolventes desde 1994), el costo hubiera sido menor y los otros bancos hubieran tenido menos incentivos para cometer las mismas irregularidades.

³⁵ Hay que recordar que estos bancos, lejos de tener una larga tradición profesional, recientemente habían sido comprados, pero con la condición de que los antiguos dueños no tuvieran derecho a comprarlos de nuevo.

³⁶ Por ejemplo, el diagnóstico de la diabetes (incluido en el PB), pero sin ofrecer medicamento alguno (Arjonilla y Parada, 2005), o mandar a hacer la prueba de Papanicolaou sin tener fondos para analizar las muestras obtenidas, como me lo comentó en 1998 el secretario de Salud del estado de Oaxaca, quien, en su desesperación, las mandó por DHL a la SSA.

formar los sistemas de pensión, o hacer pagar el precio de la austeridad presupuestal al sector social (Banco Mundial, 2005, 2006). Con respecto a lo segundo, la Jefatura del Distrito Federal, puesto elegible desde 1997, estaba en manos del PRD con Manuel López Obrador. En una ciudad que representa la cuarta parte de la población mexicana, los servicios de salud eran (y siguen siendo) gratuitos y con cobertura limitada solamente por las instalaciones disponibles, básicamente del nivel primario.³⁷ En el Distrito Federal también se seguiría el ejemplo de Brasil, al otorgar una pensión mínima a todas las personas de la tercera edad que lo solicitaran, creando un poderoso efecto demostrativo. Finalmente, el presidente Fox nombró como secretario de Salud a Julio Frenk, uno de los participantes más activos en el debate sobre la reforma del sector salud.

El doctor Frenk, quien antes había promovido la fórmula de un paquete universal limitado por ofrecerse indistintamente en instalaciones públicas y privadas, lanzó la idea de “asegurar” a la población abierta mediante el llamado Seguro Popular (SP). Esta vez se trataba no de una política económica disfrazada de social, sino de una medida que permitiera aliviar la situación de extrema vulnerabilidad en la que las políticas anteriores habían dejado a la población no asegurada. En efecto, los hogares de ingresos medio-bajos, considerados “medio pobres o cuasi pobres”, no tenían los recursos suficientes para afiliarse al programa de seguro social voluntario lanzado por el IMSS en 1997, y tampoco tenían recursos para comprar paquetes públicos prepagados ni seguros privados. Pero tanto los hogares pobres como los menos pobres tenían grandes gastos de bolsillo y estaban expuestos a la posibilidad de gastos catastróficos (Knaul *et al.*, 2003) en caso de enfermedades de alto costo y larga duración, mismas que no cubría el muy limitado PB. Para remediar esta situación, la SSA lanzó el Seguro Popular como programa piloto en 2001, el cual se hizo ley a partir de 2003, y se implementó gradualmente de 2004 en adelante con el objetivo de cubrir la totalidad de la población para 2010.³⁸

³⁷ Para los niveles secundarios y terciarios, los pacientes eran referidos a hospitales como el Gea González y el Juárez, así como a los Institutos Nacionales de Salud de la SSA en el Distrito Federal.

³⁸ Un programa similar es el de AUGE en Chile, que a diferencia del SP, que sólo cubre a la población no asegurada, también incluye a las personas afiliadas a las ISAPRES, o empresas privadas de salud chilenas, ofreciendo dentro de éstas un paquete mínimo obligatorio vigilado y estrictamente codificado por el Ministerio de Salud, que obliga a las ISAPRES, por primera vez, a ofrecer a sus beneficiarios un paquete de prestaciones definido para el sistema público, so pena de sanciones legales.

El SF es un programa de prepago en el que la contribución del usuario está calculada en función de su capacidad económica. Al principio ofreció un paquete de 91 y luego de 154 intervenciones (Frenk, Knaul, Gómez-Dantés *et al.*, 2004).³⁹

Al mismo tiempo que las políticas nacionales empezaban a suavizar la dicotomía entre la salud gratuita minimalista y la privada ilimitada, los organismos internacionales también iban cambiando su rígido apego a los principios del mercado. Por ejemplo, ante la evidencia de la baja cobertura de las pensiones y la disminución de la capacidad adquisitiva de un gran porcentaje de la población, el Banco Mundial agregó, en 2005, dos componentes a su propuesta inicial de 1994: una pensión básica mínima y universal no contributiva, con la edad como único criterio de selección, y apoyo no monetario a la vejez, como apoyo familiar, vivienda y salud, entre otros (Banco Mundial, 2005). Además, diversas organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica se habían movilizado en torno a la recuperación de la salud como derecho y, por tanto, al servicio de cobertura universal, argumentando que los ejemplos a seguir eran países como Brasil, Cuba, Costa Rica y Venezuela, que habían demostrado que se podía avanzar hacia la garantía del derecho universal a la salud aun en situación de escasez de recursos (Torres y Paredes, 2005). Cuestionando el “consenso de Washington”, apareció el documento *El disenso de Washington* (Birdsall y De la Torre, 2001), que proponía 11 medidas en las que la presencia reglamentaria del Estado estaba implícita, así como la sustitución del enfoque asistencial focalizado por uno de distribución más equitativa de los riesgos del mercado entre capital y trabajo.⁴⁰

³⁹ La mayoría de estas 154 intervenciones son desgloses de las establecidas en el listado inicial de 91 intervenciones; por ejemplo, la intervención 10 denominada “Diagnóstico y tratamiento de enfermedades exantemáticas de la niñez” se desglosó en tres: sarampión, varicela y rubéola. Otro ejemplo es “el diagnóstico y tratamiento de parasitosis intestinal” que se convirtió en 12 intervenciones, una para cada una de las parasitosis más comunes. Algunas pocas intervenciones son nuevas, como la esofagitis por reflujo y gastritis aguda, extracción de piezas dentarias (excepto el tercer molar), cáncer *in situ* del cuello uterino (es decir, sólo el cáncer incipiente) y examen y prueba de embarazo.

⁴⁰ Estas 11 medidas son: 1] disciplina fiscal reglamentada; 2] atemperar las expansiones y contracciones del mercado; 3] crear redes automáticas de protección social; 4] escuelas también para los pobres; 5] gravar a los ricos y gastar más en los demás; 6] dar oportunidades para la pequeña empresa; 7] protección de los derechos de los trabajadores; 8] abordar abiertamente la discriminación; 9] sanear los mercados de tierras; 10] servicios públicos al servicio de los consumidores, y 11] reducir el proteccionismo de los países ricos.

En conclusión, durante el periodo que va de 1996 a 2007 asistimos, por una parte, a la muerte lenta de la idea de un Sistema Nacional de Salud como se había propuesto en 1981-1983, de la cual quedaron en su lugar dos sistemas centrales, el IMSS y la SSA, cada uno con sus respectivos satélites estatales. A éstos se agregaban el Distrito Federal, que aprovechó la situación de descentralización para reorientarse hacia políticas de salud más universalistas, y unos cuantos actores marginales en las decisiones de políticas de salud (como el ISSSTE y los servicios de salud de Pemex o de las fuerzas armadas), además de actores internacionales que siguieron siendo influyentes en las decisiones de salud, pero no al mismo grado que en el periodo anterior.

Lo que murió, sin embargo, no fue un sistema nacional efectivamente armado y funcional, sino una ficción que esperaba hacerse realidad con los hechos venideros, mismos que no permitieron esta transformación, por las razones que se han mencionado en este texto. Por otra parte, presenciamos cierto acercamiento entre los dos subsistemas de salud pública: la seguridad social, por una parte, se ha visto obligada a bajar sus gastos en salud a pesar del apoyo estatal adicional que recibe el SEM para compensar los efectos de la reforma de las pensiones, mientras que los servicios de salud para los no asegurados han adoptado un modelo de aseguramiento, aunque sin ofrecer cobertura universal como lo sigue haciendo el IMSS. A la vez, el Seguro Popular es ampliamente redistributivo en la medida que la población con recursos bajos recibe los servicios gratuitamente, mientras que los demás pagan cuotas bajas.

En resumen, estamos ante cambios estructurales significativos para los dos componentes principales del sector salud. Sin embargo, tales cambios están lejos de estar institucionalmente consolidados en la medida que tanto el IMSS como la SSA dependen de aportaciones del sistema fiscal general para su supervivencia; en otras palabras, de la aprobación legislativa que puede sufrir importantes fluctuaciones en función de la composición partidaria del aparato legislativo, mucho más imprevisible que en periodos anteriores. En el caso del Seguro Popular, el cumplimiento de los objetivos del programa depende, además, del monitoreo efectivo de los servicios estatales por parte de las autoridades centrales y de la difusión políticamente permisible de la información recopilada en relación con los servicios. Ambos requerimientos son problemáticos debido a que la SSA empezó muy tarde a construir un aparato de evaluación y monitoreo del desempeño de los sistemas descentralizados, con la creación en 2003 de la Dirección General de Eva-

luación del Desempeño, 19 años después de haber arrancado con la política de descentralización. La misma secretaría tampoco dispone de medios de sanción para presionar a las autoridades estatales que no mandan los datos requeridos, o que mandan información evidentemente fabricada.⁴¹ Por consiguiente, a menos de que tales formas de intervención se construyan, la autoridad de la SSA seguirá siendo más teórica que real, aun dentro del subsistema de servicios para la población no asegurada.

Lo que no cambió durante este último periodo, ni es probable que cambie en el futuro, es la relación entre el IMSS y la SSA. Por lo tanto, sigue una situación de dualidad con respecto a los responsables de las acciones de salud, sin hablar de las decisiones trascendentales para la salud de la iniciativa privada, que se han desarrollado a lo largo de los años sin haber tenido que enfrentar directivas del Estado.⁴²

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos visto cómo las decisiones en materia de salud se han distribuido, desde la Revolución de 1910, entre los componentes de un sector salud segmentado y cómo el intento, en los años ochenta, de conformar un conjunto institucional más integrado ha dado resultados decepcionantes. Hemos visto, también, cómo la capacidad de acción de la Secretaría de Salud ha sido obstaculizada por la dualidad entre procurar la salud para los asegurados y para los no asegurados, razón por la cual esta secretaría de Estado ha sido, y sigue siendo, cabeza de sector más nominal que real.

La segmentación entre subsistemas de salud es problemática no porque la idea de una sola cabeza de sector sea buena por sí misma, sino porque ha solidificado, a lo largo de los años, la desigualdad en la distribución de los recursos que sostienen la salud de la población mexicana. En 2006, el gasto per cápita del IMSS era de 3 619 pesos; del ISSSTE, 3 071, y de Pe-

⁴¹ Nigenda (2005) señala que en algunos estados no se proporciona la atención de segundo nivel expresamente incluida en el paquete del SP.

⁴² Por ejemplo, el llamado cuadro básico de medicamentos de bajo costo que había negociado el doctor Soberón en los años ochenta, y que sumaba más de 300 medicamentos, se ha visto reducido a menos de 60, a medida que los laboratorios fueron cambiando marginalmente las fórmulas de sus productos y los nombres comerciales de éstos.

mex, 11 028, mientras que las secretarías de Salud estatales gastaban 1 266 pesos per cápita; el IMSS-Oportunidades, 795, y el Seguro Popular, 2 155. Esto significa que se ha gastado cuatro veces más en el sistema asegurado que en el no asegurado, en comparación con la misma brecha de dos veces más en 2003 (Secretaría de Salud, 2006a).⁴³ Estas cifras explican, en gran parte, las conocidas disparidades en la calidad de los servicios entre el sector asegurado y el no asegurado, y hace entendible la resistencia de los asegurados a “integrarse” con un sector comparativamente más pobre, a pesar del gran avance que han representado el IMSS-Coplamar y sus sucesores, y después el Seguro Popular. La segmentación del sector salud, por lo tanto, no es sólo un problema de falta de unificación de las políticas, sino primordialmente de estructuración de la desigualdad social. El Seguro Popular, en este sentido, debería contribuir a cerrar la brecha intrasectorial (si efectivamente cumple con sus objetivos), pero sin que por ello resuelva la inequidad estructuralmente dada por la conformación del sector salud en México.

Las instituciones, por más celosas de sus privilegios que sean, no son, sin embargo, el único obstáculo a una distribución más equitativa de los recursos de la salud pública en México. Las tres crisis financieras brevemente revisadas tuvieron un efecto inhibitor de cualquier intento de reforma que hubiera abierto la seguridad social a la población no asalariada (como se hizo en Brasil, Costa Rica y Colombia), lo que hubiera significado gastar más en salud y financiar el gasto adicional con los impuestos generales. Hasta el año 2001, cuando se lanzó el SP, todos los esfuerzos de reforma iban en el sentido de gastar menos (de ahí el raquítico Paquete Básico) y consecuentemente cargar más al gasto de bolsillo de los usuarios, lo que originó gastos catastróficos, como lo han demostrado los estudios preliminares a la creación del SP (Knaul *et al.*, 2003).

Las dificultades originadas en la desindustrialización del país —fruto de la apertura al mercado internacional sin previo periodo de preparación—, aunadas a las tres crisis financieras revisadas también afectaron la seguridad social, misma que se ha declarado en crisis ante la imposibilidad de cubrir sus gastos en un contexto de estagnación, cuando las disminuidas aportaciones patronales y obreras ya no pueden cubrir los gastos y el balan-

⁴³ La diferencia se debe principalmente al aumento desmesurado del gasto en Pemex. La brecha en 2006 se reduce a dos si no se incluye este último, y queda en el mismo nivel que en 2003.

ce entre trabajadores activos y pasivos cambia en detrimento de los primeros. Pero tales hechos no nos pueden sorprender, dado que ningún sistema de seguridad social, especialmente uno ya maduro como el mexicano, puede sostenerse a largo plazo con una base financiera que consiste principalmente en aportaciones obreras y patronales, mismas que en el caso de México fueron notoriamente bajas hasta 1997.⁴⁶ Tal situación se da *a fortiori* cuando el desempleo y el trabajo informal debilitan la base de financiamiento de las instituciones de seguridad social. Este problema apunta a que las políticas de salud, lejos de ser autónomas con respecto a otras, sean, en la mayoría de los casos, rehenes ya sea de las sindicales o de las económicas. Por ejemplo, si la reforma del sistema de pensiones del IMSS se hizo por la vía de la privatización —y no por una combinación de sistema de reparto y de ahorro como lo abogaba la OIT y ahora el mismo Banco Mundial—, es porque los reformadores imaginaron que el ahorro logrado por tal sistema representaría una salida para el desarrollo económico nacional. Pero la masa salarial disminuida no podía lograr tal milagro, por lo menos no de inmediato, y los fondos de pensión ahora depositados en las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), siguieron dependiendo de la buena salud financiera del Estado igual que antes, en la medida que las Afores tuvieron que prestar fondos al Estado para tapar el hoyo financiero que representó la transición entre el antiguo y el nuevo régimen, todo esto en medio de una crisis financiera profunda, seguida de un escándalo bancario onerosísimo y, a partir de 2008, de una crisis financiera mundial debilitante.

A fin de cuentas, la pregunta “¿quién dicta la política de salud?” que planteamos a lo largo de este trabajo resultó ser crucial, por estar estrechamente ligada a la problemática de la desigualdad, fenómeno que en México ha sido exacerbado por las transformaciones económicas que ocasionaron formas de acumulación con mínima creación de empleo, en un país en el que el alto crecimiento demográfico de los años setenta ha creado una amplísima base de demanda de empleo. El remedio ideado por los nuevos tecnócratas que entraron en el sistema a partir de 2000 fue ampliar el programa de combate a la pobreza extrema. Este programa, sin duda, ha per-

⁴⁶ Recordaremos que entre 1986 y 1996 la aportación del Estado al IMSS era apenas de 5% del salario; la mayor parte de dicha aportación quedó a cargo de los empleadores, quienes empezaron a subdeclarar su fuerza de trabajo e incluso a ofrecer contratos verbales sin derecho a la seguridad social. Recordaremos también que las altas tasas de inflación de los años ochenta redujeron drásticamente el valor real del fondo de pensiones.

mitido que las repetidas crisis no se tradujeran en un nivel de miseria moralmente inaceptable y socialmente explosivo. Sin embargo, no ha permitido disminuir las emigraciones clandestinas a Estados Unidos, mismas que hacen un aporte a la economía nacional que se acerca en magnitud al logrado por las exportaciones de petróleo. Parecería, entonces, que la integración en efecto crucial para el bienestar de la población mexicana no es tanto la de los servicios de salud para los asegurados con los servicios para los no asegurados, sino la de la política de salud con la económica.

Sin embargo, pretender dar voz a la salud pública dentro del coro de los sectores (privados y públicos) que exigen medidas económicas favorables a sus intereses o presupuestos estatales puede resultar todavía más utópico que querer integrar el sector salud. Esto es una realidad tan incómoda como innegable, a pesar de que integrar la política económica con la social es, precisamente, el discurso que ahora protagonizan los organismos internacionales (de Ferranti *et al.*, 2004), tras 20 años de haber subvalorado la importancia de preservar niveles mínimos de bienestar social en los países deudores. Falta averiguar si tendrán tanto éxito en restablecer estas prioridades como lo tuvieron en causar su abandono.

REFERENCIAS

- Álvarez Amézquita, J., *et al.*, 1960. *Historia de la salubridad y de la asistencia en México*, t. II, *Historia de la salubridad desde 1910 hasta 1960*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Arjonilla Alday, S., e I. Parada Toro, 2005. Reforma del sector salud y las condiciones de acceso, utilización y calidad de la atención en México: la percepción de los proveedores de servicios de salud, en N. González y A. Tinoco (coords.), *Salud y sociedad: sus métodos cualitativos de investigación*, vol. II. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Banco Mundial, 2004. *La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina*. Washington, D.C., Banco Mundial. (Resumen disponible en <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/pensions/bce6347a2709eb1852567680080909a7>>).
- Banco Mundial, 2005. *World Bank, 2005 in Pensions*, en <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/pensions/bce6347a2709eb1852567680080909a7>>.
- Birdsall, N., y A. de la Torre, 2001. *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace-Interamerican Dialogue.
- Brachet-Márquez, V., 1992. Pobreza y seguridad social: perspectivas americanas, en

- Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *La seguridad social y el Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 451-477.
- Brachet-Márquez, V., 2000. *El pacto de dominación: clase, Estado y reforma social en México (1910-1995)*. México, El Colegio de México.
- Brachet-Márquez, V., 2002. Elementos para investigar la capacidad estatal político-administrativa en materia de salud pública. Los casos de Guanajuato, Oaxaca y Sonora, *Estudios Sociológicos XX* (58): 239-252.
- Brachet-Márquez, V., 2007. Las reformas de los sistemas de salud y seguridad social en México, en V. Brachet-Márquez (ed.), *Salud pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal: Argentina, Brasil, Chile y México (1980-2000)*. México, El Colegio de México.
- CEPAL, 1991. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. México.
- Ciemex-Wéfa, 1995. *Perspectivas Económicas de México XXVII*.
- Cortés, F., 2005. La caída de la pobreza: México 2000-2004, *Estudios Sociológicos XXIII* (69): 711-754.
- de Ferranti, D., G.E. Perry, F.H.G. Ferreira y M. Walton, 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, D.C., Banco Mundial.
- Frenk, J., F. Knaul, O. Gómez-Dantés et al., 2004. *Financiamiento justo y protección social en salud. La reforma estructural del sistema de salud de México*. México, Secretaría de Salud.
- Funsalud, 1994. *Economía y salud. Propuesta para el avance del sistema de salud en México. Informe final*. México.
- González-Block, M.A., 1989. *Economía política de las relaciones centro-locales de las instituciones de salud*. Tesis de doctorado. México, El Colegio de México.
- González-Block, M.A., E. Gutiérrez-Calderón y L. Gutiérrez-Bardales, 1997. Las cuentas estatales de salud: el gasto de las entidades federativas, en J. Frenk (ed.), *Observatorio de salud*. México, Funsalud, pp. 143-171.
- Hernández-Laos, E., 1987. Informe económico 1984-86. Documento interno. México, IMSS.
- Hernández-Laos, E., 1993. *Crecimiento económico y pobreza en México: una agenda para investigación*. México, UNAM.
- Knaul, F.M., H. Arreola, C. Borja, Ó. Méndez y A.C. Torres, 2003. El sistema de protección social en salud de México: efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares, en Funsalud, *Caleidoscopio de la salud*. México, pp. 275-291.
- Laurell, A.C., y L. Ruiz, 1996. *¿Podemos garantizar el derecho a la salud?* México, Fundación Friedrich Ebert.
- López Arellano, O., 1992. La política de salud en México, en A.C. Laurell (ed.), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. México, Fundación Friedrich Ebert, pp. 165-183.

- Martínez, G., 1997. Ahorro y seguridad social. Documento interno. México, IMSS.
- Mesa-Lago, C., 2004. La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones, en Y.H. Katia, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.), *¿Públicos y privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas, Nueva Sociedad, pp. 21-56.
- Nigenda, G., 2005. El Seguro Popular de Salud en México. Desarrollo y retos para el futuro. *Nota Técnica de Salud 2/2005*. Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- Orzag, P. y J. Stiglitz, 1999. Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems. Ponencia presentada en la conferencia del Banco Mundial "New Ideas about Old Age Security", Washington, D.C., 14 y 15 de septiembre.
- Poder Ejecutivo Federal, 1996. *Programa de Reforma del Sector Salud*. México.
- Revel-Mouroz, J., 1980. La politique économique mexicaine (1976-1980), *Problèmes d'Amérique Latine* (4579-4580): 73-99.
- Secretaría de Salud, 2003. *Observatorio del Desempeño Hospitalario*. México.
- Secretaría de Salud, 2004. *Observatorio del Desempeño Hospitalario*. México.
- Secretaría de Salud, 2005. *Observatorio del Desempeño Hospitalario*. México.
- Secretaría de Salud, 2006a. *Cuentas en Salud en México 2001-2005*. México.
- Secretaría de Salud, 2006b. *Observatorio del Desempeño Hospitalario*. México.
- Secretaría de Salud, 2006c. *Salud: México 2001-2005*. México
- Soberón, G., et al., 1983. *Hacia un sistema nacional de salud*. México, Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Spalding, R., 1978. *Social Security Policy Making, The Formation and Evolution of the Mexican Social Security Institute*. Tesis de doctorado. University of North Carolina.
- Spalding, R., 1981. State power and its limits: Corporatism in Mexico, *Comparative Political Studies* 14 (2): 315-350.
- Torres, M., y N. Paredes, 2005. Situación de países de América Latina, en M. Torres y N. Paredes (eds.), *Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Derecho a la Salud*, en <www.pidhdd.org/salud.pdf>.
- Urquidí, V.L., 1988. Perspectivas de la economía mexicana con especial referencia a la deuda externa, *Revista de El Colegio de Sonora* I (1): 70-85.
- Urquidí, V.L., 1995. Perspectiva sobre el desarrollo económico de México en los noventa, en M.L. Cook, K. Middelbrook y J. Molinar Horcasitas (eds.), *Las políticas de la reestructuración económica en México*. México, Cal y Arena.

10
POLÍTICA ELECTORAL E INDEPENDENCIA
EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES:
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

*Irma Méndez de Hoyos**

CONTENIDO

Introducción: elecciones y políticas públicas	380
El carácter público de la política electoral mexicana	383
Independencia del órgano de administración electoral	392
Independencia y reclutamiento, 393; Independencia y profesionalismo, 398	
Desempeño y confianza en el Instituto Federal Electoral	403
Conclusiones	407
Referencias	408

* Profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <imende@flacso.edu.mx>.

INTRODUCCIÓN: ELECCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las elecciones constituyen el piso básico de cualquier democracia. Ésta puede ser más, pero no menos. Autores como Dahl, Bobbio o Sartori coinciden en que la democracia se caracteriza primeramente por ser un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y de acuerdo con qué procedimientos (Bobbio, 1991: 15; Dahl, 1991: 21).¹ La democracia sin adjetivos se entiende como democracia política, concebida como la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando (Sartori, 2003: 27, 37). Según Nohlen, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, simplemente no hay democracia. (Nohlen, 1994: 12). En este sentido, las elecciones competitivas constituyen el rasgo distintivo de la democracia y fuente de legitimación del sistema político.

El vínculo entre elecciones y políticas públicas no es tema que haya capturado la atención de muchos analistas, aunque constituye en la práctica parte consustancial de cualquier democracia moderna. Según Parsons, el discurso de las políticas públicas es el principal modo por el cual el electorado participa en política y se relaciona con élites políticas rivales (Parsons, 2007: 49), mientras que para Schumpeter las políticas o la plataforma electoral de los partidos constituyen la divisa básica del intercambio democrático (Schumpeter, 1983: 315).

Lo cierto es que, cada vez más, los ciudadanos se involucran en política mediante la discusión de las políticas públicas, a la vez que la legitimidad de los políticos deriva de la aprobación de sus políticas o plataformas por el electorado. Durante las campañas políticas, la relación entre elecciones y políticas públicas florece, o al menos parece más clara, pues los programas o plataformas de los partidos políticos son, en gran medida, la expresión más simple de las políticas que se proponen para solucionar los problemas que más preocupan a la opinión pública. Con todo, las elecciones no constituyen un área o sector tradicional de política pública, como lo son la salud, el transporte, la educación, el medioambiente, la política so-

¹ Dahl en su recuento de las siete instituciones que distinguen a los regímenes políticos de los países democráticos modernos incluye la celebración de elecciones periódicas llevadas a cabo limpiamente (Dahl, 1991: 21).

cial, la vivienda, la política económica y la planeación urbana, entre otros (Parsons, 1995: 31).

Las razones por las cuales las elecciones no forman parte de los ámbitos tradicionales de la política pública no son explícitas en la literatura, pero podrían tener que ver con que en las democracias occidentales —donde nace el enfoque de políticas públicas— las elecciones libres, competitivas y transparentes hace tiempo que están consolidadas. Su proceso organizativo y validez no son, en general, cuestionados, por lo que podría decirse que constituyen un “no problema público”, un “*non issue*”. Es más, la organización de las elecciones no constituye un ámbito de disputa por la intervención gubernamental, lo que suele usarse como una de las líneas de demarcación de lo que son las políticas públicas.² No es un campo en el que suelen “surgir” problemas que requieren urgente “solución”, para hacer alusión a otra de las características de las políticas públicas. Las elecciones son generalmente organizadas por los llamados órganos de administración electoral (OAE) o *Electoral Management Bodies* (EMB), que son públicos, en muchos casos autónomos, en su mayoría de carácter administrativo, como su nombre lo indica, y con un fuerte componente técnico.

Esta situación es distinta en América Latina. En los países de la región que formaron parte de la tercera ola de democratización política (Huntington, 1994: 162) las elecciones tuvieron un papel central en la transición a la democracia, por lo que su organización fue un ámbito más de disputa por el poder. Muestra de ello es la subsistencia de órganos electorales totalmente partidistas en América Latina (OFC, 2006: 25).

A lo anterior se añade que las elecciones que se celebran en muchos países de América Latina, si bien han sido calificadas como democráticas, parecen en vías de consolidación. Incluso hay casos en los que su validez y legitimidad han sido frágiles o simplemente cuestionadas por los perdedores en las contiendas.³ La tendencia en algunos países de la región, así como en el ámbito mundial con respecto a las nuevas democracias, ha sido establecer organismos electorales independientes (OEC, 2006: 34; López-Pintor, 2000: 19). Pese a ello, la organización de las elecciones sigue siendo, en algunos casos, un campo de disputa entre actores políticos, en el

² Según Dye, las políticas públicas se refieren a lo que “hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto (Dye, 1976: 1, citado por Parsons, 1995: xv).

³ La aceptación de los resultados de las elecciones por parte de los contendientes y en particular del principal perdedor (o perdedores si es alianza) constituye uno de los factores que más influye en la legitimidad de las elecciones (Anderson *et al.*, 2007).

que los gobiernos y los partidos muchas veces se niegan a renunciar a su intervención directa o indirecta en los comicios. Por todo ello, se espera que, al menos en América Latina, el campo electoral y más específicamente la organización de las elecciones seguirán siendo objeto de debates y discusiones públicas y, en esa medida, constituirán un ámbito de política pública.

Ahora bien, en tanto campo de política pública, las elecciones, sus directrices y su organización en democracias emergentes han transitado por un continuo, marcado al menos por dos ejes o dimensiones. El primer eje tiene que ver con el proceso de elaboración de la política electoral. En este caso, la tendencia o avance ha estado representado por el tránsito de políticas “electorales” gubernamentales, esto es, de guías o directrices de “lo electoral” marcadas desde el gobierno, a políticas electorales públicas, producto del trabajo colectivo o consenso de los principales actores políticos, con la participación de la ciudadanía. El segundo estaría marcado por la composición del órgano electoral, en particular del máximo órgano de toma de decisiones. En este caso, la tendencia parecería apuntar a la transición de órganos electorales controlados por el gobierno en turno a otros totalmente independientes, esto es, sin mediación ni participación de ningún órgano de carácter político.

Como es de suponerse, no existen indicadores estándar o aceptados sobre estas dimensiones. Por ello, lo que se presenta en este texto constituye un conjunto de elementos que pretenden “arrojar luz” sobre las dimensiones mencionadas y, en esa medida, contribuir a abrir la agenda de discusión acerca de los cambios en la arena electoral. En el primer caso, para conocer el carácter público o gubernamental de la política electoral, se consultó el origen de la iniciativa de reforma electoral, partiendo del supuesto de que aquellas iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo al Congreso muestran un carácter gubernamental, mientras que las enviadas por el Poder Legislativo sugieren un proceso de deliberación con mayor participación de actores políticos y, por tanto, un carácter más público. A ello se añade el proceso de votación y los partidos involucrados. En el segundo caso, para conocer el grado en que la política electoral se acerca o aleja de los órganos de administración electoral independientes, se consultó el contenido de las leyes electorales, específicamente lo relativo a la integración del máximo órgano electoral. Se parte del supuesto de que la presencia o injerencia directa o indirecta del Poder Ejecutivo en el nombramiento de los miembros de dicho órgano sugiere una política electoral que permite el control guberna-

mental de las elecciones. Así pues, tomando como base las reformas electorales aprobadas por el Congreso en el periodo 1977-2007, y las leyes secundarias y reglamentos que regulan al Instituto Federal Electoral, se analiza a continuación la política electoral mexicana de finales de los años setenta a la fecha y, posteriormente, la estructura y desempeño del IFE.

EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA POLÍTICA ELECTORAL MEXICANA

En el caso de México, las elecciones y su organización constituyeron parte de la disputa por el poder entre actores públicos, privados y ciudadanos por décadas. El sistema político que prevaleció hasta principios de los años noventa operaba sobre la base de elecciones no competitivas, poco transparentes y justas, pero que servían como dispositivo privilegiado de legitimación del propio sistema, así como un mecanismo “aceptado” de circulación de élites. Las leyes electorales por su parte —que eran reformadas continuamente— constituían una mezcla de dispositivos incluyentes y excluyentes que le permitían al gobierno mantener el control sobre las elecciones y la hegemonía del partido oficial, al tiempo que lograban la participación de la oposición mínimamente necesaria para legitimar las elecciones. En 1977 se inicia la liberalización política en el país y, al mismo tiempo, se inaugura una etapa de reformas electorales que permitieron mover al sistema electoral y de partidos mexicanos hacia elecciones democráticas.

Como se observa en el cuadro 10.1, en el caso de la reforma de 1977 incluyó cambios a 17 artículos de la Constitución y la aprobación de una nueva ley electoral, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPEE),⁴ ambas iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo. A ello se añade que fue aprobada por unanimidad en un Congreso en el que prácticamente no había representación de otros partidos aparte del PRI. Respecto a su contenido, destaca que dos de los cambios más importantes de la reforma de 1977 fueron la introducción del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y el registro condicionado de los

⁴ De aquí en adelante todas las referencias a la reforma de 1977 se basan en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977 (García, 1989).

56 y 57: 232

a favor y 34

en contra. Por

los artículos

46, 52, 80, 81,

68, 70, 71, 72,

73, 75, 76, 78,

77, 79, 79 y

80: 238 a

300 y 49 en

contra

artículo
deimoséptimo
transitorio del
Código de

Convergencia e
Independientes)

4 abstenciones
(204 y 199)

en contra

11 abstenciones

(204, 199 y 184)

y 49 en

favor

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 6 de diciembre de 1977; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LX, año II, Período Ordinario, Fecha: 1977/10/18, Número de Diario: 17, y *Legislatura LX*, año II, Período Ordinario, Fecha: 1977/10/18, Número de Diario: 17, y *Legislatura LX*, año II, Período Ordinario, Fecha: 1977/12/19, Número de Diario: 47.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 20 de diciembre de 1977; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LX, año II, Período Ordinario, Fecha: 1977/12/19, Número de Diario: 47.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 15 de diciembre de 1986; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LIII, año II, Período Ordinario, Fecha: 1986/11/24, Número de Diario: 23, y *Legislatura LIII*, año II, Período Ordinario, Fecha: 1986/12/11, Número de Diario: 42.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 2 de febrero de 1987; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LIII, año II, Período Ordinario, Fecha: 1986/12/17, Número de Diario: 45.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 6 de abril de 1989; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LIV, año II, Período Ordinario, Fecha: 1989/02/10, Número de Diario: 15.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 15 de agosto de 1990; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LIV, año II, Período Ordinario, Fecha: 1990/05/28, Número de Diario: 12 (Múñez, 1991). "El ayuntamiento socialista de Tuxtepec, Michoacán, ha realizado una participación directa con la ciudadanía y con los miembros de cabildo para opinar y para participar en la realidad de los procesos electorales locales. Con la experiencia que ellos han tenido en las recientes elecciones de Tuxtepec, Michoacán, han solicitado a la diputación del Partido Acción Nacional - Revolución Mexicana (PAN) - presenciar y acompañar de cerca y por nuestro conocimiento a esta soberana elección, una iniciativa de ley que por primera vez en la historia de México formula un aseguramiento de 552 pesos. En este aseguramiento están representadas varias corrientes políticas del PAN, del PRI y del PAN.".

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 2 de septiembre de 1990; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LV, año II, Período Extraordinario, Fecha: 1990/08/23, Número de Diario: 5.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 23 de diciembre de 1993; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LV, año II, Período Extraordinario, Fecha: 1993/09/03, Número de Diario: 9, y *Legislatura LV*, año III, Período Ordinario, Fecha: 1993/12/22, Número de Diario: 27.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 12 de abril de 1994; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LV, año III, Período Extraordinario, Fecha: 1994/03/22, Número de Diario: 1.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 18 de mayo de 1994 y el 3 de junio de 1994, respectivamente; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LV, año III, Período Ordinario, Fecha: 1994/05/04, Número de Diario: 6, y *Legislatura LV*, año III, Período Ordinario, Fecha: 1994/05/12, Número de Diario: 10.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 22 de agosto de 1996; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LVII, año II, Período Extraordinario, Fecha: 1996/07/31, Número de Diario: 3.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 22 de noviembre de 1996; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LVII, año II, Primer Período Ordinario, Fecha: 1996/10/28, Número de Diario: 13; *Legislatura LVII*, año II, Primer Período Ordinario, Fecha: 1996/11/14, Número de Diario: 27.

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 13 de noviembre de 2007; consultado en *Votaciones llevadas a cabo durante la LX Legislatura*, Primer Período Ordinario, septiembre-diciembre 2007 (14 de septiembre).

Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (oficial) el 14 de enero de 2008; consultado en el *Diario de Debates* (oficial) de la Legislatura LVIII, año II, Primer Período, 11 de diciembre de 2007. *Votaciones llevadas a cabo durante la LX Legislatura*, Primer Período Ordinario, septiembre-diciembre 2007 (11 de diciembre de 2007). Cabe mencionar que a partir de 1997 se registra a votación por medio de teletablero electrónico, lo que permite conocer más fácilmente el resultado de la misma y los partecios que se tienen en ella.

Fuente: elaboración propia.

partidos al resultado electoral, con lo que no sólo se permitió la presencia de las minorías políticas, sino que se otorgó a los partidos incentivos para participar en las elecciones. A ello se añade el cambio en la composición del máximo órgano electoral, en el que todos los partidos oficialmente registrados obtuvieron el derecho a tener un representante.

La reforma electoral de 1986 incluyó cambios a seis artículos de la Constitución y una nueva ley electoral, el Código Federal Electoral (CFE),⁵ ambos enviados por el Poder Ejecutivo al Legislativo para su aprobación, en la que participaron únicamente los miembros del PRI, con 212 votos a favor y 46 en contra de parte de la oposición más una abstención. Entre los cambios aprobados destaca la ampliación del número de asientos de representación proporcional, de 100 a 200, por lo que la composición de la Cámara de Diputados se extendió de 400 a 500 miembros. En materia de registro de partidos, destaca la desaparición del registro condicionado de partidos al resultado electoral, con lo que se “cerró” o al menos se hizo más difícil la entrada de nuevos partidos a la competencia electoral. Al mismo tiempo, otra regla excluyente, ampliamente cuestionada, fue la composición de los órganos electorales. La nueva ley introdujo un esquema proporcional para representar a los partidos dentro de la Comisión Federal Electoral, que siguió presidida por el secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo. Por último, sobresale la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, integrado por magistrados nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos.

En general, se puede decir que las reformas electorales de 1977 y 1986 desempeñaron un papel crucial para mantener al mismo tiempo la estabilidad política del régimen y las elecciones con competencia limitada. No tuvieron como objetivo transparentar el proceso electoral ni garantizar elecciones libres y justas, tan sólo incorporaron suficientes cambios incluyentes como para garantizar la participación de los partidos de oposición. Las reformas electorales de este periodo fueron diseñadas de hecho para mantener y reproducir el sistema de partido hegemónico, el control del gobierno sobre las elecciones y el dominio del partido en el poder en la Presidencia y en el Congreso (Méndez, 2006: 33).

La reforma electoral de 1990, que incluyó la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), marcó el

⁵ De aquí en adelante, todas las referencias al código de 1986 se basan en el Código Federal Electoral.

inicio de una política electoral que pareció ser más el producto de una serie de negociaciones y de diálogo entre partidos políticos y actores relevantes y, en ese sentido, una política más pública, más plural y menos gubernamental. Muestra de ello es que, por primera vez, tanto la iniciativa de reforma constitucional como la del código electoral provinieron del Poder Legislativo y no del Ejecutivo. A ello se añade la votación, pues la reforma fue avalada por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y por las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN y PRD.

Entre los cambios aprobados en 1990 el más importante fue, sin duda, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), como una entidad autónoma para organizar y sancionar las elecciones, que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, la cual dependía directamente de la Secretaría de Gobernación. Esto significó dar el primer paso hacia el desmantelamiento del control del gobierno —y del Ejecutivo federal, en particular— sobre los procesos electorales.⁶ En materia de partidos, el Cofipe de 1990 reintrodujo el registro condicionado de partidos a los resultados electorales, con lo que se “abrió” de nueva cuenta la puerta del sistema de partidos para nuevas expresiones políticas. Finalmente, destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, con facultades para anular los votos, pero cuya integración dependía de la propuesta realizada por el presidente de la República y la aprobación de la Cámara de Diputados, por lo que su independencia fue cuestionada.

La reforma de 1993, convocada para mejorar la plataforma jurídica e institucional establecida en 1990, también fue una iniciativa enviada por el Poder Legislativo, aunque destaca que no fue avalada por la principal fuerza política de izquierda, el PRD. La siguiente reforma electoral, en 1994, se llevó a cabo en el marco de los Acuerdos para la Paz, la Democracia y la Justicia firmados por todos los partidos políticos legalmente registrados. Dichos acuerdos tenían la intención de mejorar las condiciones políticas de la elección presidencial de ese año, dado el conflictivo escenario marcado por la irrupción del EZLN y el asesinato del candidato presidencial del PRI. Los cambios aprobados en 1994 efectivamente representaron un importante paso

⁶ A diferencia del pasado, el Consejo General pasó a estar integrado por consejeros que serían destacadas personalidades independientes (formalmente) de los partidos y del gobierno. Pese al noble propósito, la ley —por iniciativa del PRI— otorgó al presidente de la República la facultad de proponer a los consejeros, a lo que se sumó la representación partidista proporcional a los resultados obtenidos en la elección anterior. Esto dejó en entredicho la imparcialidad del Consejo General (Méndez, 2006: 60).

hacia la independencia y profesionalización del órgano de administración electoral, el IFE, en la medida que “ciudadanizaron” al Consejo General.⁷

Pese a la aceptación general de los resultados por parte de los principales contendientes, la elección de 1994 fue criticada por su inequidad y falta de transparencia, lo que marcó en alguna medida la agenda de la siguiente reforma política que se llevó a cabo en 1996. Como se observa en el cuadro 10.1, la iniciativa de reformas constitucionales de ese año fue enviada por el Poder Ejecutivo en conjunto con la Cámara de Senadores, y destaca que fue avalada por 455 votos a favor y ninguno en contra, lo que la coloca como la única reforma electoral aprobada por consenso total en un Congreso plural, con amplia presencia de la oposición. En el caso de la legislación secundaria, la iniciativa fue enviada por el Poder Legislativo y aprobada en lo general por 282 votos a favor y 142 en contra, además de votaciones diferenciadas para otros artículos.

Cabe destacar que los cambios al Cofipe fueron resultado de un proceso de debate y negociación llevado a cabo en el marco del Acuerdo Político Nacional, convocado por el presidente de la República, con lo que se refuerza su carácter público. Además, uno de los cambios más trascendentales de dicha reforma fue la eliminación de la intervención del Poder Ejecutivo en el órgano de administración electoral, con lo que se alcanzó la tan anhelada independencia.⁸

⁷ Esto significó eliminar la intervención del presidente de la República en la selección de los consejeros. A partir de 1994 fueron designados por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. A ello se añade que los consejeros ciudadanos pasaron a tener la mayoría de votos en el Consejo General y debían cumplir con el requisito de ser personalidades independientes, no partidistas. Finalmente, destaca que, como parte de la reforma, los partidos políticos perdieron el derecho a voto dentro del máximo órgano de decisión. La reforma de 1994 significó otro paso hacia la independencia total del IFE, misma que no fue posible concluir, pues el secretario de Gobernación siguió presidiendo el Consejo General.

⁸ De acuerdo con los cambios aprobados, el representante del Poder Ejecutivo fue removido del Consejo General e incluso los representantes del Poder Legislativo perdieron su voto, aunque permanecieron como miembros del consejo con derecho a voz; los representantes de los partidos siguieron siendo parte del consejo sin voto, pero con voz, según lo aprobado en 1994; finalmente, sólo los miembros no partidistas o independientes del consejo —los consejeros electorales— conservaron el derecho a votar; es más, sus facultades se incrementaron y, por primera vez, fueron creadas algunas comisiones especiales presididas por ellos con el fin de dar seguimiento a la operación de la administración electoral responsable de ejecutar las decisiones del propio Consejo General.

Hoy existe el consenso de que gracias al marco normativo aprobado en 1996, las elecciones federales de 1997 fueron reconocidas por muchos como las que marcaron el fin de la transición democrática y el inicio de la consolidación de los cambios realizados. Los comicios federales de 2000 y 2003 confirmaron la celebración de elecciones democráticas pero también pusieron de manifiesto la urgente necesidad de realizar algunos cambios legales (Méndez, 2006: 72). La polarización y competitividad que caracterizaron a la elección de 2006 en un contexto explosivo —política y socialmente— obligaron a los partidos a abrir el debate y negociar las nuevas reglas del juego de la arena electoral.

En este marco, desde finales de 2006 diversas instituciones convocaron a un debate público abierto sobre las reglas que debían regir la competencia política, entre las que destacan la convocatoria del IFE,⁹ la de la Cámara de Diputados y las realizadas por diversas instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.¹⁰ Incluso el número de iniciativas de reforma electoral presentadas por los propios partidos en la Cámara de Diputados en las últimas cuatro legislaturas muestra la amplitud del debate realizado en pro de la reforma electoral de 2007.¹¹

La reforma de 2007 incluyó cambios a ocho artículos de la Constitución y modificaciones al Cofipe. Como se observa en el cuadro 10.1, ambas iniciativas fueron enviadas por el Poder Legislativo, lo que sugiere la consolidación de la tendencia de mayor pluralización y publicidad en la elaboración de las reformas electorales iniciada en 1990. Destaca, sin duda, que la reforma constitucional de 2007 contó con el apoyo de cinco de los partidos

⁹ El Instituto Federal Electoral, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unión Europea y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, organizó las “Jornadas Ciudadanas de Reflexión y Análisis para la Modernización y Reforma Electorales”, que se llevaron a cabo en varias etapas durante mayo y junio de 2007.

¹⁰ La Fundación Nuevo Milenio, A.C., el Instituto Mora, el Instituto Nacional Democrático y Tendiendo Puentes, A.C., convocaron al foro “El camino a la reforma electoral: una aportación desde la sociedad civil organizada”, en abril de 2007. A ésta se añaden los seminarios y foros organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Facultad de Derecho de esa misma institución.

¹¹ El Centro para el Desarrollo Democrático del IFE elaboró la *Base de datos de iniciativas de reforma electoral federal —legislaturas LVII, LVIII, LIX y LX*, en la que se da cuenta de las 313 iniciativas en materia electoral presentadas por los partidos políticos; entre éstas destaca que 24% de ellas se concentra en modificaciones a la regulación de partidos políticos, 22% a campañas electorales y 12% al Instituto Federal Electoral.

representados en la Cámara de Diputados, entre ellos los tres principales, PAN, PRI y PRD, a los que se sumaron el PASOC y PT, con una votación de 408 votos a favor, 33 en contra (PAN, PVEM, Convergencia e independientes) y nueve abstenciones (PNA), lo que revela el enorme consenso logrado para aprobar dicha reforma. En contraste, los cambios al Cofipe fueron avalados por menos votos (351 votos a favor) del PAN, PRI, PRD y PVEM, con 86 votos en contra de parte de un número importante de partidos: una fracción del PRD, algunos del PRI, Convergencia, PT, PNA, PASOC e independientes, lo que en alguna medida revela el carácter polémico de los cambios aprobados.

En términos del contenido, la reforma constitucional implicó modificaciones sustantivas en diversas materias (véase el cuadro 10.2), entre las que sobresalen el sistema de partidos, las condiciones de equidad en la competencia (cambios en el esquema de financiamiento a partidos y la duración de las campañas), el acceso a medios de comunicación masiva, integración y facultades de las autoridades electorales —tanto del Instituto Federal Electoral como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, y el régimen electoral de los estados. En alguna medida, la reforma parecería buscar elevar la calidad de las elecciones democráticas en el país, por medio de modificaciones en la competencia partidista y la creación de condiciones para un debate público democrático centrado en los problemas públicos del país, y las propuestas de política pública de los partidos y candidatos.

Los cambios aprobados no sólo cubren un amplio espectro de temas y aspectos del proceso electoral, sino que influyen en varias dimensiones, lo que permite calificar a la reforma como multidimensional, característica que en gran medida explica su complejidad. Muestra de ello es que la aprobación del Cofipe en enero de 2008 significó el inicio de un arduo proceso de reformas a reglamentos, funciones, procesos y procedimientos propios del IFE.

En conjunto, la política electoral desde 1977 hasta 1990 fue en esencia gubernamental, diseñada básicamente por el Poder Ejecutivo y las élites del partido en el poder: el PRI. El sentido público de dicha política era por tanto nulo, o al menos bastante limitado. Incluso los partidos políticos minoritarios representados en la Cámara de Diputados tenían una participación marginal, por no mencionar a la ciudadanía, que prácticamente no contaba con espacios institucionales para expresar su opinión con respecto a la competencia electoral. La elección crítica de 1988 representó un partea-guas en el sistema político mexicano, pues, entre otras cosas, estableció las condiciones para replantear la política electoral e iniciar un proceso de

Cuadro 10.2. Reforma electoral federal de 2007

<i>Tema</i>	<i>Modificaciones relevantes</i>
Organismos electorales	<ul style="list-style-type: none"> • La elección de los consejeros electorales debe ser realizada por medio de una amplia consulta a la sociedad. • Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelegidos. • El consejero presidente y los consejeros electorales renunciarán la protesta de ley en sesión que celebre el Consejo General dentro de las 24 horas siguientes a la elección; el primero lo hará por sí mismo y después tomará la protesta a los consejeros electos. • De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante. • Dentro de los requisitos para ser consejero electoral se consideró: antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que le permita el desempeño de sus funciones. Se modifica el número de años requeridos para separarse de cargos en partidos políticos o como servidor público a cuatro como mínimo. No debe ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario. • En caso de ausencia del presidente, se deberá designar al que deba concluir el periodo del ausente, quien podrá ser reelegido para un periodo de seis años.
Ingreso a la competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene el límite de afiliados como requisito (3 000), pero se condiciona a tenerlos en por lo menos 20 entidades o tener 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, que deberán contar con la credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito. En ningún caso el número total de afiliados en el país podrá ser inferior a 0.26% del Padrón Electoral Federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior. • Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos.
Resolución de disputas	<ul style="list-style-type: none"> • Las salas regionales del Tribunal se vuelven de carácter permanente. • El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años. • Los magistrados electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley. • Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

Fuente: elaboración propia.

negociaciones entre actores políticos para buscar acuerdos en torno a las reglas de la competencia política. A partir de 1990, las iniciativas de reforma electoral, que constituyen el mejor indicador de la política electoral del país, fueron enviadas por el Poder Legislativo (salvo la de 1996, que enviaron conjuntamente la Cámara de Senadores y el Ejecutivo), con lo que se logró paulatinamente el tránsito hacia una política electoral con un carácter más público, esto es, en cuyo diseño participaron algunos de los actores políticos más relevantes. La reforma de 2007, procesada sobre todo en el Poder Legislativo, representa la culminación de un nuevo proceso en el que la deliberación de las normas que regulan la competencia partidista es más plural y pública y, en ese sentido, más democrática.

INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Los órganos de administración electoral han tenido un papel fundamental en los procesos de transición a la democracia de las últimas décadas. Constituyen, en ese sentido, instituciones importantes para la construcción de la democracia, en la medida que se encargan directamente de la organización de elecciones e indirectamente de la gobernanza y el Estado de derecho (López-Pintor, 2000: 13).

El caso de México no es la excepción. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 significó establecer las condiciones para organizar elecciones libres, transparentes y justas, es decir, democráticas. Su transformación gradual de 1990 a 1996 permitió transitar de un órgano electoral presidido por el Poder Ejecutivo (lo que significaba el control de las elecciones) a uno independiente del gobierno. Ello no sólo creó paulatinamente las condiciones políticas que contribuyeron a la democratización del país, sino que permitió acercar a México a la tendencia mundial en la materia, marcada por el establecimiento de comisiones electorales independientes, permanentes y multipartidistas.¹² La reforma de 2007 reafirmó la independencia del IFE y lo colocó ante el enorme reto de consolidarla y, a la vez, lograr

¹² Según un estudio comparado que reúne evidencia empírica de 148 países, tanto en nuevas democracias como en otras más viejas y estables, una tendencia creciente ha sido establecer comisiones electorales independientes, permanentes y multipartidistas, sancionadas en las constituciones y que recaen extensamente en el apoyo y asistencia técnica y financiera de donantes para su desarrollo institucional (véase López-Pintor, 2000).

avanzar en la calidad de la competencia partidista, en un contexto marcado por el creciente poder de los partidos políticos y otros actores de la sociedad civil que reclaman mayores espacios de participación en las elecciones.

En el nuevo campo de estudio de las instituciones electorales y la administración se han planteado diversos criterios para clasificar a los órganos de administración electoral (OAE), entre los que destacan: en primer lugar, el reclutamiento; la combinación del método de reclutamiento con funciones, en segundo (López-Pintor, 2000: 20), y el de estructuras electorales unificadas o con varios organismos electorales, en tercero (OEC, 2006: 52). De acuerdo con estos criterios, el IFE ha sido considerado como un claro ejemplo de una comisión electoral independiente, permanente, responsable por completo de las elecciones (López-Pintor, 2000: 28 y 34) y, a la vez, como un modelo de organización electoral compuesto por varios organismos electorales (OEC, 2006: 52).

Asimismo, puede ser considerado como ejemplo de un organismo electoral híbrido (OEC, 2006: 25), a diferencia de los órganos partidistas o totalmente independientes. Mientras que en los partidistas los partidos políticos son miembros del máximo órgano electoral o tienen representantes directos, en los híbridos los miembros del órgano son personalidades independientes que pasan por un proceso de elección donde hay componentes políticos, como el Congreso. En el caso de los órganos electorales independientes, sus miembros son estrictamente independientes, “no sólo en la selección de las personalidades, sino en el proceso y mecanismos de elección” (OEC, 2006: 25).

Aunque cada perspectiva suele brindar elementos diferentes para estudiar al IFE, en el presente texto se considera que su carácter independiente constituye el eje de su fortaleza institucional y fuente de retos inmediatos, por ello, lo que a continuación se presenta es un breve recuento y análisis de la estructura jurídica y organizacional que da sustento a dicho atributo.

Independencia y reclutamiento

El sustento jurídico de la independencia del IFE se encuentra en la Constitución. Desde la reforma electoral de 1990 se estableció en el artículo 41 que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público, autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica, y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políti-

cos nacionales y los ciudadanos”, y se señalan cinco principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En el mismo artículo se señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE, y desde 1996 que éste se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. A ese mismo órgano concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos y un secretario ejecutivo.

La reforma electoral de 2007 no modificó la composición del Consejo General ni la forma de reclutamiento, aunque sí la duración de su cargo, la modalidad de renovación y las características del proceso de selección. Asimismo, se incluyen cambios que podrían fortalecer el profesionalismo del máximo órgano de dirección del IFE, como la reelección del consejero presidente,¹³ el requisito de experiencia administrativa¹⁴ y la responsabilidad de los consejeros ante la ley.¹⁵

¹³ Según el artículo 110 del Cofipe 2008, el consejero presidente del Consejo General durará en su cargo seis años y podrá ser reelegido una sola vez.

¹⁴ Según el artículo 112 del Cofipe 2008, cada consejero electoral deberá reunir los siguientes requisitos: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; c) tener más de treinta años de edad, el día de la designación; d) poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que le permitan el desempeño de sus funciones; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; f) haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo inferior a seis meses; g) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; h) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; i) no ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal ni gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y j) no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

¹⁵ Según el artículo 112 del Cofipe 2008, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución. La Contraloría General del IFE será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas de aquéllos e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Séptimo del código.

Según el artículo 41, reformado en 2007, el consejero presidente durará en su cargo seis años (y no siete, como en el pasado) y podrá ser reelegido una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelegidos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios y, por primera vez, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, elemento innovador que dio lugar a un proceso inédito y meritocrático de reclutamiento.

De acuerdo con los estudios comparados, el proceso de reclutamiento constituye el eje sustantivo de la independencia de los órganos electorales respecto del Poder Ejecutivo (López-Pintor, 2000; OEC, 2006: 25). La pauta a seguir ha sido destacar la importancia de seleccionar personas independientes del gobierno en turno y, en algunos casos, de los partidos políticos, de manera que se garantice la imparcialidad en la toma de decisiones.

En México, el llamado “proceso de ciudadanización” del IFE, llevado a cabo en 1994, implicó entre otras cosas eliminar la participación del presidente de la República en el nombramiento de los miembros del Consejo General y dejar este procedimiento directamente en manos de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, encargada de elegir a los consejeros ciudadanos por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes. Esto no se modificó ni con la reforma de 1996 ni con la de 2007, de manera que siguen siendo los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados los que proponen a los candidatos a consejeros electorales y quienes los eligen.

La intervención de un órgano político, como es el Congreso, y más específicamente la Cámara de Diputados, en la selección de los consejeros es lo que permite clasificar al IFE como un organismo electoral híbrido (OEC, 2006: 25), esto es, en el que se combina la selección de personalidades independientes que pasan por un proceso de elección donde hay componentes políticos.

¿Hasta dónde es posible lograr la independencia de un órgano electoral con la participación directa de los partidos políticos en la selección de sus miembros? ¿Hasta dónde la imparcialidad está garantizada con un proceso de selección de carácter político? Éste constituye, sin duda, uno de los ejes torales de la independencia de los órganos electorales. Es, además, principio rector del IFE desde 1990. Sin embargo, su ejercicio cotidiano, su verificabilidad y operación no están exentos de problemas.

A la falta de normas claras que guíen la actuación de los consejeros en todos los casos, pues las normas no pueden ser exhaustivas y contemplar todas las situaciones posibles (primer dispositivo para verificar la imparcialidad), su imparcialidad puede ser evaluada, según Schedler (2000) de dos formas: los intereses de las partes involucradas y las preferencias del propio actor imparcial (Schedler, 2000: 417). Lo poco satisfactorio que esto resulta lleva a admitir que los consejeros tienden a llenar los espacios de indefinición jurídica de la única manera posible: apoyándose en sus convicciones personales y en sus lecturas, siempre controvertibles, de la ley (Schedler, 2000: 418).¹⁶

En el periodo 2007-2008 se llevaron a cabo dos procesos de selección para cumplir con la renovación escalonada del Consejo General.¹⁷ En noviembre de 2007 se eligió al consejero presidente y dos consejeros electorales, mientras que en mayo de 2008 se eligieron tres consejeros electorales. En ambos casos, la convocatoria pública fue emitida por la Cámara de Diputados y tuvo una gran acogida entre profesionales y ciudadanos, pues en el primer proceso se inscribieron 504 candidatos y, en el segundo, 139. A la etapa de inscripción siguió la evaluación curricular y una entrevista pública frente a miembros de la Comisión de Gobernación de la Cámara. La decisión final estuvo a cargo de la Junta de Coordinación Política, formada por los coordinadores parlamentarios de todos los partidos. Después de un periodo inesperado de “intercambio de vetos”,¹⁸ que por mo-

¹⁶ En su estudio sobre la imparcialidad del Consejo General del IFE, Schedler analiza tres posibles fuentes de información para evaluar de forma indirecta las decisiones del juez o árbitro y las aplica al caso del IFE.

¹⁷ En el marco de la reforma electoral de 2007 y una vez aprobada la iniciativa de reforma constitucional, la Cámara de Diputados realizó una convocatoria amplia para integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 20 de noviembre de 2007. La convocatoria estuvo dirigida a ciudadanos que reunieran los requisitos constitucionales y legales propuestos por sí mismos o por organizaciones ciudadanas. Como resultado de la convocatoria, se registraron cerca de 500 aspirantes. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales realizó el proceso de preselección, del cual resultarían 109 candidatos en la primera etapa y 39 de la segunda, previa entrevista. Pese a haber sido un mecanismo diseñado por los partidos, éstos no pudieron alcanzar un consenso para renovar al consejero presidente y dos consejeros durante más de un mes.

¹⁸ En diciembre de 2007, las tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD, decidieron postergar la selección de consejeros para 2008, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo. Su argumento fue que “buscando lo mejor para el Instituto Federal Electoral (IFE), buscando el mayor consenso posible y el mayor acompañamiento que valide al árbitro electoral, vamos a postergar esta decisión” (*Excelsior*, 2007).

mentos hacía suponer difícil una decisión avalada al menos por las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD), se arribó en los dos procesos a decisiones por consenso, aunque no por ello no cuestionadas por la opinión pública.

El proceso de renovación de los miembros del Consejo General del IFE realizado en el marco de la reforma electoral de 2007 mostró los avances que se han logrado en materia de transparencia en el reclutamiento y, a la vez, puso de manifiesto el enorme reto que significa para los partidos políticos establecer “finos equilibrios” entre los requisitos legales de imparcialidad, profesionalismo e independencia, y la defensa de lo que desde su perspectiva pareciera garantizar la legitimidad del órgano electoral: que todos los intereses partidistas estén representados, sin que ninguno domine la toma de decisiones.

Todo parece indicar que el diseño institucional hace muy compleja la selección de personas totalmente independientes. Ello es así en la medida que los miembros del Consejo General son propuestos por los partidos para que, entre otras cosas, fiscalicen su comportamiento. Durante décadas se puso énfasis en la independencia de los órganos electorales respecto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, hoy parece relevante evaluar la independencia de dichos órganos respecto de los partidos. Aún más, resulta relevante evaluar el papel de los partidos políticos no sólo en el proceso de nombramiento, sino en la organización misma de las elecciones y los procesos de fiscalización de los recursos que obtienen.

Aunque no hay estudios que sinteticen las experiencias de órganos híbridos, como el IFE, las reflexiones en torno a los órganos partidistas y a los totalmente independientes parecen resaltar una paradoja: la credibilidad y legitimidad de las elecciones dependen en gran medida de los partidos; éstos se vuelven contralores del órgano electoral (OEC, 2006: 26-27). Su participación, confianza y vigilancia es indispensable. Es más, para algunos, el partidismo en los órganos electorales es lo que garantiza la legitimidad del “árbitro” y de la elección misma.¹⁹

¹⁹ En su artículo “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”, Federico Estévez, Eric Magar y Guillermo Rosas afirman que la credibilidad electoral y la aceptación de los resultados electorales pueden ser alcanzadas otorgando a los partidos políticos fuerte influencia dentro de los órganos de administración electoral, siempre y cuando todos los partidos se vean a sí mismos representados en sus deliberaciones (Estévez, Magar y Rosas, 2008: 258).

Sin embargo, en este texto se argumenta que, en la medida que los órganos de administración electoral dirimen los conflictos entre partidos y fiscalizan las actividades y gastos de los mismos, se vuelve casi indispensable alcanzar la independencia total de sus miembros respecto del gobierno y los partidos. Además, el partidismo de los órganos de administración electoral podría significar la subordinación de temas públicos tan importantes como la apertura del sistema de partidos, la equidad en las campañas y en el acceso a medios, la rendición de cuentas y transparencia de las actividades de los partidos, sanciones a las prácticas no democráticas partidistas (como el clientelismo político), apertura de espacios para la mayor participación ciudadana, entre otros. La independencia total podría lograrse si el nombramiento se desvinculara del Poder Ejecutivo y del Legislativo, y se dejara en manos del Poder Judicial con la participación de la ciudadanía o, al menos, se separara al órgano que decide del órgano que propone. Los casos de Chile y Costa Rica, dos democracias latinoamericanas consolidadas, pueden constituir experiencias valiosas que habría que tomar en cuenta. La reforma de 2007 en este sentido podría ser considerada un arreglo transitorio, como lo ha sido la composición partidista de los órganos electorales.²⁰

Independencia y profesionalismo

El Instituto Federal Electoral es un órgano estatutario permanente que, según el artículo 41 constitucional, será “autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño”, para lo cual se dispone que cuente en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

De acuerdo con su estructura, el IFE cuenta con órganos centrales: el Consejo General, en primera instancia, como su principal órgano de dirección; la Presidencia del Consejo; la Junta General Ejecutiva (que constituye el principal órgano ejecutivo del Instituto), que está compuesta por seis

²⁰ En el foro internacional “La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias” se sugiere que el fenómeno de la composición partidista de organismos electorales corresponde a un proceso histórico de desarrollo, o sea, que ha habido razones históricas que han determinado la necesidad de que estos organismos sean compuestos de esa manera y hay obviamente una evolución que no se puede detener, en la que los niveles de independencia son cada vez más exigibles, independientemente de la composición de estos organismos (OFC, 2006: 51).

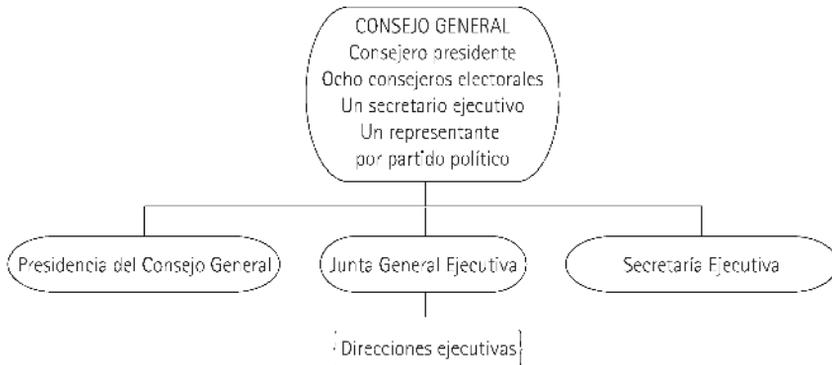


Figura 10.1. Estructura orgánica del IFE.

direcciones ejecutivas que se encargan de las funciones sustantivas relacionadas con la organización de las elecciones, y la Secretaría Ejecutiva, que realiza tareas de coordinación de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto (figura 10.1).

A esta estructura central deben sumarse dos órganos creados por la reciente reforma de 2007: la Contraloría y la Unidad de Fiscalización. De acuerdo con el artículo 41 constitucional reformado en 2007, la Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Por otra parte, señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, y cuyo titular será designado por el voto de dos terceras partes del propio Consejo General a propuesta del consejero presidente. El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal.

La reforma de 2007-2008 amplió las atribuciones del Consejo General,²¹ entre las que destacan: aprobar y expedir (antes sólo expedir) los reglamentos

²¹ Entre las atribuciones más importantes del Consejo General destacan la designación de los directores ejecutivos del Instituto, conforme a las propuestas que presente el consejero presidente, así como la designación de los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes. A ello

interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto; designar al director de la Unidad de Fiscalización, a propuesta del consejero presidente; vigilar permanentemente que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales, y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales; aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, el modelo de las boletas electorales y de las actas de la jornada electoral, así como de los formatos de la demás documentación electoral; conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización, y determinar los topes máximos de gastos de precampaña (además de los de campaña) correspondientes a las elecciones de presidente, senadores y diputados.

En lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, Secretaría Ejecutiva y los directores ejecutivos, muchos de los cambios están vinculados principalmente a las nuevas funciones del Instituto, sobre todo en materia de radio y televisión y respecto del proceso sancionador.²²

se suma lo relativo al sistema de partidos, en la medida que el Consejo General resuelve sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos, así como el otorgamiento y la pérdida del registro de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas, además de la determinación de los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para presidente, senadores y diputados.

²² Entre las nuevas atribuciones de la Junta General Ejecutiva se encuentran la de someter a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión; recibir los informes del contralor general respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y sobre la imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE; formular los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el IFE asuma la organización de procesos electorales locales, y realizar el proyecto de convenio que deberá aprobar el Consejo General. En el caso del secretario ejecutivo, destaca que deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejero electoral, con la excepción de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, y durará seis años en el cargo (antes, siete años) y podrá ser reelegido una sola vez (antes no se preveía la reelección). Entre las nuevas atribuciones del secretario ejecutivo están: suscribir, en unión con el consejero presidente, los convenios que el IFE celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales; colaborar con el contralor general en los procedimientos para la vigilancia de los recursos y

Los órganos locales y distritales desplegados en cada entidad federativa y distrito electoral son dos: por un lado los consejos locales y distritales, que son los órganos de dirección formados por un consejero presidente, seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. Por otro lado, las juntas locales y distritales, que son los órganos ejecutivos, están integrados por el vocal ejecutivo, el vocal secretario y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

La certeza e imparcialidad en la toma de decisiones del IFE no están basadas sólo en la compleja estructura orgánica descrita anteriormente, en la que dominan las instancias colegiadas, sino también en los órganos de vigilancia establecidos en el Cofipe, y el equilibrio que se pretende mantener entre sus órganos de dirección y ejecutivos, cuya interacción siempre difícil se intentó hacer más eficiente con la creación de las comisiones del Consejo General.

De acuerdo con el Cofipe de 1996, existían cerca de 18 comisiones, a las que se sumaban las creadas *ex profeso* para atender asuntos especiales. La reforma de 2007 implicó algunos cambios, pues ahora sólo existen las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro

bienes del IFE y en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE, y preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios. Los directores ejecutivos deberán cumplir los mismos requisitos para ser consejero electoral, excepto el relativo al Servicio Profesional Electoral, y además de las atribuciones ya determinadas, tendrán las siguientes: los titulares podrán asistir a las sesiones de sus respectivas comisiones, pero sólo con derecho de voz; el titular de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos actuará como secretario técnico del Comité de Radio y Televisión, también deberá elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos; la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral integrará y actualizará el catálogo de cargos y puestos del servicio para su aprobación por la Junta General Ejecutiva; la Dirección Ejecutiva de Administración dispondrá de lo necesario para el adecuado funcionamiento de la rama administrativa y elaborará el proyecto de manual de organización y catálogo de cargos y puestos de la rama administrativa para su aprobación por la Junta General Ejecutiva.

Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias. Éstas funcionan permanentemente y se integran sólo por consejeros electorales (máximo tres) designados por el Consejo General.²³

Finalmente, el profesionalismo del IFE descansa también en gran medida en la existencia de un servicio civil de carrera del Instituto. El Servicio Profesional Electoral se integra por el cuerpo de la función directiva y el de técnicos, el cual proveerá el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión, así como al personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas (artículo 204). El Servicio Profesional Electoral fue reformado de manera integral en 1992, con la aprobación de un nuevo estatuto y la sustitución de un número importante de funcionarios de los órganos centrales y descentralizados.

La descripción de la estructura organizacional del IFE descrita en esta sección muestra que tiene mecanismos de control y transparencia que, si bien es cierto que hacen más compleja y difícil la toma de decisiones, a la vez constituyen la garantía de un proceso profesional, negociado, consensuado y parsimonioso de operación que es, en gran medida, la base de la legitimidad del IFE (véase cuadro 10.3).

Cuadro 10.3. Mecanismos de transparencia y control

<i>Transparencia</i>	<i>Control</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Profesional Electoral • Sesiones públicas de los consejos • Publicación de acuerdos y normas aprobadas • Información sobre cuerpo administrativo en página web 	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos colegiados de toma de decisiones • Comisiones • Participación de partidos en casi todas las etapas del proceso electoral • Servicio Profesional Electoral supervisado por las comisiones y los partidos políticos

²³ La reforma de 2007 también señala que el Consejo General podrá integrar las comisiones temporales (ya no permanentes) que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, mismas que serán presididas por un consejero electoral. Para cada proceso electoral se fusionará la Comisión Electoral de Educación Cívica con la de Organización Electoral, para integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral. El Consejo General designará a sus integrantes y al Consejero Electoral que la presidirá.

DESEMPEÑO Y CONFIANZA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El IFE, como órgano de administración electoral, realiza una amplia gama de funciones. A la organización periódica y pacífica de las elecciones federales para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se añaden, según el artículo 105 del Cofipe, la de contribuir al desarrollo de la vida democrática, coadyuvar a la educación cívica y la cultura democrática, fortalecer el régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores y otras funciones que permitan asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, vigilar el cumplimiento de sus obligaciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

¿Cómo evaluar el desempeño de una institución tan compleja en estructura y fines? La organización de las elecciones federales es en sí una tarea multidimensional y profundamente compleja. A la dimensión operativa o administrativa que realizan las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores —Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, Partidos Políticos y el Servicio Profesional Electoral— se suma la dimensión política, en alguna medida condensada en los órganos de dirección: el Consejo General y los consejos locales y distritales, además de los órganos de vigilancia, donde los partidos están representados. Finalmente, destaca la dimensión jurídica, eje central de la imparcialidad de cualquier órgano electoral, en la medida que refleja su capacidad para aplicar la ley de manera irrestricta.

Todas estas tareas, desplegadas en diversas dimensiones, crean una percepción del IFE en los ciudadanos. Aunque no hay encuestas oficiales disponibles (llevadas a cabo por el propio Instituto), los datos derivados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y del Latinobarómetro, así como las realizadas por empresas encuestadoras como Mitofsky y Parametría, permiten tener un panorama general sobre la confianza que expresan tener los ciudadanos en el IFE.

Para Newton es esencial distinguir entre la confianza política y social, o lo que en ocasiones se conoce como “confianza horizontal y vertical”, que ha derivado en la diferencia entre confianza en la gente (*trust in people*) y confianza en las instituciones (*confidence in institutions*) (Newton, 2007: 34). La confianza en las instituciones está basada en la percepción que tiene la gente sobre el trabajo de éstas, lo que la acerca al concepto de legitimación, el cual tiene una importancia mayor para un sistema de gobierno que la confianza en líderes particulares o en el gobierno en turno (Evans, 1996;

Warren 1999, citados en Newton, 2007: 344). Además, la confianza es circunstancial y varía en función de la gente y la situación que se juzga en un momento determinado.

Todo esto implica que, cuando se habla de la confianza en el Instituto Federal Electoral, se está haciendo referencia a la percepción de la sociedad mexicana sobre su desempeño como institución, a lo bien o mal que cumple sus funciones en determinado tiempo y circunstancia. Esto último es importante, pues la percepción suele variar en años electorales y no electorales, y antes y después de la jornada electoral.

Las variaciones de la confianza en diversas instituciones entre 2004 y 2008 se muestran en el cuadro 10.4. Como se observa, las universidades, el ejército y la Iglesia son las instituciones en las que más confía la sociedad. El IFE ocupa un lugar intermedio, cerca del Tribunal Federal Electoral y los medios de comunicación. Por debajo están el presidente Fox y la Suprema Corte de Justicia, y en los niveles más bajos de confianza, los partidos y los diputados, que pese a ello mejoran su calificación con el tiempo.

Cuadro 10.4. Confianza en las instituciones

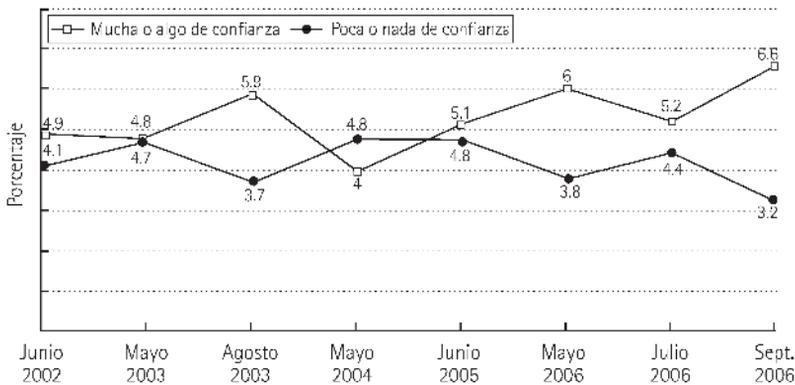
<i>Institución</i>	2004		2005		
	<i>Agosto</i>	<i>Julio</i>	<i>Febrero</i>	<i>Mayo</i>	<i>Agosto</i>
Las universidades	n.d.	8.1	7.9	8.2	8.0
El Ejército	7.0	7.7	7.7	7.8	7.9
La Iglesia	7.6	7.7	7.6	8.0	7.8
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	6.2	7.4	7.2	7.4	7.4
Los medios de comunicación	6.8	6.9	7.4	7.8	7.2
El Tribunal Federal Electoral	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7.1
Los periódicos	n.d.	n.d.	7.1	7.6	7.0
El Instituto Federal Electoral	6.6	7.1	7.1	7.8	6.9
El presidente Fox	5.8	6.2	6.9	6.9	6.9
La Suprema Corte de Justicia	6.0	6.1	6.2	6.6	6.8
Los empresarios	5.7	5.3	6.3	6.5	6.5
Los senadores	5.2	5.0	5.7	6.1	6.3
La policía	4.8	4.9	5.5	6.0	6.3
Los partidos políticos	4.9	5.1	5.9	6.2	6.2
Los sindicatos	5.2	4.7	5.8	5.9	6.2
Los diputados	4.6	4.5	5.6	5.8	6.1

Fuente: Mitofsky, 2007.
n.o.: no determinado.

En el caso específico del IFE, sobresalen los cambios en sus niveles de confianza, pues parte de una calificación relativamente baja —aunque por arriba de la media— de 6.6 en 2004, misma que sube a 7.1 en 2005 (año no electoral) y a 7.8 en mayo de 2006, para caer casi 10 puntos porcentuales después de los comicios de agosto de ese año.

Como se ve, parece haber efectivamente una variación de la confianza antes y después de la jornada electoral, así como entre años de elecciones federales y años sin proceso comicial. Sin embargo, la gráfica 10.1 (también sobre los niveles de confianza en el IFE) muestra que no hay un patrón consolidado de incremento en la confianza o, por el contrario, de una tendencia clara decreciente. Los altibajos en los niveles de confianza que se registran sugieren la presencia cada vez mayor de factores contextuales que podrían estar incidiendo, entre los que destacan el activismo político abierto de actores como los empresarios, las iglesias, los sindicatos y los medios de comunicación; las nuevas tendencias de la competencia partidista a través de campañas en medios electrónicos y territoriales; la propia actuación, en ocasiones controvertida, de los órganos electorales, y la conducta de ciudadanos con más educación, información y demandas de una nueva forma de asociación con los gobiernos.

Por último, los datos de Parametría sobre la evaluación por parte de los ciudadanos de la actuación del IFE y del Tribunal en las elecciones de 2006, las más competidas y polémicas de la historia moderna de México (toma-



Fuente: Parametría, 2006.

Gráfica 10.1. Confianza en el IFE:
¿Qué tanta confianza le inspira el Instituto Federal Electoral?

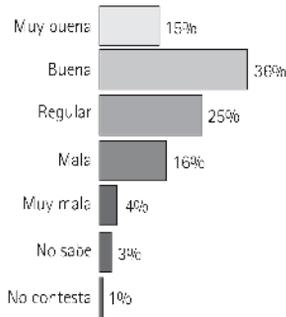
dos en septiembre, una vez pasadas las elecciones), muestran que 50% de los ciudadanos tiene una percepción muy positiva del desempeño del IFE, pues lo califican como muy bueno y bueno, mientras que quienes lo valoran como regular representan casi 30%. En conjunto, el desempeño del IFE es aceptable para 80% de los ciudadanos, lo que lo coloca como una institución pública eficiente y legítima (gráfica 10.2).

En conjunto, los datos sobre confianza y desempeño en las elecciones de 2006 muestran que el IFE sigue siendo una institución sólida, percibida como confiable por la mayoría de la población y con un desempeño aceptable. Sin embargo, las variaciones en la confianza revelan que parece estar cada vez más sujeta a los vaivenes de los contextos pre y postelectorales, la opinión de los partidos y candidatos y de las encuestas sobre preferencias electorales, entre otros. Muestra de ello es que la calificación más baja obtenida por el IFE en los últimos tres años fue durante la elección de 2006, la que representó una prueba muy difícil para los órganos electorales en términos técnicos, administrativos y políticos.²⁴

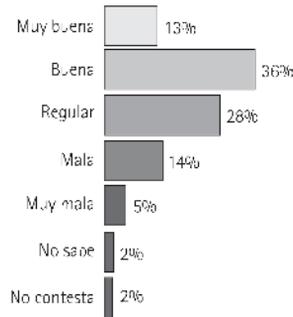
Esto parece poner de relieve el vínculo que existe entre la legitimidad del órgano electoral, de la elección misma y del gobierno que de ella emana. A su vez, implica analizar el nuevo papel del IFE en la gobernanza democrática, para lo cual su independencia resulta más crucial que nunca. En este sentido, falta ver en qué medida el nuevo andamiaje institucional aprobado en 2007-2008 fortalece la independencia del órgano electoral o, por

²⁴ Como se recordará, el IFE enfrentó cuestionamientos a su legitimidad desde 2003, cuando se llevó a cabo el proceso de renovación de los miembros del Consejo General, que finalizó con el desacuerdo del PRD y la alianza PAN-PR. A ello se sumaron problemas en la estructura ejecutiva del IFE, con dos direcciones ejecutivas acéfalas por meses y un relevo repentino de la Secretaría Ejecutiva —y decisiones controvertidas por parte del Consejo General del IFE—. Se recordará que ante los pronósticos de un resultado cerrado, el Consejo General aprobó la formación de un Comité Técnico del Conteo Rápido, que determinó que en el caso de un margen de victoria de menos de un punto porcentual el IFE no daría un resultado. Además, aceptó dirimir controversias sobre *spots*, gastos de campaña, intervención del Ejecutivo federal, etc. En todos estos casos, la conducta del Consejo General fue muy criticada. Finalmente, algunos datos mostraron incluso problemas operativos relacionados con las áreas sustantivas del Instituto. Respecto de los problemas operativos destaca que antes de la jornada electoral se sustituyó a 22.03% de los funcionarios de casilla (201 191) con los acreditados por el IFE para integrar las mesas directivas de casilla, en tanto que el día de la jornada electoral se tomaron a 18 949 ciudadanos de la fila para fungir como funcionarios de casilla (3.63% de los funcionarios requeridos). A ello se sumaron inconsistencias detectadas en las actas en al menos 18.25% de las secciones no urbanas y en 4.26% de las secciones urbanas.

¿Cómo calificaría la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial en las pasadas elecciones para Presidente de la República?



¿Cómo calificaría la actuación del Instituto Federal Electoral (IFE) en las pasadas elecciones para Presidente de la República?



Fuente: Parametría, 2006.

Gráfica 10.2. Evaluación de instituciones electorales.

el contrario, lo hace más vulnerable a los vaivenes del contexto político. Es más, para algunos la reforma de 2007 tiene un problema de sustentabilidad y viabilidad. Es cierto que el proceso de elaboración de dicha reforma se distinguió por ser más abierto, más plural y por contar con la participación de múltiples actores. Sin embargo, a la luz de las críticas que se le han hecho, podría ser el caso de que se haya aprobado una reforma consensuada en un contexto de amplia pluralidad política, pero con reglas electorales muy poco efectivas y sustentables.

Las elecciones intermedias de 2009 serán una primera prueba para la reforma electoral del año anterior, la cual, a juzgar por los cambios que significan en las funciones del IFE, lo colocan en medio del complejo terreno de la implementación efectiva y las controversias político-partidistas.

CONCLUSIONES

La política electoral en México ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de democratización del país. Las continuas reformas a las leyes electorales, que constituyen el mejor indicador de la política pública en este ámbito, significaron cambios sustantivos al sistema electoral y de partidos, de manera que fue posible transitar de elecciones controladas por el gobierno en turno a elecciones libres, transparentes, justas y competitivas. La refor-

ma de 1996 marcó un parteaguas al avanzar en la independencia del órgano electoral respecto del Poder Ejecutivo y establecer un entramado institucional que permitió organizar cuatro elecciones federales democráticas.

Los cambios en la competencia partidista, los vacíos o insuficiencias legales y la mayor complejidad en la organización y calificación de las elecciones hicieron necesaria la reforma de 2007-2008, al parecer diseñada para elevar la calidad de las elecciones mexicanas. Es evidente que esta reforma representa enormes retos organizativos y políticos para el IFE, en la medida que implica cambios en su estructura y funciones que, en lugar de consolidar su independencia como fuente de legitimidad, lo colocan en medio de la contienda partidista y lo hacen más vulnerable al contexto y los factores políticos coyunturales propios de un proceso electoral. El análisis del proceso de reclutamiento de los miembros del Consejo General del IFE, su estructura profesional y la evolución de la percepción de su desempeño muestran que el Instituto es, ante todo, un órgano técnico y administrativo fuerte, pero políticamente débil.

A ello se suman los desafíos que enfrenta el sistema democrático mexicano para consolidar procesos electorales equitativos y comicios que constituyan un verdadero proceso de diálogo entre la sociedad y las instituciones políticas. Además, es imperativo que el IFE avance en reformas que le permitan ser más eficiente, esto es, hacer más con menos, así como generar certidumbre en el funcionamiento de los procedimientos electorales, que garantizan que cada voto se cuente y se cuente bien, mediante el apego irrestricto a la ley y la transparencia en su quehacer cotidiano. Finalmente, es indispensable ampliar la participación ciudadana e incitar a la sociedad a participar en más etapas del proceso electoral con el fin de reforzar la eficacia y la credibilidad en las elecciones. La sociedad tiene mucho que aportar en tareas como el seguimiento a las campañas en medios de comunicación, la vigilancia de la propaganda de instituciones públicas y, sobre todo, la evolución de las propuestas de política pública de los partidos, tareas que, sin duda, están vinculadas a la calidad de las elecciones y la de la democracia en el país.

REFERENCIAS

- Anderson, Ch.J., *et al.*, 2007. *Loser's Consent*. Oxford, Oxford University Press.
 Bobbio, N., 1991. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
 Dahl, R.A., 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.

- Estévez, F., E. Magar y G. Rosas, 2008. Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute, *Felectoral Studies* 27 (2): 257-271.
- Evans, P., 1996. Government action, social capital, and development: Reviewing the evidence on synergy, *World Development* (24): 119-132.
- Excelsior, 2007. Posponen designación de consejeros del IFE, 13 de diciembre, en <www.exonline.com.mx/diario/noticia/primer/politicanacional/posponen_designacion_de_consejeros_del_ife/75024/>.
- García Orozco, A., 1989. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*. México, Adeo.
- Huntington, S.P., 1994. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Madrid, Paidós.
- López-Pintor, R., 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy.
- Méndez de Hoyos, I., 2006. *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México, Fontamara-Flacso.
- Mitofsky, 2007. Confianza en las instituciones. *Tracking poll*, en <www.consulta.com.mx>.
- Newton, K., 2007. Social and political trust, en *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, Oxford University Press, pp. 341-361.
- Nohlen, D., 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, UNAM-Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, A., 1991. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OEC (Organización Electoral Colombiana), 2006. *La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*. Foro internacional organizado por la Organización Electoral Colombiana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). Bogotá, 25 de mayo.
- Parametria, 2006. El Tribunal Electoral pasó la prueba y aumentó la confianza en el IFE, en <www.parametria.com.mx>.
- Parsons, W., 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Edgard Elgar.
- Parsons, W., 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México, Miño-Flacso.
- Sartori, G., 2003. *¿Qué es la democracia?* México, Taurus.
- Schedler, A., 2000. Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral, *Política y Gobierno* 2 (7): 383-421.
- Warren, M.E., 1999. Democratic theory and trust, en M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 310-345.

11
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*Mónica Tapia Álvarez**

CONTENIDO

Introducción	412
Antecedentes históricos y problemática actual de las OSC	413
El papel de las OSC en las políticas públicas	420
La relación entre OSC y Estado en México	428
Conclusiones	439
Referencias	442

* Fundadora de Alternativas y Capacidades, A.C.: <mtapia@alternativasociales.org>. Agradezco a Beatriz Campillo, Francisco Morales Camarena y Sergio García las ideas y el diálogo para escribir este capítulo.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha discutido la importancia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (osc) en la elaboración de las políticas públicas. Entre los principales argumentos destaca que establecer mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones, fortaleciendo así la gobernabilidad de los países. Asimismo, la participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia. Todo esto contribuye a hacer más efectivas las acciones de gobierno, bajo una dinámica que favorece la vigilancia, la transparencia y la supervisión ciudadana.

En América Latina, esta participación es aún incipiente, pero gobiernos y osc empiezan a superar la desconfianza mutua y a desarrollar alianzas para implementar programas sociales, prestar servicios públicos y detonar iniciativas de desarrollo social. En México, en cambio, las organizaciones son poco reconocidas y prevalecen prejuicios arraigados. Ideas como que las osc son “pura caridad” para calmar la conciencia de los ricos, que son negocios de unos cuantos para evadir impuestos o que son grupos de presión que buscan “sacarle recursos” al gobierno son algunos de estos argumentos negativos, comunes entre la sociedad y la opinión pública. En los últimos años, las osc han perdido protagonismo político y formas de articulación.

Sin embargo, también son evidentes los límites del Estado y de las políticas gubernamentales para solucionar las grandes problemáticas sociales, como la pobreza y vulnerabilidad en la que vive la mayoría de la población. Los monopolios privados no han sido efectivamente regulados ni el Estado ha mejorado su capacidad recaudatoria frente al capital privado. El Estado por sí sólo no cuenta con las capacidades para enfrentar el subdesarrollo y la desigualdad del país. Evidentemente, las osc tampoco tienen esta capacidad ni se debe pensar que por medio de la filantropía se logrará una distribución más justa de la riqueza.

En este capítulo, argumento a favor de construir una acción pública, donde las políticas públicas se fijen en conjunto y mediante una sinergia con un sector social no gubernamental que puede ser un aliado efectivo para mejorar las acciones y políticas del gobierno. Construir este espacio público y estas políticas públicas implica no sólo incluir la participación de los ciuda-

danos, sino también trabajar con grupos organizados autónomos, en alianzas de mediano plazo. Estos grupos organizados pueden ser OSC —una denominación positiva que gradualmente ha sustituido el término de organización no gubernamental (ONG)— y organizaciones sociales o de miembros.

En la primera parte se presenta un panorama y las principales problemáticas de las OSC mexicanas. En la segunda, se revisan los principales argumentos de la literatura internacional sobre la colaboración de OSC en políticas públicas, con ejemplos de organizaciones mexicanas. En la tercera, se describen los distintos tipos de relación que las organizaciones mexicanas tienen frente al Estado, buscando caracterizar las tendencias presentes y, sobre todo, las inexistentes frente a las experiencias internacionales. Finalmente, se esbozan algunos retos y recomendaciones para lograr una acción pública y un entorno más favorables para que las OSC incidan de manera más efectiva en políticas públicas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LAS OSC

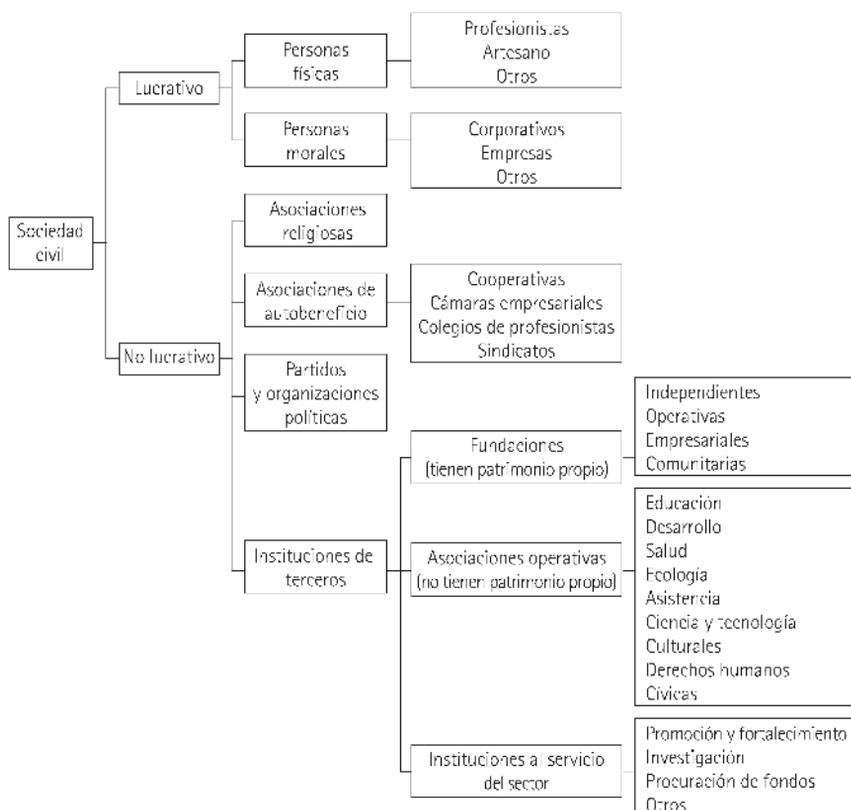
Aunque se ha escrito extensamente sobre las definiciones de sociedad civil y ONG,¹ el siguiente esquema elaborado por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), en la figura 11.1, es útil para describir ampliamente al sector no lucrativo en México, incluyendo tanto a asociaciones religiosas, organizaciones políticas y de autobeneficio o miembros (clubes, cámaras empresariales, colegios de profesionistas, sindicatos y cooperativas) como a organizaciones de servicios a terceros, que incluyen a fundaciones, OSC (llamadas en el esquema de Cemefi “asociaciones operativas”) e instituciones fortalecedoras o de servicios al sector.

En este artículo me referiré al subconjunto de las organizaciones de servicios a terceros como OSC, aunque en ocasiones también haré referencias a las organizaciones de autobeneficio o de miembros.²

Según Verduzco, List y Salamon (2001), el sector no lucrativo en México es uno de los más pequeños del mundo, ya que contribuye solamente

¹ Véanse Korten, 1990; Clark, 1991; Carroll, 1992; Salamon y Anheier, 1992; Diamond, 1994. Para México, véanse IAM, 1995; Olvera, 1999, 2003 y 2004; Canto, 2004; Verduzco, 2003; Torres, 1998, y Méndez, 1996, entre otros.

² Para un mejor entendimiento de las características y diferencias entre las OSC y las organizaciones de autobeneficio o de miembros, también llamadas en México “organizaciones sociales”, véase Carroll, 1992.



Fuente: Cemei, 2000: 1.

Figura 11.1. Sociedad civil, sector no lucrativo y osc en México.

con 0.5% del PIB y representa 0.4% del empleo no agrícola, mientras que otros países con igual o menor desarrollo aportan mayores porcentajes (Brasil, 2.2% del empleo; Perú, 2.4%; Argentina, 3.7%).³ Esto es más inquietante si se considera que estas cifras incluyen no sólo a las OSC (de servicios a terceros), sino a todo el sector no lucrativo, que comprende el empleo de sindicatos, el sector educativo y las asociaciones de profesionistas.⁴

³ Se pueden encontrar otras cifras representativas del sector no lucrativo en el mundo en Salamon, Sokolowski y Lista, 2003.

⁴ Estas cifras son aproximaciones con diversas dificultades metodológicas, debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a la fecha no cuenta con instrumentos que permitan medir con mayor precisión el tamaño del sector (Verduzco, 2003).

Con respecto a las fuentes de financiamiento del sector mexicano, los recursos autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes) componen 85% del financiamiento de las organizaciones no lucrativas, mientras que el financiamiento público es cercano a 8.5% y las donaciones representan sólo 6.5% de sus recursos. Comparativamente, alrededor del mundo, los recursos autogenerados son en promedio sólo 50%, mientras que la filantropía representa 11% y el financiamiento público contribuye con un porcentaje mucho mayor (40%) a las finanzas de las OSC (Verduzco, List y Sallamon, 2001; García *et al.*, 2007).

Se pueden ubicar tres tendencias que han confluído a crear un sector de OSC diverso y plural en México, dividido por el propio marco legal, su financiamiento y, sobre todo, el origen histórico y las diferencias ideológicas.⁵ En primer lugar, el sector asistencial tiene sus orígenes en las instituciones surgidas de la Iglesia y sus benefactores desde la Colonia. Esto se reflejó en la construcción y operación de hospitales, casas de cuna y colegios, así como montepíos que prestaban a los más humildes con una prenda como garantía y donaban las utilidades de estas operaciones a las propias instituciones de beneficencia.⁶

A raíz de las reformas seculares del siglo XIX y los años veinte, este sector pasó a ser supervisado por las Juntas de Asistencia Privada, en el ámbito estatal, con cierta intervención gubernamental en la supervisión y el gobierno interno de estas organizaciones. Este sector de OSC se ha caracterizado por utilizar como figura jurídica la de Institución de Asistencia Privada (IAP), que generalmente ha contado con el estatus de donataria autorizada para recibir donativos deducibles de impuestos y atiende con servicios y protección a un sector muy vulnerable.⁷ Estas organizaciones han solicitado fondos de individuos y empresas, aunque en buena parte sus prácticas de recaudación se han basado en las relaciones públicas de sus patronatos, más que en propuestas profesionales con alto impacto social. Además, han tenido acceso a recursos de instituciones como la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (y sus equivalentes estatales) y el Nacional

⁵ Olvera (2003) añadiría que la sociedad civil es contradictoria y en ella se reflejan diversos intereses contrapuestos que llevan a fuertes pugnas. Ésta es una crítica a la idea de que la sociedad civil es homogénea, donde prevalecen los valores cívicos y democráticos.

⁶ Véanse Aguirre, García y Valero, 2002; Guadarrama, 2001; Fuentes, 1998, y Arrom, 2005.

⁷ Más abajo se explica con mayor detalle este estatus y sus implicaciones.

Monte de Piedad, así como otras instituciones donantes privadas que han exigido como requisito la figura de IAP para otorgar financiamientos.

En segundo lugar, durante el régimen posrevolucionario, el sector de las organizaciones sociales —con un perfil de organizaciones de autobeneficio o de miembros— sirvió para canalizar beneficios públicos según una lógica clientelar. Aquellos líderes y organizaciones que apoyaban al PRI tuvieron acceso privilegiado a programas y recursos gubernamentales, mientras que las OSC y organizaciones sociales independientes fueron excluidas de estos beneficios públicos, con frecuencia sufriendo represión y hostigamiento del gobierno. La variable política era el criterio más importante de inclusión y, en este contexto histórico, no era raro que las organizaciones dependieran únicamente de los recursos gubernamentales y sus conexiones políticas, intercambiando votos y control político por apoyos del gobierno.

En tercer lugar, un número importante de organizaciones civiles y de promoción del desarrollo tuvo su origen en movimientos y causas populares de los años sesenta y setenta, tomando fuerza en la década de los ochenta.⁸ Estas organizaciones se distinguían por reivindicar los principios de solidaridad y justicia social, oponiéndose al asistencialismo y la caridad que regían como principio en el primer sector de organizaciones ya descrito y por rechazar con desconfianza y recelo los apoyos públicos que exigían la subordinación y el apoyo incondicional del segundo sector de organizaciones.

El carácter antirrégimen que sustentaban muchas de estas organizaciones justificaba su carácter informal, lo cual formaba parte de la mística del desarrollo alternativo que promovían. Muchas de ellas decidieron trabajar al principio sin constituirse legalmente, con apoyo del financiamiento internacional que no lo estableció como requisito. Después, en su mayoría se constituyeron bajo la figura jurídica de asociación civil (A.C.), que permitía mayor autonomía en sus órganos de dirección porque no tenía la supervisión de las IAP, nombradas por los gobiernos estatales. Sin embargo, a pesar de estar constituidas legalmente no cumplían con todas las disposiciones marcadas por la ley, como protocolizar sus documentos, pagar impuestos o presentar declaraciones fiscales anuales, entre otras.

⁸ Para un recuento histórico de este proceso, véase Hernández y Fox, 1995; Olvera, 2003; Reygadas, 1998; Cadena, 2004; Tarrés, 1998; Ávila, 1998, y una serie sobre ONG de los sesenta (Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997), entre otros.

Durante los años ochenta y noventa, este sector progresista se convirtió en el referente político que lideró la defensa del voto, de las elecciones competitivas, de la cobertura equitativa de las campañas por los medios de comunicación y el “blindaje” de los programas sociales, descritos más abajo. Buena parte de estas OSC se sostenían por el financiamiento internacional, que a mediados de los noventa se fue reduciendo sin que otras opciones de financiamiento estuvieran disponibles. Estas organizaciones comenzaron a sufrir un severo “empobrecimiento”, que las llevó a recortar programas, personal y salarios o, en el mejor de los casos, a depender de un solo donante internacional.⁹

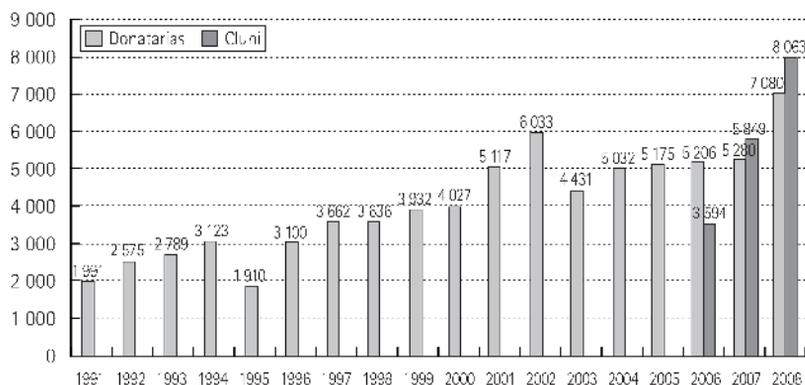
Durante la década de los noventa, ante la crisis de los mecanismos tradicionales de representación ciudadana, la erosión del autoritarismo y el desmantelamiento del Estado, la “sociedad civil” se concebía con un papel protagónico en la arena pública y se proyectaba la imagen de un sector en crecimiento e influyente en las políticas y la transición democráticas (véase Méndez, 1996 y Reygadas, 1998). Lo cierto es que durante la primera década del presente siglo, junto con la alternancia política, la mayor democratización y una evaluación más realista de las capacidades del Estado, no existe un sector de OSC fuerte ni protagónico; tampoco influyente, pues aunque algunas políticas públicas provinieron en algún momento de la sociedad civil, no ha perdurado su capacidad de incidencia de manera sostenible. En estos años, hemos aprendido que realmente hay pocas organizaciones formales que sobrevivan y se consoliden tras un periodo de varios años, su distribución en el territorio es sumamente desigual¹⁰ y, sobre todo, las tres corrientes mencionadas han convergido en un sector de OSC muy fragmentado, con una gran dispersión en su marco legal y figuras jurídicas. El “sector” —si se puede llamar así— está dividido por historia, ideología, valores, cultura política y enfoques, con diversidad en sus causas y acceso diferenciado a financiamientos.

Una tendencia actual es el alto crecimiento de OSC, mostrado por los datos de los dos principales registros federales compilados por García *et al.* (2009) en la gráfica 11.1.¹¹

⁹ Para un recuento de estos procesos en América Latina, véase Shepard, 2003.

¹⁰ En el Distrito Federal, por ejemplo, se concentra más de 30% de las donatarias autorizadas y 24% de las Cluni, mientras que estados como Quintana Roo, Zacatecas, Tlaxcala, Tabasco, Campeche (entre otros) no rebasan 2% (García *et al.*, 2009).

¹¹ De donatarias autorizadas del SAT y del Registro Federal de OSC, de la Comisión de Fomento, que otorga la Cluni (Clave Única de Inscripción).



* De las 8 063 organizaciones con Cluni de 2008, 2 046 reportan ser donatarias autorizadas.
Fuentes: SAT, Donatarias autorizadas e Indesol, 2007 (noviembre) y 2008 (noviembre), compilado en García *et al.*, 2009.

Gráfica 11.1. Número de organizaciones inscritas en registros de donatarias autorizadas y en el federal de osc en México.

Sin embargo, detrás de este crecimiento existe también una alta “mortalidad” de organizaciones¹² e improvisación en buen número de ellas. Las causas de estos cortos ciclos de vida e improvisación están en la alta competencia por los limitados recursos financieros disponibles, la falta de acceso público y transparente a financiamientos que permitan desarrollar y profesionalizar su trabajo, y un marco regulatorio de requisitos legales y fiscales complejos que las organizaciones tienen dificultades para cumplir.

La falta de visibilidad, la desconfianza y los modelos existentes de procuración de fondos —con estereotipos y mensajes lastimosos, opuestos a la dignidad de las causas sociales que las osc defienden— han limitado el financiamiento y la filantropía institucionalizada; particularmente el sector progresista ha sido el más reacio a buscar donativos particulares y financiamientos privados. Para que una sociedad civil crezca y sea vigorosa, debe existir una contraparte de instituciones donantes (gobierno y privados) que aporten recursos para que las osc sobrevivan y se consoliden. En México hay pocas fuentes de recursos nacionales que financien por medio de convocatorias o

¹² El registro federal de osc reporta más de 2 000 organizaciones que no han enviado su informe anual de 2007, cifra que podría considerarse como un dato aproximado de esta “mortalidad”.

hagan visible sus recursos disponibles y los procedimientos para solicitarlos. Una buena parte de los recursos públicos se sigue otorgando mediante decisiones discrecionales, sin procedimientos institucionalizados ni transparentes¹³ y la mayoría de los recursos privados se asignan con base en las relaciones personales y la confianza de la “organización previamente conocida”.¹⁴

La filantropía o las donaciones que los mexicanos realizan, generalmente, van directamente a una persona necesitada (79%) o limosnas, mientras que sólo 13% canaliza esta ayuda por medio de instituciones u organizaciones (Layton, Ablanado y Moreno, 2008). Como estos autores mencionan: “la solidaridad está allí, pero se encauza frecuentemente por vías informales” (Layton *et al.*, 2008: 7). A su vez, Johnson, Johnson y Kingman (2004) han dicho sobre países como México: “Desafortunadamente, los esfuerzos iniciales por construir una sociedad civil no habían sido acompañados por esfuerzos similares para construir y fortalecer el financiamiento local. Hasta el inicio de los noventa se puso suficiente atención en desarrollar los recursos locales para sostener la ola de nuevas organizaciones no lucrativas” (Johnson, Johnson y Kingman, 2004: 7).

Los recursos limitados han llevado a que las OSC vivan en medio de una alta rotación de personal, atrayendo recursos humanos poco calificados y, dada la baja remuneración, tienen pocas posibilidades de retener a su personal más experimentado y calificado.¹⁵ Existen contadísimos programas de formación técnica y universitaria para entrenar y vincular a estudiantes con una trayectoria profesional en el sector, la mayor parte de ellos creados por las propias organizaciones.¹⁶ Las OSC, así, deben pagar por la capacitación de su personal y, dada la alta rotación, constantemente vuelven a capacitar a sus nuevos colaboradores. Ésta es una enorme barrera para su profesionalización, institucionalización y mayor impacto social.

¹³ Para un recuento de programas federales dirigidos a OSC y la transparencia de sus procedimientos, véase Tapia y Robles, 2007.

¹⁴ Carrillo, Vargas, Tapia y Layton (2009). El Cemefi (2006) compiló un directorio que recoge solamente 125 instituciones donantes, incluyendo empresas, fundaciones, corporativos, instituciones privadas, familiares y comunitarias.

¹⁵ Los partidos políticos, las fracciones parlamentarias, los gobiernos de alternancia y los institutos autónomos, donde la remuneración es mayor, se han nutrido de muchos ex colaboradores de OSC. Aunque esta tendencia puede tener algunos efectos positivos, también ha implicado una descapitalización de recursos humanos preparados, con liderazgo y conocedores del sector.

¹⁶ Véase Tapia y Carrillo (2008) para una descripción de estos programas y la problemática de la profesionalización y el fortalecimiento de las OSC en México.

Junto con la escasez de recursos disponibles para el sector, hay una falta de entendimiento en cuanto a sus propósitos por el gobierno y la sociedad. No existe un sistema de cuentas nacionales o un registro único que recoja datos actualizados de los aportes de las OSC a la economía y al desarrollo del país, cuántos beneficiarios atienden, etc. Existe desconocimiento y, sobre todo, una enorme desconfianza entre los políticos y el público en general ante iniciativas de acción pública. Entre los medios de comunicación pasa algo similar, ya que son más frecuentes las notas sobre escándalos y abusos, o conceptos y datos erróneos, que reflejan poco conocimiento directo acerca de las OSC.

La fragmentación y divisiones entre organizaciones han impedido reivindicar sus intereses colectivos como sector, visibilizar el trabajo que desempeñan en el desarrollo y bienestar social y, por lo mismo, lograr incentivos, estímulos y apoyos públicos para desarrollar mejor su trabajo. En síntesis, el sector de las OSC está en una etapa de formación, con procesos más sustentables que los de la década de los noventa, por el crecimiento y la diversidad de organizaciones, aunque desigual en diversas regiones, así como el desarrollo de programas de fortalecimiento y profesionalización y una incipiente filantropía con características más endógenas son algunos de los indicadores de este proceso de formación.

EL PAPEL DE LAS OSC EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según la literatura internacional, las OSC pueden convertirse en aliadas de la política pública si cumplen con alguna de las siguientes funciones,¹⁷ explicadas en detalle más adelante:

1. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
2. Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
3. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
4. Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorporan a más actores privados a la esfera pública.

¹⁷ Las referencias más importantes son Manor, 1999; ICN, 1996, y OCDE, 2001.

En primer lugar, las OSC fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas públicas. Para cumplir con esta función, las OSC deben contar con conocimientos precisos de la legislación, la regulación y los programas públicos; en segundo lugar, deben investigar y sistematizar lo que sucede en la realidad, obteniendo evidencias y datos; en tercer lugar, deben difundir esta información, denunciando las duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos o los objetivos de la política pública y lo que realmente sucede en la práctica. El monitoreo o contraloría de las políticas públicas por las OSC, como terceros interesados, ayuda a promover el ensayo-error con el cual muchas políticas públicas se evalúan y rediseñan, señalando dónde el gobierno no está actuando de manera adecuada. Esto también promueve la rendición de cuentas de los funcionarios y, en cierta medida, previene los actos de corrupción e impunidad.

En segundo lugar, las OSC buscan garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho, para lo cual existen dos vías. Por un lado, las organizaciones pueden tomar la defensa legal de individuos o casos para influir, por medio de las sentencias, en la política pública y jurisprudencia, de tal suerte que ayuden a una mejor defensa de las víctimas más vulnerables, como son las mujeres, los niños y las personas de escasos recursos (violencia doméstica, violaciones, derecho familiar, entre otros). Por otro lado, las organizaciones dedicadas a vigilar los derechos humanos, al denunciar violaciones, presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. De esta forma, monitorean y establecen límites al abuso de poder y garantizan el Estado de derecho de un régimen democrático.

En tercer lugar, las OSC contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos, con el argumento de que las OSC —en comparación con los gobiernos— prestan servicios de manera más efectiva, es decir, con una mejor calidad y a un menor costo. La prestación de servicios públicos por OSC puede tomar diversas formas, de acuerdo con el contexto específico: en áreas donde hay un vacío en la intervención gubernamental, como en las zonas rurales remotas, o frente a poblaciones dispersas que requieren un tratamiento especializado, como la educación especial que necesitan las personas con discapacidades específicas (discapacidad motriz, débiles visuales, etc.). Las OSC complementan servicios públicos que el Estado ya brinda, por ejemplo, ofreciendo educación cívica o am-

Recuadro 11.1. Fundar: vigilar el presupuesto y denunciar los desvíos de fondos

Fundar se dedica, sobre todo, a monitorear, analizar y promover la participación ciudadana en torno al presupuesto público, utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y el litigio estratégico, entre otros. La Cámara de Diputados aprobó para 2003 un incremento al presupuesto destinado a los programas de salud de mujeres. De ese incremento, 30 millones de pesos originalmente presupuestados para la atención del VIH/sida fueron reasignados de manera arbitraria por el diputado Luis Pazos a la organización Pro Vida, para sus "Centros de Ayuda para la Mujer". Junto con otras cinco organizaciones, Fundar, utilizando la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, realizó una investigación sobre el desvío y la malversación de estos recursos por Pro Vida. Documentó las irregularidades del diputado Pazos, presidente de la Comisión de Presupuesto, y de la Secretaría de Salud, quienes otorgaron más dinero del que la normatividad permitía. Además, Pro Vida no cumplió con las políticas oficiales de la Secretaría de Salud, utilizó empresas donde el director y consejo de Pro Vida tenían participación y llevó a cabo gastos suntuarios no relacionados con su trabajo.

Aunque Fundar fue la responsable de la auditoría ciudadana, seis organizaciones en coalición denunciaron estas irregularidades ante la Cámara de Diputados. La denuncia pública fue apoyada por más de 700 organizaciones de México y algunos países latinoamericanos.

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) corroboraron con sus investigaciones los resultados encontrados por Fundar. Esto llevó a que la Secretaría de Salud cambiara los lineamientos de la APBP (Administración del Patrimonio de la Beneficiencia Pública) para ser más estrictos tanto en la entrega de donativos como en la comprobación de los gastos. Además, se inhabilitó por 15 años e impuso una multa de 13 millones de pesos a Jorge Serrano Limón, presidente de Pro Vida. Sin embargo, esta persona se amparó y aún no se ha conseguido que se le finquen las responsabilidades correspondientes.¹⁸

biental en planteles escolares en los que la mayor parte del programa educativo está en manos del sistema escolar público, o mediante la red pública de clínicas y hospitales, organizando campañas sobre cáncer cérvico-uterino, diseñando contenidos didácticos, capacitando al personal de salud y trabajando en la operación de unidades móviles de detección.

Según la literatura internacional (Manor, 1999; ICN1., 1996), los servicios que las OSC prestan son más eficientes por varias razones. En primer

¹⁸ Para mayor información, véase <www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf>.

Recuadro 11.2. La Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C.: por los derechos de los niños

La ODI ha buscado que la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, aprobada por el Senado en 1990, se traduzca en un marco jurídico en los ámbitos nacional y estatales, así como en políticas públicas que garanticen estos derechos. Ha monitoreado y asesorado iniciativas legislativas federales y estatales, junto con la Red por los Derechos de la Infancia, aunque su trabajo principal ha sido defender por medio del litigio estratégico a víctimas de la violación de estos derechos, llevando varios casos a la Suprema Corte y sentando jurisprudencia. La ODI ha capacitado a organizaciones, miembros del Poder Judicial y legisladores para establecer reformas estructurales que garanticen el acceso a la justicia por parte de niños víctimas.

La ODI ha interpuesto amparos contra la Ley del IMSS, por negar el acceso a guarderías a hombres casados derechohabientes. Ha investigado y denunciado los casos de niños canalizados por conflictos de tutelas por parte de las procuradurías a albergues de dudosa reputación, lo cual ha llevado a investigar las redes de trata de menores donde algunas autoridades han sido cómplices. Su equipo de trabajo se conforma por abogados especializados en materia de derechos humanos y un equipo psicológico, que brindan acompañamiento a víctimas por medio de un proceso judicial.¹⁹

lugar, gracias al acercamiento que tienen con la población, su flexibilidad gerencial y su capacidad de respuesta más rápida, pueden hacer diagnósticos más precisos y diseñar contenidos más adecuados a las necesidades de grupos específicos. Es también frecuente que, por contar con estos diagnósticos, conocimientos y acercamientos a las comunidades con las que trabajan, lleven recursos a los grupos más pobres. Es común que las OSC sean pioneras e innovadoras en metodologías, modelos de atención o estrategias en servicios especializados para poblaciones que requieren atención y seguimiento personalizados. Las OSC pueden atender con un mejor trato a la infancia en situación de calle, capacitar para el trabajo a jóvenes de escasos recursos, integrar y defender legalmente a migrantes, atender y tratar a las personas con adicciones. Todos éstos son problemas complejos que requieren diagnósticos personalizados y programas hechos a la medida, con la participación de diferentes tipos de profesionistas (educador de calle, psicólogo, pedagogo, trabajador social, médico, abogado, etc.). El gobierno, en cambio, resulta más efectivo para proveer servicios estándar y homogéneos a la población en general.

¹⁹ Para más información, véase <www.defensoriainfantil.org>.

Por otro lado, los costos de la prestación de sus servicios son menores, debido a tres factores: primero, porque frecuentemente su personal cuenta con una ética o motivación social, que le hace estar dispuesto a trabajar más horas, ir más lejos, con menor salario, ser más flexible y diseñar paquetes “a la medida”.²⁰ Segundo, porque en general estas organizaciones incorporan el trabajo voluntario, de personas que dedican tiempo y energía sin recibir remuneración. Tercero, porque en términos relativos hay una com-

Recuadro 11.3. Mexfam:
promueve la salud reproductiva comunitaria

Mexfam se fundó en 1965 y ha sido pionera en la anticoncepción en México al influir en diversas políticas de población en México y otros países, así como prestando servicios de salud de calidad. Mexfam opera un programa de salud en comunidades rurales remotas, donde pocas mujeres utilizan métodos anticonceptivos modernos y sus familias no cuentan con servicios básicos de salud. Las promotoras de Mexfam son a menudo la única alternativa de salud en las localidades remotas, por lo que realizan visitas a domicilio, organizan pláticas y canalizan a las clínicas. En éstas, una diferencia fundamental es el trato del personal, por ser sensible a las diferencias culturales y ofrecer orientación-consejería de manera personalizada, además de servicios de medicina general y algunas especialidades. Asimismo, cuenta con el programa Gente Joven, que trabaja con adolescentes y jóvenes de 10 a 24 años en zonas urbanas y rurales marginadas, dándoles información y servicios para evitar embarazos no deseados y prevenir enfermedades de transmisión sexual. Mexfam utiliza la metodología de que sean jóvenes quienes capaciten y hablen sobre sexualidad con otros jóvenes, diseñando proyectos y materiales. Mexfam ha ganado reconocimiento y premios nacionales e internacionales por su trabajo y la producción de estos materiales innovadores.

Mexfam trabaja en 19 estados de la República. En 2008 ofreció 1 233 733 servicios médicos y 467 302 servicios de planificación familiar (cifra mayor que la cobertura de estos servicios en Nuevo León, Guanajuato o Baja California). Capacitó a 152 680 jóvenes y adultos, aplicó 60 825 estudios de mama y Papanicolau, entre otros, con 900 promotores comunitarios y 500 promotores juveniles voluntarios, 240 empleados y 270 prestadores de servicios profesionales. Opera con aproximadamente 120 millones de pesos, con donaciones de personas, fundaciones nacionales e internacionales, fondos gubernamentales y de empresas como Pfizer y Bayer-Carnest, entre muchas otras.²¹

²⁰ Un ejemplo que ilustra este tipo de servicios es el Banco Grameen en Bangladesh (Yunus, 1998).

²¹ Para mayor información, véase <www.mexfam.org.mx> y <www.mexfamcomunica.com>.

petencia entre organizaciones por los financiamientos, donaciones y contratos, lo cual asegura mejores proyectos y menores costos. La procuración de fondos y el financiamiento de los servicios para las OSC es un tema vital, por lo que generalmente buscan diversificar sus fuentes de ingresos, incluyendo, entre otras, el pago de cuotas diferenciadas por los propios usuarios de los servicios, de acuerdo con su nivel de ingreso.

En cuarto lugar, las OSC pueden promover la participación, organización y representación de sectores más pobres en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. Es frecuente que las OSC tengan como misión la organización de los sectores marginados para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven. Las organizaciones ayudan, en su papel de agentes externos, promoviendo procesos de concientización entre los más pobres y marginados (campesinos pobres, jornaleros, vecinos de asentamientos irregulares, artesanos, mujeres o discapacitados, etc.) para que se organicen, articulen sus demandas y manejen los dilemas de la acción colectiva (Carroll, 1992). La formación de organizaciones de productores, cooperativas y asociaciones mutualistas, uniones de crédito, grupos de vecinos o asociaciones de colonos son, en buena medida, el producto de este tipo de trabajo de promoción social.

Las OSC proveen apoyo invaluable para establecer procesos y reglas para la discusión y toma de decisiones colectivas, el manejo interno de conflictos, la formación de un liderazgo que responda a los miembros y el establecimiento de límites a la corrupción y al *freeridership* (oportunismo). Las OSC prestan a las organizaciones de miembros o de autobeneficio el servicio que Carroll (1992) llama de “capacidad de grupo”, es decir, “la capacidad para actuar juntos, no una sino varias veces de manera consistente para la movilización, la reivindicación de demandas y los propósitos de ayuda mutua” (Carroll, 1992: 95).²²

Al formar redes horizontales y verticales, las organizaciones de miembros o de autobeneficio²³ pueden articular sus demandas locales hacia escalas más amplias. Construir esta representación y movilizarla permite que

²² También se le ha llegado a conocer como “ingeniería social” o “infraestructura social”. Se distingue del concepto de “capital social” porque promueve justamente las redes, la confianza y las reglas, que se encuentran detrás del capital social (Lox, 1997).

²³ Aquí, como en la introducción, se hace una distinción entre organizaciones de miembros o de autobeneficio (también llamadas “organizaciones sociales” o “de base”) de las OSC que proveen servicios y apoyo. Para una excelente descripción de sus relaciones y conflictos, véase Carroll, 1992.

un mayor número de personas participen en política y tengan mayores oportunidades para influir en las decisiones sobre la asignación de recursos y los programas públicos. Además de la representación de demandas de los grupos más pobres ante el gobierno, los procesos de autoorganización son también imprescindibles para hacer frente a las estructuras de poder locales, como caciques o “coyotes”.²⁴ En zonas rurales, estas organizaciones de productores ayudan a crear economías de escala para la comercialización colectiva de sus productos y evitar al “coyote”, o dejar de depender de los préstamos y el poder del cacique. Las OSC que trabajan con el tema “economía solidaria” han apoyado a organizaciones sociales en la identificación de alternativas de valor agregado a su producción, esquemas e infraestructura para la comercialización y opciones de mercado vinculadas al comercio justo y orgánico.

Las OSC pueden también cumplir un papel de “voceras” de ciertas causas identificadas con los grupos más pobres, que no se han organizado ni tienen acceso a los niveles más altos de la toma de decisiones. Por ejemplo, las organizaciones de campesinos o pequeños productores difícilmente pueden hacerse escuchar en las negociaciones de gobiernos y organismos que elaboran las reglas del comercio mundial o en el otorgamiento de préstamos a proyectos de organismos multilaterales. De ahí que algunas OSC, con presencia internacional y vínculos con organizaciones nacionales y de base, hayan tomado la función de facilitadores para documentar, representar e incluso acercar y formar a organizaciones con poco acceso a los procesos de toma de decisiones globales (Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial y otros foros internacionales). Se busca, de esta forma, llevar la voz de los grupos más pobres y buscar “representarlos” en estos espacios, reivindicando en su nombre sus demandas.

Finalmente, las OSC incorporan a más actores privados a la esfera y acción públicas. En este sentido, al promover el voluntariado involucran a más personas en la solución de problemas públicos, fomentando al mismo tiempo un conjunto de valores cívicos y de responsabilidad social. Cuando las OSC promueven la filantropía y procuran donaciones en especie y en efectivo de particulares y empresas para las causas, contribuyen también a que más recursos privados estén financiando asuntos de interés público. Además, las organizaciones diseñan y promueven campañas de educación entre la sociedad en general, sensibilizándola hacia ciertas causas públicas,

²⁴ Véanse Fox, 1997, y Martínez Borrego, 1991, entre otros.

Recuadro 11.4. Unión de Esfuerzos para el Campo: por una economía campesina alternativa

UDEC comenzó en 1983 con cuatro profesionistas interesados en construir un proyecto de educación popular con campesinos en municipios rurales de Querétaro. Desde sus inicios plantearon la propuesta de una economía campesina alternativa para fortalecer el poder de negociación de los campesinos y mejorar sus condiciones de vida. A lo largo de más de 25 años se ha creado un proyecto microrregional (abarca 69 comunidades rurales) que alienta la producción de bienes que consumen los campesinos y el consumo de lo que ellos mismos producen. Sus programas actuales son de ahorro y crédito, producción de granos básicos (asesoría técnica y financiamiento), producción de traspatio vinculada con nutrición y promoción de pequeños negocios. Todos ellos vinculados con un programa de educación cívica, que da sentido a todo el quehacer de UDEC.

En servicios financieros, UDEC ha sido pionera en privilegiar el ahorro sobre el crédito, y nunca se ha fondeado más que con los propios ahorros de sus socios. En 2007, la organización campesina URAC, creada originalmente como una SSS, se transformó de cooperativa en una entidad autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar según la Ley de Ahorro y Crédito Popular, denominada Co-sechando Juntos lo Sembrado, S.C.

Por medio de una dinámica organizativa, con reuniones mensuales con representantes de grupos y reuniones en 69 comunidades, se propicia la reflexión sobre los acontecimientos nacionales e internacionales y se inculca una práctica de participación. Actualmente existen más de 18 000 socios agrupados en 330 grupos, cada uno con su tesorero electo por sus miembros, en su mayoría mujeres campesinas. El Consejo de Administración es elegido alternadamente cada año y en él se van formando socios en el espíritu de corresponsabilidad y manejo administrativo.

Durante varios años, UDEC ha ofrecido talleres sobre su metodología, que ha sido parcialmente asumida por otras organizaciones. La apuesta de UDEC por un proyecto educativo articulado con procesos económicos y una organización, así como la permanencia de sus iniciadores han permitido una elevada estabilidad en sus socios, muchos de ellos con más de 20 años vinculados a la organización. Esta estabilidad ha posibilitado una gradual transformación en las condiciones de vida de las familias involucradas en UDEC.²⁵

como el deterioro del medio ambiente, la ética y la participación cívica o la reivindicación de los derechos humanos. Es frecuente que estos temas sean poco tratados en la educación formal o que una vez que las personas salen del sistema escolarizado no se vean expuestos a esos asuntos.

²⁵ Para mayor información, véase <www.colmenamilenaria.org.mx>.

Recuadro 11.5. Oxfam : campaña "Haz oír tu voz"

Oxfam International es una confederación compuesta por 14 organizaciones en diversos países. El nombre viene de una organización inglesa, fundada en 1942, que trabajó en campañas para llevar provisiones de comida a las mujeres y niños de Grecia, ocupada por el bloque enemigo durante la segunda guerra mundial. Desde entonces Oxfam se distinguió por su ayuda humanitaria de emergencia (hambrunas y desastres naturales) y por promover proyectos de desarrollo comunitario en países en desarrollo. A mediados de los años ochenta, Oxfam identificó que la pobreza en estos países se debía en gran parte a medidas internacionales, como los paquetes de ajuste estructural, el pago de deuda y la liberalización comercial. Comenzó a intervenir en foros e influir en las políticas de los mecanismos multilaterales, como el Banco Mundial y las rondas de negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

Tras una década de estas intervenciones, construyó capacidades en organizaciones sociales para ejercer presión de manera más efectiva, creando la confederación internacional (Oxfam International), trabajando con organizaciones locales como contrapartes —las cuales proveen una buena parte de la evidencia—, diseñando campañas de comunicación y participación ciudadana para influir en la opinión pública, investigando y elaborando *policy papers* (documentos sobre políticas), con propuestas especializadas y cabildeando directamente con legisladores y funcionarios nacionales e internacionales. Algunas de las campañas más exitosas fueron a favor de la leche materna, la prohibición de armas y granadas personales y el perdón de la deuda de los países más pobres. En 2008, las tres campañas globales de Oxfam fueron sobre comercio con justicia (poner fin a las reglas injustas de comercio) —que la han llevado a centrarse en una campaña sobre agricultura en el ámbito global—, el combate al cambio climático y el control de armas (en colaboración con Amnistía Internacional e International Action Network on Small Arms).²⁶

LA RELACIÓN ENTRE OSC Y ESTADO EN MÉXICO

Además de describir las funciones que pueden desempeñar en políticas públicas, la relación que las OSC establecen con el Estado y las autoridades determina en gran medida su involucramiento en los procesos de elaboración de políticas públicas y en las mismas dinámicas en que las políticas públicas están inmersas. La calidad o profundidad en la relación entre el Estado y las OSC pueden ir en un *continuum* de opciones de menor a mayor:

²⁶ Para más información, véase <www.oxfam.org>.

1. Las OSC solicitan, gestionan y reciben apoyos monetarios o en especie puntuales de parte de los gobiernos para sus proyectos específicos. Generalmente, las gestiones exitosas se basan en la relación personal que algún miembro del patronato o personal de la OSC tiene con algún funcionario público y, por ello, se percibe como un favor personal o político.

2. Las OSC coinvierten y reciben financiamiento público, organizado según reglas y fondos de recursos anuales o de corto plazo dirigidos a proyectos sociales que básicamente las OSC diseñan y operan. El acceso y la asignación de estos recursos son transparentes y tienen una mayor institucionalidad pública que las gestiones puntuales, creando incentivos para la competencia con base en los méritos de los proyectos.

3. Las OSC implementan programas, proyectos o políticas públicas, diseñados y concesionados por los gobiernos y reciben también para ello recursos públicos. La definición del problema, el diseño de la estrategia de intervención y la regulación del servicio continúan en manos del gobierno, pero el marco legal permite que las OSC u otras entidades privadas concursan por fondos públicos para prestar estos servicios, con certidumbre de plazos y resultados claramente esperados.

4. Se incorpora a las OSC para que vigilen, monitoreen y denuncien desviaciones en los programas públicos, como un proceso sistemático de observación e investigación, con entrevistas o encuestas a usuarios y funcionarios públicos. Se reconoce e incorporan mecanismos de retroalimentación de la política pública y contralorías independientes de los propios funcionarios.²⁷

5. Alianzas entre gobiernos y OSC donde se concertan acuerdos y proyectos de interés mutuo, con una planeación conjunta y coinvirtiéndose recursos de mediano y largo plazos (3-8 años). Se crean esquemas de consulta e interacción intensas en los que las OSC y los gobiernos definen juntos el problema público, analizan las distintas opciones de intervención y planean, diseñan y llevan a cabo el programa público, dividiendo también tanto las responsabilidades como los recursos que cada parte aportará.

6. Las OSC inciden en las políticas públicas y el marco regulatorio, con su *expertise* y propuestas innovadoras. En estos casos, las OSC aportan información, proponen y cabildean con los tomadores de decisiones de las políticas y legislaciones correspondientes. Las propuestas de reformas que las OSC promueven son de interés general o para mejorar políticas públicas ya

²⁷ Véase Isunza y Olvera (2006) y Hevia (2007) para la definición teórica y práctica del concepto de contraloría social.

existentes. Las estrategias de incidencia pueden tomar diversas formas, que van desde la presión y las manifestaciones en la calle hasta el contacto directo, las reuniones y el cabildeo con funcionarios, pasando por el uso de medios de comunicación, campañas de adhesión y acciones simbólicas.

Si cruzamos las funciones que las OSC pueden cumplir con la calidad y la relación entre éstas y el Estado, se construye un panorama más completo de las OSC y las políticas públicas. En el cuadro 11.1 se esquematiza de manera simplificada cómo se encuentra este panorama en México y posteriormente se detallan las tendencias generales ahí asentadas.

Aunque resulta difícil generalizar, en este cuadro claramente se aprecian los vacíos y ciertas tendencias del contexto mexicano. La acción pública de actores no gubernamentales en muchas ocasiones resulta difícil de explicar y justificar.²⁸ En nuestra cultura política existe la percepción de que el Estado es el responsable de cubrir todas las necesidades sociales y crear desarrollo en el país. Si bien una buena parte de los gobiernos no cuentan con las capacidades para hacer todo lo que se espera de ellos, los vacíos de las columnas intermedias muestran que en la clase política mexicana no existe la tradición de formar alianzas no políticas con actores no gubernamentales para cubrir diversas necesidades. Por parte de los gobiernos, tampoco hay conocimiento sobre las OSC y su posible contribución a los problemas públicos.

Es frecuente, en cambio, que los gobiernos atiendan solicitudes y gestiones por parte de las OSC, en particular de aquéllas con enfoques más asistenciales, con programas y servicios que el Estado no presta. También sucede mucho que las organizaciones de miembros o autobeneficio del sector tradicional clientelista hagan este tipo de gestiones, por medio de contactos políticos y solicitudes para sus proyectos. Es común que resolver estas solicitudes y gestiones se convierta en una “política de atención a organizaciones” e, incluso, se asigne presupuesto y personal a las oficinas encargadas de esta “política”.

Sin embargo, como se dijo, los funcionarios y políticos tratan estos apoyos puntuales como otras gestiones y favores particulares, haciéndolos depender de su buena voluntad y probablemente buscando cobrar estos favores cuando requieran soporte político, con lo que se refuerzan las actitudes

²⁸ Para definiciones sobre acción pública, véase Wuyts, Mackintosh y Hewitt, 1992, y Drèze y Sen, 1989.

Cuadro 11.1. Las osc y las políticas públicas en México

	Gestión y solicitudes al gobierno	Fondos de recursos públicos anuales	osc que prestan servicios públicos en concesión	Alianzas de mediano plazo gobierno-osc	Monitoreo de programas públicos	Las osc inciden en políticas y regulaciones	Sector predominante
Fomentar la transparencia y la rendición de cuenta		x x			x	x	Sector progresista
Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho		x x			x	x	Sector progresista
Contribuyen a la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos	x x x x	x x x				x	Sector asistencial predominantemente
Promueven la participación de sectores más pobres	x x x	x x					Sectores de organizaciones sociales y progresista
Más actores en la esfera pública	x x x x	x x x					Sector asistencial, predominantemente

Fuente: elaboración propia.

de patrón-cliente entre el gobierno y las OSC. Este tipo de relación, aunque frecuente, resulta poco sostenible en el tiempo, pues a cada cambio de gobierno y funcionarios encargados, las OSC deben volver a interesarlos en su causa y sus gestiones particulares, con poca certidumbre en sus resultados.

En segundo lugar, los procesos de democratización, competencia electoral y pluralismo político han llevado a construir otros más institucionales para el acceso a los recursos públicos, que buscan evitar su uso político.²⁹ En años recientes, las OSC —tanto las más independientes y progresistas como las más asistenciales y las clientelares— han comenzado a solicitar y trabajar con recursos públicos. Regidos por convocatorias y procedimientos más o menos predecibles y no políticos, éstos resultan valiosos ante un contexto de falta o escasez de otras fuentes de financiamiento. El acceso a recursos públicos es ya una tendencia común y ha permitido un cambio en las percepciones de las OSC, que hasta cierto punto han dejando atrás el enfrentamiento entre gobierno y sociedad civil y han aceptado la premisa de que se puede establecer una relación de cooperación más que de conflicto.

Obviamente, estos cambios se han dado sobre todo en el ámbito federal; esta transición no está consolidada ni ha llegado de manera homogénea a todos los programas ni a todo el país. En numerosos estados continúa la relación descrita entre funcionarios y organizaciones, donde los apoyos públicos son parciales y discrecionales (Tapia y Robles, 2006). Este financiamiento público por concurso es de corto plazo (dos a ocho meses). Destacan entre los más importantes el Programa de Coinversión Social operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); el Programa de la Calle a la Vida del sistema nacional y sistemas estatales del DIF; los programas de desarrollo urbano como Habitat y de desarrollo rural como Microrregiones, de Sedesol; las convocatorias para proyectos de salud de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud; las convocatorias para proyectos culturales del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), y las convocatorias de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CUDI), entre otros.³⁰ Con mucha menor institucionalidad y transparencia en su asignación, están los fondos de la Secretaría de

²⁹ La obligación de que los programas sociales federales cuenten con “reglas de operación”, donde se especifiquen estos procedimientos, ha sido un paso hacia adelante.

³⁰ Una relación más acabada de estos programas públicos federales y sus condiciones de institucionalidad y transparencia se encuentra en *Tapia y Robles, 2007*, y *García et al., 2007*.

Educación Pública (SEP) otorgados a la Comisión Nacional del Deporte (Conade) y sus federaciones, así como al Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). Otros programas poco institucionalizados, con los montos más grandes de recursos, son los de apoyo a microempresas y proyectos productivos de la Secretaría de Economía, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Sagarpa), y de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Al respecto, cada sector de las OSC ha utilizado los medios más conocidos y enfrentado retos diferentes para tener acceso a los recursos públicos. En el caso de algunas OSC que provienen de los sectores asistenciales y clientelares —más acostumbrados a utilizar las relaciones personales y políticas—, ha resultado difícil concursar cuando en los fondos se han introducido criterios técnicos (la relevancia del diagnóstico, la metodología del proyecto y los resultados esperados).³¹ Tener en regla los documentos institucionales e incluso contar con el estatus de donataria autorizada ha sido un reto para las OSC del sector progresista.

Sin embargo, estos programas federales tienen serias deficiencias y limitantes como opción efectiva de política pública. Por un lado, las reglas de operación y la propia institucionalidad de los programas son sumamente frágiles y no dejan de depender de la voluntad de los funcionarios en turno, lo cual no siempre asegura la imparcialidad en la asignación de los recursos públicos.³²

El ciclo presupuestal no permite crear esquemas de asignación de recursos más allá de un año, incluso una buena parte de los proyectos de las OSC que obtienen recursos públicos de corto plazo deben implementarse en periodos más cortos. Esto, junto con los montos que frecuentemente no rebasan el millón de pesos, limita enormemente las posibilidades de alianzas de mediano plazo o hasta la puesta en marcha de programas de OSC que prestan servicios con financiamiento público durante todo el año. Entre otros problemas, las políticas para reportar y rendir cuentas sobre los recursos públicos fueron creadas para servidores públicos, sin que exista una normatividad que reconozca las particularidades de las OSC. Esto ha resultado en cargas administrativas insostenibles, sobre todo porque las propias normas no permiten asignar recursos públicos a personal pagado por nómina ni a tareas administrativas.

³¹ En 2008, por ejemplo, hubo varias denuncias sobre gestiones preferenciales y tráfico de influencias de organizaciones sociales vinculadas al PAN en los programas federales de Estancias Infantiles, Pro Árbol y programas de Sagarpa.

³² Tapia y Robles (2006), y Campillo, Leal, Tapia y Verdusco (2008) demuestran la reversión de estos procesos.

Por ejemplo, la directora de una organización que funciona como agencia de desarrollo dentro del programa de Microrregiones de Sedesol explica algunos de estos problemas enfrentados:

[Estos recursos] nos han ayudado muchísimo en las microrregiones, pero también nos desvían mucho tiempo y recurso humano hacia el trabajo de fiscalización, de reportes, etc. El problema también con recursos del gobierno es que tienen sus tiempos y a veces no coinciden con los nuestros. Donde el gobierno está acostumbrado a parar un proyecto a medias, por falta de recursos y seis meses después lo arranca otra vez, nuestra organización ha tenido que aportar recursos de otros donantes para mantener esos proyectos trabajando en la sierra; es un estire y allose cuando uno trabaja con los recursos del gobierno. [Aparte], nuestros donantes ya no querían donar a algo donde el gobierno ya estaba financiando.³³

De ahí que prácticamente no existan en México esquemas de servicios públicos concesionados a OSC o entidades privadas y, menos aún, alianzas de mediano y largo plazos en las que las OSC y el gobierno emprendan proyectos de manera conjunta y realmente coinviertan recursos. Se registra, así, una escasa participación de las OSC en la implementación de programas y políticas públicas y una relación basada en la gestión de apoyos particulares entre gobierno y organizaciones. Entre las OSC son muy frecuentes las historias de las gestiones infructuosas, tras haber conseguido la conexión y la entrevista y haber explicado la propuesta al funcionario en turno. El interés por crear sinergias con el gobierno, luego de innumerables esfuerzos y cambios de funcionarios, termina desgastando fuertemente a los directivos al no lograr relaciones institucionales sostenibles.

Por otra parte, el diseño de numerosas políticas y programas públicos se hace generalmente copiando los modelos y proyectos de las OSC. Es frecuente que municipios y estados, por ejemplo, construyan sus propios albergues para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, o elaboren sus programas de atención a la infancia callejera y sus proyectos de promoción social y organización de productores contratando al personal para operarlos directamente, aunque sin la misma calidad ni el trato personalizado. Estos programas duran sólo una administración y terminan en la siguiente, sin recursos o burocratizándose.

³³ Entrevista con la directora ejecutiva de una fundación comunitaria, 6 de julio de 2007.

Incluso los gobiernos buscan donaciones privadas de empresas locales para estos programas, a pesar de que como gobiernos cuentan con los instrumentos fiscales para recaudar recursos por medio de impuestos. Vale la pena preguntarse por qué en estos casos no se crean alianzas con las OSC y se fortalecen programas operados por ellas, en lugar de competir o sustituirlas.

Las relaciones entre gobierno y OSC en actividades de vigilancia y monitoreo son probablemente las de mayor avance en años recientes. Primero, dada la historia reciente de un sector de las OSC de oposición al régimen

Recuadro 11.6. Fundaciones comunitarias y gobiernos en México³⁴

Una fundación comunitaria (FC) trabaja en un área geográfica delimitada, otorgando a las OSC y organizaciones de base recursos en efectivo o en especie, recaudados generalmente de individuos y empresas de la propia localidad. Este modelo de promoción de la filantropía local se ha reproducido en más de 46 países, involucrando en el ámbito local a diversos actores; como las OSC, empresariado, academia y, en ocasiones, gobierno local, en el desarrollo de una región. En Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, por ejemplo, las alianzas entre gobiernos locales y FC han articulado planes de corto y mediano plazos muy exitosos para la renovación de zonas urbanas deprimidas o que han sufrido procesos de desindustrialización.

En México existen cerca de 21 FC en diversas regiones y ciudades y una buena parte de ellas ha logrado, en mayor o menor medida, construir relaciones con el empresariado local. En cambio, se muestra un escenario menos optimista en sus alianzas con gobiernos.

Las FC Puebla, Oaxaca y Comunidad (en Morelos) han recibido recursos del gobierno federal para sus fondos o proyectos. Las tres han recibido apoyos del Programa de Coinversión, mencionado previamente. La FC Oaxaca ha trabajado con el INEA y Sedesol para hacer viables centros comunitarios de aprendizaje tecnológico. La FC Puebla ha operado como agencia de desarrollo comunitario de dos microrregiones del estado, donde existe extrema pobreza. Por parte del gobierno municipal, las FC Oaxaca y Puebla han recibido apoyos puntuales temporales sin renovarse, pues básicamente han dependido de funcionarios simpatizantes.

A pesar de que los gobiernos estatales serían los aliados naturales, pocas de las FC cuentan con casos exitosos en ese nivel. La FC Oaxaca, por ejemplo, nació amparada ante un decreto del Ejecutivo estatal que buscaba mayor control sobre las OSC. Durante el siguiente gobierno (2000-2006) se avanzó gradualmente en la relación y se negoció con el Congreso del estado la formación de un fideicomiso, con la asignación

³⁴ Tomado de Tapia, 2007.

de recursos del presupuesto estatal que serían manejados por la Fc. Sin embargo, a raíz del conflicto en 2006, no se concretó la asignación de recursos al fideicomiso. Desde entonces, numerosos empresarios y profesionistas han salido del estado y varios líderes de osc han tenido que esconderse porque penden sobre ellos órdenes de aprehensión.

La Fc Puebla también ha tenido que enfrentar una relación difícil con su gobernador. A principios de 2006, la grabación de una conversación entre el gobernador Mario Marín y un empresario acusado de pederastia fue dada a conocer por la prensa nacional. En medio del escándalo de corrupción y que el caso llegara a la Suprema Corte, la Red de osc de la Infancia y la Adolescencia, una iniciativa surgida previamente de la Fc Puebla, se pronunció por una investigación exhaustiva sobre la responsabilidad del gobernador en la red delictiva. "Lo buscamos hacer lo más profesional y convencional posible", dijo uno de sus directivos. "Que no se cometan este tipo de acciones, por nadie y que la ley lo castigue. Siempre fuimos respetuosos de los procesos que se le seguían al Gobernador [...] Por lo mismo, el gobierno no ha querido apoyarnos".³⁵

La fundación Comunidad en Morelos también percibe la misma cerrazón de parte del gobierno estatal. Ha tenido negociaciones infructuosas para establecer un esquema con los recursos de cinco osc, una fundación internacional y peso por peso con fondos públicos estatales. "Abrimos negociaciones, llegamos a dialogar con los titulares de las secretarías estatales" dijo la directora. "Puro primer nivel, sólo faltaba el gobernador, hasta con su esposa hablamos. Venía el director de la fundación española a firmar convenios, tratamos y empujamos, pero no se logró que el gobierno firmara".³⁶

En una transición democrática incompleta e insuficiente en el país, las Fc no encuentran los interlocutores ni los canales adecuados para hacer alianzas sostenibles con sus gobiernos locales. Dadas las dificultades para trabajar con gobiernos legítimos, que entiendan este potencial y den continuidad a políticas y programas, las Fc mexicanas francamente no podrán tener el mismo impacto que sus contrapartes internacionales.

con reivindicaciones democráticas, la posición de vigilar y denunciar públicamente al gobierno ha sido más fácil de asumir. Sin embargo, este proceso también ha requerido mucho mayor conocimiento de políticas públicas, rigurosidad metodológica y especialización temática para poder argumentar con mayor evidencia las desviaciones y los errores de los programas sociales. Segundo, los medios de comunicación han creado un en-

³⁵ Entrevista del 24 de julio de 2007.

³⁶ Entrevista del 19 de julio de 2007.

torno más propicio para visibilizar estas denuncias e investigaciones y algunas OSC han mejorado sus relaciones y productos para estos medios. Tercero, el surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como algunos programas desde la Secretaría de la Función Pública han creado un entorno institucional propicio para realizar ejercicios de monitoreo y rendición de cuentas (aunque pocas veces por invitación de los propios funcionarios). Finalmente, las denuncias de uso clientelar de los programas y recursos públicos que han hecho muchas OSC en periodos electorales han servido para diseñar candados y mecanismos de “blindaje electoral” dentro de los propios programas sociales en México. La trayectoria histórica y el financiamiento disponible para hacer observaciones electorales y monitorear programas en momentos electorales ha creado cierta especialización y buenas prácticas entre las OSC mexicanas.³⁷

Sin embargo, aún no es claro que esta tendencia se haya generalizado en toda la administración pública o que se haya consolidado entre las dependencias, más allá de modas sexenales, y que los funcionarios y las políticas públicas realmente hagan caso de los resultados de estos monitoreos. El grupo de OSC que ha construido prácticas de monitoreo con metodologías rigurosas e investigaciones consistentes continúa siendo pequeño, con un delicado balance entre la denuncia emotiva y la argumentación racional. Dado que el financiamiento para estas actividades es escaso y que las capacidades técnicas requeridas para estos ejercicios son difíciles de construir entre las OSC actuales, es previsible que este grupo no se amplíe mucho más.³⁸

Finalmente, la incidencia de las OSC en las políticas públicas en México es incipiente. Como ya se explicó, la mayoría de las OSC ven al gobierno como un espacio para gestionar apoyos puntuales, una fuente de financiamiento y un sujeto a monitorear y denunciar. Cuando mucho, se nota un fuerte activismo y acciones para posicionar sus demandas, pero la mayor parte carece de capacidades y conocimientos técnicos para visualizar y entender el ciclo y la naturaleza de las políticas públicas. Pocas cuentan con estrategias para identificar y establecer alianzas con los diferentes ámbitos e instancias de gobierno, con los medios de comunicación y la opinión pública, y con el sector privado, de manera que las causas que promueven

³⁷ Véase Gómez-Álvarez, 2009. En 2007 se realizó el Seminario Internacional Candados y Derechos, donde se reunieron materiales especializados sobre estos temas (<www.undp.org.mx/programassociales/prensa21.html>).

³⁸ Véase Fundación Este País (2008) y <www.observatoriosciudadanos.org.mx> para un análisis más sistemático sobre este tema.

realmente se conviertan en temas de interés público y sean incluidas en la agenda del gobierno.

Para que las OSC incidan en las políticas públicas es necesario que desarrollen una visión de lo público y de las políticas públicas, y que desarrollen capacidades y habilidades específicas. Por ejemplo, en términos de comunicación, deben crear mensajes coherentes y persuasivos para introducir asuntos a las agendas públicas y de gobierno. En términos técnicos, deben contar con un conocimiento profundo de la problemática que atienden; desarrollar habilidades para aportar nueva información para la definición del problema público; contar con capacidad de análisis para elaborar políticas alternativas; contribuir en el diseño y planes de la política, y participar en su implementación y evaluación. En términos políticos, deben ejercer presión y persuadir a diferentes actores, construyendo diferentes argumentos y mensajes para cada uno de ellos.

La incidencia de las OSC en las políticas públicas puede lograrse en un contexto favorable, en el que previamente se hayan construido *capacidades políticas* para la negociación, interlocución y cabildeo con actores de la política y la burocracia, así como para la articulación del tejido y las demandas sociales. Asimismo, las organizaciones requieren habilidades *técnico-administrativas* para participar en el análisis y la evaluación de las políticas alternativas, en su comunicación efectiva y, en colaboración con el gobierno, en la implementación de políticas y programas públicos (Canto, 1998).

Es frecuente que un número importante de OSC, en el contexto poco favorable de escasez de recursos y financiamiento, no sólo carezcan del conjunto de estas capacidades sino también de los perfiles de trabajo de los especialistas en análisis de políticas públicas. En el país hay pocos programas de formación en el tema dirigidos a las OSC, hay escasos casos exitosos sistematizados que sirvan para la capacitación y el aprendizaje institucional, y faltan metodologías y herramientas adecuadas para que las OSC puedan influir en la construcción de políticas. Por ello, la capacidad de éstas para incidir en políticas públicas, de una manera profesional y con amplias habilidades institucionales, aunque comienza a existir, es aún limitada en México.³⁹

Aunque buena parte de estas organizaciones utilicen dicha incidencia como discurso y manifiesten interés por hacerlo, en la práctica aquellas que han incidido tienen alcances limitados, tras procesos largos y desgastantes.

³⁹ Alternativas y Capacidades, A.C., cuenta con talleres y un manual con materiales básicos sobre el tema. Véase <www.alternativasociales.org>.

Estas experiencias generalmente han surgido como respuesta a coyunturas o eventos inesperados, más que a procesos planeados de incidencia y cabildeo. Un problema común es que muchas de las OSC se han especializado en la operación de servicios y atención a beneficiarios, con escasa visión, tiempo y habilidades para trabajar en una escala diferente de la incidencia en políticas.

El caso de las OSC y los movimientos feministas que han defendido la equidad de género y los derechos de las mujeres probablemente haya logrado una incidencia más consistente en la legislación y en las políticas públicas. En efecto, han influido en temas como el de la salud reproductiva, los presupuestos con perspectiva de género, la violencia intrafamiliar e incluso la legalización del aborto en el Distrito Federal. Esto ha sido posible porque estas organizaciones han trabajado en dos escalas, tras varias décadas de formación de cuadros y de construir un tejido articulado de relaciones. Por un lado, un grupo de OSC se ha dedicado a prestar servicios directamente a las mujeres, a crear talleres de formación y a promover procesos de auto-organización entre mujeres de sectores marginados. Por otro, impulsada por la agenda internacional y el grupo de mujeres y organizaciones dedicadas a tareas académicas, ha quedado clara la necesidad de incidir en políticas y leyes para lograr un impacto mayor en la sociedad. Han llevado a cabo la doble estrategia de “ocupar lugares”, con mujeres pertenecientes al movimiento feminista en escaños parlamentarios y comprometiendo a mujeres legisladoras y funcionarias a trabajar varios temas de la agenda feminista, y de crear OSC y redes dedicadas exclusivamente al trabajo de incidencia, cabildeo y asesoría parlamentaria, que se coordinan y retroalimentan con las OSC más operativas y las propias legisladoras.¹⁰

CONCLUSIONES

Como sucede en otros ámbitos, si bien en México han dejado de funcionar las viejas reglas y prácticas, aún falta mucho para construir un nuevo marco de relaciones democráticas y pluralistas entre las OSC, el Estado y las políticas públicas. Por un lado, un sector de las OSC y las organizaciones de auto-beneficio continúan relacionándose con el Estado mediante patrones paternalistas y clientelares. Son, pues, muy comunes los contactos para realizar

¹⁰ Tarrés, 1998; Campillo, Layton y Ablanedo, 2007; Díaz, 2006, y Keith-Brown, 2005, entre otros.

gestiones e intercambios de favores enmarcados en la esfera privada, tanto entre las organizaciones como entre los políticos y funcionarios. Además, en contextos en los que la transición democrática ha sido incompleta e insuficiente, las organizaciones tienen cierta reticencia justificada a trabajar con gobiernos que bajo la mirada de las propias OSC y de la sociedad resultan ilegítimos.

Por otro lado, para las OSC que operan con una lógica más ciudadana ha resultado difícil construir con y frente al gobierno nuevas relaciones basadas en principios cívicos y de acción pública. La administración pública no ha asimilado estos cambios de manera automática ni homogénea, en parte porque entre la mayoría de los funcionarios públicos hay poca comprensión del trabajo de la sociedad civil. Entre sus percepciones hay resistencia para aceptar a las OSC como aliadas e interlocutoras en las políticas públicas. Aunque existen esfuerzos y ejemplos incipientes de colaboración y monitoreo entre OSC y gobiernos, éstos constituyeron más la excepción que un patrón generalizado.⁴¹ No sólo los cambios en el gobierno y entre los funcionarios tienden a suspender las relaciones de colaboración con las OSC, sino también la falta de continuidad de las políticas públicas y, de manera particular, la propia normatividad. Esto sucede en medio de un contexto precario para las OSC, debido a los problemas de falta de financiamiento disponible, un marco legal y fiscal complejo y burocrático, una alta rotación y movilidad de su personal y la escasez de profesionistas preparados, con experiencia y visión en el sector y las políticas públicas.

¿Cómo acelerar la construcción de relaciones entre el Estado y las OSC que alienten la urgente acción pública y ciudadana a favor del desarrollo social? Las propuestas tendrían que ir en torno a tres líneas. La primera es el cambio de percepciones y visiones de los funcionarios y políticos —aunque también estas ideas predominan en la mayor parte de la población— sobre el papel y potencial que las OSC tienen como aliadas y colaboradoras de las políticas públicas en todas sus dimensiones (incluyendo la denuncia, el monitoreo y el debate público). Para esto es necesario construir visiones alternativas sobre el espacio y la acción pública no gubernamental, así como las alianzas no políticas. Al respecto, se pueden tomar medidas como capa-

⁴¹ Un ejemplo de diálogo institucionalizado son los Consejos de Desarrollo Sustentable de Semarnat; Construye-T es un programa de colaboración entre la Subsecretaría de Educación Media y una red de OSC; Casas de la Mujer Indígena es un programa de CDI y Kinal, junto con una red de OSC y organizaciones de mujeres indígenas.

citaciones formales para funcionarios públicos que construyan esta visión o también prácticas y ejemplos reales que sirvan como referentes para entender las posibilidades de estas sinergias. Obviamente, la construcción de buenas prácticas requerirá tiempo y recursos para consolidarse. Para que la nueva visión y capacitación de funcionarios rinda frutos, éstos deberán permanecer cierto tiempo en sus funciones, por lo que empezar en el servicio civil de carrera puede ser un buen comienzo.

Hasta la fecha ni el registro federal de osc ni el de donatarias compilan suficiente información, además de que ésta en ninguno de los dos casos es pública, consultable y agregable para promover la rendición de cuentas abierta (hacia el gobierno, los donantes, los miembros y el público en general).¹² En esta línea, es necesario promover la recolección sistemática y agregada de información sobre el sector, que permita identificar con mayor claridad el aporte que hacen al desarrollo y bienestar social del país. Esto implica tanto un esquema de cuentas nacionales del INEGI sobre el sector como un sistema o registro único nacional abierto y público, que dé cuenta tanto de la información financiera como programática del sector en su conjunto y de cada organización en específico.

Es importante aprender de otras experiencias internacionales, pues los sistemas o registros de este tipo que han funcionado mejor han recaído en esquemas voluntarios y de autorregulación, basados en cierta información mínima obligatoria. Este sistema y su información resultan indispensables para construir condiciones de transparencia, credibilidad y reconocimiento para el sector de las osc, lo cual deberá redundar en ayuda para promover su legitimidad y una nueva visión sobre la acción pública no gubernamental.

Una segunda línea tiene que ver con el entendimiento, la identificación y la eliminación de los obstáculos en la normatividad de los programas sociales, para abrir oportunidades de colaboración más efectiva, usando recursos públicos, pero también yendo más allá de proyectos de ocho meses y presupuestos insignificantes que limitan enormemente el alcance de los resultados y la colaboración de las osc en la operación y prestación de servicios públicos. Es necesario identificar oportunidades para que las osc participen más y mejor en la implementación de políticas públicas y la

¹² Las leyes, los reglamentos y las prácticas que regulan al sector en México son sumamente complejos, con enormes duplicidades y vacíos, a la vez que terminan imponiendo numerosos obstáculos y trámites costosos, sin que las propias autoridades fiscales y regulatorias estén siquiera conscientes de ello.

operación de servicios públicos, en lugar de que los gobiernos dupliquen y compitan por recursos con nuevos programas creados al vapor, con poca permanencia y sustentabilidad. Junto con esta revisión de la normatividad, será necesario adecuar un marco legal más amplio que reconozca la personalidad jurídica y la naturaleza de las OSC. Por un lado, esto ayudaría a volverlo más homogéneo y coordinado y, por otro, contribuiría a crear garantías, mecanismos de defensa y procedimientos que otorguen mayor certidumbre a las OSC, como sucede con las empresas privadas en procesos de licitación.

Finalmente, la última línea debe buscar fortalecer al sector de las OSC para convertirlos en aliadas profesionales y especializadas, con las cuales el gobierno pueda dialogar y colaborar. En este sentido, se pueden desarrollar capacitaciones formales para los miembros de las OSC en temas de políticas públicas y cursos de formación de futuros profesionistas que cuenten con conocimientos en las políticas públicas y las OSC. También es necesario promover los espacios, las redes, las coaliciones y las organizaciones vinculadas con las OSC que se especialicen en políticas públicas, así como con capacidad de cabildeo e incidencia pública como lo ha hecho el movimiento feminista.

Como se ha mencionado, la disponibilidad de financiamiento resulta fundamental para impulsar actividades en el sector. La canalización de fondos y la existencia de donantes nacionales inclinados a estas causas son indispensables para fortalecer al sector como un interlocutor confiable de políticas públicas.

REFERENCIAS

- Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. *ONG de los sesenta*. México.
- Aguirre Arvizu, V., I. García Venegas y A. Valero Chávez (coords.), 2002. *De la caridad a la beneficencia pública en la Ciudad de México, 1521-1910*. México, Escuela de Trabajo Social.
- Arrom, S.M., 2005. Catholic philanthropy and civil society: The lay volunteers of St. Paul de Vincent in 19th Century Mexico, en C. Sanborn (ed.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*. Cambridge, Harvard University Press, pp. 31-62.
- Ávila, P., 1998. Política ambiental y organizaciones no gubernamentales en México, en J.L. Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 217-254.

- Cadena Roa, J. (coord.), 2004. *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Campillo, B., M. Layton e I. Ablanedo, 2007. *Mexico Case Study: Civil Society and the Struggle to Reduce Maternal Mortality*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.-IDS.
- Campillo, B., J. Leal, M. Tapia y M.I. Verduzco, 2008. *Transparencia e imparcialidad en la asignación de fondos del Programa de Coinversión Social a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- Canto Chac, M. (coord.), 1998. *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*. México, Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Cívicas-Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos.
- Canto Chac, M., 2004. La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico, en J. Cadena Roa (coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Carrillo, P., S. Vargas, M. Tapia y M. Layton, 2009. *Diagnóstico sobre filantropía corporativa en México 2008*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- Carroll, T., 1992. *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, Kumarian.
- Cemefi, 2000. Presentación sobre sociedad civil en México (inédito).
- Cemefi, 2006. *Directorio de fundaciones y entidades donantes en México*. México, Cemefi-Indesol.
- Clark, J., 1991. *Democratising Development: The Role of Voluntary Organizations*. Londres, Earthscan.
- Drèze, J., y A. Sen, 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon.
- Diamond, L., 1994. Rethinking civil society. Toward democratic consolidation, *Journal of Democracy* 5 (3): 4-17.
- Díaz, D. (coord.), 2006. *Muerte materna y presupuesto público*. México, Fundar.
- FAM (Foro de Apoyo Mutuo), 1995. *Organismos no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*. México, FAM-UNICEF.
- Fox, J., 1997. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico, en D. Chalmers et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391-420.
- Fuentes, M.L., 1998. *La asistencia social en México: historia y perspectivas*. México, Ediciones del Milenio.
- Fundación Este País, 2008. Identificación, sistematización y análisis de prácticas, metodologías e instrumentos de observación ciudadana en México (inédito).
- García, S., C. Cordourier, E. González y J. Villalobos, 2007. *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*. México, Cemefi-Indesol.

- García, S. *et al.*, 2009. Donativos privados 2006, una aproximación a la contribución ciudadana a las causas sociales. México, Incide Social-ITAM.
- Gómez Álvarez, D. (coord.), 2009. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México, PNUD-ITESO.
- Guadarrama, G., 2001. *Entre la caridad y el derecho; un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*. Zinacantepec, COFESPO-El Colegio Mexiquense.
- Hernández, L., y J. Fox, 1995. Mexico's difficult democracy: Grassroots movements, NGOs and local government, en Ch.A. Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*. Boulder, Lynne-Rienner, pp. 179-210.
- Hevia de la Jara, F., 2007. Contraloría social y protección de programas sociales. Trabajo preparado para el seminario internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. México, PNUD, 25 y 27 de abril.
- ICNL (International Center for Not-for-Profit Law), 1996. Global standards and best practices for laws governing non-governmental organizations. Documento preparado para el Banco Mundial, Washington (borrador de discusión).
- Isonza Vera, F., y A. Olvera (coords.), 2006. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Johnson, P.D., S.P. Johnson y A. Kingman, 2004. *Promoting Philanthropy: Global Challenges and Approaches*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.
- Keith-Brown, K., 2005. *Investing for Life: Making the Link between Public Spending and the Reduction of Maternal Mortality*. México, Fundar-International Budget Project-Population Council.
- Korten, D., 1990. *Getting to the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Kumarian.
- Layton, M., I. Ablanedo Terrazas y A. Moreno, 2008. *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil: donaciones en México*. México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (CEPI Working Paper 18).
- Manor, J., 1999. Civil society and governance. Concept paper. Brighon, IDS. Desarrollado para el proyecto sobre Sociedad Civil y Gobernanza, financiado por la Fundación Ford y basado en IDS.
- Martínez Borrego, F., 1991. *Organización de productores y movimiento campesino*. México, Siglo XXI-LNAM.
- Méndez, J.L., 1996. Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión, *Políticas Públicas y Sociedad* (7): 7-35.
- Méndez, J.L., 1998. *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Porrúa.
- OCDE, 2001. *Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. París.

- Olvera, A., 1999. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México, El Colegio de México.
- Olvera, A. (coord.), 2003. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Veracruzana.
- Olvera, A., 2004. Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México. Crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil, en J. Cadena Roa (comp.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Reygadas, R., 1998. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Salamon, L., y H. Anheier, 1992. In search of the non-profit sector I. The question of definitions, en *Non-profit Organizations Working Papers*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- Salamon, L., S. Wojciech Sokolowski y R. List, 2003. *Global Civil Society: An Overview*. Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Disponible en <<http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/globalciv.pdf>>.
- Shepard, B.L., 2003. *NGO Advocacy Networks in Latin America: Lessons from Experience in Promoting Women's and Reproductive Rights*. Miami, The North-South Center (The North-South Agenda Paper 61).
- Tapia, M., y G. Robles, 2006. *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*. México, Alternativas y Capacidades, A.C.-Indesol.
- Tapia, M., y G. Robles, 2007. Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las organizaciones de la sociedad civil, en J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez, *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México, Fundar-Widrow Wilson Center.
- Tapia, M., 2007. Fundaciones comunitarias en México: encontrando el camino para promoverlas. Documento de trabajo. México, Alternativas y Capacidades, A.C.
- Tapia, M., y P. Carrillo, 2008. Capacity building for civil society organizations in Mexico: Debates, trends, and proposals for moving forward, en A. Natal y A. Hernández (eds.), *Civil Society Organizations in Mexico: Challenges and Perspectives* (en prensa).
- Tarrés, M.L., 1998. De la identidad al espacio público: las organizaciones no gubernamentales de mujeres en México, en J.L. Méndez (comp.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Porrúa, pp. 101-135.
- Torres, B., 1998. Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación, en J.L. Méndez (comp.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México, Porrúa, pp. 35-61.
- Verduzco, G., R. List y L. Salamon, 2001. *Perfil del sector no lucrativo en México*. México, The Johns Hopkins University-Cemefi.

- Wuyts, M., M. Mackintosh y T. Hewitt, 1992. *Development Policy and Public Action*. Londres, The Open University Press.
- Yunus, M., 1998. *Banker to the Poor: The Autobiography of the Founder of the Grameen Bank*. Londres, Aurum.

CUARTA PARTE
SISTEMA FEDERAL, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

12
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS
Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

*Vicente Ugalde**

CONTENIDO

Introducción	450
El sistema federal mexicano	451
Aspectos que caracterizan un sistema federal, 452; La repartición de competencias, 455	
La distribución de competencias en la autonomización de un ámbito de intervención pública	460
Ámbitos que preceden al de la protección del medio ambiente, 460; Las competencias en materia ambiental de la LGEEPA, 467	
La intervención del Poder Judicial en las relaciones intergubernamentales	470
Observaciones finales	479
Referencias	482
Anexo	486

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <vugalde@colmex.mx>.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las “relaciones intergubernamentales” (en adelante RIG) no ha encontrado plenamente su lugar en el contexto mexicano. Ineluctablemente marcado por su origen estadounidense y, en consecuencia, por el contexto de un federalismo dinámico y maduro, el enfoque de las RIG provoca apenas interés en los medios académicos mexicanos.¹ La tardía recepción del enfoque se debió, por un lado, a que en el caso de México se trataba de un sistema federal marcado hasta la última década del siglo pasado por relaciones centro-periferia relativamente estables (Rodríguez, 1999: 60) y por una aguda centralización administrativa, política y económica (Aguilar, 1996: 110). Por otro, se debió a la preeminencia de enfoques jurídicos en el estudio del federalismo. Fue a raíz del advenimiento del creciente pluralismo político y de la consecuente mutación de la geografía político-electoral, así como de la aparición en español del influyente trabajo de D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales* (1997), que los estudios de las RIG comenzaron a ganar interés. Sin embargo, como lo advierte Méndez (1997), en el caso de este país las RIG no corresponden fielmente a lo aludido por Wright, sino que tienen una dinámica y rasgos específicos.

El propósito de este capítulo es justamente analizar las RIG en el sistema federal mexicano mediante el examen de dos de los elementos estructuradores del sistema de distribución de competencias: el primero está asociado con las reformas constitucionales, planteadas generalmente desde el centro, que han estado en el origen de una dinámica evolución de ese sistema de competencias. Este papel activo de las reformas en la distribución de competencias entre órdenes de gobierno es especialmente evidente en el momento que emergen ámbitos de intervención pública o se autonomizan áreas de política pública. El segundo de esos elementos estructuradores está dado por la intervención del Poder Judicial en el arbitraje de conflictos a propósito de esa distribución de competencias, es decir, en ver cómo ese poder va a modificar dicha distribución.

¹ A propósito de la interacción de los funcionarios de los diferentes poderes y jerarquías en Estados Unidos, Anderson (1960: 3) acuñó la definición de “relaciones intergubernamentales” como un cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades de gobierno de todo tipo y rango en el sistema federal. Hoy día, la noción de RIG evoca el estudio no sólo legal de las negociaciones e interacciones de los tres órdenes de gobierno, sino de sus organizaciones y de las conductas y pautas de sus agentes (Agranol, 1997: 129). Para una descripción más detallada de las RIG, véase Wright, 1997.

Para el primer punto, además de revisar algunas reformas constitucionales, se trata de analizar el proceso de autonomización del sector de la protección ambiental en México para poner en relieve cómo, al tratarse de un sector que en cierta forma proviene de otros, a saber, del combate a la contaminación y de los asentamientos humanos, hereda en cierta forma los sistemas de distribución de competencias presentes en éstos y, al autonomizarse, presenta entonces un sistema de distribución, por decir lo menos, híbrido, pues es mezcla de criterios centralizadores y de impulsos descentralizadores.

En cuanto al segundo punto, se trata llamar la atención de cómo a merced de la creciente intervención de los tribunales en Estados Unidos en la resolución de conflictos intergubernamentales se ha acuñado la expresión de federalismo judicial (Carrol, 1982) y se ha conformado un objeto de estudio (Winkle III, 1983; Wright, 1997). En el caso del sistema federal mexicano, si bien la intervención del Poder Judicial ha sido menor (González, 1993: 17), por un lado, debido a la prolongada vigencia de un sistema político de partido hegemónico y, por otro, y asociado a lo anterior, por el frágil sistema de contrapesos en la división de poderes, con algunas reformas realizadas en 1994, especialmente con la vía de la controversia constitucional, se fortaleció el papel del Poder Judicial en la resolución de ese tipo de conflictos.

Luego de una presentación no exhaustiva pero suficiente para capturar la esencia del sistema federal mexicano que abrirá este capítulo, el análisis se centrará, en una segunda parte, en el proceso de conformación de un ámbito de intervención pública para analizar sus efectos en el sistema de distribución de competencias. En la tercera parte, el capítulo propondrá un examen del papel creciente del Poder Judicial en ese sistema de distribución de competencias. Lo anterior permitirá esbozar dos aspectos centrales en la dinámica de las relaciones intergubernamentales, pero, sobre todo, dará cuenta del estado que guardan hoy y de una posible tendencia en el comportamiento del sistema federal mexicano.

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

En esta primera parte, el propósito consiste en poner en evidencia los rasgos característicos del sistema federal mexicano y de identificar la especificidad del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución.

Aspectos que caracterizan un sistema federal

En su organización política, el Estado mexicano presenta algunos de los rasgos que caracterizan a toda federación. La literatura sobre el tema ha buscado diferenciar las federaciones de otros regímenes políticos, como la confederación o el Estado unitario, y ha tratado de establecer tipologías basadas en las características de los sistemas federales.² Así, Watts (1996: 6) hace de los sistemas políticos federales una forma genérica que comprende tanto las federaciones como las confederaciones. Daniel Elazar (1987) habla más bien de arreglos federales y propone una tipología constantemente citada.³ Esos sistemas conjugan elementos comunes, pero con rasgos específicos, lo que provoca que no se constituyan en una categoría homogénea, sino que existan tantos federalismos como federaciones. Las federaciones son, en efecto, tan diversas como las motivaciones que les dieron origen y evolucionan en función de circunstancias históricas y de coyunturas particulares (Elazar, 1987: 38). La mexicana se presenta como una federación mononacional cuya Constitución crea por un lado la Federación y por otro los estados,⁴ y consagra algunos principios presentes en otras federaciones, como la repartición del poder entre, por un lado, instituciones comunes y, por otro, instituciones que poseen una cierta autonomía (Elazar, 1987: 34). Wheare (1956: 11) define en este sentido el “principio federal” de la siguiente manera: “Por principio federal entiendo el método de división de poderes en el que los gobiernos general y regional, dentro de su esfera respectiva, están coordinados y son independientes”. A este respecto, Shepers (1991: 31) distingue cuatro características “esenciales” de todo Estado federal: la repartición de

² Ya en el siglo XIX, la distinción entre federación y confederación es lucidamente sistematizada en el trabajo pionero de L. Le Fur. Véase la nota 1 del prólogo de Ch. Leben a la reciente reimpresión del texto de Le Fur (2000). Este autor se refiere a México desde finales del siglo XIX como un ejemplo de federación en una ex colonia española y expone las especificidades de la Constitución de 1857 (Le Fur, 2000: 219).

³ Uniones, federaciones, confederaciones, *federacy*, asociaciones de Estados (*Associated Statehood*), *condominium* y liga. Esta clasificación de Elazar no es, como él lo señala, la única posible (Elazar, 1987: 38). Retomando esta clasificación, Watts (1996: 8) le añade los sistemas híbridos, las autoridades funcionales adjuntas (*joint functional authorities*) y las uniones constitucionalmente descentralizadas.

⁴ “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

competencias y la autonomía constitucional de la que hablan Elazar y Wheare, la participación del poder federal, la superposición de instituciones gubernamentales y la institución de una corte de justicia con poder de arbitraje, principios que, como se verá, están presentes en el sistema federal mexicano. Watts (1996: 7), por su parte, insiste en otros rasgos: primero, que ni el gobierno federal ni los de las partes deben estar subordinados entre sí; segundo, que cada uno de esos gobiernos posee poderes soberanos delegados constitucionalmente por el pueblo para ejercer competencias legislativas, administrativas y fiscales, y finalmente, que esos gobiernos son directamente elegidos y responsables ante los ciudadanos. Estos rasgos, como veremos, están igualmente presentes en el sistema mexicano.

Tres artículos de la Constitución mexicana definen la estructura del sistema federal en cuanto a la fuente de soberanía, la coexistencia de dos órdenes jurídicos, así como la distribución de competencias entre la federación y los estados: los artículos 40, 41 y 124.⁵ No se trata de la coexistencia de varias soberanías, como en el caso de una confederación, sino de dos órdenes jurídicos subordinados a la Constitución (un orden federal y otro local en lo que refiere a cada estado de la Federación).⁶ El artículo 41 menciona, entre otras cosas, los principios más importantes del régimen constitucional mexicano: la soberanía, la distribución de competencias, la supremacía del pacto federal y las funciones y garantías de los partidos políticos. En lo que concierne al principio de soberanía, el mencionado artículo prevé que la soberanía es única y popular.⁷ La coexistencia de dos órdenes jurídicos emanados de esa soberanía se cristaliza en la existencia de una Constitución

⁵ En estos artículos se refiere de manera expresa al término federación. Ello no sucede en todas las federaciones. De los 23 países que de acuerdo con Watts (2001) reúnen los requisitos para ser considerados federaciones, en los casos de Sudáfrica y España la expresión "federación" no aparece en sus constituciones.

⁶ Esta concepción de una única soberanía no fue, sin embargo, la única que trascendió en los textos constitucionales del México independiente. Al momento de la elaboración del Acta Constitutiva de 1823 se enfrentaron diferentes concepciones de soberanía (Barragán, 1978: 196); al final se plasmó una "posición mixta" que combinaba la idea de considerar a la nación como la única soberana con la idea de que la soberanía pertenece a cada uno de los estados (Barragán, 1978: 197; González, 1987: 27).

⁷ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

general y de constituciones de los estados:⁸ se consagra el principio de supremacía constitucional pero los estados continúan sometidos a una constitución local. En todo caso, la Constitución mexicana prevé de manera más bien clara los atributos que según Watts (1996: 7) debe tener una federación:

- La coexistencia, en principio, de dos niveles de gobierno: el de la Federación y el de los treinta y un estados que conforman el pacto federal;
- La distribución formal de la autoridad legislativa, ejecutiva y judicial en los dos niveles de gobierno (artículo 49 en cuanto a la Federación y artículo 116 en cuanto a los estados); por otra parte, los recursos presupuestales se reparten entre los niveles de gobierno para asegurar la autonomía de cada estado, así como la de la Federación;
- Existe un mecanismo de representación de cada estado en instituciones federales, especialmente la segunda cámara legislativa federal: el Senado (artículo 56);
- La Constitución general no puede ser reformada de forma unilateral, dado que requiere la aprobación de una mayoría de estados por medio de los congresos locales (artículo 135);
- La Suprema Corte desempeña el papel de instancia de arbitraje de las controversias a propósito de la repartición de competencias entre los niveles de gobierno (artículo 105);
- Existen procedimientos e instituciones destinados a operar como mecanismos de colaboración entre los niveles de gobierno ahí donde existen competencias compartidas.⁹

Es conveniente señalar que la coexistencia de dos órdenes de gobierno constituye la cuestión clave de la mayoría de los estudios sobre federalismo. Es en función de las relaciones entre los órdenes de gobierno que existen diversos arreglos y entonces diversos sistemas federales. En el caso

⁸ Se observa aquí el rasgo al que se refiere Watts (1996: 28) como el más característico de las federaciones y que consiste en que en su seno ni el gobierno federal ni el de las partes se encuentran constitucionalmente subordinados el uno al otro.

⁹ El fundamento constitucional de esos mecanismos y de esas instituciones de colaboración entre Federación y estados, y aun entre estos dos y los municipios, se encuentra en diferentes artículos constitucionales. En general, se hace referencia al artículo 116 en lo que se refiere a los estados, al 115 cuando se trata de municipios y al 122 tratándose del Distrito Federal. En el caso en que la Federación está implicada, este fundamento está en el artículo 26.

de México, el artículo 124, pieza clave del federalismo mexicano, establece el principio general de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno: “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

A pesar de esta fórmula, típica de la “soberanía dual”,¹⁰ persisten problemas en la medida que la Constitución consagra excepciones a este principio. Dichas excepciones son al mismo tiempo producto de la evolución de la Federación mexicana. Desde su adopción en 1824 y luego de varias interrupciones,¹¹ el sistema federal mexicano, finalmente consolidado en la Constitución de 1857,¹² ha sido continuamente modificado en función de olas centralizadoras y descentralizadoras.

La repartición de competencias

La repartición de competencias es también la cuestión central de la discusión en torno al federalismo (Durand, 1956: 183). El modo y alcance de esta repartición varían considerablemente según el país y la época. Los tipos de distribución dependen en gran parte del tipo de competencias consideradas y, asimismo, de la distinción entre competencias explícitas e implícitas.

Tipos de distribución de competencias

La literatura sobre el tema coincide en distinguir dos modelos: por un lado, el americano de “competencias residuales”, que enumera las competencias de la Federación y deja las otras a los estados; por otro, el modelo de dele-

¹⁰ Madison (1961: 313), en “The Federalist No. 45”, es quien posiblemente ha explicado mejor la idea de que la soberanía comprende dos esferas de competencias, siendo éstas explícitas para la Federación y residuales para los estados: “Los poderes delegados por la Constitución propuesta al Gobierno Federal son pocos y definidos. Los que permanecen para los Gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos”.

¹¹ La evolución histórica oscila entre federalismo y centralismo; la República federal (establecida en 1823) fue interrumpida en tres ocasiones: en 1835, en 1842 y en 1853, para ser finalmente restaurada por la Constitución de 1857 y más tarde ratificada por la de 1917 (González, 1985: 558).

¹² Una descripción del sistema federal mexicano en la Constitución de 1857 se encuentra en Le Fur (2000: 222) y González (1985).

gación, en el cual las competencias de los estados son enumeradas, mientras que las restantes están reservadas a la Federación, como en el caso de Canadá e India. Pero, al mismo tiempo, la mayoría de los estudios reconocen que estas clasificaciones no son completas (Watts, 1996: 33; Durand, 1956: 184; Shepers, 1991: 31); en algunos casos, las competencias tanto de los estados como de la Federación son enumeradas de manera explícita o, incluso, como en el modelo alemán, puede encontrarse una combinación de competencias exclusivas y de competencias concurrentes, es decir, relativas tanto a la Federación como a los estados (Lassalle, 1954: 35).

México se sitúa en el caso de las competencias residuales si se considera el artículo 124 constitucional que, a primera vista, establece ese principio de manera incontestable y rígida: incontestable dado que la fórmula expresa de manera clara un criterio de distribución de competencias según el cual lo que no está expresamente atribuido a A corresponde a B; rígida porque el término “expresamente” busca evitar matices en la interpretación del artículo. Pero, a pesar de esa pretendida claridad, el sistema de distribución es complejo, pues otros artículos distribuyen competencias de forma diferente.¹³

Lo previsto por el artículo 124 es sólo un primer criterio de distribución, dado que, en la medida que las tareas de los poderes públicos se diversifican, otros criterios son incorporados de manera parcial o transitoria. Las variaciones en la distribución de competencias identificadas por Carpizo (1983) fueron, en su mayoría, introducidas después de la redacción del artículo 124.¹⁴ Así, al paso del tiempo, la Constitución ha ganado complejidad en materia de organización de los poderes públicos y de los órdenes de gobierno. Ciertamente, el concurso de diferentes tipos de distribución es incompatible con el principio federal,¹⁵ y dificulta las RIC y la puesta en marcha de las políticas.

¹³ Entre los estudios que se han ocupado de las variaciones en el principio de distribución del artículo 124, uno de los más exhaustivos es el de Carpizo que, entre otras cosas, identifica en la Constitución varios modelos de distribución de competencias entre los niveles de gobierno (Carpizo, 1983: 115).

¹⁴ El artículo 124 no ha sido modificado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917. Sus antecedentes son el artículo 117 de la Constitución de 1857, los artículos 20 y 21 del Acta de Reformas de 1847, así como el artículo 80 del “Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842”. Los historiadores coinciden en afirmar que la fuente de esta fórmula se encuentra en la décima enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Una revisión histórica del artículo 124 se encuentra en Serna (2003: 311-327), así como en González (1985: 571).

¹⁵ Sobre este aspecto insiste Wheare (1956: 79).

Al intentar comprender la acumulación de criterios en la Constitución, José María Serna (2003) señala que se trata de un debilitamiento del principio original de distribución de competencias y que eso se explica por dos factores: en primer término, debido a la naturaleza de las funciones de los dos órdenes de gobierno, lo que obliga a buscar una colaboración y, así, la no exclusividad de las competencias se vuelve necesaria; en segundo término, es consecuencia de la evolución del contexto político. Por otra parte, sobre el motivo por el cual los redactores de las constituciones mexicanas han optado por este principio de distribución, este autor señala que se debió a las necesidades de conformar un Estado fuerte, a salvo de las inercias centrifugas asociadas al activismo y a la fuerza política de algunos estados. El sistema de distribución privilegiado a partir del Porfiriato (1876-1911) y durante el periodo posrevolucionario es paulatinamente debilitado a partir de los años setenta, mediante la introducción de diversas formulas de distribución de competencias en la Constitución (Serna, 2003). Igualmente, a propósito de la manera en que los apremios de la coyuntura política han influido en la arquitectura del federalismo mexicano, Hernández (1993: 280) llama la atención en cómo la guerra cristera favoreció la conformación de un “federalismo centralizador”, por ejemplo, al concentrarse en el Ejecutivo federal la designación de los ministros de la Corte, algunos aspectos de la cuestión laboral y, desde luego, la competencia en materia de reparto agrario y de expropiación.

La diversidad de criterios de repartición de competencias plantea algunos problemas, en especial al momento de la aparición de ámbitos de intervención: no resulta claro cuál debe ser el criterio de distribución preeminente. Como veremos, en materia de protección ambiental, como en otros muchos casos, la repartición de competencias no sigue el principio fijado por el artículo 124. Ello se debe a que otras disposiciones constitucionales difieren a lo previsto por dicho principio. Una de esas disposiciones, la fracción XXX del artículo 73,¹⁶ deja una ventana abierta para flexibilizar la rigidez de la distribución de competencias prevista por el 124: se trata de la noción de “facultades implícitas”.

¹⁶ Esta disposición estaba originalmente prevista por la fracción XXXI de la Constitución en su versión de 1917. Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, *DOF*) del 24 de octubre de 1942, el texto de esta fracción pasó a la fracción XXX.

Facultades explícitas e implícitas

El artículo 73 de la Constitución presenta un catálogo de ámbitos en los que el Congreso de la Unión es competente para legislar e intervenir. La última fracción se refiere a una atribución particular: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Al confrontar este texto con el artículo 124, se presenta la cuestión sobre los límites de las facultades del Congreso de la Unión en relación con las de los estados. Una de las interpretaciones consiste en considerar que el Congreso de la Unión tiene la facultad potencial para legislar en cualquier ámbito si ello permite o contribuye a “hacer efectiva” otra facultad de las mencionadas en las 29 restantes y en otros artículos. Los límites a esa competencia serían prácticamente inexistentes: todos o casi todos los campos de intervención pueden caer dentro del supuesto, dado que no sería difícil justificar que ello es necesario para “hacer efectiva” otra de las facultades del órgano. Por el contrario, a partir de otra interpretación aparece la cuestión de conocer el límite de las facultades no otorgadas de manera expresa al Congreso de la Unión; dicho de otra forma, cuáles son los alcances de los poderes residuales de las entidades federativas.

Se puede interpretar que, de acuerdo con el artículo 124, todo campo de intervención emergente —al no estar expresamente concedidas las facultades relativas a este campo a los funcionarios de la Federación— compete a los estados. La pregunta consiste en saber si “expresamente” excluye lo dicho por el artículo 73 en su fracción XXX y entonces determinar si una ley adoptada por el Congreso con fundamento en esa fracción estaría por encima de una ley estatal sobre el mismo tema.

Este tipo de ambigüedades por las competencias son recurrentes en los sistemas federales y propician la intervención de las cortes al grado de que, como se mencionó, en casos como el de Estados Unidos se habla de un “federalismo judicial” (Wise y O’Leary, 1997; Carrol, 1982; Winkle III, 1983). Pero, como igualmente se dijo, la intervención judicial en la configuración del sistema federal, si no inexistente (González, 1993: 17), ha sido menos activa en México,¹⁷ pues los poderes públicos habían tradicionalmente optado por la vía

¹⁷ Un caso paradigmático de la participación del Poder Judicial en la resolución de una controversia por las competencias es el litigio entre el estado de Oaxaca y la Fede-

de las reformas constitucionales para resolver esas ambigüedades y las tensiones derivadas de ellas (González, 1998: 95). De esta forma, desde la adopción de la Constitución en 1917, el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión ha cambiado de manera considerable. Hasta finales de 2008, este artículo había sido objeto de 57 reformas. El cuadro 1 del anexo muestra que al menos cerca de la mitad de ellas trata de la incorporación de temas en la esfera de competencias del Congreso. Si observamos los textos de los artículos 124 y 73 al momento de la promulgación de la Constitución en 1917, se aprecia que los redactores de la misma buscaron establecer un sistema donde la Federación y los estados ocuparan ámbitos de intervención distintos e identificables sin la necesidad de superposiciones y que estas reformas introdujeron una mezcla de criterios modificando el equilibrio vertical de los poderes. Como se puede observar en la columna de la derecha del cuadro 1 del anexo, cada reforma tiene un efecto sobre este aspecto: o bien se trata de un efecto descentralizador, o bien de una centralización de responsabilidades, o incluso de una acción que mantiene el *statu quo*. En ese sentido, las reformas tuvieron el efecto de dar competencia legislativa al Congreso de la Unión en cada vez más ámbitos de intervención y, en consecuencia, de restringir la intervención de los estados en esos ámbitos. En el cuadro se aprecia, igualmente, que en la mayoría de casos en que un nuevo campo de intervención es inscrito pasa a ser competencia exclusiva de la Federación. Sin embargo, mientras que hay una tendencia a inscribir nuevos ámbitos de intervención como competencias de la Federación, las leyes y los acuerdos de coordinación optan por una repartición de tareas entre Federación y estados. Se aprecia igualmente que ciertas reformas, en especial las más recientes, atribuyen al Congreso de la Unión la facultad para adoptar leyes organizando la distribución de competencias. Eso ha ocurrido en los ámbitos del turismo, el deporte, la seguridad pública, la protección civil, los asentamientos humanos y la protección del medio ambiente.¹⁸ Como

ración. En esta controversia consuetudinaria de 1932 (Expediente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación núm. 2/32), la Suprema Corte determinó que “[...] es inexacto que [la Federación] sólo pueda legislar sobre lo que se le ha autorizado expresamente; puede hacerlo sobre todas las materias que le son sometidas en razón de dominación y de jurisdicción, como poder soberano, aunque [sic] si alguna ley no le confiere específicamente la facultad” (Poder Judicial de la Federación, 1933; González, 1993: 21 y ss.).

¹⁸ No son los únicos casos en los que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que establezcan la participación concurrente de los tres niveles de gobierno. Otros artículos establecen igualmente la facultad del Congreso para expedir leyes de este tipo: por ejemplo, el artículo 3º en materia de educación nacional y el artículo 4º en materia de salud pública.

resultado de esas reformas descentralizadoras y centralizadoras, la Constitución presenta criterios de distribución distintos que hacen complejo organizar la participación de los órdenes de gobierno en algún ámbito de intervención. Si bien contradictorios, la convergencia de esos diferentes sistemas de distribución es, por lo tanto, inherente al federalismo.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA AUTONOMIZACIÓN DE UN ÁMBITO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA

Las reformas y adiciones al artículo 73 de la Constitución, especialmente cuando se trata de la aparición de ámbitos de intervención, han introducido criterios de distribución de competencias que inciden en la naturaleza de las RG y del sistema federal y que dificultan identificar lo que corresponde a cada orden de gobierno. Para ahondar en este punto, esta parte revisa la conformación de un ámbito de intervención, el de la protección ambiental, el cual, más que ser una creación completa, es en alguna medida el resultado del proceso de autonomización con respecto a otros sectores. Se trata en esta parte de enfatizar que, tratándose de un sector derivado del combate a la contaminación, asociado tanto al sector de la salud como al también reciente sector de los asentamientos humanos, al autonomizarse integra en un modelo aspectos centralizadores y descentralizadores de los sistemas de distribución de competencias de esos sectores, conformando un sistema híbrido de distribución de competencias.

Ámbitos que preceden al de la protección del medio ambiente

Si bien en 1987 la Constitución hizo del medio ambiente un ámbito de intervención en el que concurren los tres órdenes de gobierno, muchas de sus disposiciones jurídicas parecen concentrar las competencias en la Federación. La protección del medio ambiente constituye un ejemplo interesante de los rasgos centralizadores y descentralizadores que marcan al sistema federal mexicano. Una cuestión importante consiste en saber si en ese sistema prevalece el principio de distribución previsto por el artículo 124 o si, por el contrario, al combinarse los esquemas de distribución del combate a la contaminación y de los asentamientos humanos, este principio es reemplazado.

Además de identificar dicha lógica, se trata de averiguar cuál es la responsabilidad de cada orden de gobierno tanto en el ámbito de protección ambiental como en sus predecesores. Interesa, en suma, identificar una suerte de genealogía del esquema de distribución de competencias previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988.

Antes de la aparición de la LGEEPA, la repartición de competencias en ámbitos relacionados con el medio ambiente estaba prevista por diversas disposiciones jurídicas. En materia de combate a la contaminación, a la distribución instaurada por la reforma constitucional de 1971 se superpuso la distribución prevista por el Código Sanitario de 1973, a su vez sustituido por el régimen previsto por la Ley Federal de Protección Ambiental de 1982 y por la Ley General de Salud de 1984. En materia de asentamientos humanos, la ley de 1976 implicó la repartición de tareas entre los tres órdenes de gobierno, esquema que fue retomado por la LGEEPA en 1988.

El combate a la contaminación

La reforma constitucional de 1971, por la cual se inscribió en la Constitución el combate a la contaminación, tuvo consecuencias en la distribución vertical de competencias. El Congreso federal y el Consejo de Salubridad devinieron las entidades competentes. Al asociar la contaminación a la salud, la medida excluía el tema del equilibrio ecológico y, al mismo tiempo, como veremos, se trataba de una medida centralizadora. Al momento de la promulgación de la Constitución, el artículo 73, fracción XVI, establecía una serie de competencias que en materia de salubridad se adjudicaban tanto al Congreso como al Consejo de Salubridad.¹⁹ En 1971, la fracción

¹⁹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país; 2ª. En caso de epidemia de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. 4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos en que le competen".

XVI fue objeto de una modificación que adicionó el combate contra la contaminación a ámbitos en los cuales el Consejo de Salubridad General era competente. Desde entonces, el texto del artículo establece además que “Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos en que le competan”.²⁰

Las consecuencias de esta reforma sobre el sistema de distribución de competencias pueden ser leídas desde diferentes perspectivas: era una medida centralizadora que agrega a la lista de competencias de la Federación el combate a la contaminación, o bien hacía explícito que la contaminación constituía un ámbito asociado a la salubridad, ya centralizada. El hecho de que fuera inscrita en el artículo 73 sugiere que, a pesar de la preocupación del gobierno federal por la desconcentración y la descentralización de la administración pública en esa época (Cardozo, 1998: 193), se trataba de una centralización. La promulgación de la Ley General para Prevenir y Combatir la Contaminación Ambiental (DOR del 13 de marzo de 1971) confirmó la adscripción de ese ámbito a los poderes federales. Pero, por otro lado, la reforma puede ser leída no como una medida centralizadora sino neutral, en la medida que la salubridad era competencia federal desde 1917. Hasta 1908, el gobierno federal estaba desprovisto de competencias en materia de salubridad (Brañes, 2000: 78) y, según el artículo 124 de la Constitución,²¹ todo poder no atribuido a los funcionarios federales estaba reservado a los estados.²² En 1908 una reforma concedió al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de “salubridad general de la República”,²³ de tal suerte que la inscripción, en 1971, de la contaminación no afectó la esfera

²⁰ DOR del 6 de julio de 1971. Esta fracción no ha sido modificada hasta la última reforma a este artículo publicada en el DOR del 15 de agosto de 2007.

²¹ En esa época, la Constitución de 1857 estaba en vigor y su artículo 124 tenía el mismo contenido que el actual artículo 124.

²² Los hospitales, por ejemplo, de los cuales la mayor parte eran, como desde la Colonia, dependientes de los gobiernos municipales, continuaron en la misma situación hasta que en 1861 fueron puestos bajo la responsabilidad de los estados (Cardozo, 1998: 191).

²³ Sin embargo, M. Cardozo (1998: 191) interpreta esta reforma como el acto por el cual la Constitución daba a los estados las competencias en materia de salubridad local. Aquí se sigue la interpretación de R. Brañes (2000: 78) quien ve en esta reforma un acto centralizador que da competencias al Congreso de la Unión que hasta entonces no eran mencionadas en la Constitución.

federal de competencias, dado que se trata de un aspecto de salubridad, centralizada desde 1908 y ratificada como tal en la Constitución de 1917. Desafortunadamente, ni en 1908 ni en 1917 fue definida la noción de “salubridad general de la República”, dejando abierta la cuestión sobre qué es lo que concierne al dominio de la salubridad general o salubridad local. Si, por el contrario, la contaminación no estuviera vinculada a la salubridad general, los poderes federales no tendrían hasta 1971 competencia en la materia. En ese sentido, Brañes (2000: 81) señala que la reforma de 1971 no establecía esa competencia, sino que solamente facultó al Congreso para legislar en materia de “combate contra la contaminación ambiental en relación con la salud humana”. Así, el Congreso era competente únicamente en materia de salubridad, pero en ningún caso en materia de contaminación ambiental si ésta implicase aspectos más extensos que el de la salud humana. En este sentido, la ley de 1971 estaría transgrediendo los límites previstos por la Constitución en cuanto a las competencias federales, dado que preveía medidas destinadas a proteger la flora, la fauna y los recursos naturales, independientemente de sus implicaciones sobre la salud humana (artículo 10).

El artículo 2 de esa ley menciona su carácter de “medida de salubridad general”, es decir, ubica el combate a la contaminación como algo relativo a la salubridad general y, entonces, por encima de la distribución de competencias entre Federación y estados. De esa forma, al asimilar la ley a una medida de salubridad general, el legislador respetó al menos “formalmente” el artículo 73 de la Constitución y resolvió la cuestión sobre la constitucionalidad de la intervención federal en ese ámbito. Esa ley previó que las autoridades competentes para aplicarla eran la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General, dejando a los otros funcionarios federales, de los estados y de los municipios el papel de autoridades “auxiliares”.²⁴

Los propósitos descentralizadores que en 1982 portaba el equipo del presidente De la Madrid comprendían, entre otros, el tema de salud.²⁵

²⁴ En el mismo sentido, la Ley Federal de Protección Ambiental de 1982 (por del 11 de enero de 1982) previó que el Ejecutivo federal, el de los estados y los municipios eran autoridades auxiliares de la Secretaría de Salud federal en la aplicación de dicha Ley (artículo 5).

²⁵ El gobierno de De la Madrid está marcado por las iniciativas de descentralización que puso en marcha. Junto con una reforma consuetudinaria por la que el municipio fue fortalecido en cuanto a sus competencias, el gobierno lanzó un programa de descentralización de la administración pública federal, así como innumerables acciones para transferir funciones a los estados, en especial, mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (Cabrero, 1998; Torres, 1986: 120).

Apenas instalado, ese gobierno promovió la inscripción en la Constitución del “derecho a la protección de la salud” y otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de “salubridad general de la República”, con un sistema de distribución de competencias concurrentes entre la Federación y los estados.³⁶ Esta aparente contradicción se supera si se piensa que la concurrencia se refiere a atribuciones ejecutivas, mientras que el Congreso conserva las legislativas. En 1984 se adoptó la Ley General de Salud (DOF del 7 de febrero de 1984); en ella se consignaba la prevención y el control de los efectos nocivos de factores ambientales sobre la salud humana. Los gobiernos de los estados fueron considerados como autoridades sanitarias, junto con la Secretaría de Salud, el Consejo de Salubridad General y el presidente de la República; de hecho, el artículo 13, párrafo B, atribuyó a los estados la organización, operación, vigilancia y operación de los servicios de salubridad relativos a los efectos nocivos de factores ambientales para la salud. Sin embargo, un poco después la ley precisaba que el Consejo de Salubridad tenía la facultad de dictar medidas en ese ámbito. El riesgo de encontrarse frente a una duplicidad de funciones y de normas no desapareció. En materia de efectos nocivos de la contaminación ambiental sobre la salud, la ley, en lugar de transmitir enteramente esa facultad a los estados, reforzó la ambigüedad del texto constitucional: ninguna medida fue prevista para el caso de que los estados dictaran normas en contradicción con las expedidas por el Consejo de Salubridad. Esta ley instauró, por otra parte, una Comisión General para la Protección de Riesgos Sanitarios, encargada de identificar, evaluar y poner en marcha una política contra los riesgos sanitarios en materia de tabaco, insecticidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas y peligrosas, así como de otros productos. Esta comisión se vio así dotada de la responsabilidad del control sanitario de esos productos y fue, asimismo, encargada de ejercer las atribuciones de la Secretaría de Salud en materia de efectos sobre la salud, la higiene ocupacional, los residuos peligrosos, el saneamiento básico y en materia de accidentes que implican sustancias tóxicas, peligrosas o radiactivas. Luego de la adopción de esta ley, el Ejecutivo federal puso en marcha un programa de descentralización hacia los estados. Con escasas excepciones, como las que se refieren a los riesgos sanitarios, numerosas competen-

³⁶ El texto preveía que: “La ley [...] establecerá la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución” (DOF del 3 de febrero de 1983).

cias fueron transferidas.²⁷ La distribución de competencias continúa siendo un tema difícil. Sin embargo, puede pensarse que aunque la Ley General de Salud prevé competencias a favor de los estados, la intervención en materia de contaminación y de medio ambiente seguía siendo, en el espíritu de esta ley y de la de 1982, un ámbito de la competencia federal.

La preeminencia federal limitaba, en cierta forma, las competencias de los otros órdenes de gobierno en materia de contaminación. Sin embargo, tal preeminencia no habría de ser definitiva, pues al momento en que la protección del medio ambiente se autonomiza como ámbito de intervención pública, la lógica de distribución de las competencias “concurrentes” vendría a integrarse. En este sentido, si las dos leyes contra la contaminación, la de 1971 y la de 1982, marginaban la intervención de los gobiernos subnacionales, su intervención sería posibilitada en el régimen de protección ambiental y, antes de éste, en el de los asentamientos humanos.

Las competencias en materia de asentamientos humanos

En 1976, el artículo 73 de la Constitución fue reformado para facultar al Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos.²⁸ La reforma tuvo implicaciones en la intervención asociada al combate a la contaminación al establecer un fundamento constitucional para la intervención en la propiedad privada urbana, además de instituir la concurrencia de los órdenes de gobierno.

²⁷ En un decreto publicado en el DOF del 30 de agosto de 1983, el Ejecutivo federal lanzó las bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud. De 1985 a 1987 el gobierno federal llevó a cabo la transferencia de competencias hacia 14 estados. El proceso en los estados restantes se realizó sólo hasta el sexenio del presidente Zedillo (Cardozo, 1998).

²⁸ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad para: [...] XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”. Los fines a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 son: “Artículo 27. [...] en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. Se trata del “Decreto de Reforma de los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución”, publicado en el DOF del 6 de febrero de 1976.

En tanto que fijaba competencias para la Federación, las legislaturas y ejecutivos estatales y los municipios, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) intervenía en el régimen interno de los estados y con ello comprometía su constitucionalidad.²⁹ En dicha distribución, el orden federal debía definir los objetivos del ordenamiento del territorio, particularmente mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, dejando a los ámbitos subnacionales otras responsabilidades: a los congresos locales, establecer leyes sobre la participación de los ejecutivos locales y de los municipios en los programas estatales y municipales de desarrollo urbano; a los ayuntamientos, expedir declaratorias de uso, de provisiones, de reservas y de destino de zonas y propiedades. Pero, como la LGAH no especificó si esas autorizaciones eran una competencia exclusiva, las legislaturas locales no limitaron la competencia de los estados a la gestión urbana y el Constituyente procedió entonces a reformar el artículo 115 de la Constitución relativo a los municipios.³⁰ En consecuencia, la LGAH fue modificada con el fin de explicitar la facultad de los ayuntamientos para elaborar programas de desarrollo urbano y de aplicar los instrumentos de control de uso del suelo: permisos, autorizaciones, licencias, así como declaraciones de zonas de uso específico (DOF del 7 de febrero de 1984). Los ejecutivos de los estados conservarían la competencia de publicar los programas municipales de desarrollo urbano y las declaratorias correspondientes, así como de participar en los programas en el caso de zonas metropolitanas. Con ello apareció un potencial conflicto entre la LGAH y las leyes de los estados, que atribuían la aplicación de los instrumentos de gestión urbana (permisos, autorizaciones, licencias) a sus ejecutivos estatales, dejando a los municipios el papel de autoridades auxiliares.³¹

²⁹ La Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en el DOF del 26 de mayo de 1976. Una importante reforma data del 21 de julio de 1993.

³⁰ “V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas”. El decreto de publicación ordenaba a las legislaturas de los estados y al Congreso de la Unión que, antes de un año de su entrada en vigor, reformaran y adicionaran las leyes federales, así como las constituciones y leyes locales para proveer al cumplimiento de las disposiciones de la reforma (DOF del 3 de febrero de 1983).

³¹ Aunque la reforma fue presentada como de “descentralización”, consistió fundamentalmente en la transferencia de competencias de los gobiernos estatales hacia los

En muchos casos, la adecuación de las leyes locales a lo previsto por la reforma a la LGAH de 1984 tomó más de una década,³² lo que deja ver la discrepancia en la interpretación sobre las competencias municipales.

El marco jurídico en materia de desarrollo urbano, su evolución, sus adaptaciones asimétricas en los estados, en fin, su forma de repartir competencias tienen impactos en el sistema de distribución de competencias en general y, en especial, en el que tiene que ver con la protección ambiental, al menos en dos aspectos. Por una parte y de manera indirecta, esto se observa cuando ciertos instrumentos urbanísticos son movilizados: la autorización de uso del suelo, el permiso de fraccionar o construir, e incluso la planificación urbana, al ser instrumentos del municipio que pueden incidir en la acción pública en materia de protección ambiental de los otros órdenes de gobierno (cuando, por ejemplo, se pretende la construcción y operación de instalaciones o infraestructura); implican la participación, bienvenida o no, de ayuntamientos y, entonces, una afectación en las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, el sistema de distribución de competencias instaurado en el artículo 73 de la Constitución y en la LGAI en 1976 es un precedente del esquema adoptado en 1987 y luego por la LGEPA de 1988 para repartir competencias a propósito de la protección ambiental. Se trataba, en este caso, de abrir el debate en torno a hasta qué punto el Legislativo ordinario puede organizar la participación de los diferentes órdenes de gobierno en un ámbito de intervención específico y, entonces, hasta qué punto eso puede hacerse sin afectar el régimen interno de los estados. En todo caso, es el sistema instaurado a propósito de los asentamientos humanos el que será retomado por el régimen jurídico de protección ambiental.

Las competencias en materia ambiental de la LGEPA

La LGEPA fue precedida por una reforma constitucional que dio fundamento a la intervención federal en ese tema. Se establecía la obligación del Estado de proteger el equilibrio ecológico (artículo 27), consolidándose el

municipios; el centro, es decir la Federación, no perdió competencias. Numerosos trabajos se han ocupado de las implicaciones de esta reforma. Entre otros se pueden consultar los de Azuela (1995), Ortega (1988) y Rodríguez (1999).

³² Como mencionamos anteriormente, una década después de la publicación de la reforma del artículo 115 de la Constitución, las legislaciones locales no habían adaptado las leyes locales (Azuela, 1995: 20).

proceso de autonomización de la protección ambiental como ámbito de intervención y para ello se facultó al Congreso para legislar en esa materia.³³ A partir de ello se adoptó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA, DOF del 28 de enero de 1988). Como sucedió con la LGAI, no se precisó el sentido del término “conurrencia”. De entrada, no está claro si se autorizó al Congreso organizar mediante leyes la participación de los órdenes de gobierno en función de las competencias ya asignadas por la Constitución, o si se trataba de atribuirles competencias. El primer caso correspondería a la idea según la cual la LGEEPA es una “ley marco”,³⁴ que establece reglas para habilitar reglamentaciones supervenientes de los poderes federales o locales.³⁵ En el segundo caso, la reforma asignaría a la Federación responsabilidades en materia ambiental, que podrían incluso ser transferidas a los gobiernos subnacionales.³⁶ Siguiendo esta interpretación, en el cuadro 1 del anexo se le atribuye a esta reforma el papel de centralizadora. Una tercera interpretación (González y Montelongo, 1999: 79), cercana a la primera, concibe que se trata de competencias de tipo administrativo, es decir, que la LGEEPA no reparte competencias legislativas entre la Federación y los estados, sino funciones de carácter administrativo. La distribución de competencias legislativas sería prevista únicamente por la Constitución y, en consecuencia, una ley ambiental votada por el Congreso de la Unión no puede afectar las competencias de los estados.

Siguiendo el esquema utilizado en las leyes contra la contaminación de 1971 y 1982, la LGEEPA excluye a los estados de algunos temas. Según la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados,³⁷ esta distribución se basa en

³³ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico” (DOF del 10 de agosto de 1987).

³⁴ “Ley marco” tiene aquí un sentido cercano al de esta expresión durante la IV República francesa: “Ley [...] se limitaba, para el conjunto de una materia, a plantear sucintamente las reglas generales e invitaba al poder reglamentario [habilitándolo] a fijar o a modificar las disposiciones necesarias en el marco que ella le marcaba” (Cornu, 2003: 536). Sin embargo, en el caso mexicano no se trata sólo del poder reglamentario, sino que esa ley marco opera igualmente en el caso de las leyes promulgadas por el Congreso de la Unión y los congresos locales.

³⁵ Es la interpretación, por ejemplo, de Carmona (1988).

³⁶ Esta interpretación proviene de autores como Azuela (1995).

³⁷ Se trata de “Documentos de la LIII Legislatura, Doc. L.D. 70/87 (D)”, cuya versión mimeografiada cita Carmona (1988).

razones de carácter material y formal: en virtud de las primeras, competen a la Federación los fenómenos de alcance nacional, en tanto que corresponden a los estados y municipios los fenómenos que no trascienden el espacio local; en atención a las segundas, se reservan al orden federal los temas que se refieren a bienes y personas sometidos al ámbito de atribuciones de ese nivel de gobierno. Pero, por otro lado, la comisión señala que las responsabilidades en materia ambiental, relativas al servicio de agua potable, a la red de drenaje y alcantarillado y a la creación de reservas territoriales, esta última relacionada con los asentamientos humanos, son competencia de los municipios.

Ya autonomizado el sector ambiental, esa distribución de competencias ha sido modificada en dos ocasiones: en 1996 (DOF del 13 diciembre de 1996) fue objeto de una importante revisión, luego, en 2001 (DOF del 31 de diciembre de 2001) se ampliaron las competencias transferibles a los estados. Sin embargo, esto no ha anulado recurrentes cuestionamientos. La modificación de 1996 rectificó la enumeración de las facultades asignadas a la Federación, a los estados, a los municipios, al Distrito Federal³⁸ y a los congresos locales. Dos aspectos merecen considerarse a propósito de este proceso de autonomización de la protección ambiental como sector de intervención gubernamental: la enumeración de los temas que corresponden a cada orden de gobierno y la de los instrumentos de intervención respectivos. Este último aspecto da lugar a ciertas interrogantes, pues a pesar de que la ley se refiere a competencias de los tres órdenes de gobierno, ocurre que cuando un ámbito es reservado a uno de ellos, generalmente si se trata de gobiernos subnacionales, carecen de la capacidad institucional necesaria para ejercer dichas competencias. Por otra parte, la reforma de 1996 modificó el fundamento para los acuerdos intergubernamentales: en la versión de 1988, la LGEEPA instauró la posibilidad de la firma de acuerdos de coordinación entre el orden federal y el estatal “para la realización de acciones” (artículo 7), pero sin precisar cuáles. A partir de 1996, el artículo 11 enumera las funciones que la Federación puede transferir a los estados mediante acuerdos, como el control de residuos considerados de baja peligrosidad, la prevención y el control de la contaminación atmosférica y la protección de recursos naturales, así como de la flora y la fauna silvestres. En otros ámbitos, como el de las actividades riesgosas o los materiales y residuos peligrosos, la exclusividad de la Federación estaría

³⁸ En la versión de 1988, es el gobierno federal el que, por medio de la secretaría correspondiente y el Departamento del Distrito Federal, ejerce para el caso del Distrito Federal las competencias que la LGEEPA concede a los estados y municipios (artículo 9).

orientada por la convicción de homogeneizar la gestión: evitar que los estados regulen de forma asimétrica las actividades contaminantes o, aun, por el hecho de que se percibe a sí misma como titular del monopolio del conocimiento técnico y de la capacidad de gestión. Asimismo, la reforma de 1996 previó la coordinación intersectorial (artículo 6),³⁹ así como un órgano de representación de estados y Federación (artículo 14), y con ello la formalización de un espacio de coordinación intergubernamental.

La distribución de competencias también fue objeto de ajustes en 2001. Aunque por esta reforma se incrementaron las competencias de los estados (artículos 11 y 12), la Federación se reservó temas de importancia. La evaluación de impacto, por ejemplo, fue transferida, aunque parcialmente: la Federación se reservó casos como obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos; las industrias del petróleo, eléctrica y del acero; industria minera, bosques tropicales, uso del suelo en zonas forestales y los desarrollos inmobiliarios en ecosistemas costeros, así como las instalaciones para el tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos. En este caso, es el Congreso de la Unión el que ha tenido que llevar a cabo ajustes sucesivos a la distribución de competencias en virtud de la naturaleza del ámbito específico de intervención y en aras de una mejor gestión de los instrumentos. Pero esos ajustes parten de una distribución en la cual la Federación domina el tema de la contaminación, como ocurrió en el régimen jurídico de 1971 y de 1982, y en la cual los otros órdenes de gobierno tienen competencias de forma residual o bien relacionadas con el ordenamiento territorial. Por otro lado, el tema de la protección ambiental deja ver cómo la distribución de competencias es objeto de constantes mutaciones que tienen su origen en la Constitución, pero sobre todo en la incesante actividad del Legislativo, que se presenta como un elemento determinante en la evolución del sistema de distribución de competencias y, entonces, en la operación cotidiana del sistema federal.

LA INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Esta tercera parte se ocupa ya no del papel del Constituyente ni del Legislativo, sino del Poder Judicial en las RIG, especialmente mediante la resolu-

³⁹ Este artículo constituye la introducción del principio de tomar en cuenta el medio ambiente en la LGEPA.

ción de los conflictos que se suscitan a propósito de la distribución de competencias. Sin abundar en el contexto de una creciente diversificación de la geografía político-electoral, en un primer momento se señalará cómo la diversidad de partidos políticos representados en los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno y el diseño constitucional de la distribución de competencias son factores determinantes de las actitudes y prácticas cooperativas o conflictivas de las RIG. El propósito en esta parte es insistir en la manera en que el Poder Judicial interviene en las RIG mediante la resolución de conflictos gracias al procedimiento de “controversia constitucional”. Con ello se busca identificar ámbitos en los que las RIG son proclives al conflicto, o al menos son objetadas, por los órganos de los tres órdenes de gobierno, pero sobre todo detectar la manera en que, mediante esas “controversias constitucionales”, el Poder Judicial afecta al sistema federal.

Como se mencionó al inicio, la intervención del Poder Judicial en la configuración del sistema federal mexicano ha sido poco significativa, debido tanto al sistema político de partido hegemónico vigente durante gran parte del siglo pasado como al hecho de que, característico de ese régimen, los poderes públicos preferían el recurso de las reformas constitucionales antes que el de acudir a la Corte para resolver sus diferendos. En efecto, el debilitamiento del sistema político ha dado lugar a desavenencias intergubernamentales. Esa creciente pluralidad político-electoral se manifiesta claramente en los municipios, entre los cuales, de los 2 438 existentes en enero de 2007, 503 eran gobernados por un alcalde con filiación al Partido Acción Nacional; 684, al Partido Revolucionario Institucional; 300, por alcaldes llevados por el Partido de la Revolución Democrática; 22, por el Partido del Trabajo; 28, por el Partido Verde Ecologista Mexicano; 186, por presidentes municipales apoyados por coaliciones de varios partidos políticos, y el resto por autoridades designadas según usos y costumbres, o bien otros mecanismos de designación.⁴⁰ Aunque ello no explique fehacientemente la cada vez mayor incidencia de conflictos intergubernamentales, no es aventurado pensar que, junto con el sistema constitucional de distribución de competencias, se trata de elementos que favorecen las controversias intergubernamentales que se manifiestan —aunque no únicamente— en las “controversias constitucionales”, procedimiento al que, por otro lado, tienen acceso los municipios desde la década de los noventa.

⁴⁰ Información tomada del portal de la Secretaría de Gobernación (<<http://www.e-local.gob.mx/wb2/>>), el 16 de julio de 2008.

La “controversia constitucional” es un procedimiento jurisdiccional por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, la Corte) dirime las diferencias entre órdenes de gobierno (y entre poderes públicos) con motivo del ejercicio de sus competencias. Aunque prevista desde 1917, esta figura no constituyó un recurso de defensa de los intereses de los municipios sino hasta finales del siglo xx. El texto del artículo 105 de la Constitución de 1917 establecía que “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en los que la Federación fuese parte”. Esta situación fue modificada cuando la “controversia constitucional” fue objeto de una reforma en 1994 por la que se ampliaron los supuestos y los sujetos legitimados para promoverla.⁴¹ Producto de esa reforma (artículo 105 de la Constitución, DOF del 31 de diciembre de 1994) se facultó a la Corte para conocer en instancia única las controversias constitucionales entre la Federación, los estados, los municipios o el Distrito Federal, con el efecto de invalidar las normas generales o actos concretos que transgredan la esfera de competencias de esos órdenes de gobierno;⁴² es decir, se instauró una vía para tutelar jurídicamente los ámbitos de competencia de los órdenes de gobierno previstos por el sistema federal de la Constitución.⁴³

Con el propósito de discutir la forma en que el mecanismo de “controversia constitucional” se ha convertido en la arena donde la Corte dirime los diferentes conflictos intergubernamentales, realizamos una revisión de las sentencias de controversias constitucionales publicadas en el DOF, a fin de ilustrar la evolución de la resolución de pugnas intergubernamentales desde 1995. Para realizar este ejercicio se ha consultado directamente el texto de

⁴¹ Entre 1917 y 1994, fecha de la reforma, se promovieron ante la Suprema Corte 63 controversias constitucionales.

⁴² De hecho, el artículo 105 de la Constitución prevé tres tipos de conflicto entre los poderes públicos: entre niveles de gobierno, por ejemplo, entre un estado y un municipio; entre poderes y órganos del mismo orden, por ejemplo, entre el Congreso y el Ejecutivo de un estado, y entre entidades del mismo nivel, como entre dos municipios de estados diferentes.

⁴³ Posteriormente, con el objetivo de regular el procedimiento se promulgó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 (DOF del 11 de mayo de 1995) y se emitieron varios acuerdos, como el relativo al establecimiento de una Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad (acuerdo núm. 2/1998).

las sentencias publicadas en el *DOF*, especialmente en los sitios electrónicos del mismo y de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁴ Puesto que se trata de sentencias, no debe olvidarse que abarcan un número significativamente inferior al de las controversias promovidas (cerca de 1 300 en el mismo periodo); ello no impide, sin embargo, extraer algunas observaciones para discutir la forma en que se desarrollan y dirimen, en el terreno del derecho, las controversias intergubernamentales. Sin que se trate de una relación exhaustiva de observaciones, algunos puntos pueden resaltarse de entre las 96 sentencias publicadas hasta julio de 2008.

En primer lugar, independientemente del número de controversias promovidas, es importante destacar que, en términos generales, el número de controversias resueltas por la Corte aumenta de manera progresiva: una en 1996, una en 1997, dos en 1998, una en 1999, cinco en 2000, seis en 2001, cinco en 2002, 20 en 2003, 12 en 2004, ocho en 2005, 10 en 2006, 15 en 2007 y 10 al 20 de julio de 2008. Si bien es cierto que 2003 es el año con el mayor número de sentencias, se trata, en general, de un aumento progresivo y constante de resoluciones.

En segundo lugar, debe destacarse que de las 96 controversias, el municipio está en el origen de 62% de ellas, es decir, que actuó como promovente de 60 controversias, además de que, de éstas, 56 estuvieron principalmente dirigidas contra normas o actos de alguno de los poderes del estado respectivo, mientras que sólo tres se dirigieron contra la validez de normas o actos de alguno de los poderes federales. No obstante, lo anterior no es desproporcionado si se toma en cuenta el número de municipios⁴⁵ con respecto al número de poderes de los estados⁴⁶ o de poderes federales (con sus tres poderes y algunos órganos constitucionales autónomos). Es decir, parece normal que sea en ese orden de gobierno donde se recurre en mayor número de ocasiones a la controversia constitucional. Lo que llama la atención, por el contrario, es que en el universo de conflictos intergubernamentales sean las disputas entre municipios y estados las que son sometidas a una vía jurisdiccional en mayor número; ello sugiere que las relaciones intergubernamentales entre estados y municipios están marcadas por una mayor tendencia al conflicto.

⁴⁴ <<http://www.dof.gob.mx>> y <<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>>, respectivamente.

⁴⁵ Según la Secretaría de Gobernación, hay 2 439 municipios en México (<<http://www.e-local.gob.mx/wb2/>>, consultado el 16 de julio de 2008).

⁴⁶ Existen 31 estados y el Distrito Federal como niveles de gobierno subnacionales, cada uno con sus tres poderes y, en algunos casos, con órganos constitucionales autónomos con capacidad jurídica para promover controversias constitucionales.

Por otra parte, atendiendo a la naturaleza del acto o norma cuya invalidez se reclama, se puede observar que numerosas controversias están dirigidas contra alguna norma o acto por el que los poderes de un estado invaden el ámbito de competencias municipal en materia de servicios públicos, o bien contra actos que podrían desconocer a autoridades municipales, pero, sobre todo, con motivo de normas o actos de autoridad que afectan las competencias relativas a la libre administración de su hacienda.

En el caso de los servicios públicos, la primera controversia promovida por un municipio se refiere a la invalidez de actos del Ejecutivo de su estado y contra preceptos de la propia Constitución local, consistentes, el primero, en nombrar diversas autoridades de seguridad pública en ese municipio sin que sea la sede de los poderes estatales y, el segundo, en prever que el gobernador pueda nombrar y remover libremente a los jefes de policía municipales. Dicha norma y el acto de aplicación se presumían violatorios del artículo 115, que al momento de la sentencia establecía: “El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado, tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residiere habitual o temporalmente”. Aunque la controversia no tuvo efecto sobre la norma local, la Corte resolvió invalidar el acto de aplicación reclamado por el municipio, es decir, los nombramientos de autoridades de policía.⁴⁷ Con ello se definían de manera más clara los límites a las competencias estatales en materia de seguridad pública.

Igualmente, reclamando la invasión de competencias del gobierno estatal en el ámbito municipal en materia de servicios públicos, en la controversia constitucional 25/98 el ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, solicitó a la Corte declarar inválida la negativa del Ejecutivo de ese estado de municipalizar el servicio público de tránsito y vialidad, así como de transferir al municipio los bienes muebles e inmuebles y recursos presupuestales y personales asociados a ese servicio. Ese ayuntamiento solicitaba, asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Estatal de Tránsito y Transporte y su reglamento. En general, el ayuntamiento argumentaba que esas normas y actos contravenían el artículo 115 de la Constitución, en tanto atribuía a los municipios la competencia de prestar el servicio de tránsito. La Corte consideró fundada la petición y declaró inválida la negativa del gobierno estatal a municipalizar el servicio público de tránsito

⁴⁷ Controversia constitucional 19/95, sentencia publicada en el DOF del 11 de noviembre de 1996.

en esa ciudad, así como a transferir los bienes y recursos respectivos, y concedió la declaración de inconstitucionalidad de la ley y el reglamento estatales de tránsito.⁴⁸ De esta manera, la Corte aportaba un importante elemento en la interpretación de la Constitución respecto de si el servicio de tránsito, recurrentemente asociado a funciones de policía, quedaba reservado al nivel estatal en ciudades donde se encontraban asentados los poderes estatales, o bien si se trataba de un servicio de competencia exclusiva de los municipios.

En otros casos, el acto cuya invalidez se solicita consiste en la expedición de decretos de revocación al mandato de las autoridades municipales por parte de los poderes estatales, sea el caso del decreto por el que una legislatura estatal ordena al presidente municipal la entrega de las oficinas del ayuntamiento, o bien trátase de un decreto que declara la desintegración de un cabildo. En un caso, la Corte invalidó el decreto de la legislatura local que revocaba el mandato del presidente municipal, por considerar que las causas graves de revocación a que se refiere el artículo 115 constitucional no se actualizaban en el caso, pues, tratándose de faltas no justificadas de un miembro del ayuntamiento, ello no afectaba el interés de la comunidad, es decir, la subsistencia del municipio como ente integrante de la Federación.⁴⁹ En otro caso, el de la controversia constitucional 2/2000, se solicitaba no sólo la invalidez de un decreto que desintegraba el cabildo, sino también los actos de entrega y toma de posesión de los cargos de consejeros nombrados por el decreto en cuestión. En este caso, cuatro regidores y sus suplentes habían presentado su renuncia imposibilitando la conformación del cabildo, que requiere cuando menos siete regidores. La Corte consideró que en el procedimiento de desintegración del cabildo no se había respetado el derecho de audiencia de los otros miembros del mismo, previsto por la Constitución (artículos 14 y 115), y declaró la invalidez del “Decreto del Congreso del Estado de Jalisco”.⁵⁰

En otros casos, los municipios han solicitado la invalidez de actos por los que los poderes estatales se conceden competencias no atribuidas por el régimen constitucional local. En el caso de la controversia constitucional 10/2000, promovida por el ayuntamiento de Xalapa en contra de los poderes del estado de Veracruz, la Corte invalidó algunos preceptos de una ley

⁴⁸ Sentencia publicada en el *DOF* del 10 de julio de 2000.

⁴⁹ Controversia constitucional 32/97; sentencia publicada en el *DOF* del 24 de marzo de 1999.

⁵⁰ Sentencia publicada en el *DOF* del 28 de noviembre de 2000.

local, en tanto que en su promulgación se sobrepasaban las facultades del Congreso local al crear en los hechos una nueva Constitución.⁵¹

En otros muchos casos, la materia que deviene objeto de la discrepancia entre niveles de gobierno es el tema de los recursos presupuestales. Una de estas controversias constitucionales se refiere a uno de los conflictos intergubernamentales más mediatizados del final de la era del partido hegemónico del siglo xx, el Partido Revolucionario Institucional. En este caso, varios ayuntamientos del estado de Puebla, incluyendo el de la capital del estado, solicitaron a la Corte la invalidez de una ley del Congreso local, la llamada Ley para el Federalismo Hacendario de Puebla (conocida como Ley Bartlett, por el nombre del gobernador en turno) y sus actos de aplicación, especialmente en lo referente a unos “comités de planeación para el desarrollo municipal” y, en general, los organismos y actos previstos por ella y tendientes a la administración, distribución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones de recursos federales que correspondían a los municipios. Tratándose de una de las ciudades demográficamente más importantes del país, gobernada por un partido diferente al de los titulares del Ejecutivo federal y estatal, y al de la mayoría del Legislativo estatal, el resultado de la controversia fue importante por tratarse de un conflicto intergubernamental que al mismo tiempo cristalizaba de manera nítida el papel de la filiación partidista en las controversias intergubernamentales, pues se argumentaba que mediante esa ley local el Ejecutivo del estado promovía una distribución de recursos federales entre municipios que favorecía a aquellos gobernados por su partido. En la sentencia respectiva (DOF, 17 de marzo de 2000), la Corte reconoció como válidos algunos de los preceptos impugnados y declaró la invalidez de otros; por otra parte, dicha declaratoria de invalidez surtió efecto únicamente entre los municipios que habían promovido la controversia, es decir, únicamente en 12 de los 217 municipios de ese estado. Un aspecto importante consistió en que, contrariamente a lo que se presentaba como el argumento central sobre su inconstitucionalidad, la Corte determinó que los comités previstos por la ley local no constituían autoridades intermedias entre el estado y el municipio, lo que hubiera contravenido lo previsto por el artículo 115 constitucional.⁵² Por el contrario, los aspectos considerados por la Corte (tanto los

⁵¹ Sentencia publicada en el DOF del 19 de junio de 2002.

⁵² Se puede consultar específicamente el “Considerando Noveno de la Sentencia”, publicado en el DOF del 17 de marzo de 2000.

expresados en los conceptos de invalidez de la demanda como los formulados por la propia Corte en ejercicio de la facultad de suplencia de la deficiencia de la queja) la llevaron a declarar parcialmente la invalidez de la ley local. Dicha declaración de invalidez se refirió únicamente a algunas disposiciones que transgredían facultades federales para administrar, distribuir y regular los recursos de su hacienda pública, es decir, que afectaban el principio de “libre administración de la hacienda pública” de cada orden de gobierno previsto por la Constitución. La Corte decidió que en el caso de las participaciones federales, aunque “se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas [...], aunque pasaban a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia (en este caso del municipio), prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto”; es decir, prevalecían las disposiciones del orden federal y no las de los entes beneficiarios, en este caso los municipios. Todo ello con la consecuencia de que éstos no pudieran disponer libremente de esos recursos.⁵³ La declaratoria de invalidez de una parte de esa llamada “Ley Bartlett” se debió a que, según la Corte, establecía reglas distintas a las previstas por la ley (federal) de coordinación fiscal en materia de aportaciones y al hacerlo contravenía los artículos 134 y 74, fracción IV constitucional, pero en ningún caso el artículo 115 relativo a las competencias de los municipios.⁵⁴

El caso de Puebla no es aislado. Existen muchos otros de controversias en los que los ayuntamientos impugnan alguna norma u acto que se relaciona con la asignación que hace el nivel estatal de los recursos del presupuesto federal. A guisa de ejemplo, se pueden mencionar las controversias promovidas por el ayuntamiento de Río Bravo contra los poderes del estado de Tamaulipas,⁵⁵ una de las cuales (7/98) pretendía la invalidez del acuerdo por el que se daba a conocer la fórmula y metodología para la distribución de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal para el año 1998, así como la invalidez de la Ley Estatal de Planeación

⁵³ Controversia constitucional 9/98; sentencia publicada en el *DOF* del 17 de marzo de 2000.

⁵⁴ El primero de ellos prevé: “Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal [...] se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Por su parte, la fracción citada del artículo 74 prevé como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “[e]xaminar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

⁵⁵ Controversias constitucionales 4/96, 11/97 y 7/98.

y el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social.⁵⁶ Como ocurre en estos dos casos, el tema de la distribución de recursos federales ha sido motivo recurrente de conflictos entre municipios y estados durante la última década.

Pero, por otro lado, el motivo de la desavenencia no se asocia siempre con recursos federales. En otros casos los municipios objetan vicios en las formalidades jurídicas al momento en que autoridades de los estados les imponen sanciones financieras, como en la controversia 29/2006 promovida por el municipio de Nacajuca, en el estado de Tabasco, en la que la Corte invalidó algunos preceptos del decreto número 007 que contiene la nueva Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.⁵⁷

El tema de los recursos financieros igualmente ha motivado litigios contra actos de la Federación, como ocurrió en la controversia constitucional 18/97, en la cual la Corte no invalidó la Ley de Coordinación Fiscal y un convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y de coordinación administrativa en materia fiscal federal, solicitado por un municipio que aludía que dichos actos afectaban su facultad de recaudación y que los recursos provenientes de esos convenios le serían insuficientes para asumir los gastos de la gestión local.⁵⁸

Es difícil establecer cuál es el efecto de estos casos en las relaciones intergubernamentales, tal y como están previstas en el marco de la Constitución. Parecería que, de manera semejante a lo que ha observado Carrol (1982) para el caso de Estados Unidos, las leyes y demás disposiciones relativas a transferencias son el ámbito en el que el sistema federal es sometido a litigio con mayor frecuencia, a pesar de que es una materia en la cual los mecanismos de coordinación tiene cierta longevidad.⁵⁹ La persistencia de conflictos en un ámbito como ése revela así los límites del llamado “federalismo cooperativo”.

En fin, luego de una década de activismo jurisdiccional en los conflictos intergubernamentales, no se puede prever que desaparecerán las indeterminaciones asociadas con la distribución de competencias, el uso

⁵⁶ Su sentencia se publicó en el *DOF* del 24 de noviembre de 2000.

⁵⁷ Decreto que originó además las controversias constitucionales 7/2006, promovida por el municipio de Teapa, la 22/2006, del municipio de Balacán, y la 18/2007, del municipio de Jonuta, Tabasco.

⁵⁸ Sentencia publicada en el *DOF* del 5 de julio de 2001.

⁵⁹ Méndez (1997: 37) comenta cómo, desde la década de los cuarenta, se han movlizado instrumentos de coordinación intergubernamental en materia de transferencia de recursos.

extralimitado de funciones y, en consecuencia, los conflictos intergubernamentales. Lo que puede preverse es, en todo caso, que continuará la creciente intervención de la Corte en la interpretación de la Constitución sobre lo que corresponde a cada orden de gobierno y para fijar cuáles son los casos en los que los poderes públicos de los diferentes órdenes de gobierno invaden las competencias de otros.

OBSERVACIONES FINALES

Es posible destacar algunas observaciones de esta revisión. En primer lugar, en cuanto a la forma en que las reformas al artículo 73 de la Constitución han moldeado la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y, entonces, cómo han afectado las RIG. Contrariamente a la manera en que solía concebirse la evolución del sistema federal mexicano en la década de los ochenta, es decir, como un sistema en descentralización, la revisión de los artículos clave de ese sistema constitucional sugiere que las relaciones centro-periferia experimentan una evolución en la que convergen inercias de centralización y descentralización, pero en el que un importante número de reformas dan nuevas competencias al orden federal. Como se ha observado, el Constituyente, mediante esas reformas, así como el Legislativo ordinario del orden federal, han desempeñado un papel activo en la definición de la participación de esos tres órdenes de gobierno en ámbitos específicos, especialmente aquéllos emergentes o que son producto de una autonomización con respecto a otros campos de regulación. Tomando el de la protección ambiental, un ámbito derivado de la autonomización de la contaminación asociada al sector de salubridad, y el de la contaminación urbana, asociada a los asentamientos humanos, se ha visto que este sector emergente reproduce de cierta manera los esquemas de distribución de competencias que observan los sectores de los se ha autonomizado; es decir, el sector de la protección ambiental está organizado en un sistema de distribución de competencias que, aun presentado generalmente como un sistema concurrente, consiste más bien en uno híbrido que combina criterios centralizadores, herederos del esquema prevaleciente en el sector de salubridad, con criterios descentralizadores, derivados del sistema de competencias del sector de los asentamientos humanos.

En segundo término, en lo que concierne a las controversias gubernamentales revisadas, pueden destacarse varios puntos. Por una parte, con res-

pecto a la emergencia del Poder Judicial como el *locus* en el que se dirimen pugnas entre poderes y entre órdenes de gobierno. Ello no significa, desde luego, que las oficinas de los gobernadores de los estados o la Presidencia de la República dejen de ser el lugar más importante para el arreglo de ese tipo de desacuerdos ni que el arreglo extrajudicial haya dejado de ser la forma privilegiada para el ajuste de intereses divergentes entre órdenes de gobierno. Tampoco significa que no aparecerán más casos en los que los intereses de un orden de gobierno se impondrán a las pretensiones de otro. Lo que se observa, insistimos, es que la coordinación y los enfrentamientos intergubernamentales, prácticas inherentes a todo sistema federal, observan en el caso de México un cambio significativo dado que comienzan a ser, cada vez con mayor frecuencia, objeto de un tratamiento jurisdiccional. En este sentido, las RIG, cooperativas o conflictivas, son en forma creciente materia de aprehensión jurídica, sea por medio de la formalización de convenios intergubernamentales⁶⁰ o por vía de las controversias constitucionales.

Este capítulo abre asimismo la puerta a algunas reflexiones relacionadas con el Poder Judicial y con el sistema federal. Por un lado, con respecto a la creciente intervención de la Suprema Corte en la resolución de conflictos intergubernamentales y a la forma en que la intervención de la Corte afecta las relaciones intergubernamentales, vale la pena señalar que esta cada vez mayor procedimentalización no se limita a los desacuerdos entre poderes de los diferentes órdenes de gobierno, a propósito de sus respectivos ámbitos de competencia, sino que abarca otros ámbitos de intervención pública. Se trata, de hecho, de una tendencia visible en diversos países relacionada con una intervención creciente de los tribunales —no estrictamente del Poder Judicial— en el arbitraje de diferendos asociados a políticas públicas específicas.⁶¹ En el caso de México, esto se debe a las re-

⁶⁰ Varios estudios se han ocupado, con profundidad y lucidez, de los mecanismos contractuales de coordinación intergubernamental, ya sea a propósito del sistema nacional de coordinación fiscal (Arellano, 1996; Sempere y Sobarso, 1998), o bien de los llamados “convenios de coordinación” (Aguilar, 1996; Cabrero, 1998; Rodríguez, 1999), operados con diferentes nombres (convenios únicos de coordinación, convenios únicos de desarrollo, etc.). Al remitirse a estos estudios el lector debe, sin embargo, considerar que aunque se trata de ensayos relativamente exitosos de ejecución concertada de acciones intergubernamentales, como lo advierte Méndez (1997), estos mecanismos se desarrollaron en la mayor parte del siglo pasado sin regulación estricta y, en consecuencia, sin mucho orden.

⁶¹ Este fenómeno de crecimiento del número de controversias que, a propósito de la puesta en marcha de alguna política específica que se somete a tribunales, se ha con-

formas al Poder Judicial de los años 1994, 1995 y 1996, que fortalecieron las competencias de los tribunales federales y especialmente de la Suprema Corte (Ansolabehere, 2006). La renovación y un nuevo impulso a los procedimientos de control de la constitucionalidad, a saber, la “controversia constitucional” y el “juicio de inconstitucionalidad”, participan de esta forma en un proceso general de judicialización de la vida política. El término “judicialización” evoca aquí lo que corresponde a la expresión de la lengua inglesa *judicialization*: por un lado, la cada vez mayor relevancia de instituciones y actores judiciales y, por otro, la expansión del Poder Judicial (Tate y Vallinder, 1995; Ferejohn, 2002; Stone, 2002). La expresión alude, asimismo, al desarrollo de procedimientos de tipo judicial en foros no judiciales de toma de decisiones (Tate y Vallinder, 1995). Así pues, en el caso de México, el procedimiento de controversia constitucional se ha constituido en factor determinante en esta judicialización de las relaciones intergubernamentales.⁶²

Por el otro lado, aunque son varios los puntos que pueden destacarse en cuanto al contenido de las “controversias” mencionadas, vale la pena señalar al menos dos aspectos. Por una parte, la centralidad que, debido a la política fiscal mayoritariamente federal, ocupa este orden de gobierno en el resto de las políticas, aun en aquéllas consideradas como del ámbito municipal. Por otro, el municipalismo de la Suprema Corte, es decir, su preocupación por hacer observar el régimen municipal constitucional ante cualquier acto de autoridad, siempre y cuando no se trate del tema fiscal.

Hemos visto que el sistema federal no ha dejado de ser objeto de modificaciones desde la entrada en vigor del actual régimen constitucional, en 1917. Esta evolución se observa especialmente en los cambios hechos al sistema de distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y, entonces, al marco constitucional de las relaciones intergubernamentales. Como se ha visto, no se trata de una progresión de un federalismo centralizado a uno descentralizado, sino del concurso de impulsos centralizado-

vertido incluso en tema de interés para la investigación. Tal es el caso de la política ambiental (Wise y O’Leary, 1997) o el de conflictos asociados a la política y derechos sociales de tipo laboral en Francia (Soubiran-Paillet, 1999).

⁶² Una amplia bibliografía se ocupa de este fenómeno. Véase, por ejemplo, el número 65 de la revista *Law and Contemporary Problems*; el volumen 19 (números 2 y 3) de la revista *Politique et Sociétés*, sobre el tema de la “judicialización y el poder político”, así como los números 34, 42, 43, 44 y 45 de la revista *Droit et Société*. También puede consultarse Commaillé (2007).

res y descentralizadores. Son modificaciones del sistema federal que no podrían ser caracterizadas, al aproximarse a su bicentenario, por conducirse hacia uno u otro de esos dos extremos. En cambio, la ampliación de supuestos y sujetos legitimados para promover la “controversia constitucional”, que permite desde 1995 una aprehensión creciente y difícilmente reversible de los conflictos intergubernamentales por el derecho, es quizá el cambio más significativo en las relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano a inicios del siglo XXI. La judicialización de conflictos intergubernamentales podría en este sentido marcar la emergencia de un verdadero “nuevo federalismo mexicano”, uno que sea más el resultado de la exigencia de municipios y estados de hacer intervenir a la Suprema Corte para dirimir sus pugnas que de la implementación de programas gubernamentales presentados como portadores del nuevo federalismo, pero resueltamente ineficaces.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L.F., 1996. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes, en A. Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, pp. 109-152.
- Agranoff, R., 1997. Las relaciones y la gestión intergubernamentales, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza Universidad.
- Anderson, W., 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, The University of Minnesota Press.
- Ansolabehere, K., 2006. *La política desde la justicia*. México, Flacso/México-Fontamara.
- Arellano, R., 1996. Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México, en A. Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, pp. 203-224.
- Azuela de la Cueva, A., 1995. La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo, en Varios, *Pemex: ambiente y energía. Los retos del futuro*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 13-34. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/220/3.pdf>.
- Barragán Barragán, J., 1978. *Introducción al federalismo*. México, UNAM.
- Brañes, R., 2000. *Derecho ambiental mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. (coord.), 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Cardozo, M., 1998. Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993), en F. Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa.
- Carmona Lara, M.C., 1988. Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, *Alegatos* (10): 22-28.
- Carpizo, J., 1983. *Estudios constitucionales*. México, UNAM.
- Carroll, J.D., 1982. The new juridical federalism and the alienation of public policy and administration, *American Review of Public Administration* (16): 89-105.
- Commaille, J., 2007. *La fonction politique de la justice*. París, La Découverte.
- Cornu, G., 2003. *Vocabulaire juridique*. París, PUF.
- Durand, Ch., 1956. l'Etat fédéral, en G. Berger *et al.*, *Le fédéralisme*. París, PUF.
- Elazar, D., 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Ferejohn, J., 2002. Judicializing politics, politicizing law, *Law and Contemporary Problems* 65 (3): 41-68.
- González, J.J., e I. Montelongo, 1999. *Introducción al derecho ambiental mexicano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- González Oropeza, M., 1985. El sistema federal, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. México.
- González Oropeza, M., 1987. *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed. México, UNAM.
- González Oropeza, M., 1993. *Las controversias entre la Constitución y la política*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González Oropeza, M., 1998. La administración de justicia y el Estado de derecho en México, en M. Serrano y V. Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 90-116.
- Hernández Chávez, A., 1993. Federalismo y gobernabilidad en México, en M. Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, El Colegio de México, pp. 263-299.
- Lassalle, C., 1954. *Le fédéralisme dans la Loi Fondamentale de la République Fédérale Allemande*. París, PUF.
- Le Fur, L., 2000. *Etat Fédéral et confédération d'États, thèse pour le doctorat soutenue le 5 juin 1896*. París, Editions Panthéon-Assas.
- Madison, J., 1961. The Federalist N° 45, en J.F. Cooke (ed.), *The Federalist by Alexander Hamilton et al.* Hanover, Wesleyan University Press.
- Méndez Martínez, J.L., 1997. Estudio introductorio, en D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.
- Ortega Lomelin, R., 1988. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa.
- Poder Judicial de la Federación, 1933. Controversia constitucional entre la Federación y el estado de Oaxaca, Controversia núm. 2 de 1932, *Semanario Judicial*

- de la Federación, suplemento del mes de enero de 1933. México, Antigua Imprenta de Murguía, pp. 415-422.
- Rodríguez, V., 1999. *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Sempere, J., y Horacio Sobarzo (comps.), 1998. *Federalismo fiscal en México*. México, El Colegio de México.
- Serna, J.M., 2003. Federalismo y sistemas de distribución de competencias legislativas, en A.M. Hernández y D. Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Fariás*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Shepers, S., 1991. *Le droit fédéral en Europe*. Bruselas, Institut Européen d'Administration Publique-Bruylant.
- Soubiran-Paillet, F., 1999. *L'invention du syndicat. 1791-1884*, vol. 6, *Droit et société. Recherches et travaux*. Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- Stone, A., 2002. Judicialization and the construction of governance, en M. Shapiro y A. Stone, *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford, Oxford University Press.
- Tate, C.N., y T. Vallinder, 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York, New York University Press.
- Torres, B. (coord.), 1986. *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México.
- Watts, R., 1996. *Comparing Federal Systems in the 1991's*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, University of Kingston.
- Watts, R., 2001. Les modèles de partage fédéral des compétences, *Revue Internationale des Sciences Sociales* (167): 25-34.
- Wheare, K.C., 1956. *Federal Government*. Londres, Oxford University Press.
- Winkle III, J.W., 1983. Interjudicial relations, en R.H. Leach (ed.), *Intergovernmental Relations in the 1980s*. Durham, Universidad de Duke, pp. 45-56.
- Wise, Ch., y R. O'Leary, 1997. Intergovernmental relations and federalism in environmental management and policy: The role of the courts, *Public Administration Review* 57 (2): 150-159.
- Wright, D., 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica.

ANEXO

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 de la Constitución

Fecha de publicación en el <i>DOF</i>	Tipo de reforma*	Objeto principal de la reforma o adición	Fracción afectada por la reforma	Tipo de efecto de la reforma*
08/07/1921	L	La creación, organización y mantenimiento de escuelas, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos culturales, y fijar la competencia del Congreso para legislar en todo lo referente a dichas instituciones, sin menoscabo de la atribución de los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional.	XXVII	Establece concurrencia a centralizar parcialmente una competencia de los estados
20/08/1928	A	La facultad de aprobar magistrados de los tribunales del Distrito y territorios federales, propuestos por el Ejecutivo.	VI (4°)	<i>Statu quo</i> (no afecta competencias de los estados)
20/08/1928	A	Legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios federales, así como establecer que el gobierno del Distrito Federal corresponde al presidente de la República, por conducto del órgano que determine la ley, y que el gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, nombrados y bajo la dependencia directa del presidente.	VI (1°, 2° y 3°)	<i>Statu quo</i> (aunque establece gobernadores dependientes no afecta competencias de los estados existentes)
06/09/1929	L	A la competencia para legislar en materia de minería, comercio e instituciones de crédito y la de establecer el Banco de Emisión Único, se agrega la de legislar en materia del trabajo, y prevé que la aplicación de las leyes laborales corresponde a los estados, en sus jurisdicciones, excepto tratándose de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transportes de concesión federal, minería, hidrocarburos y zonas marítimas.	X	Centralización
27/04/1933	A	Agrega a la lista de ámbitos en los que la aplicación de leyes del trabajo no corresponde a los estados el de la industria textil.	X	Centralización

29/04/1933	A	Competencia para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que sustituya al presidente, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional.	XXVI	<i>Statu quo</i>
18/01/1934	L	Se agregan las materias de nacionalidad y condición jurídica de los extranjeros a otras facultades legislativas ya enunciadas en esta fracción (ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República).	XVI	Centralización (en apariencia)
18/01/1934	L	Legislar en materia de energía eléctrica y prevé que en el rendimiento de los impuestos sobre energía eléctrica participarán los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.	X	Centralización
13/12/1934	L	Facultad para establecer, organizar y sostener escuelas y demás institutos concernientes a la cultura y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, así como para legislar sobre la distribución entre la Federación, los estados y los municipios del ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes. Prevé que los títulos que se expidan surtirán sus efectos en toda la República.	XXV	Concurrencia (centralización)
15/12/1934	A	Fija la duración de los magistrados (seis años) y prevé la facultad del congreso para su remoción en caso de mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.	VI (4º), último párrafo	<i>Statu quo</i>
18/01/1935	L	Facultad para legislar en materia de industria cinematográfica.	X	Centralización
14/12/1940	L	A la previsión de diversas excepciones a la regla de que la aplicación de las del trabajo corresponde a los estados, agrega la industria eléctrica.	X	Centralización (en leyes cuanto a la aplicación)

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 de la Constitución (continúa)

Fecha de publicación en el <i>DOF</i>	Tipo de la reforma*	Objeto principal de la reforma o adición	Fracción afectada por la reforma	Tipo de efecto de la reforma**
14/12/1940	A	Reforma el segundo párrafo para establecer que el gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente, quien los nombrará y removerá libremente, y que los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para subsistir con sus recursos. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.	VI	Statu quo
24/10/1942	L	Establecer contribuciones sobre el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; las instituciones de crédito y sociedades de seguros; los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; contribuciones especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; y f) explotación forestal. Además prevé que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en ingresos por impuesto sobre energía eléctrica.	XXIX, XXX y IX	Centralización y devolución
18/11/1942	L	Legislar en toda la República sobre hidrocarburos.	X	Statu quo
10/02/1944	A	A la facultad ya existente para levantar, sostener, reglamentar la organización y el servicio del Ejército y la Marina, agrega las mismas facultades para el caso de la Fuerza Aérea.	XIV	Statu quo

21/04/1944	A	Concentra en el presidente la facultad de nombrar —con aprobación de la Cámara de Diputados— los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios. Establece además que los jueces de primera instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	VI (4°)	<i>Statu quo</i>
30/12/1946		Agrega que los empréstitos sólo podrán celebrarse para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, o con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.	VIII	<i>Statu quo</i>
29/12/1947	L	Legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.	X	Centralización
10/02/1949	T	Establecer contribuciones especiales sobre la producción y consumo de cerveza.	XXIX	Centralización (tributaria)
19/02/1951	A	A la disposición de que los jueces de primera instancia, menores y correccionales creados en el Distrito Federal y en los territorios, sean nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal agrega además jueces con cualquier otra denominación.	VI (4°)	<i>Statu quo</i>
13/01/1966	L	Legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.	XXV	Centralización
21/10/1966	L	Elimina la facultad para reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso.	XXIII	Centralización en cuanto a prisioneros
24/10/1967	L	Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.	XXIX (B)	Centralización (en apariencia)

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 de la Constitución (continúa)

Fecha de publicación en el DOF	Tipo de reforma*	Objeto principal de la reforma o adición	Fracción afectada por la reforma	Tipo de efecto de la reforma**
06/07/0971		Faculta al Consejo de Salubridad General para adoptar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.	XVI (4°)	Concentración
08/10/1974	A	Desaparecen las referencias a los territorios federales debido a que se erigieron en estados de la República antiguos territorios (Quintana Roo y Baja California Sur). Asimismo se establece que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México y que será nombrado por el presidente.	I, II, VI (4°)	Statu quo
06/02/1795	L	Legislar sobre energía nuclear.	X	Centralización
06/02/1976	L	Facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.	XXIX-C	Centralización
06/12/1977	L	Establece en el caso de la facultad legislativa en lo relativo al Distrito Federal las figuras de la iniciativa popular y el referéndum.	VI	Statu quo
17/11/1982	L	Legislar en materia de servicios de banca y crédito y establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.	X, XXIII	Centralización

28/12/1982	A	Agrega algunas precisiones en cuanto a la organización del poder judicial en el Distrito Federal, especialmente en cuanto a que los magistrados y jueces durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos.	VI	<i>Statu quo</i>
03/02/1983	L	Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, que tengan como fin la producción, y leyes sobre la inversión mexicana, la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y a generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos.	XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F	Centralización
10/08/1987	A	Crea y organiza una Asamblea como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal.	VI	<i>Statu quo</i>
10/08/1987	L	Establecer leyes para la concurrencia de gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.	XXIX-G	Centralización
10/08/1987	L	Para establecer leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo para dirimir controversias entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares.	XXIX-H	<i>Statu quo</i>
06/04/1990	A	Incorpora algunas especificaciones sobre la organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	VI	<i>Statu quo</i>
20/08/1993	L	Legislar sobre intermediación y servicios financieros.	X	Centralización
25/10/1993	L	Facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Se elimina la facultad relativa a tribunales de lo contencioso administrativo para el Distrito Federal.	VI, VIII y XXIX-H XXIII	Descentralización

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 de la Constitución (continúa)

Fecha de publicación en el DOF	Tipo de la reforma*	Objeto principal de la reforma o adición	Fracción afectada por la reforma	Tipo de efecto de la reforma**
31/12/1994	L	Legislar sobre la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública.	XXIII	Concurrencia (centralización)
03/07/1996	A	A lo relativo a la facultad para establecer delitos y faltas contra la Federación agrega que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.	XXI	Centralización (coordinación)
22/08/1996	L	Se deroga la fracción VI relativa al Distrito Federal. Ésta acompaña una profunda reforma de artículo 122 relativa a esa entidad.	VI	Descentralización
28/06/1999	L	Para expedir leyes que establezcan las bases para la coordinación de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de protección civil.	XXIX-I	Concurrencia (centralización)
28/06/1999	L	Legislar en materia de deporte, estableciendo bases de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios.	XXIX-J	Concurrencia (centralización)
30/07/1999	L	Expedir leyes sobre la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.	XXIV	Statu quo
21/09/2000	L	Legislar sobre vestigios o restos fósiles.	XXV	Centralización
29/09/2003	L	Legislar en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, estados, municipios y el Distrito Federal.	XXIX-K	Concurrencia (centralización)

05/04/2004	L	Legislar en materia de seguridad nacional.	XXIX-M	<i>Statu quo</i>
27/09/2004	L	Establecer leyes para la concurrencia de gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura.	XXIX-L	Concurrencia (centralización)
28/11/2005	A	Refiere que en las materias concurrentes previstas por la Constitución, las leyes federales establecerán los casos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.	XXI	Descentralización (coordinación)
08/12/2005	A	Se deroga la fracción IV relativa a los límites de los estados y se reforma el artículo 46 estableciéndose en él que los estados podrán, mediante convenios amistosos, solucionar sus conflictos de límites territoriales, a partir de entonces sin intervención del Senado, como era previsto.	IV	Descentralización
07/04/2006	L	A la facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo se agrega la de legislar en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.	XXIX-D	Centralización
04/12/2006	L	Para expedir leyes que instituyan tribunales contenciosos-administrativos que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.	XXIX-H	<i>Statu quo</i>
20/07/2007	L	Para legislar en materia de sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.	X	Centralización
02/08/2007	L	Por esta reforma se sustituye al Departamento de Sa ubridad por la Secretaría de Salud como entidad encargada de dictar medidas preventivas en caso de epidemias.	XVI-2A	<i>Statu quo</i>
15/08/2007	L	Legislar en materia de sociedades cooperativas, leyes que deberán establecer la concurrencia de Federación, estados, municipios y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.	XXIX-N	Concurrencia (centralización)

Cuadro 1. Reformas al artículo 73 de la Constitución (concluye)

<i>Fecha de publicación en el DOF</i>	<i>Tipo de reforma*</i>	<i>Objeto principal de la reforma o adición</i>	<i>Fracción afectada por la reforma</i>	<i>Tipo de efecto de la reforma**</i>
07/05/2008	L	Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental para regular la cuenta pública y la presentación homogénea de información financiera, patrimonial, de ingresos y egresos para Federación, estados, municipios, Distrito Federal y sus delegaciones.	XXVIII	Statu quo
18/06/2008	L	Para legislar en materia de delincuencia organizada y en materia de delitos contra la Federación, y para expedir leyes de coordinación entre Federación, estados, el Distrito Federal y municipios, así como para establecer instituciones de seguridad pública en materia federal.	XXI y XXIII	Statu quo

* Legislativa (L), administrativa (A), tributaria (T).

** En función de la distribución de competencias prevista por el artículo 124 de la Constitución.

13
SISTEMA FEDERAL
Y AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES:
AVANCES Y RETROCESOS

*Laura Flamand**

CONTENIDO

Introducción	496
Sistemas federales: definición, beneficios y riesgos	499
Federalismo y sistema federal, 499; Beneficios y riesgos, 501	
Sistema federal y gobiernos estatales	502
Instituciones formales, 503; Prácticas políticas, 505; Ingreso y gasto de los gobiernos estatales, 509; Diseño y ejecución de políticas públicas, 513	
Reflexiones finales	517
Referencias	518

* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <lfamand@colmex.mx>.

En la elaboración de este capítulo, la autora agradece el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CB-2007-01-84566), los provocativos comentarios de José Luis Méndez, Juan Olmeda y Vicente Ugalde, así como la colaboración muy profesional de Jenny Izbeth Flores. Desde luego, la autora es responsable de cualquier error u omisión presente en el capítulo.

INTRODUCCIÓN

Hay por lo menos dos motivaciones centrales para estudiar sistemas federales: su importancia como institución para superar los obstáculos que enfrentan los procesos de integración nacional y su utilidad como mecanismo de coordinación para que los gobiernos central y regionales diseñen y ejecuten políticas públicas efectivas en sociedades complejas y heterogéneas. Además, alrededor del mundo, diversos estudios han revelado que la presencia de sistemas federales tiene efectos importantes sobre el sistema político, la ejecución de políticas públicas y, en consecuencia, sobre la calidad de vida.

En cuanto al sistema político, por ejemplo, los arreglos federales interactúan con factores sistémicos (como el tipo de régimen o el sistema de partidos) que, en la práctica, determinan el equilibrio de poderes entre los distintos órdenes de gobierno (es decir, el grado de centralización de la Federación). También, desde luego, la causalidad puede operar en sentido inverso: los sistemas federales pueden contribuir a la fragmentación de los partidos políticos o a que los recursos para la competencia y la movilización políticas se desplacen de la arena nacional a la subnacional (Filippov, 2005; Filippov, Ordeshook y Shvetsova, 2004; Gibson, 2004; Treisman, 2007).

Con respecto a la ejecución de políticas públicas, los sistemas federales permiten, por ejemplo, que cada gobierno subnacional ofrezca paquetes diferenciados de bienes y servicios públicos capaces de responder de manera más efectiva a las necesidades locales en sociedades heterogéneas (Oates, 1972; Weingast, 1995). Los sistemas federales permiten aprovechar las economías de escala para la provisión de bienes o servicios específicos, pues la prestación se otorga al orden de gobierno que los provea de manera más efectiva y eficiente (principio de subsidiaridad). Desde luego, la participación de diferentes entidades en la provisión de bienes y servicios involucra desafíos en cuanto a la coordinación necesaria para optimizar los recursos y aprovechar las sinergias entre las actividades de cada una.

En las últimas dos décadas, como se resume en el cuadro 13.1, es muy notorio que en América Latina los sistemas federales preexistentes, como Argentina, Brasil y México, se han revitalizado, países unitarios han transitado de manera formal al régimen federal (Colombia y Venezuela) y otros, aunque unitarios como Bolivia, viven un activismo muy pronunciado entre sus regiones (Díaz Cayeros, 2006a; Eaton, 2004; Gibson, 2004). En este capítulo, la atención se centra en el caso mexicano, aunque se refiere a las

Cuadro 13.1. Procesos de descentralización en países de América Latina durante los años noventa

<i>País</i>	<i>Descentralización política</i>	<i>Descentralización funcional</i>	<i>Descentralización fiscal</i>
<i>Federales (o multinivel)</i>			
Argentina	País federal que revierte a su clase	Educación secundaria y salud se transfieren a las provincias	Ajustes menores en el sistema de transferencias federales
Brasil	País federal que revierte a su clase con nuevas garantías constitucionales para los municipios	Ninguna redistribución explícita de funciones	Incremento en transferencias federales para los municipios
Colombia	Introduce elecciones para gobernadores y alcaldes	Educación primaria y salud se transfieren a las provincias	Incremento en las transferencias etiquetadas para servicios sociales en las provincias, transferencias federales no condicionadas a los municipios
Venezuela	Introduce elección de gobernadores y elección directa de alcaldes	Descentralización opcional de infraestructura y servicios sociales a los estados	Fondos adicionales para apoyar la descentralización funcional
México	Reconoce victorias de la oposición en estados y municipios	Transfiere educación y salud a los estados; suministro de agua, pavimentación y seguridad pública a los municipios	Incrementa las transferencias etiquetadas para gasto social en los estados
<i>Unitarios (o de un nivel)</i>			
Chile	Retorna a alcaldes electos en municipios pequeños, introduce elección de alcaldes en ciudades	Transfiere educación y salud primaria a los municipios	Incrementa las transferencias etiquetadas para gasto social en los municipios
Bolivia	Introduce elección de alcaldes	Transfiere escuelas primarias y clínicas (sólo recursos materiales) a los municipios	Incrementa las transferencias federales no condicionadas a los municipios
Guatemala	Retorna a alcaldes electos	Ninguna redistribución explícita de funciones	Incrementan los fondos destinados a transferencias federales

Fuente: Burki, Perry y Dillingner, 1999 [Trad. de la autora].

experiencias de otros países de América Latina cuando el contraste resulta útil para contextualizar la experiencia mexicana.

Durante el largo periodo de dominio del PRI, el sistema federal en México operaba en buena medida como un monolito. Varios autores han subrayado que aunque México ha preservado una constitución federal durante la mayor parte de su historia contemporánea, en la práctica su expresión particular de federalismo era excesivamente centralizada y en el mejor de los casos muy débil (Domínguez, 1999; Haber *et al.*, 2008). Bajo el dominio de un solo partido, los gobiernos estatales parecían funcionar como meras divisiones administrativas y, en general, solían atender de manera puntual las instrucciones federales (Rodríguez, 1997).

Después de la victoria del primer gobernador de oposición al PRI en 1989, sin embargo, el arreglo federal mexicano se ha revitalizado y los patentes desequilibrios entre el centro y la periferia han comenzado a ajustarse con tendencias descentralizadoras. Los gobiernos subnacionales se han vuelto mucho más activos en su relación con las ramas Ejecutiva, y Judicial del gobierno federal, y más influyentes en la estructura del sistema federal (Flamand, 2004: caps. 3, 4 y 5). En algunos estados, por ejemplo, la descentralización de los servicios de salud y de educación ha permitido que los gobiernos locales introduzcan contenidos regionales en los programas educativos y desarrollen proyectos innovadores focalizados en las necesidades de las comunidades locales (Cabrero *et al.*, 1998).¹ Los abundantes recursos adicionales que se transfieren a los estados desde 1998 permiten anticipar, además, más activismo estatal y municipal en los próximos años.

El objetivo central de este capítulo es revelar y analizar la descentralización del sistema federal mexicano en los últimos 20 años en temas concretos, es decir, en las maneras como los gobiernos estatales han adquirido un papel cada vez más activo e influyente en las dimensiones política, fiscal y de política pública del arreglo federal. En contraste, el capítulo también revela que la descentralización no necesariamente se ha traducido en más autonomía para los gobiernos estatales: en algunos casos por el diseño federal de la descentralización (v.g., el incremento de las transferencias federales a los estados a partir de fondos condicionados), en otros porque los gobiernos estatales no siempre disponen de los recursos humanos, materia-

Los países de América Latina se unen a la tendencia internacional respecto al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. A partir de una muestra de 80 países entre 1960 y 1995, Henderson (2000) muestra un claro incremento en la influencia de los gobiernos locales en tres áreas: educación primaria, infraestructura y seguridad pública.

les o financieros para proveer los servicios descentralizados de manera efectiva. En consecuencia, para algunos estados, la provisión de estos servicios representa un yugo financiero y administrativo más que un espacio de autonomía donde los gobiernos diseñen y ejecuten políticas diferenciadas en sintonía con las necesidades locales.

El capítulo se organiza en dos grandes apartados. En el primero se presenta el marco analítico que sustenta el análisis, se define el término “sistema federal” y se hacen explícitas sus características distintivas, así como los beneficios y riesgos asociados con este tipo de organización política. En el segundo apartado se analiza el sistema federal mexicano y su descentralización en tres aspectos: instituciones políticas formales y “prácticas” políticas, ingreso y gasto público, y diseño y ejecución de políticas públicas.

Considerando que el federalismo es un tema transversal y puede estudiarse desde diferentes perspectivas, incluso si se limita a las instituciones formales, en este trabajo se rescatan únicamente los temas que en conjunto reflejan con más claridad los avances y retrocesos en términos de descentralización del sistema federal y de la autonomía de los gobiernos estatales.²

SISTEMAS FEDERALES: DEFINICIÓN, BENEFICIOS Y RIESGOS

Antes de analizar con detalle el sistema federal mexicano es pertinente definir los términos “federalismo” y “sistema político federal”, así como señalar los beneficios y los riesgos que estudios académicos en México y alrededor del mundo han asociado con el establecimiento y la operación de sistemas federales.

Federalismo y sistema federal

De acuerdo con Gibson (2004), dos concepciones sobre federalismo han dominado la literatura: “federalismo como descentralización” y “federalismo como alianza”. En la primera, “federalismo” se entiende como un conjunto

² Diversos estudios documentan y analizan estas tendencias descentralizadoras, entre otros, Beer (2003), De Remes (2006), Díaz Cayeros (2006a y 2006b), Flamand (2004, 2006 y 2008b) y Ríos Cazares (en prensa).

de prácticas con las cuales las actividades políticas y económicas se distribuyen espacialmente en un territorio nacional, es decir, el término es un sinónimo de descentralización más que una referencia a un orden político o constitucional específico (Gibson, 2004: 4-5). La segunda concepción respeta el significado del latín *foedus* (liga, pacto o alianza) y se refiere a una amplia variedad de organizaciones políticas que se caracterizan por la combinación de los principios de unidad y autonomía interna (Gibson, 2004: 5).

En esta segunda concepción, los elementos esenciales de un sistema político federal incluyen un gobierno de la Federación y gobiernos de las unidades constituyentes, en donde ambos niveles rigen de manera conjunta el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene autoridad, dentro de su esfera de competencia, para tomar decisiones de manera independiente del otro (Filippov, 2005; Riker 1964 y 1987).³ Esta noción, desde luego, permite incluir un amplio conjunto de diseños institucionales que pueden ubicarse en un *continuum*, dependiendo del grado de independencia que un nivel de gobierno (en especial el subnacional) tiene del otro o de lo que también puede denominarse el grado de centralización del sistema federal. Algunos ejemplos específicos de estos diversos diseños son la federación de Estados Unidos y el arreglo confederado de la Unión Europea.⁴

En la práctica, desde luego, los sistemas federales varían de manera muy considerable en cuanto a la heterogeneidad social; en la forma y el alcance de la distribución de potestades legislativas, fiscales y administrativas; en la forma y los procesos de las instituciones representativas federales; en el papel de las cortes como árbitros constitucionales; en el carácter de las relaciones intergubernamentales, y en el proceso de reforma constitucional (Watts, 1998).

³ Otra referencia obligada es la muy puntual propuesta de Daniel Elazar (1987). El término sistema político federal se refiere al conjunto de organizaciones políticas que se caracterizan por su combinación de gobierno compartido y autogobierno, entre ellas se encuentran uniones, uniones constitucionales descentralizadas, federaciones, confederaciones, estados asociados, condominios, ligas y otras autoridades funcionales.

⁴ En general, en la literatura académica anglosajona sobre federalismo, gobiernos subnacionales y descentralización se utiliza el término nivel (*level*) para referirse a las unidades que conforman un sistema político federal, sin embargo, en el caso mexicano, la práctica académica y administrativa ha tendido a favorecer el término orden o instancia en el sentido de la cooperación y la negociación entre gobiernos asociada a un contrato federal. Véase, por ejemplo, Méndez, 1997, nota 47.

⁵ Watts (1996) presenta una estupenda revisión de los diversos tipos de sistemas políticos federales que se mencionan en el cuerpo del texto de este capítulo, tanto en términos conceptuales como con ejemplos concretos.

En este capítulo caracterizamos dos de las dimensiones más significativas del sistema federal mexicano como punto de partida para analizar los procesos de descentralización que se han observado durante los últimos 20 años: la distribución de potestades legislativas, fiscales y administrativas, y el carácter de las relaciones intergubernamentales. Como se ilustrará a lo largo del capítulo, y en coincidencia con la teoría de Riker (1964), un factor que parece explicar la descentralización del sistema federal mexicano es el surgimiento y la consolidación de la competencia electoral municipal, estatal y federal (Fland, 2004).

Beneficios y riesgos

Con frecuencia los promotores de los sistemas federales o de los procesos de descentralización argumentan que éstos se traducen de manera casi natural en la provisión eficiente de bienes y servicios públicos (Liebout, 1956), y en arreglos democráticos más eficaces (Eckstein, 1966; Mill, 1962; De Tocqueville, 1957).

De hecho, los sistemas federales son capaces de promover la competencia entre los diferentes órdenes de gobierno para lograr una asignación eficiente de recursos y servicios, y además pueden responder a las preferencias locales en sociedades heterogéneas de manera más efectiva que los sistemas unitarios (Liebout, 1956; Weingast, 1995). Sin embargo, también se ha observado que, en ciertas arenas de política, la competencia se convierte en una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*), por ejemplo, cuando las unidades subnacionales compiten por atraer inversiones productivas tienden a relajar los estándares ambientales arriesgando el entorno y la calidad de vida de la población (Vogel, 1995).

En cuanto a la relación entre sistema federal y democracia, se argumenta que los gobiernos locales se encuentran más cerca de los ciudadanos que el central y tienden, por tanto, a tener más información sobre las preferencias locales y a ser más eficaces en la acción gubernamental. Se ha observado, no obstante, que en los sistemas federales, o en los procesos de descentralización, pueden exacerbarse los caciquismos locales o surgir enclaves autoritarios (Snyder, 2001).⁶

⁶ Para una rica y provocativa revisión de los autores clásicos que argumentan a favor y en contra de la relación positiva entre descentralización y democracia, véase Gil Villegas, 1986.

En la práctica, un sistema político federal limita al gobierno central y concede a los gobiernos locales autonomía, poder de veto e iniciativa en la ejecución de políticas públicas. Las ventajas más sobresalientes de este sistema son que resuelve problemas de unificación nacional e integración (v.g., en la India o en Sudáfrica), equilibra la representación poblacional con la territorial (v.g., el senado federal en Estados Unidos) y promueve la creación de laboratorios de innovación subnacionales. Las desventajas más evidentes son que restringe la implementación de reformas estructurales, las asambleas legislativas nacionales pueden convertirse en rehenes de los intereses provinciales, como ha ocurrido en Brasil, y la distribución de funciones gubernamentales entre órdenes de gobierno suele ser confusa, pues las condiciones económicas, políticas y sociales obligan a que se ajuste de manera iterativa y frecuente (Gibson, 2004).

SISTEMA FEDERAL Y GOBIERNOS ESTATALES

El sistema federal mexicano tiene una rica tradición y el equilibrio de poder entre el gobierno federal y los subnacionales (*i.e.*, el grado de centralización del sistema) varió considerablemente durante los siglos *xix* y *xx* (Carmagnani, 1993). En ciertos momentos, los estados han tenido poder de decisión sobre esferas de política cruciales para el bienestar social, como la política laboral antes de 1929, y en otros, como entre 1930 y 1960, la Federación ha predominado (Hernández Chávez, 1993). Aunque el gobierno federal nunca ha ejercido su autoridad sin límites, tanto por la legislación, que otorga a estados y municipios competencias importantes para su autogobierno, como por el desfase entre las elecciones para gobernadores y para presidente, durante la mayor parte del siglo *xx* el actor dominante en las relaciones centro-periferia en México fue el gobierno federal.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la figura del Ejecutivo federal se fortaleció a costa del Legislativo, el Judicial y los gobiernos estatales. La Federación centralizó competencias económicas y sociales con el propósito de romper las bases de poder de los gobernadores que, además, no parecían tener la capacidad para reactivar las economías estatales después del periodo revolucionario (Hernández Chávez, 1993). Desde los años cuarenta y hasta principios de los ochenta, el sistema federal en México vivió en tensión: entre borrar las competencias políticas de los estados y convertirlos en unidades administrativas, y los esfuerzos estatales

para reivindicar su soberanía (Hernández Chávez, 1993). En buena medida, sin embargo, durante la hegemonía del PRI los gobernadores y los presidentes municipales operaban respectivamente como agentes del gobierno federal o estatal en su territorio. Aunque este dominio no era absoluto, los funcionarios subnacionales priistas tendían a ceder ante los deseos de su superior jerárquico dentro del partido (ya fuera el gobernador o el presidente) para promover sus carreras políticas y, de hecho, evitar que se les removiera del gobierno estatal⁷ o municipal (Domínguez, 1999; Ward y Rodríguez, 1999).

Instituciones formales

México es una república federal con 32 entidades subnacionales (31 estados y el Distrito Federal). Tanto el gobierno federal como los estatales tienen todas las características de un régimen presidencial: el titular del Ejecutivo y los miembros del Legislativo se eligen en procesos independientes, por lo que cuentan con autoridad y legitimidad propias; el periodo de cada uno de estos poderes se define constitucionalmente y ninguno puede modificar el del otro; el gabinete de gobierno depende directamente del titular del poder Ejecutivo y el poder Legislativo es unicameral en los estados y bicameral en la Federación (Shugart y Carey, 1992; Ríos Cazares, en prensa).

De acuerdo con la Constitución federal, los estados conservan todas las facultades que no se delegan de manera expresa al gobierno federal (art. 124) y, como se describe a continuación, tienen autoridad para definir aspectos cruciales de sus instituciones de autogobierno y sus relaciones con los ayuntamientos en las constituciones estatales (arts. 116 y 117).

⁷ La constitución mexicana establece que el Senado, no el Ejecutivo federal, tiene la potestad para remover al gobernador de un estado (*desaparición de poderes*) y de seleccionar a un gobernador interino de una lista de tres candidatos propuestos por el presidente. El Senado utilizó esta provisión en muy raras ocasiones durante la hegemonía del PRI, ya que un gobernador en funciones o electo invariablemente aceptaba “renunciar” o pedir una licencia al congreso local si el presidente se lo solicitaba. En la práctica, éste era uno de los poderes “metaconstitucionales” con que contaban los presidentes mexicanos, que surgía, desde luego, de la dominación casi total del PRI sobre los órganos legislativos. Este dominio se sustenta en el liderazgo presidencial sobre un PRI disciplinado y, por tanto, en el control sobre el Congreso federal (Garrido, 1989: 422-424). Para detalles adicionales sobre el patrón de remociones de gobernadores entre 1915 y 2000, en total 49, véase Flamand, 2004: 196-198.

En todos los estados, los gobernadores (y en el Distrito Federal, el jefe de gobierno) se eligen por el sistema de pluralidad por un periodo de seis años. La Constitución federal establece que las legislaturas estatales se conformarán con un sistema electoral mixto (art. 116); sin embargo, el número de escaños que se distribuyen por representación proporcional varía de acuerdo con la legislación local: desde Jalisco, que distribuye la mitad de sus escaños por este principio, hasta Baja California Sur con 24% (Ríos Cazares, en prensa). Aunque la Constitución federal no indica la duración del encargo de los diputados estatales, como en el caso del Congreso federal, en todos los estados es de tres años. Además, la Constitución federal prohíbe la reelección de gobernadores, legisladores estatales o presidentes municipales para el periodo inmediato siguiente (arts. 115 y 116).

Durante los últimos 25 años, el fundamento legal de las instituciones estatales que describimos en los párrafos previos se ha mantenido estático; sin embargo, tres reformas constitucionales transformaron de manera fundamental las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales. Dos de ellas se relacionan con los ayuntamientos. En 1983, la reforma al artículo 115 otorgó a los gobiernos municipales potestades tributarias, de prestación de servicios públicos y de planeación urbana que desde entonces les permiten, por lo menos en la letra, responder a las necesidades de sus comunidades locales. En 1999, otra reforma al mismo artículo constituyó a los ayuntamientos como gobiernos de pleno derecho con facultades exclusivas. La tercera reforma constitucional se refiere a la resolución de disputas entre órdenes de gobierno: en 1994, la reforma al artículo 105 constitucional y la promulgación de la ley reglamentaria respectiva convirtieron a la Suprema Corte en árbitro de última instancia en disputas entre los órdenes de gobierno, por medio del recurso de la controversia constitucional. A este respecto, y como evidencia del efecto descentralizador de la competencia partidista sobre la operación del sistema federal, durante el periodo 1995-2000, justo después de la reforma, los ayuntamientos que defendieron de manera formal sus esferas de competencia frente a presuntas invasiones de su gobierno estatal (i.e., los que presentaron controversias constitucionales con más frecuencia) tendieron a ser aquellos surgidos de elecciones muy competitivas y de partidos políticos en oposición al del gobernador (Flamand, 2004: cap. 4).

Además de las reformas legales, como muestra del despertar del sistema federal mexicano, los gobiernos estatales y municipales han aprovechado espacios de autonomía e influencia que la legislación ya les otorgaba.

Por ejemplo, las legislaturas estatales utilizan con mucha más frecuencia la prerrogativa de presentar iniciativas de ley federal ante el Congreso (en 2003 presentaron siete veces más que en 1997), aunque un número muy limitado de éstas se ha convertido en ley (Flamand, 2004: cap. 3).

En cuanto a la distribución de competencias en el sistema federal mexicano, tanto en la capacidad regulatoria como en la provisión de servicios, los gobiernos federal y municipales preservan facultades exclusivas (véase el cuadro 13.2). El federal, entre otras, en defensa y políticas exterior y monetaria, mientras que el municipal se ocupa de los servicios urbanos básicos en calles, parques, mercados, panteones y rastros. Como muestra el cuadro 13.2, los gobiernos estatales cuentan con escasas facultades exclusivas y, en general, se ven obligados a coordinarse con los otros órdenes de gobierno tanto en la regulación como en la provisión de servicios tan diversos como educación y gestión de residuos sólidos.

Sin embargo, como en otros sistemas federales, en México la distribución formal de competencias entre los gobiernos nacional y subnacionales suele crear confusión en la práctica y demanda coordinación en áreas donde las competencias se traslapan. En el cuadro 13.2 se esquematiza la revisión de la legislación y de estudios académicos sobre las distribución de competencias en el sistema federal mexicano. El ejercicio revela que en áreas cruciales para la calidad de vida (medio ambiente, planeación urbana, políticas sociales y seguridad pública, entre otras) los tres órdenes de gobierno participan tanto en la regulación como en la provisión de servicios. Con frecuencia, las fronteras entre las competencias legales de cada orden en estas áreas de política son difusas y las políticas de descentralización han acentuado estos traslapes, en consecuencia, cada vez es más claro que el diseño y la ejecución de políticas públicas efectivas requieren instancias o mecanismos de coordinación intergubernamental formales e informales que posibiliten la cooperación entre los tres órdenes (Cabrero, 2007; Martínez y Flamand, 2008; Méndez, 1997).

Prácticas políticas

Durante la era de la hegemonía priista, las elecciones en México no eran competitivas y, en la práctica, el presidente de la República, por conducto de su partido, conducía el proceso político. A partir de los años setenta y durante el decenio de los ochenta, las elecciones nacionales y subnacionales se convirtieron de manera progresiva en procesos muy competitivos,

Cuadro 13.2. Distribución de competencias.
Gobiernos federal, estatal y municipal en México (2008)

<i>Área de política</i>	<i>Poderes regulatorios</i>	<i>Provisión de servicios</i>
Defensa	F	F
Política exterior	F	F
Políticas de migración	F	F
Comercio internacional	F	F
Regulación del comercio	F	n.a.
Política monetaria	F	F
Justicia	F, E	F, E
Educación	F	F, E, M
Salud	F	F, E, M
Seguridad pública	F, E, M	F, E, M
Política de medio ambiente ¹	F, E, M	F, E, M
Planeación urbana ²	F, E, M	F, E, M
Políticas sociales	F, E, M	F, E, M
Política de vivienda	F, E, M	F, E, M
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	F, E ³	E, M
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	F, E, M	M
Calles, parques y jardines y su equipamiento	M	M
Mercados, centrales de abasto, panteones y rastros	M	M
Alumbrado público	M	M
Transporte público	E, M ⁴	M

Notas: F: federación; E: gobierno estatal; M: gobierno municipal, y n.a.: no aplica.

¹ Incluye regulación y control ecológico, protección y conservación del ambiente, y restauración del equilibrio ecológico.

² Incluye ordenamiento territorial (creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; autorización, control y vigilancia del uso del suelo; intervención en la regularización de la tenencia de la tierra, y otorgamiento de licencias y permisos para construcciones)

³ Algunos estados cuentan con leyes en materia de agua: Aguascalientes, Guerrero, Sinaloa (único estado con una ley específicamente para regular el agua potable y alcantarillado, Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa), Tamaulipas y Tlaxcala.

⁴ Algunas entidades cuentan con leyes en materia de transporte público: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro (único estado con una ley específicamente para el transporte público, Ley de Transporte Público de Querétaro), Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: elaborado por la autora con datos de CPLUM (2008), Matute (2007), Soria (2004), Tommasi (2002), y leyes federales de México vigentes al año 2008 (DOF, 1984, 1988, 1993, 2004, 2006).

aunque desde luego se observó variación en espacio, tiempo y velocidad. A pesar de la creciente competencia electoral, cuando un candidato obtenía la nominación del PRI, era seguro que el partido (de hecho, el presidente) le entregaría la victoria electoral.

En 1989, la elección de Ernesto Ruffo (del PAN) en Baja California fue la primera demostración contundente de que en el ámbito estatal las elecciones podían resultar en la derrota del PRI. Ante la incredulidad de los militantes priistas, el primer gobernador de oposición asumió su cargo y recibió un trato relativamente justo de parte del gobierno del presidente Salinas, quien necesitaba el apoyo del partido del gobernador Ruffo para reformar la constitución y, de este modo, implementar sus reformas estructurales.

Sin duda, la victoria de Ruffo energizó a los partidos opositores, al PRI y a los ciudadanos en general; de esta manera, la competencia partidista siguió creciendo: a la elección de Ruffo siguieron triunfos de la oposición en Guanajuato (PAN, 1991) y más tarde en Chihuahua (PAN, 1992). En un proceso de continuo aprendizaje para los ciudadanos y los políticos, los efectos de gobiernos estatales encabezados por la oposición, por un lado, y de la competencia partidista, por otro, se retroalimentaron mutuamente y contribuyeron a la descentralización del sistema federal al otorgar a los actores subnacionales papeles prominentes en las decisiones nacionales. En un ambiente donde la competencia electoral es omnipresente, los gobiernos de oposición son una posibilidad permanente: en el año 2000, 12 gobernadores de un total de 32 habían surgido de las filas de la oposición y en todo el país (incluso en los bastiones del PRI o del PAN) ningún candidato podía estar seguro de triunfar en una elección para gobernador.

Aunque persiste la prohibición de la reelección consecutiva, los políticos electos saben que su carrera política futura ya no depende totalmente de sus partidos, pues ninguna organización partidista domina de manera absoluta las elecciones y los procesos de nominación de candidatos se han descentralizado en términos relativos, incluso, y de manera sobresaliente, en el PRI.⁸

En resumen, con la democratización y sobre todo después de la elección del presidente Vicente Fox (PAN) en el año 2000, la política de las relaciones intergubernamentales en México se ha transformado considerable-

⁸ Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), ante el creciente número de derrotas en las elecciones para gobernador, el PRI comenzó a transitar de un modelo centralizado de nominación de candidatos a las gubernaturas, donde el presidente de la República era el actor dominante, a uno de primarias abiertas donde los actores cruciales tienden a ser los militantes subnacionales (Poiré, 2002).

mente: los gobiernos estatales tienen cada vez más influencia y acceso a la toma de decisiones nacionales. Los gobernadores de los partidos políticos de oposición al del presidente tienden a ser los más activos y exigentes en sus negociaciones con el gobierno federal (Flamand, 2004) y también los más proclives a adoptar una postura independiente de la del liderazgo nacional de su respectivo partido (Langston, 2006).

Sin embargo, el PRI sigue siendo el actor dominante en el sistema federal mexicano. Como muestra, basta señalar que este partido controla más de la mitad de las gubernaturas (18 de 32). De hecho, algunos estudios han atribuido la supervivencia del PRI, después de perder las elecciones presidenciales de los años 2000 y 2006, a su destacada actuación en las elecciones federales de 2003 y a su dominio en el orden estatal. El PRI, incluso, ha recuperado las gubernaturas de estados como Nuevo León o Yucatán (que controlaba el partido de centro derecha PAN) y de Nayarit (que gobernaba una coalición PAN-PRD).

En el ámbito político, sin embargo, los gobernadores no tienen todavía tanta influencia sobre la selección de los candidatos a diputado o senador para el congreso federal y, por tanto, los legisladores federales tienden a responder más a intereses partidistas que a regionales (Díaz-Cayeros, 2006b), aunque las interacciones entre cada gobernador y los legisladores federales de su estado se han vuelto mucho más frecuentes (García Medina, 2006).

Como los canales de influencia formal sobre el diseño y ejecución de políticas públicas federales (el Senado, el recurso de controversia institucional, las iniciativas de ley federal de las legislaturas estatales) han resultado inefectivos o lentos para los gobiernos estatales, los gobernadores han dirigido su atención a mecanismos informales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Desde 2002, la conferencia reúne a los gobernadores en funciones de todos los partidos políticos y como actor colectivo ha protegido a los gobiernos estatales de intervenciones federales que atentaban contra la esfera de competencia estatal, lo que ha fortalecido su posición negociadora frente a funcionarios federales, con éxito considerable en el ámbito fiscal.

En un estudio sobre el origen y operación de la conferencia, Flamand (2008a) sugiere dos conclusiones relevantes para el análisis de la descentralización del sistema federal mexicano, en términos del papel cada vez más activo e influyente de los actores subnacionales. Primero, desde mediados de los años noventa, los estados y municipios crearon, por primera vez, asociaciones para promover sus intereses “uno a uno” con el gobierno federal, revelando un marcado interés por participar activa y abiertamente en el diseño de políticas públicas a nivel federal. Es muy significativo que estas asociacio-

nes surgieran al mismo tiempo que las arenas electorales subnacionales se tomaron competitivas: la primera asociación de municipios apareció en 1994 y la primera de gobernadores, en 1999. Segundo, los gobernadores de oposición al partido del presidente han sido los más activos en promover la creación de estas asociaciones, en participar en sus reuniones, y en encabezar sus comisiones permanentes. Este patrón parece indicar que los gobernadores de oposición valoran más a la Conago, como mecanismo para comunicarse y negociar con el gobierno federal, que los copartidarios del presidente.

Ingreso y gasto de los gobiernos estatales

En gran medida, el equilibrio de poder entre los gobiernos nacional y subnacionales en un sistema federal depende de la distribución de recursos fiscales, es decir, de las reglas formales e informales que determinan la asignación de las competencias tributarias y el ejercicio del gasto (Rodden, 2006).

En términos fiscales, el sistema federal mexicano todavía es muy centralizado y puede definirse por tres características que detallaremos en esta sección: a) en cuanto al ingreso, los gobiernos estatales son muy dependientes de las transferencias federales (en promedio, aproximadamente 88% del ingreso total de un estado en 2005); b) en cuanto al gasto, un estado promedio determina el destino final de solamente 40% de las transferencias que recibe, y c) la recaudación de los gobiernos estatales y municipales ha tendido a decrecer, lo cual puede atribuirse a que la descentralización del gasto y el sistema de transferencias no suelen considerar criterios de eficiencia recaudatoria.

Entre 1996 y 2005, los ingresos de los gobiernos estatales se duplicaron en términos reales; no obstante, los estados dependen en una proporción muy alta de las transferencias federales condicionadas⁹ y no condicionadas.¹⁰

⁹ Las “transferencias condicionadas” (desde 1998, “aportaciones”) son el vehículo que el gobierno federal emplea para responder a asuntos que considera cruciales en el ámbito subnacional. En México, estos fondos se asignan a los gobiernos estatales sobre todo para gastos relacionados con educación, salud y programas de alivio a la pobreza. Estos recursos condicionados no solamente se dirigen a sectores particulares (educación), sino a programas específicos (construcción de escuelas rurales). A diferencia de las transferencias no condicionadas, los gobiernos estatales son, en términos legales, responsables ante el gobierno federal por el gasto de estos fondos (Flamand, 2006).

¹⁰ Los fondos no condicionados son el instrumento fundamental del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF); una vez que llegan a las arcas estatales, los gobiernos de los estados pueden tratarlos como ingresos propios. Los ejecutivos estatales

Cuadro 13.3. Ingreso de los gobiernos estatales en México, 1996-2005
(total y composición porcentual por tipo de ingreso)

	<i>Ingreso estatal total promedio (millones de pesos constantes)</i>	<i>Ingresos propios (%)</i>	<i>Transferencias no condicionadas¹ (%)</i>	<i>Transferencias condicionadas² (%)</i>	<i>Otros ingresos (%)</i>	<i>Deuda (%)</i>
1996	7 785	9.27	43.01	31.22	8.48	8.03
1997	8 889	9.39	41.61	38.73	7.49	2.79
1998	10 057	8.68	37.71	45.80	6.77	1.04
1999	11 367	8.78	36.87	47.12	6.13	1.10
2000	12 729	8.22	38.42	49.57	3.01	0.78
2001	13 964	7.96	37.82	51.61	1.03	1.58
2002	14 444	7.87	36.58	51.30	1.34	2.90
2003	15 772	7.57	36.33	51.81	1.57	2.73
2004	16 428	7.84	35.32	53.11	0.98	2.75
2005	18 041	8.22	35.16	52.42	2.32	1.87

¹ Participaciones federales.

² Transferencias desde 1996 y hasta 2000; aportaciones federales desde 2001.

Fuente: Flamand (2008a).

Las fuentes de ingresos de los gobiernos estatales en México son cinco: ingresos propios (aproximadamente 8.2% del ingreso total promedio de un estado en 2005), transferencias federales condicionadas (52.4%), transferencias no condicionadas (35.2%), deuda (1.9%) y otros ingresos (2.3%) (véase el

responden a sus legislaturas estatales, no al gobierno federal, por el gasto de estos recursos. Como el gobierno federal ha demostrado que recauda impuestos de manera más eficiente que los estados, en 1980, los gobiernos estatales y el federal decidieron (en acuerdos de coordinación bilaterales) crear el SNCF mediante el cual los estados renunciaran a sus poderes fiscales en favor del gobierno federal, quien a su vez recaudaría los impuestos en el ámbito nacional y redistribuiría los recursos a las entidades federativas. Estos acuerdos de coordinación establecieron que el gobierno federal, vía transferencias no condicionadas, distribuiría entre los estados todo el ingreso por los impuestos que los estados habían cedido a la Federación más el ingreso generado por Pemex. La cantidad de recursos destinados a transferencias no condicionadas puede variar de un año a otro, dependiendo de factores como el precio internacional del petróleo y la cantidad efectiva de impuestos que el gobierno federal recolecte. El SNCF creó un sistema nacional de tributación uniforme que representó enormes beneficios en términos de administración y eficiencia económica (Díaz-Cayeros, 1997; Flamand, 2006).

Cuadro 13.4. Evolución de ingresos y gastos por orden de gobierno en México (porcentajes)

	<i>Ingresos</i>			<i>Gastos</i>		
	<i>Municipios</i>	<i>Estados</i>	<i>Federación</i>	<i>Municipios</i>	<i>Estados</i>	<i>Federación</i>
1995	4.76	16.09	79.15	4.34	22.64	73.02
1996	4.66	16.66	78.68	4.39	23.40	72.21
1997	4.88	17.98	77.14	4.15	24.75	71.10
1998	6.10	19.05	74.84	5.15	28.56	66.29
1999	6.16	18.58	75.26	5.81	28.04	66.15
2000	5.42	18.14	76.44	5.74	28.66	65.60

Fuente: elaborado por la autora con datos del FMI (2002).

cuadro 13.3). Si bien, en promedio, los ingresos propios equivalen a 8.2% del ingreso total, se observa variación entre los gobiernos estatales: en 2005, los ingresos propios representaron 19% del ingreso total de Chihuahua y sólo 2% del de Guerrero.¹¹

En lo referente al gasto, es necesario subrayar que hasta 1992 su asignación a los gobiernos subnacionales fue muy discrecional. A partir de entonces, y como resultado de los procesos de descentralización sectoriales y la creación del ramo 33 en 1997, la mayor parte del gasto descentralizado obedece a alguna regla, lo cual da mayor certidumbre a los gobiernos para presupuestar y planear.

Como resultado directo de los procesos de descentralización (véase el siguiente apartado), la proporción estatal del gasto gubernamental total se elevó de 22.6 a 28.6% y la municipal de 4.3 a 5.7% entre 1995 y 2000. La fracción del gasto que eroga el gobierno federal ha disminuido más de ocho puntos porcentuales durante este periodo; sin embargo, todavía es el orden de gobierno que eroga la mayor proporción: 65% en 2000 (véase el cuadro 13.4).

En 1998, la Cámara de Diputados federal aprobó modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, las cuales establecieron reglas más claras para la distribución de recursos condicionados a los gobiernos subnacionales; además, transfirieron el control de programas federales a los gobiernos municipales y crearon programas adicionales (fondos) para incrementar el monto total de transferencias dirigidas a los gobiernos subnacionales. En la

¹¹ Cálculos de la autora a partir de datos del INEGI, 2007.

práctica, los recursos se transfieren a los gobiernos estatales y municipales por medio del ramo 33 del presupuesto federal.

El ramo 33 del presupuesto consiste en recursos etiquetados para cubrir los costos asociados a tareas que el gobierno federal descentralizó hacia los estados, como los servicios de educación básica y de salud (FAEB y FASS), e incluye también recursos para aliviar la pobreza y construir infraestructura social (FAIS y FAM).

Es importante resaltar, sin embargo, que los gobiernos estatales ya recibían la mayor parte de los recursos incluidos en el “nuevo” ramo 33 del presupuesto antes de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de 1998. Estos fondos federales condicionados ya se transferían a los estados por canales diversos, la mayoría por medio de acuerdos de coordinación bilaterales entre cada gobierno estatal y el federal (para los recursos de educación y salud), o por medio de programas administrados por la Federación para el combate a la pobreza, como el Pronasol. Además, los montos que se transfieren para educación y salud a cada estado no se basan en el número de alumnos o en el de pacientes atendidos en el estado, sino en el número de personal y de sitios (escuelas, clínicas) requerido para proporcionar estos servicios, de manera que las asignaciones tienen un componente inercial muy importante.

Como la mayor proporción del ingreso estatal proviene de transferencias federales, los gobiernos de los estados tienen pocos incentivos para establecer sobretasas a impuestos federales que suelen disgustar a los electores.¹² De acuerdo con los hallazgos de diversos estudios, además, los municipios y los estados mexicanos que reciben mayores montos de transferencias federales tienden a recaudar con menor eficiencia (Colmenares, 2003; Carrera, en prensa). Aunque hay excepciones, los problemas de eficiencia recaudatoria parecen ser sistémicos, pues, por concepto del impuesto predial, los gobiernos locales mexicanos recaudan una proporción menor del PIB (0.25%) que Argentina (0.98%) o los países de la OCDE en conjunto (0.99%).

En resumen, durante los últimos tres decenios, en México ocurrieron dos reformas importantes que definen, en buena medida, las relaciones fiscales entre los estados y la Federación: en cuanto al ingreso, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980) y, en cuanto al gasto,

¹² El gobierno federal ha devuelto a los estados diversas potestades tributarias y les ha permitido cobrar ciertos impuestos y derechos: en 2001, sin embargo, 24 de los 31 estados cobraban el impuesto a la nómina y sólo 13 el impuesto de la tenencia a automotores con más de 10 años de antigüedad (SHCP, 2001).

la creación del ramo 33 del presupuesto de egresos federal (1998). Estas reformas han disminuido la discrecionalidad en la asignación de transferencias federales condicionadas y no condicionadas, además de que establecieron reglas para el ejercicio del gasto; sin embargo, en términos fiscales, el sistema federal mexicano todavía es muy centralizado. Aun cuando los recursos fiscales disponibles para los estados se incrementaron más del doble en términos reales entre 1996 y 2005 (cuadro 13.3), los gobiernos estatales dependen en una proporción muy alta de transferencias federales condicionadas y, por tanto, la descentralización fiscal no ha significado, en su totalidad, mayor responsabilidad fiscal o más autonomía en el ejercicio del gasto.

Diseño y ejecución de políticas públicas

Los procesos de descentralización tienden a considerarse medios para que el gobierno incremente su capacidad de respuesta y sea más eficiente, con los siguientes beneficios concretos: reducir el papel del Estado, fragmentar la autoridad central e introducir más competencia intergubernamental y más pesos y contrapesos en términos políticos y administrativos (Falleti, 2005). Sin embargo, como ha anotado Bardham (2005), los procesos de descentralización en países en desarrollo son “un salto a la oscuridad”, pues, en general, no han cumplido sus promesas (Fiszbein, 2005), en buena medida porque las fallas gubernamentales se encuentran muy extendidas en el orden local, la capacidad de las burocracias subnacionales es baja y los mecanismos de rendición de cuentas suelen ser deficientes.

Hasta las últimas décadas del siglo xx, en México coexistían servicios federales de educación y salud (con presencia en todos los estados) con servicios que los gobiernos subnacionales desarrollaron en sus territorios. Los servicios federales y estatales convivían en diferentes combinaciones (en algunas entidades dominaban los servicios federales, en otras, los subnacionales), pero con escasos mecanismos de coordinación.

Desde principios de los ochenta, la descentralización significó un acomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno para descongestionar el gobierno central transfiriendo funciones a los gobiernos subnacionales (Cabrero *et al.*, 1998: 331). El objetivo de la descentralización era que ciertas secretarías federales se convirtieran en la autoridad normativa y coordinadora de todo el sector, y que los servicios estatales

tuvieran la suficiente autonomía para diseñar e instrumentar políticas adecuadas a las necesidades locales, sobre todo en las áreas educativa, sanitaria y ambiental.

La Secretaría de Salud emprendió acciones descentralizadoras en 1983; sin embargo, en esa fase, se limitaron a 14 estados y la secretaría continuaba ejerciendo controles regulatorios y presupuestales muy estrictos. En 1995, el gobierno federal comenzó un segundo proceso de descentralización de sus servicios de atención a la salud, con el fin de dar mayor eficiencia a la operación del sector que atiende a la población no asegurada.⁴³ El esfuerzo descentralizador reservó para la autoridad federal funciones de tipo normativo y regulatorio, y entregó a las entidades federativas la prestación directa de los servicios. Al concluir el proceso, el gobierno federal conservó la responsabilidad de financiar el desarrollo de los sistemas estatales de salud mediante transferencias a los gobiernos de los estados, pero con el objetivo complementario de que la contribución financiera estatal se mantuviera o incluso se incrementara (Moreno y Flamand, 2005).

El gobierno federal mexicano desarrolló varios esfuerzos de desconcentración administrativa de la educación básica durante los años setenta y ochenta; sin embargo, la descentralización de las funciones operativas y administrativas no se llevó a cabo sino hasta 1992. La descentralización se propuso: a) promover la cultura del cofinanciamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados, y b) fragmentar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para debilitar su poder de negociación, el cual representaba enormes costos políticos y económicos para el gobierno federal (Cabrerero *et al.*, 1998: 335-336).

En México, en particular en educación, la descentralización ha significado simplemente la transferencia de responsabilidades administrativas, con escaso poder de toma de decisiones o suficientes recursos financieros. Por ejemplo, los gobiernos estatales deben aceptar incrementos salariales anuales de los profesores estatales, que no se negocian en el ámbito estatal sino federal (entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública federal).

Después de las descentralizaciones educativa y sanitaria, hacia finales de los noventa, un estado mexicano promedio destinaba su gasto a tres

⁴³ La descentralización de los años ochenta significaba transferir a los estados los servicios a la población abierta (o no asegurada) que prestaban la Secretaría de Salud federal y el Programa IMSS-Coplamar.

rubros principales: 65% a servicios educativos, 11% a servicios de salud y 24% a administración pública¹⁴ (INEGI, 2008). Aun cuando los estados mexicanos dedican tres cuartas partes de su gasto a servicios educativos y sanitarios, la mayor parte de este monto corresponde a gasto corriente, en particular a salarios, lo cual significa que los gobiernos estatales tienen muy poco margen de libertad en el gasto. Entre 1997 y 2007, un estado promedio dedicó 88% de su gasto a erogaciones corrientes y sólo 12% a inversión (Flamand y Olmeda, en prensa). Con todo, hay variaciones muy notables entre los estados: en 2007, Michoacán dedicó 25% de su gasto a inversión, mientras Guanajuato sólo 9% (cuadro 13.5).

En otras áreas de política, aun cuando las competencias sean subnacionales *de iure* (cuadro 13.2), varios estudios han revelado que la efectividad de las políticas estatales o municipales se relaciona de manera estrecha con su carácter intergubernamental. Por ejemplo, las políticas de control de la calidad del aire o de promoción del desarrollo regional (ambas de competencia estatal), o las de manejo integral de los residuos sólidos urbanos (responsabilidad municipal) tienden a ser más efectivas cuando hay coordinación entre los gobiernos y las autoridades subnacionales aprovechan los recursos financieros, la asesoría técnica y, en general, los apoyos de las federales (Camacho y Flamand, 2008; Pacheco, 2008; Rodríguez, 2008). En resumen, en áreas de política cruciales para la calidad de vida de la población en general, los gobiernos subnacionales han adquirido un papel más importante e influyente durante los últimos dos decenios: en algunos casos por procesos de descentralización explícitos, en otros, porque las autoridades locales han retomado y aprovechado los espacios de autonomía que les concede la ley.

En México, la descentralización no ha implicado más autonomía para los gobiernos de las unidades subnacionales en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas. En los ámbitos de salud y educación, donde las potestades son mayores, el incremento de la porción de recursos subnacionales que debe destinarse al gasto corriente, principalmente salarios, limita las decisiones de gasto de los gobiernos estatales. Esto revela que los gobiernos subnacionales necesitan tener a su disposición canales para influir en el diseño y ejecución de políticas públicas federales, pues

¹⁴ En este rubro se incluyen los sueldos que los estados pagan a sus empleados en la prestación de diversos servicios a la comunidad, como la regulación de las actividades de servicios sanitarios, culturales, sociales, de seguridad pública y de regulación y fomento de actividades económicas (INEGI, 2008).

Cuadro 13.5. Gasto corriente de las entidades federativas como proporción de su gasto total, 2000-2007

<i>Estado</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Aguascalientes	0.91	0.86	0.88	0.87	0.86	0.91	0.79	0.83	0.74
Baja California	0.93	0.91	0.94	0.95	0.94	0.92	0.91	0.88	0.90
Baja California Sur	0.93	0.90	0.86	0.88	0.87	0.92	0.91	0.90	0.93
Campeche	0.86	0.76	0.79	0.82	0.84	0.83	0.80	0.78	0.85
Coahuila	0.85	0.90	0.90	0.91	0.91	0.88	0.87	0.84	0.79
Colima	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94	0.95	0.94	0.90	0.91
Chiapas	0.84	0.72	0.74	0.71	0.72	0.74	0.80	0.79	0.76
Chihuahua	0.88	0.86	0.85	0.85	0.82	0.83	0.85	0.82	0.89
Distrito Federal	0.82	0.86	0.85	0.72	0.75	0.78	0.76	0.75	0.75
Durango	0.91	0.88	0.90	0.93	0.91	0.93	0.93	0.92	0.89
Guanajuato	0.90	0.86	0.89	0.91	0.90	0.88	0.81	0.91	0.91
Guerrero	0.88	0.92	0.91	0.93	0.91	0.91	0.90	0.94	0.85
Hidalgo	0.84	0.87	0.88	0.90	0.85	0.89	0.85	0.89	0.87
Jalisco	0.91	0.96	0.98	0.97	0.97	0.95	0.93	0.93	0.94
México	0.90	0.92	0.90	0.90	0.89	0.91	0.89	0.88	0.85
Michoacán	0.87	0.88	0.87	0.87	0.86	0.86	0.86	0.76	0.75
Morelos	0.83	0.82	0.89	0.92	0.89	0.90	0.84	0.87	0.87
Nayarit	0.89	0.90	0.89	0.89	0.99	0.98	0.90	0.98	0.99
Nuevo León	0.91	0.88	0.84	0.79	0.80	0.84	0.81	0.81	0.80
Oaxaca	0.92	0.97	0.90	0.90	0.90	0.90	0.91	0.85	0.85
Puebla	0.87	0.89	0.91	0.90	0.87	0.93	0.90	0.87	0.81
Querétaro	0.83	0.90	0.87	0.86	0.82	0.90	0.87	0.80	0.84
Quintana Roo	0.90	0.89	0.88	0.88	0.88	0.86	0.90	0.88	0.86
San Luis Potosí	0.92	0.92	0.94	0.96	0.98	0.82	0.89	0.88	0.88
Sinaloa	0.92	0.89	0.89	0.90	0.93	0.91	0.89	0.88	0.90
Sonora	0.91	0.91	0.91	0.92	0.91	0.87	0.84	0.82	0.87
Tabasco	0.86	0.86	0.90	0.74	0.71	0.80	0.91	0.90	0.82
Tamaulipas	0.82	0.83	0.86	0.87	0.86	0.77	0.84	0.81	0.77
Tlaxcala	0.87	0.94	0.94	0.94	0.92	0.91	0.87	0.90	0.94
Veracruz	0.84	0.85	0.86	0.84	0.84	0.89	0.85	0.82	0.84
Yucatán	0.87	0.84	0.72	0.94	0.87	0.93	0.98	0.96	0.99
Zacatecas	0.94	0.94	0.90	0.92	0.89	0.92	0.92	0.93	0.90
Total	0.87	0.88	0.88	0.86	0.86	0.87	0.86	0.85	0.84

Fuente: Flamad y Olmeda, en prensa.

éstas suelen tener un impacto muy considerable sobre su autonomía y su capacidad para impulsar políticas incluso en áreas que, por mandato constitucional, son de competencia subnacional exclusiva.

REFLEXIONES FINALES

De manera muy sucinta, este capítulo sugiere con claridad que el sistema federal mexicano se ha descentralizado de manera considerable en los últimos 20 años. Es decir, el equilibrio de poder en las relaciones intergubernamentales se ha modificado: los gobiernos estatales han adquirido de manera progresiva un papel cada vez más activo e influyente en las dimensiones política, fiscal y de política pública del arreglo federal.

En la *dimensión institucional y de prácticas políticas*, los gobiernos estatales han empleado, por lo menos, tres estrategias para incrementar su influencia en la arena federal: *a)* las legislaturas estatales presentan iniciativas de ley federal con mucha más frecuencia; *b)* los estados y municipios recurren a la “controversia constitucional” ante la Suprema Corte para proteger sus esferas de competencia de presuntas invasiones federales o estatales, y *c)* los gobernadores se han asociado en la Conago para negociar en bloque y, en consecuencia, desde una posición más fuerte con el gobierno federal (Flamand, 2008b). En esta sección también se esboza el argumento, que se ha analizado en otros trabajos con profundidad, respecto de la relación causal entre mayor competencia electoral subnacional y la descentralización del sistema federal (Flamand, 2004).

En la *dimensión fiscal*, el capítulo muestra que aun cuando los ingresos estatales se han incrementado de manera muy considerable en la última década, los gobiernos de los estados siguen siendo muy dependientes del gobierno federal en cuanto a las transferencias condicionadas y no condicionadas; han tendido a negarse a adquirir mayores competencias tributarias y, además, gozan de muy escasa autonomía en cuanto al ejercicio del gasto (porque, primero, las transferencias federales condicionadas constituyen la mayor parte de su ingreso y, segundo, una muy considerable proporción de su gasto corresponde a erogaciones corrientes ineludibles, como los salarios de los trabajadores de los servicios educativos o sanitarios).

Para terminar, en cuanto al *diseño y ejecución de políticas públicas*, los procesos de descentralización han arrojado resultados mixtos porque, en un buen número de entidades, se carece de los recursos humanos y materiales

para impulsar programas con contenidos locales y, en consecuencia, en mayor sintonía con las necesidades de las comunidades. A partir de estudios detallados en áreas de política específicas, el capítulo también sugiere que la provisión eficaz de bienes y servicios en el sistema federal mexicano depende de que surjan y se consoliden mecanismos de coordinación intergubernamental, tanto sectoriales (como el Consejo Nacional de Salud) como programáticos (los procesos de coordinación entre órdenes de gobierno que contemplan programas como Oportunidades).

REFERENCIAS

- Bardhan, P., y M. Dilip, 2005. *Decentralization, Corruption, and Government Accountability: An Overview*. Boston, The Institute for Economic Development Working Papers Series, Boston University.
- Beer, C.C., 2003. Democratization and Judicial Reform in Mexico. Ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association. Filadelfia.
- Burki, S.J., G. Perry y W.R. Dillinger, 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C., World Bank Publications.
- Cabrero, E., 2007. *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. Documento de Trabajo del CIDE (Administración Pública, 197).
- Cabrero, E., L. Flamand, C. Santizo y A. Vega, 1998. Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local, *Gestión y Política Pública* 6 (2): 329-387.
- Camacho, M.O., y L. Flamand, 2008. Políticas intergubernamentales para controlar la contaminación del aire en ciudades mexicanas, una evaluación, *Gestión y Política Pública* XVII (2): 261-313.
- Carmagnani, M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Carrera, A.P., en prensa. Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Informe de desarrollo humano de Jalisco*. Guadalajara, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Gobierno de Jalisco-ITESO.
- Colmenares, D., 2003. *Visión preliminar de las finanzas municipales*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- CPEUM, 2008. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>>, consultado el 21 de julio de 2009.

- de Remes, A., 2006. Democratization and dispersion of power: New scenarios in Mexican federalism, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1): 175-204.
- de Tocqueville, A., 1957. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Díaz-Cayeros, A., 1997. *Political Responses to Regional Inequality. Taxation and Distribution in Mexico*. Tesis de doctorado. Durham, Duke University.
- Díaz-Cayeros, A., 2006a. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A., 2006b. Endogenous institutional change in the Mexican senate, *Comparative Political Studies* 38 (10): 1196-1218.
- DOF (Diario Oficial de la Federación), 1984. Ley General de Salud, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/169.htm?s=>>, consultado el 8 de noviembre de 2008.
- DOF, 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (última reforma publicada el 16 de mayo de 2008), en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/174.htm?s=>>, consultado el 8 de noviembre de 2008.
- DOF, 1993. Ley General de Educación, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/161.htm?s=>>, consultado el 7 de noviembre de 2008.
- DOF, 2004. Ley General de Desarrollo Social, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/159.htm?s=>>, consultado el 8 de noviembre de 2008.
- DOF, 2006. Ley de Vivienda, en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/80.htm?s=>>, consultado el 8 de noviembre de 2008.
- Domínguez, J.I., 1999. The transformation of Mexico's electoral and party systems, 1988-1997: An introduction, en J.I. Domínguez y A. Poire (eds.), *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*. Nueva York, Routledge.
- Eaton, K., 2004. *Politics Beyond the Capital*. Stanford, Stanford University Press.
- Eckstein, H., 1966. *Division and Cohesion in Democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- Elazar, D., 1987. *Exploring Federalism*. Alabama, University of Alabama Press.
- Falleti, T.G., 2005. A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective, *American Political Science Review* 99 (3): 327-346.
- Filippov, M., 2005. Riker and federalism, *Constitutional Political Economy* 16: 93-111.
- Filippov, M., P.C. Ordeshook y O. Shvetsova, 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fiszbein, A. (ed.), 2005. *Citizens, Politicians, and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Flamand, L., 2004. *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*. Tesis de doctorado en Ciencia Política. Nueva York, University of Rochester.
- Flamand, L., 2006. El juego de la distribución en un sistema federal. La influencia

- del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos, *Política y Gobierno* II (13): 315-358.
- Flamand, L., 2008a. La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?, en M.C. Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*. México, El Colegio de México, pp. 1-35.
- Flamand, L., 2008b. The new role of subnational governments in the federal policy process. The case of democratic Mexico, en G. O'Donnell, J.S. Tulchin y A. Varas (eds.), con A. Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, pp. 79-118.
- Flamand, L., y J. Olmeda, en prensa. Un análisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y México, en I. Bizberg (ed.), *México en la post-transición*. México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, pp. 1-37.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), 2002. *Government Finances Statistics Yearbook, XXVI. 2002*. Washington, D.C., Government Division.
- García Medina, A., 2006. Entrevista. Tijuana, Baja California, 5 de noviembre.
- Garrido, I.J., 1989. The crisis of *Presidencialismo*, en W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 417-434.
- Gibson, E.L. (ed.), 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gil Villegas Montiel, F., 1986. Descentralización y democracia: una perspectiva teórica, en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, pp. 33-69.
- Haber, S., H.S. Klein, N. Maurer y K.J. Middlebrook, 2008. *Mexico since 1980*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Henderson, V., 2000. *The Effects of Urban Concentration on Economic Growth*. Working Paper 7503, National Bureau of Economic Research.
- Hernández Chávez, A., 1993. Federalismo y gobernabilidad en México, en M. Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, pp. 263-299.
- INEGI, 2007. *Finanzas públicas estatales y municipales*. México.
- INEGI, 2008. *Finanzas públicas estatales y municipales*. México.
- Langston, J., 2006. Elite ruptures: When do ruling parties split?, en A. Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Martínez Pelligrini, S., y L. Flamand, 2008. Coordinación intergubernamental en México. Antecedentes, modos imperantes e impactos sobre las políticas públicas. Documento de trabajo del Departamento de Estudios de Administración Pública. México, El Colegio de la Frontera Norte.

- Matute González, C.E., 2007. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*. México, Porrúa.
- Méndez, J.L., 1997. Estudio introductorio, en D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.
- Mill, J.S., 1962. *Political Economy*. Toronto, Toronto University Press.
- Moreno Jaimes, C., y L. Flamand, 2005. *La descentralización de los servicios de salud para la población abierta durante el gobierno de Zedillo*. México, Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte (inédito).
- Oates, W.F., 1972. *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Pacheco Pedraza, A., 2008. *Estrategias para la promoción del desarrollo regional de los gobiernos estatales en México. Los casos de Hidalgo y Jalisco*. Tesis de maestría. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Poire, A., 2002. *Bounded Ambitions. Party Nominations, Discipline, and Defection: Mexico's PRI in Comparative Perspective*. Tesis de doctorado. Boston, Harvard University.
- Riker, W.H., 1964. *Federalism. Origin and Significance*. Boston, Little Brown.
- Riker, W.H., 1987. *The Development of American Federalism*. Boston, Kluwer.
- Ríos Cazares, A., en prensa. Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un congreso fuerte, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Informe de desarrollo humano de Jalisco*. Guadalajara, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Gobierno de Jalisco-ITESO.
- Rodden, J., 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodríguez, A.L., 2008. *Gestión local e intergubernamental de los residuos sólidos urbanos. Una evaluación de las 'buenas prácticas' en los municipios mexicanos*. Tesis de maestría. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez, V.E., 1997. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, Westview Press.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2001. Presentación del secretario de Hacienda, Francisco Gil, en la sede del Colegio Veracruzano de Economistas, Veracruz, México.
- Shugart, M.S., y J.L. Carey, 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Snyder, R., 2001. *Politics after Neoliberalism. Reregulation in Mexico*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Soria Romo, R., 2004. *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. Tesis de doctorado. México, UAM/Iztapalapa.
- Tiebout, C., 1956. A pure theory of local expenditures, *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416-426.

- Tommasi, M., 2002. *Fiscal Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990's*. Stanford, Stanford Center for International Development (Working Paper, 147).
- Treisman, D. (ed.), 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Vogel, D., 1995. *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in the Global Economy*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ward, P., y V. Rodríguez, 1999. New federalism, intra-governmental relations, and co-governance in Mexico, *Journal of Latin American Studies* (31): 673-710.
- Watts, R.L., 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Watts, R.L., 1998. Federalism, federal political systems, and federations, *Annual Review of Political Science* (1): 117-137.
- Weingast, B.R., 1995. The economic role of political institutions: Market preserving federalism and economic development, *Journal of Law, Economics and Organization* (11): 1-31.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en EL COLEGIO DE MÉXICO,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda,
Juan Miguel García y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en REDACTA, S.A. DE C.V.,
Oswaldo Barrera y Antonio Bolívar (coord.).

Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Políticas públicas,
volumen XIII de “Los grandes problemas de México”,
se terminó de imprimir en mayo de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.