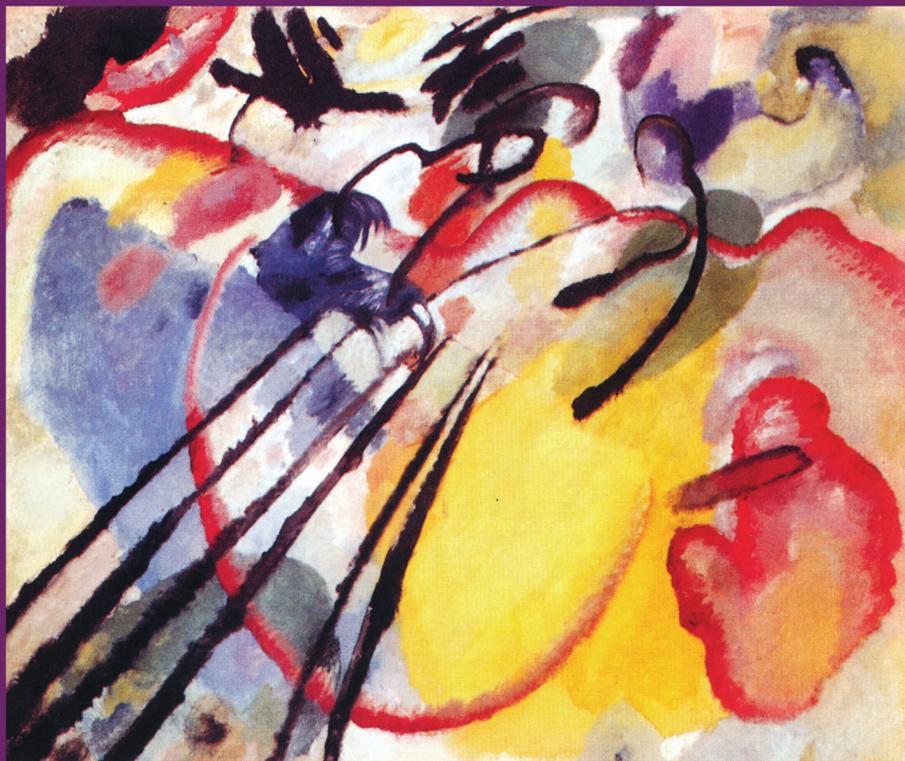


NUEVAS TENDENCIAS EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MARÍA DEL CARMEN PARDO
COORDINADORA



EL COLEGIO DE MÉXICO

NUEVAS TENDENCIAS
EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA
DE LA ADMINISTRACIÓN
Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

NUEVAS TENDENCIAS
EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA
DE LA ADMINISTRACIÓN
Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

María del Carmen Pardo
coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

350.972

N9647

Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas / María del Carmen Pardo, coordinadora — 1a. ed. — México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2009.
629 p. ; 21 cm.

ISBN 978-607-462-021-4

1. Administración pública — México. 2. Política gubernamental — México. 3. Políticas públicas — México. I. Pardo, María del Carmen, coord.

La autora agradece al CIDE y a su División de Administración Pública la invitación para disfrutar una estancia sabática en la que concluyó la revisión final de este libro.

Primera edición, 2009

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-021-4

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	11
<i>María del Carmen Pardo</i>	
I. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS BAJO ENFOQUES NOVEDOSOS	
Más allá de la acción racional. Apuntes sobre el “nuevo” institucionalismo cognitivo	39
<i>Claudia Maldonado Trujillo</i>	
Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público	67
<i>Dionisio Zabaleta Solís</i>	
Seducción, consumo y Nueva Gestión Pública	95
<i>Ernesto Velasco Sánchez</i>	
II. ¿NUEVAS EXPLICACIONES Y APLICACIONES PARA VIEJAS POLÍTICAS?	
El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México	133
<i>Ma. Fernanda Somuano y Gabriela Pérez Yarahuán</i>	
Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos	173
<i>Juan Fernando Ibarra del Cueto</i>	

La política exterior como política pública: el tema de la seguridad en la relación México-Estados Unidos	203
<i>Miguel Ángel Valverde Loya</i>	
La política de seguridad nacional en México: el falso dilema entre elevar su eficiencia o aumentar su rendición de cuentas	235
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
El aprendizaje organizacional y la creación de capital social en proyectos educativos	271
<i>Claudia Alejandra Santizo Rodall</i>	

III. LAS BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y SUS NUEVOS DILEMAS

Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México	295
<i>Carlos Moreno Jaimes</i>	
La Conferencia Nacional de Gobernadores en México. ¿Cómo resolver un problema de acción colectiva?	323
<i>Laura Flamand</i>	
El financiamiento rural en México: retos y oportunidades	363
<i>José de Luna Martínez</i>	
Descentralización y disparidad fiscal en la zona metropolitana del Valle de México	383
<i>Uri Raich</i>	

IV. LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SUS NUEVOS RETOS

¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después	413
<i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	

Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina <i>Guillermo M. Cejudo</i>	453
A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública <i>José Sosa y Javier González Gómez</i>	479
Fortalezas y retos de la transparencia en México: el acceso a la información en el poder ejecutivo federal <i>Atzimba Baltasar Macías</i>	497
“El miedo al cambio”. Comentarios sobre la resistencia individual al cambio organizativo <i>Fernando Nieto Morales</i>	521
V. ¿NUEVA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA?	
La autonomía política y administrativa del Estado mexicano <i>Carlos F. Matute González</i>	547
La transición dual de un gobierno autoritario: los regímenes institucionalizados de Chile y México, 1970-2000 <i>Francisco E. González</i>	589
Colaboradores	623

INTRODUCCIÓN

MARÍA DEL CARMEN PARDO

Este libro es el resultado de un seminario que organizó el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México para celebrar el xxv Aniversario de su programa de Licenciatura en Política y Administración Pública. Por iniciativa de uno de sus egresados, Eduardo Guerrero, quien colabora en el libro, se pensó en un coloquio en el que bajo distintas perspectivas académicas y profesionales se reuniera a un grupo de representantes de las distintas promociones de estudiantes que cursaron el programa para que presentaran trabajos relacionados con las tendencias actuales de la administración y políticas públicas. Los egresados debían formar parte de las trece promociones que habían concluido sus estudios y debían haber publicado un trabajo relevante en los últimos tres años. Esta idea fue madurando y para concretarla contamos con el apoyo del director del CEI, Gustavo Vega, y con el importante trabajo de convocatoria y seguimiento de los autores, trabajos y correcciones, en lo que pareció un interminable intercambio de correos y llamadas telefónicas, por parte de Roberto Breña, coordinador académico del programa. El diseño del seminario recayó en los profesores del CEI, además de contar con la ayuda de Eduardo, particularmente de los que ofrecen cursos en el programa de Política y Administración Pública: María Fernanda Somuano, Isabelle Rousseau, José Luis Méndez

e Irina Alberro, así como también el trabajo de dictamen de aquellos artículos que podían formar parte de este libro.

Cuando el Centro de Estudios Internacionales, por iniciativa del profesor Rafael Segovia, apoyada por don Víctor Urquidi, decidió abrir este programa de licenciatura, el país aún contaba con gobiernos y administraciones públicas que respondían a formas de organización político-administrativas centralistas, cerradas, jerárquicas, y reactivas frente a cualquier forma de evaluación y escrutinio público. Por fortuna, esta situación comenzó a modificarse en la década de los años ochenta, momento en el que se abre esta licenciatura, lo que favoreció que tanto en el horizonte teórico como en el profesional de la administración pública se empezaran a registrar cambios graduales, pero muy profundos. Estos cambios marcaron los distintos diseños curriculares que ha tenido nuestro programa. Hay que decir, sin embargo, que desde sus orígenes y como consecuencia de su pertenencia al CEI, la licenciatura incorporó materias de política y diseños institucionales comparados que, además de resultar innovadores en programas de este nivel de estudio, permitieron enriquecer visiones propias y analizar experiencias de otros países en la integración y funcionamiento de sus estructuras político-administrativas.

El programa de licenciatura que festeja xxv años de existencia y que da pie a la publicación de este libro, está nutrido de componentes que, por una parte remiten a la tradición humanista que tiene El Colegio de México, y, por la otra, a concepciones teórico-prácticas del campo de la administración pública. Ejes fundamentales en el diseño curricular los constituyen los acercamientos a las ciencias sociales, pero también a las humanidades de manera particular a la ciencia política, la historia universal y de México, la economía, y el derecho, además de aquellas que profundizan en el conocimiento del sistema y el desarrollo político en México. Para introducirse al conocimiento del campo particular de la

administración pública, el conjunto de materias que el programa ofrece, permite entender la evolución que ha sufrido este particular campo de estudio, el que, como señalé, se ha alejado de concepciones homogéneas apegadas a normas, para transitar hacia modelos explicativos más imaginativos en los que la evolución intelectual se desdobra en una serie de enfoques que abonan en un nuevo paradigma del papel que debe desempeñar la administración pública en escenarios de mayor solidez democrática. De esta manera, se está en presencia de gobiernos y administraciones públicas marcados por la pluralidad política, en los que componentes esenciales para su gobernabilidad se anclan en la participación creciente y de mayor calidad propositiva de la sociedad, en una función pública más responsable, profesional y responsiva, en la incorporación de políticas desagregadas en las que su evaluación resulta una tarea pertinente y necesaria, y que es utilizada de manera gradual, para mejorar el rendimiento integral de esos aparatos y de sus burocracias. Los cambios también apuntan hacia administraciones más abiertas, capaces de hacer transparente su quehacer y de estar en la disposición de rendir cuentas de lo que hacen, cómo lo hacen y, sobre todo, de cómo utilizan los recursos públicos para lograr sus metas.

Estos nuevos derroteros son los que inspiraron los trabajos de este libro, recogiendo preocupaciones y explicaciones bajo distintas perspectivas e interrogándose sobre los resultados e impactos que han logrado ofrecer. Estos cambios se registran de manera muy desigual en sociedades también desiguales, pero las asimetrías no necesariamente se explican por el nivel económico alcanzado, sino por una variedad de factores relacionados con las debilidades que acusa el desarrollo institucional y democrático. Si bien es cierto que las transformaciones que ha sufrido la gestión pública en los últimos años se han caracterizado por velocidades e intensidades inéditas, si se les compara con lo que aconteció

en las tres o cuatro décadas anteriores, los cambios sociales que podían o debían derivarse de ellas no están resultando tan evidentes como se esperaba y sobre todo no están contribuyendo a resolver los graves problemas derivados de la inequidad social. De ahí que los trabajos que se incluyen en este texto planteen en distintos momentos más preguntas que respuestas.

Los artículos se refieren a los dilemas y retos que están presentándose frente a decisiones descentralizadoras, programas de reforma, ampliación de espacios públicos, pero también cuestionan si estos cambios efectivamente contribuyen a construir una nueva legitimidad democrática basada en la participación activa de la sociedad, la interacción de viejos actores o el surgimiento de nuevos. Se discuten marcos explicativos que responden a las nuevas tendencias, ejemplificándose, tanto sus alcances como sus límites, con el análisis de nociones como las del institucionalismo “cognitivo”, gobierno de redes, o aprendizaje organizacional, así como el diseño, puesta en marcha e impacto de políticas, como las de gasto y financiamiento social, en particular para el desarrollo rural, la educación o la salud, además de la política exterior, o la seguridad nacional.

Otros trabajos analizan la importancia que están adquiriendo los llamados gobiernos subnacionales, estatales y locales y cómo su visibilidad se relaciona con aspectos fundamentales del entramado institucional, como puede ser los sistemas de partido o la competencia electoral, pero también la construcción de capacidades, la utilización del gasto o la provisión de servicios públicos y, por supuesto, las disparidades fiscales que constituyen uno de los graves problemas que estos niveles de gobiernos enfrentan. En otros se incorporan preocupaciones y propuestas acerca de los llamados procesos de reforma administrativa, centrando el análisis en las limitaciones que los han caracterizado y en aspectos que pudieran imprimirles mayor fuerza propo-

sitiva. Finalmente se presentará algún estudio comparado que permite situar en mejor perspectiva la experiencia de la llamada transición mexicana, intentando extraer lecciones pertinentes y útiles respecto de lo que ocurre en otros países.

El hilo conductor de los artículos incluidos en el libro es la idea de que tanto desde el punto de vista teórico como práctico, la administración y políticas públicas han atravesado por un muy importante proceso de renovación que ha hecho que nuevos enfoques, prácticas, procesos, sean vistos como recursos para enfrentar mejor la tarea de gobierno. Sin embargo, están escritos considerando distintos enfoques, problemas, explicaciones, que en buena medida reflejan, por un lado, la diversidad de marcos explicativos y formas de enfocar la acción pública que incorpora la formación ofrecida en El Colegio de México y, por el otro, los distintos trayectos profesionales que los egresados han atravesado.

Para imprimirle una cierta consistencia a esta intencional diversidad de puntos de vista, los trabajos se organizaron en apartados que responden a cinco distintas preocupaciones. En el primero, se incluyen los trabajos que analizan propuestas teórico-metodológicas que “renuevan” el tradicional enfoque de política pública, argumentando que transitar bajo esos nuevos derroteros, como puede ser la oferta explicativa de las ciencias de la conducta, en particular el institucionalismo cognitivo, resulta útil para identificar los límites del incentivo económico como único motor de la acción individual. De igual forma la teoría de redes amplía el horizonte de acción del enfoque de políticas, pero también puede llegar a introducir desviaciones como podría ser el “secuestro de la política en cuestión” por parte de los distintos actores que intervienen en dichas redes. Finalmente, las ideas de la NGP pueden generar resistencias, pero pueden también encontrar acomodo bajo las nuevas formas de acción social marcadas por el consumo y el mercado.

El artículo de Claudia Maldonado, “Más allá de la acción racional. Apuntes sobre el ‘nuevo’ institucionalismo cognitivo”, revisa la contribución de la psicología cognitiva, y de las llamadas ciencias de la conducta desde el punto de vista de las políticas públicas. Para ello, recupera algunas de las críticas formuladas a la teoría de la elección racional como modelo conductual, para analizar las aportaciones de las ciencias de la conducta, incluyendo la propuesta del nuevo institucionalismo cognitivo de Douglass North. Incorporar estas visiones, señala Maldonado, afecta la concepción de la política pública como intervención exógena para modificar el *statu quo* mediante la alteración de incentivos económicos, para entenderla como un proceso de aprendizaje y adaptación. La importancia de incorporar estos “sesgos cognitivos” en el diseño de políticas públicas, abona en la idea de que los cambios en las percepciones que los individuos tienen, dependen de significados preexistentes y compartidos, y que, por supuesto varían de una población determinada a otra, y de una esfera de política a otra. De igual forma, la autora subraya la utilidad de estos enfoques para reconocer los límites de los diseños institucionales, al constatar, una y otra vez, que las “mejores prácticas” y los diseños exitosos en un contexto socioeconómico determinado, pueden no resultar igual de exitosos en otro. De ahí que se reconozca que las reformas institucionales son un proceso de ajuste y aprendizaje, y que es imposible inducir resultados predeterminados, concretos y de manera automática. Estas nuevas perspectivas ayudan a descartar la idea de que la dimensión relevante del comportamiento individual se basa sólo en la lógica de la competencia entre individuos por recursos escasos, requiriéndose también un mejor sustento de los procesos de regulación, puesto que no han ofrecido los resultados esperados. La autora propone, entonces, rescatar la lógica de la cooperación y la del compromiso de sujetarse a reglas, para maximizar recursos, pero, sobre todo, beneficios sociales.

Dionisio Zabaleta propone un trabajo sobre “Algunas implicaciones normativas de las redes de política desde la noción de espacio público”, en el que analiza cómo factores internos a las redes de política pública logran llegar a clausurar el espacio público, debido de manera fundamental a dos razones: fallas en los procedimientos para que distintos actores tengan acceso a las redes, y, restricciones *ex ante* incluidas en los discursos en el área de políticas dentro de las redes.

El autor parte de la concepción de políticas públicas, entendida como argumentos y discursos sobre la naturaleza y las causas de un problema concreto que se considera requiere de atención pública. Subraya también la importancia de abordar el tema desde la lógica de lo público, puesto que considera que al enfoque de redes se le han atribuido excesivas cualidades en el sentido de contribuir a resolver de manera simultánea problemas de capacidad de gobierno, coordinación interorganizacional y participación democrática, lo que a juicio de Zabaleta no es posible, si no se lleva a cabo antes un examen crítico de la coherencia interna que puede tener el enfoque y, sobre todo, de sus implicaciones potenciales para clausurar las arenas de participación e interacción que evitaran reproducir esquemas de poder oligárquico.

El trabajo explora posibilidades para otorgarle mayor solidez al enfoque de redes, empezando por explicar cabalmente el predominio de ciertos intereses al interior de las redes. De igual forma, busca explicar el problema de que actores distintos y hasta disidentes, puedan ser excluidos y queden imposibilitados para participar en el proceso de definición y puesta en marcha de la política pública. Estas nuevas perspectivas realzan el papel de la interacción y ponen en un plano secundario la estructura de la red y sus mecanismos de coordinación. El autor sostiene que estos elementos de análisis ayudan a entender mejor el carácter más o menos estable y perdurable en el tiempo de las redes.

Finalmente, considera que son útiles para revalorar la noción de lo público como espacio privilegiado para el proceso de políticas públicas.

Por su parte, Ernesto Velasco, en un trabajo titulado: “Seducción, consumo y Nueva Gestión Pública”, sostiene que si bien la incorporación de las ideas englobadas bajo los paradigmas de la Nueva Gestión Pública han generado resistencias de distinta naturaleza y magnitud, éstas resultan “atractivas” en la medida en la que responden a lo que Max Weber identificó como “afinidades electivas”. Esto, subraya el autor, es particularmente evidente en un momento en el que las sociedades occidentales han experimentado cambios drásticos que han afectado aquellos principios de organización y relación con el Estado que las rigieron en décadas pasadas, insistiendo que las ideas cobijadas bajo la NGP contienen doctrinas que resultan compatibles con dichos cambios.

Velasco considera las propuestas de dos autores para explicar la consistencia entre los cambios que acusan las sociedades occidentales y las ideas provenientes de la NGP. Zygmunt Bauman y Régis Debray sostienen que el dominio de las relaciones de consumo y la pérdida de identidad de los individuos han generado presiones en la arena pública, para las que las formas tradicionales de actuación gubernamental resultan ineficaces. Esto, sin embargo, no quiere decir que exista una causalidad entre la situación social actual y esas ideas. Los “hallazgos” de Ernesto Velasco apuntan en el sentido de que el Estado para “hacerse escuchar” ha tenido que adoptar formas más cercanas a las que tiene el mercado, alejándose del discurso administrativo como recurso racional-técnico, para intentar “seducir” al ciudadano a través de una imagen de mercado público o de “marketización” de la política, resultando, de esta manera, más atractivos los postulados de la Nueva Gerencia o Gestión Pública, que presionan hacia la generación de resultados tangibles y cuantificables, actividades volcadas hacia el

consumidor o “cliente” y una rendición de cuentas basada en la competencia.

En el segundo bloque se incluyen los trabajos que analizan algunas de las políticas públicas a las que los gobiernos en México han dedicado su atención desde tiempo atrás, como la política social, exterior y la de seguridad nacional, pero que siendo políticas tan vinculadas con el desarrollo y equilibrio sociales, se ha intentado fortalecerlas ligándolas a diversos patrones de comportamiento social, sobre los que se presume se obtendrán mejores resultados. Un caso podría ser el de los programas sociales vinculados con competencia electoral; otro es el que se pudieran encauzar ciertas políticas públicas para que transitaran por marcos referenciales, mediante los que se pudiera garantizar más solidez y mejores resultados positivos, como podría ser el caso de la política exterior, entendida como tema de seguridad en su relación con Estados Unidos o la política de seguridad nacional atrapada en la tensión entre buscarla hacer más eficaz o enfatizar la necesidad de una mejor rendición de cuentas.

En su artículo titulado “El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México”, Gabriela Pérez Yarahuán y Ma. Fernanda Somuano se propusieron evaluar la influencia de variables político-electorales en la distribución de recursos del gobierno, particularmente el etiquetado como gasto social a través de los programas federales, Oportunidades, Liconsa y el Fondo para la infraestructura social municipal (FISM). El estudio se sustenta en una base de datos construida por las autoras del gasto público a nivel municipal que abarca los años de 1998 a 2005 para el caso de Oportunidades, de 2002 a 2005 para el de Liconsa, y de 1998 a 2004 para el FISM. El artículo parte del reconocimiento de la importancia que tiene en México el gasto como insumo de políticas redistributivas, deteniéndose en la relevante discusión sostenida a propósito de la focalización de esos programas, dado que

la variable que resultaba más interesante resaltar en el estudio era justamente la de la competencia electoral. El análisis incorpora el grado de marginación que presentan los municipios, acompañándolo de criterios de asignación políticos que tenían que ver con los ciclos electorales. Si bien en los datos que arrojó el estudio parece quedar claro que las asignaciones presupuestales fueron más sustantivas en años electorales, las autoras toman con precaución este resultado y argumentan que es necesario considerar que existieron otros factores que pueden ayudar a entender mejor esas asignaciones. Es importante considerar el tiempo en el que los programas empezaron a operar, así como la distribución geográfica, resultando en una primera aproximación, que no aparecieron contradicciones entre los recursos distribuidos en los municipios y el rezago social, medido por el índice de marginación. Esto llevó a las autoras a señalar que para este tipo de análisis es fundamental distinguir entre el uso discrecional de recursos de estos programas debido a coyunturas políticas y una distribución que intencionalmente resulta sesgada en el diseño original de dichos programas.

El trabajo de Juan Fernando Ibarra del Cueto, “Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos”, partiendo también del análisis de la política a nivel local, plantea la ecuación un tanto a la inversa del trabajo de Somuano y Pérez Yarahuán, preguntándose qué efectos ha tenido la competencia electoral en el ejercicio de gobierno municipal, particularmente en el tema de recaudación, gasto y provisión de servicios públicos, fundamentalmente cobertura de drenaje y abastecimiento de agua potable, todo esto enmarcado en el escenario de la alternancia política ocurrida a nivel federal en México en 2000.

El estudio parte de la premisa de que la teoría electoral de control gubernamental, en la que las elecciones parecen recursos suficientes para orientar mejor la tarea de gobierno

resulta limitada. Ibarra plantea analizar tareas de gobierno de 1998 a 2002 incorporando el mayor número posible de municipios, encontrando que, por lo que se refiere a recaudación, lo que realmente ocurre es que los gobiernos locales se encuentran mucho más presionados para allegarse recursos en épocas de contienda electoral. Respecto al renglón gasto, el análisis del autor aclara que un gobierno surgido de una campaña competida invierte normalmente menos en infraestructura que uno que llega al gobierno en condiciones de escasa competencia electoral. En los resultados del estudio no aparece suficiente evidencia para establecer una relación absoluta entre elecciones competitivas y el mejoramiento en la provisión de servicios como drenaje y agua. Finalmente, la competencia electoral a nivel municipal en el periodo analizado está asociada, por un lado, con un incremento importante en la recaudación fiscal y, por el otro, con una disminución de la inversión en infraestructura.

Miguel Ángel Valverde, en el trabajo “La política exterior como política pública: el tema de la seguridad en la relación México-Estados Unidos” hace un análisis de cómo en la relación bilateral con Estados Unidos, particularmente en el tema referido a la seguridad de ambos países, el gobierno mexicano puede resultar afectado al exigirle la vecindad un mayor compromiso, dado que el perímetro de seguridad establecido después de los ataques terroristas del 11 de septiembre rebasa el de las fronteras territoriales. El trabajo analiza el acuerdo firmado por México y Estados Unidos en 2005, para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en el que se pretende garantizar “fronteras cerradas al terrorismo, pero abiertas al comercio”. De igual forma, la intervención del reciente y poderoso Departamento de Seguridad Interna, *Home Land Security Department*, ha implicado tareas con un fuerte impacto en la atención a las fronteras reforzando la “inspección”, afectando los flujos comerciales, endureciendo aún más sus políticas migratorias

e introduciendo tecnologías que favorecen revisiones más estrictas, sin que esto quiera decir que intencionalmente se ha decidido obstruir el tráfico entre los países vecinos. Respecto a la posición adoptada por el gobierno mexicano, Valverde analiza la política de “entendimiento” y los “acuerdos de colaboración” que se han firmado entre los dos países, hasta la reciente Iniciativa Mérida, destacando la insistencia del gobierno mexicano en la necesidad de otorgar mayor atención, por parte de los estadounidenses, a la legislación sobre exportación de armas, el contrabando de componentes para la elaboración de drogas y la firmeza necesaria para enfrentar la práctica de lavado de dinero en territorio norteamericano. De las alternativas que se le presentan al gobierno mexicano para tener una política exterior con Estados Unidos prácticamente definida por el tema de la seguridad, el autor privilegia la de una mayor coordinación y cooperación binacional.

Eduardo Guerrero analiza la política de seguridad desde el punto de vista de su eficacia enfrentada como criterio al de rendición de cuentas, en el artículo titulado “La política de seguridad nacional en México: el falso dilema entre elevar su eficiencia o aumentar su rendición de cuentas”, en el que plantea justamente que no hay tal dilema. Los argumentos que esgrime el autor parten de tomar distancia con la idea de que la secrecía es un requisito *sine qua non* para contar con una eficaz política de seguridad y para que las agencias de inteligencia cumplan cabalmente con sus responsabilidades. Guerrero sostiene que la rendición de cuentas es un recurso para fortalecer las políticas públicas y no hay razón para exceptuar de esa regla a la de seguridad nacional. Sin embargo, en su trabajo Guerrero reconoce la debilidad institucional que tiene nuestro país en materia de rendición de cuentas, particularmente respecto a la política que atañe al texto; de ahí que se adentra, desde una perspectiva formal, al tema de la transparencia y rendición de cuentas, la supervisión

que hace el poder legislativo, la profesionalización de las agencias civiles de seguridad nacional y el control que ejerce el poder judicial. El autor explica de qué manera las disposiciones que norman la política de seguridad nacional han dado pie a diseños institucionales que no siempre favorecen una adecuada rendición de cuentas. Esta situación, subraya Guerrero, de ninguna manera debe entenderse como posibilidad para construir una especie de régimen de excepción en el que se logren desdoblarse la opacidad informativa y la discrecionalidad, puesto que de entenderse de esa manera acabarían por convertirse en los principales enemigos de un sistema robusto de seguridad nacional.

El último artículo que enfatiza la posibilidad de utilizar marcos explicativos que fortalezcan al de políticas y les otorguen mayor viabilidad en términos de resultados es el de Claudia Santizo Rodall, quien analiza en el trabajo “El aprendizaje organizacional y la creación de capital social en proyectos educativos”, tres instituciones dedicadas a la prestación de servicios educativos, en las que la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales resultó un virtuoso ejercicio para el intercambio de recursos y la creación de confianza entre distintos actores. La autora documenta cómo estas acciones repercutieron de manera muy directa en la calidad de los servicios educativos que prestaban las instituciones seleccionadas. Parte del análisis de los esfuerzos nacionales en materia de capacitación de docentes y de sus evidentes límites, adentrándose, a través del estudio de caso, en la exploración de marcos referenciales, redes de política, capital social y aprendizaje organizacional, y de los resultados obtenidos también en los programas de capacitación de docentes. El trabajo analiza la complementariedad de objetivos que ocurre entre la propuesta educativa de las autoridades federales y la de los centros estatales analizados, facilitando la creación de una base de relación establecida sobre la confianza y el intercambio de recursos. El límite que

la autora encuentra en las experiencias analizadas es que no incluyen decisiones en materia de proyecto escolar; sin embargo, reconoce que es un experimento en el que resulta crucial la participación de la ciudadanía, sentando las bases para experiencias de mayor calado en uno de los sectores neurálgicos para el desarrollo del país.

La tercera parte recoge las colaboraciones dedicadas a uno de los temas centrales en las estrategias de renovación que han enfrentado los gobiernos y las administraciones públicas en las últimas décadas y que refieren a los esfuerzos en materia de descentralización de atribuciones y recursos de los gobiernos centrales a los subnacionales y locales y los dilemas que esas decisiones han generado. Si bien estas decisiones no se han materializado necesariamente en procesos y servicios de mayor flexibilidad y calidad, han aliviado la sobrecarga de la que eran víctimas las instituciones públicas centrales. El debate sigue abierto respecto a los beneficios que se pueden obtener a partir de la descentralización, pero también de los riesgos y límites que pueden enfrentarse al debilitar amarres que pudieron haber permitido coherencia y consistencia en decisiones y políticas.

Carlos Moreno Jaimes, en un trabajo titulado “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, plantea que se registra un cierto desencanto respecto a los procesos descentralizadores ocurridos en México en las últimas décadas, al constatarse que los gobiernos locales han resultado poco eficaces para procesar las demandas ciudadanas y traducirlas en políticas públicas efectivas y sustentables en el tiempo. Parte de la premisa de que no existe una relación causal entre capacidad institucional de un gobierno y su efectividad para producir los cambios deseados; argumenta que para poder probar que existe esa causalidad, es necesario investigar qué es lo que detona procesos de buen gobierno. La hipótesis que pone a prueba este

artículo es que las elecciones competitivas son una condición que favorece que los gobiernos municipales aprovechen sus capacidades para tener un mejor desempeño. En el trabajo se explican los límites que los procesos descentralizadores acusan en países en vías de desarrollo, reconociendo que el debate se centra en el desarrollo de las capacidades institucionales, para justamente aprovechar mejor esos procesos de descentralización, concluyendo que si bien esa capacidad es un atributo fundamental del Estado, no será efectiva si no se canaliza en beneficio del interés de la sociedad. Moreno enfatiza que la capacidad institucional es un atributo importante en la medida que lo envuelve y casi define su lógica política, deteniéndose a analizar los argumentos que vinculan factores político electorales con desempeño gubernamental, incorporando explicaciones sobre el liderazgo y un apartado con datos empíricos que abona sobre su hipótesis al detenerse a analizar el esfuerzo en materia de recaudación fiscal que hacen los municipios.

Por su parte, Laura Flamand, en el artículo “La Conferencia Nacional de Gobernadores en México; ¿cómo resolver un problema de acción colectiva?” abona en la discusión de los dilemas de la descentralización, al revisar el creciente papel de los gobiernos estatales como actores cruciales en la puesta en marcha de políticas públicas, contribuyendo con ello a fortalecer dichos procesos, pero sobre todo a otorgarle fuerza al llamado pacto federal. Para ello se detiene a analizar el papel de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conago, mediante la que se logra proteger a los gobiernos estatales de la excesiva intervención del federal y se refuerza su posición de negociación frente a la federación, particularmente en materia fiscal. El análisis de Flamand busca responder la interrogante de qué tipo de incentivos tuvieron los gobernadores para sumarse a esta iniciativa, al punto de convertirla en una estrategia de acción colectiva que, a juzgar por los resultados, les ha arrojado importantes

dividendos políticos. Parte de un recorrido analítico sobre el tema de las relaciones intergubernamentales, pasando por los antecedentes de una organización como la Conago hasta llegar al análisis de su operación y resultados. Resalta en el trabajo de Flamand el papel que han jugado los gobiernos de oposición dentro de la asociación estudiada, el que por momentos ha resultado no sólo activo, sino crucial para su consolidación. De igual forma, se detiene a revisar de qué manera las reglas internas y sus formas de organización han contribuido a su buen desempeño, finalizando con una explicación de las virtudes de la interacción entre gobernadores y funcionarios federales en el propósito de conseguir objetivos comunes, experiencia de colaboración “colectiva” prácticamente inédita en el país.

Un sector en el que la descentralización ha encontrado los mayores obstáculos, el agropecuario, ofrece la posibilidad para que José de Luna Martínez, en el trabajo “El financiamiento rural en México: retos y oportunidades”, analice los graves problemas que tiene el financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos en el sector rural en México, siendo que alberga una cuarta parte de la población en México y de ella por lo menos la mitad se encuentra en situación de pobreza extrema. El trabajo parte de la premisa que el sistema financiero nacional no ha encontrado las vías adecuadas para ampliar la cobertura y oferta de servicios, y, sobre todo, para que llegue a los grupos de menores ingresos, resaltando que los países con sistemas financieros incluyentes presentan mejores tasas de crecimiento que los que no cuentan con ellos. México, sostiene el autor, no es una excepción de esa regla, lo que ha dado como resultado que, de acuerdo con lo señalado por De Luna, las características socioeconómicas del sector rural mexicano resulten dramáticamente desfavorecedoras. Esta misma desventaja aparece en el análisis hecho en el trabajo respecto a la situación de las tendencias en materia de financiamiento en el

sector rural, las que por el tamaño resultan de magnitudes pequeñas y acusando fuertes contracciones en los últimos años, sin dejar de reconocer que la cobertura de los servicios de la banca comercial, comparados con las zonas urbanas, presenta fuertes rezagos. De ahí también que el trabajo recupere la preocupación del escaso financiamiento de esa banca dedicado a ese sector tan importante de la economía mexicana y los obstáculos encontrados para reactivarlo. Sin embargo, en el trabajo se incluye una parte dedicada a las oportunidades que se abren para poder canalizar ese tipo de financiamiento, logrando poder salvar obstáculos del tamaño que van a generar los altos precios internacionales en granos básicos o la transformación de los mismos en alimentos, así como los altos precios que se registran en los alimentos de consumo diario, afectando de manera muy crítica a la población más desprotegida.

El último artículo sobre los dilemas de la descentralización, en uno de los temas cruciales de esos procesos, el fiscal, es el de Uri Raich titulado: “Descentralización y disparidad fiscal en la zona metropolitana del Valle de México”, en el que el autor plantea que la descentralización, contrariamente a lo que se podía haber esperado, ha favorecido la disparidad fiscal en la región analizada. Para sustentar su hipótesis, el autor analiza de qué manera el proceso de descentralización ha otorgado a las jurisdicciones ricas bases impositivas más amplias y tasas impositivas más bajas, registrándose lo contrario en las pobres, con lo que aparece evidente el aumento en la brecha existente entre los respectivos niveles de ingreso. Para el caso de análisis seleccionado por Raich, la situación resulta particularmente problemática debido a que las políticas descentralizadoras han sido diseñadas de manera homogénea, siendo que se está frente a una zona en la que es indispensable reconocer las notables diferencias entre grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias y hasta pequeños poblados. Se incorpora en el trabajo una

metodología diseñada para medir la disparidad fiscal entre ciudades y suburbios en áreas metropolitanas, útil para calcular la proporción de gastos, impuestos y transferencias *per capita*, entre las jurisdicciones de la ciudad central, en este caso equiparada al Distrito Federal, y la no central, a los municipios metropolitanos del Estado de México. El artículo abunda sobre las explicaciones de cómo la descentralización no logró romper el control sobre las fuentes de impuestos más importantes que tiene el gobierno federal sobre los subnacionales, amparado bajo criterios como población y esfuerzo fiscal, proponiéndose cinco opciones que mitigarían esa disparidad fiscal en la zona metropolitana analizada: la asistencia financiera intergubernamental, la centralización de funciones de gasto, la formación de gobiernos metropolitanos, la creación de fondos metropolitanos de compensación y la creación de autoridades o distritos especiales, de manera que se pueda asegurar que las jurisdicciones locales con necesidades apremiantes o con capacidades fiscales más débiles, reciban recursos de manera eficiente y equitativa, permitiéndoles proveer servicios con niveles de impuestos razonables.

La cuarta parte de esta obra incluye los trabajos dedicados a los procesos de reforma administrativa y a los retos que estos procesos enfrentan. La redefinición del modelo económico obligó a redefinir el papel del gobierno, lo que ha presionado para que los aparatos administrativos acompañen esos cambios. De ahí que se hayan emprendido reformas administrativas en un buen número de países, que han repercutido en la sociedad de distinta manera, subrayándose también aspectos diversos: énfasis en resultados y mayor consideración a los ciudadanos; modernización de procesos, adecuación de la función pública, incorporación de nuevas prácticas, cambios que se han dado de forma gradual y desigual, generándose, sin duda, importantes resistencias. El primer trabajo de este bloque, escrito por Mauricio Dussauge

Laguna, “¿De las E’s a las C’s? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, plantea que las reformas administrativas emprendidas en distintos países a lo largo de los últimos veinticinco años parecen haber estado marcadas por preocupaciones que tuvieron que ver con las tres E, hoy ya clásicas, eficiencia, economía y eficacia y que parecen estar ya agotándose. A la luz de esa premisa el autor sostiene que las reformas administrativas de factura reciente parecen estar entrando en una lógica distinta marcada ahora por al menos cuatro C: confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción, esta última en concordancia con lo que se plantea en el siguiente trabajo de este mismo bloque respecto a las preferencias ciudadanas. El trabajo analiza posibilidades para que la ciudadanía recupere la confianza en los gobiernos, revisando iniciativas internacionales que apuntan a este propósito, así como sus alcances, pero también sus límites. De igual forma estudia los esfuerzos que es necesario desplegar para mejorar la coordinación entre el sector público y los otros sectores y la que ocurre dentro de las propias administraciones. El autor está de acuerdo en que no ha sido suficiente la importancia otorgada al tema de la coordinación, a pesar de reconocer que, si bien es una añeja preocupación, se ha recuperado como un tema central para otorgar viabilidad a la operación de las administraciones públicas. Lo mismo plantea respecto al tema de la colaboración, enfatizando que el tránsito que ocurre entre la administración pública como conceptualización tradicional y la gobernanza favorece la renovación de tareas y compromisos de colaboración. El control de la corrupción no resulta un tema de preocupación exclusiva en los países en vías de desarrollo, de ahí que adquiera gradualmente cada vez más importancia. En el trabajo se revisan iniciativas internacionales y los esfuerzos emprendidos en diversos países apuntando directamente a este problema. Finalmente se reconoce que las C incorporan temas que si no resultan

novedosos, sí encuadran en esfuerzos nuevos de los que pueden derivarse resultados mejores.

Por su parte, Guillermo Cejudo, en el artículo titulado “Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina”, ofrece una revisión de las experiencias de modernización administrativa en Latinoamérica, señalando que si bien se han dado estos cambios, ellos no necesariamente respondieron a los que los ciudadanos expresaron como necesario, partiendo el análisis de entornos democráticos. El artículo de Cejudo arroja evidencia empírica en el sentido de que existe una brecha entre el tipo de reformas consideradas necesarias por los ciudadanos y las propuestas y ejecutadas por los gobiernos. El trabajo recupera la experiencia reformadora en la región propuesta por los gobiernos, encaminada de manera prioritaria a tres aspectos: primero, la adecuación del aparato burocrático al entorno de liberalización económica y apertura comercial traducida en políticas de privatización, desregulación, en síntesis, en el achicamiento del Estado. Segundo, estrategias para limitar y hasta suprimir la discrecionalidad del Ejecutivo desde los congresos, creando instituciones cuyo cometido ha sido la rendición de cuentas o la defensa de los derechos humanos, pasando por reformas presupuestarias. Finalmente, las englobadas en las ideas de la NGP, proponiendo mayor flexibilidad y enfatizando resultados y mediciones. De igual forma incorpora el resultado de un diagnóstico que los ciudadanos hacen sobre sus administraciones públicas en el que el primer dato que se destaca es que los latinoamericanos apuestan al Estado y desconfían del mercado, poniendo, como uno de los datos entre muchos, a la privatización como una opción con muy baja prioridad y al combate a la corrupción con muy alta prioridad. Cejudo plantea algunas explicaciones para tratar de entender esa disociación, y sin pretender que sean exhaustivas, argumenta que esas

posiciones ciudadanas están vinculadas con el grado de complejidad del cambio propuesto, las restricciones ancladas en comportamientos heredados, las presiones económicas y la solidez de las prácticas democráticas. Finalmente, el autor advierte que esa disparidad puede ser una de las razones para explicar el desencanto que los ciudadanos manifiestan respecto a sus gobiernos.

El tema de lo que ocurre en materia de reforma administrativa en México lo analizan Javier González Gómez y José Sosa, en el trabajo “A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública”, en el que se revisa la propuesta de modernización administrativa emprendida por los gobiernos mexicanos en las últimas décadas, refiriéndola a los cambios que han ocurrido a nivel global, enmarcados en lo que los autores identifican como el tránsito entre el énfasis puesto en la gobernabilidad, al puesto en la llamada gobernanza. Este nuevo orden institucional, argumentan González y Sosa, se sustenta en principios relacionados con procesos de descentralización, participación ciudadana, desregulación, mejora de la gestión, transparencia, rendición de cuentas, entre los más importantes, planteándose con ello reducir la distancia entre demanda y respuesta pública y proteger el patrimonio público de una privatización indiscriminada. En síntesis, es necesario aclarar “lo que el gobierno debe hacer y pagar; lo que debe pagar por no hacer; y, lo que debe y no debe hacer, ni pagar”. Los autores analizan los esfuerzos de modernización administrativa hechos en México desde 1994, tratando de encontrar respuestas al hecho de que la ciudadanía califica como pobre, el desempeño del gobierno. De ahí que en el trabajo se planteen ideas que podrán resultar útiles para mejorar las acciones del gobierno, particularmente aquellas estratégicas de gestión como son: trámites, regulación, gobierno electrónico, racionalidad del gasto y estructuras, entre otras, pasando por el énfasis puesto en la práctica de

presupuesto por resultados, de manera que éste resulte no sólo realista, sino que permita un seguimiento puntual de los resultados relacionados con las metas previstas. Los autores establecen también la importancia de la coordinación interinstitucional, como práctica que permite la consecución de objetivos comunes y evita desgastes institucionales innecesarios.

Como parte de la propuesta modernizadora en México, Atzimba Baltazar Macías analiza a detalle la política de transparencia en el trabajo “Fortalezas y retos de la transparencia en México: el acceso a la información en el poder ejecutivo federal”, en el que hace una revisión del marco institucional en el que actúa el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el IFAI, creado como resultado de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en junio de 2002, centrando su atención en dos temas cruciales: la inexistencia y la clasificación de la información. En el trabajo la autora detalla las atribuciones del IFAI, reconociendo que en su diseño institucional no se le dotó de facultades de sanción frente al incumplimiento de sus solicitudes por parte de las dependencias. Sin embargo, el trabajo enfatiza las formas en las que ha aprovechado el marco legal para resolver recursos de revisión. La autora se detiene en los temas en los que no existe información o se acude al recurso de su clasificación, ejemplificando con casos el efecto pernicioso que provoca el argumento de la inexistencia, el uso político que se puede dar a las acciones que debe garantizar el Instituto, y la excepcionalidad de la que gozan los procesos judiciales, que arrojan luz sobre las áreas en las que el IFAI acusa ciertas debilidades y que si no son atendidas de manera oportuna, pueden llegar a convertirse en problemas que le impidan cumplir cabalmente con sus atribuciones. La autora plantea sus preocupaciones respecto al hecho de que el Instituto, en casos límites, ha podido responder adecuadamente, utili-

zando herramientas que el propio contexto político facilita, pero subrayando que no puede abusar de ellas, puesto que, en el largo plazo, terminarán por debilitarlo. De igual forma señala la importancia de la atención a la conservación de los archivos, dado que constituyen una de las fuentes claves para lograr el acceso a la información pública.

El último trabajo de este apartado se relaciona con la premisa clásica de que los procesos de cambio normalmente generan resistencias que, en buena medida están imbricadas con las culturas organizacionales, tema que desarrolla Fernando Nieto en el trabajo titulado “El miedo al cambio. Comentarios sobre la resistencia individual al cambio organizativo”, en el que aborda razones de la resistencia que pueden llegar a esgrimir los miembros de una organización frente a la propuesta de transformación organizacional. De ahí que el artículo centre su análisis en la resistencia individual que ocurre en organizaciones más o menos estables y en las que se proponen cambios, aceptándose como un comportamiento recurrente, que a juicio del autor vale la pena rastrear para valorar mejor las posibilidades que tiene el cambio como tal. Parte de la idea de que las reformas administrativas, en muchos casos, han promovido modelos que no corresponden a la realidad organizativa que enfrentan, obligándose a plantear la ecuación de manera inversa a como tradicionalmente se ha hecho: entender primero a las organizaciones y después aquilatar adecuadamente sus posibilidades de transformación. Para lograr esto, el autor propone identificar las razones de la resistencia individual, adentrándose en explicaciones de fondo que tienen que ver con la relación de dominación que se puede llegar a establecer entre jefes y subordinados, basada en una buena proporción en la interiorización que se logra hacer de las rutinas establecidas que, además, responden a “patrones tradicionales de comportamiento”, lo que en inglés se denomina *path dependence*. Estas rutinas acaban por crear certezas, lo que estaría poniéndose en riesgo al

introducirse los cambios, provocándose de manera paralela miedo frente a lo que se desconoce y sobre lo que no se tiene ninguna seguridad. El autor detalla las distintas estructuras que determinan conductas al adoptarse diversas rutinas, adentrándose en la explicación de cómo se logra dominar el miedo, derivándose de ello la centralidad que adquieren las personas como aliados o enemigos del cambio.

El quinto y último bloque incorpora una dimensión más política del papel de los gobiernos y sus administraciones, y se refiere al tema de la renovación de procesos que estarían favoreciendo esquemas más robustos de legitimidad democrática. El primer trabajo, de Carlos F. Matute González, “La autonomía política y administrativa del Estado mexicano”, parte de la premisa de que el concepto de autonomía, en el orden jurídico, político y hasta constitucional, adolece de precisión y es utilizado con relativa ambigüedad, lo que para el caso mexicano ha resultado en un importante debate entre ese concepto y el de soberanía, repercutiendo en temas directamente vinculados con la teoría administrativa. En el trabajo se hace un análisis de las distintas acepciones que ha adoptado el concepto de autonomía, centrándose su utilización en el régimen constitucional mexicano. La precisión del concepto de autonomía resulta fundamental para clarificar principios que sostienen la división de poderes, el pluralismo político, la descentralización e independencia de las distintas jurisdicciones, elementos todos que contribuyen a fortalecer prácticas ligadas con la legitimidad democrática, que, en última instancia buscan favorecer consensos para que se conviertan en una especie de norma de la acción pública. El artículo explora el tema de la tensión que existe entre las pretensiones y tentaciones de retar la autonomía que normalmente está consignada de manera formal, trasladándose a la oposición que puede presentarse entre autoridad y libertad, entre federalismo y autonomía funcional y territorial, o entre Estado de derecho e instituciones

autónomas, señalando que si bien su vinculación dogmática con el Estado liberal es incuestionable, no deja de llamar la atención que su adopción y traducción más contemporáneas no hayan favorecido necesariamente sociedades más justas e igualitarias. Finalmente, el autor plantea que la utilización de un concepto abstracto como el de autonomía encuentra cauces al adaptarlo a situaciones concretas, de donde se desprendería la legitimidad de los gobernantes vinculada directamente con la adopción de buenas decisiones en el ejercicio también autonómico que les concede la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En el último trabajo incluido en el libro, escrito por Francisco E. González, se hace una comparación entre dos transiciones de sistemas autoritarios a democráticos, titulado: “La transición dual de un gobierno autoritario: los regímenes institucionalizados de Chile y México, 1970-2000”, en el que se ofrece una explicación de la ola democratizadora que impactó los sistemas políticos de un buen número de países en las últimas décadas, deteniéndose a explicar las transiciones como procesos “duales” ocurridos tanto en Chile como en México, entre 1970 y 2000. La dualidad, explica el autor, consistió en el hecho de que se da una vinculación entre reformas económicas y políticas, marcadas por tránsitos de sistemas autoritarios a democráticos y de economías cerradas, con fuerte injerencia del Estado en la economía, a abiertas, regidas en alguna proporción por leyes del mercado. González se detiene a analizar de qué manera estos cambios ocurren dentro de una lógica, o “juego”, en el que unos ganan y otros pierden, presentándose, por ello, ajustes que se manifiestan en grados y alcances de magnitud distinta, dependiendo del caso o país del que se trate. El artículo analiza con detalle estos cambios ocurridos en la región latinoamericana, en particular en Chile y en México, debido a que en ambos casos las transiciones estuvieron, primero, integralmente controladas por los dirigentes políticos de

origen autoritario. Segundo, porque se pueden calificar de relativamente exitosas en la medida en la que no ocurrió una escalada de conflictos sociales como resultado, por ejemplo, de episodios de hiperinflación, y porque en términos políticos, los jefes de Estado de ambos países concluyeron sus mandatos en los tiempos previstos constitucionalmente. Ambos supuestos se correspondieron con estrategias eficaces en las que los ajustes referidos pudieron también lograrse sin mayores tropiezos. El autor redondea su análisis adentrándose en las características de los dos países en términos de sus orígenes históricos, grado de institucionalización y formas de operar en el terreno político, rasgos que engloban y explican otros.

El libro, como se mencionó, ofrece un amplio recorrido de marcos explicativos, temas, énfasis, propuestas, y metodologías, que arropados por posturas y trayectos intelectuales diversos contribuyen de manera rigurosa al debate de la pertinencia de los cambios registrados en instituciones políticas neurálgicas para el desarrollo de las sociedades, interrogándose sobre el desempeño que han tenido los gobiernos y sus administraciones públicas en las últimas décadas, así como sobre la pertinencia en la elección de cauces institucionales diversos, el diseño y eficacia de políticas públicas, y los comportamientos institucionales alternos a los tradicionales. Haciendo eco de la opinión de los egresados que contribuyeron con sus trabajos a la integración de este texto, puedo afirmar que con su edición se busca contribuir de manera responsable al debate intelectual, pero también, al revisar la literatura y al incorporar experiencias registradas en otros países, contribuir a la solución de los graves problemas sociales que enfrenta México, como una modesta retribución a la formación recibida en las aulas de una institución pública, como lo es El Colegio de México.

I
EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS
BAJO ENFOQUES NOVEDOSOS

MÁS ALLÁ DE LA ACCIÓN RACIONAL.
APUNTES SOBRE EL “NUEVO”
INSTITUCIONALISMO COGNITIVO

CLAUDIA MALDONADO TRUJILLO

“From the amoeba to Einstein, the growth of knowledge is always the same: we try to solve our problems and to obtain, by a process of elimination, something approaching adequacy in our tentative solutions”

KARL POPPER¹

En 2002, la Real Academia Sueca de Ciencias otorgó el Premio Nobel de Economía al psicólogo Daniel Kahneman, por su contribución al estudio de la toma de decisiones y el juicio humanos: “Los tomadores de decisiones en el mundo real frecuentemente no evalúan la incertidumbre de acuerdo con las leyes de probabilidad; tampoco toman decisiones de acuerdo con la maximización de la teoría de la utilidad esperada”.²

¹ Karl Popper, *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*, Oxford, Clarendon Press, 1972, p. 242.

² Real Academia Sueca de Ciencias, Anuncio oficial del Premio Nobel de economía 2002. Traducción propia. Original: “Real-world decision-makers frequently appear not to evaluate uncertain events according to the laws of probability; nor do they seem to make decisions according to the theory of expected-utility maximization”.

El reconocimiento explícito de los límites teóricos y empíricos de los supuestos de racionalidad del *homo oeconomicus*³ permite que se revalore la importancia de los factores cognitivos en los modelos conductuales. En ese marco, el panorama es propicio para que florezcan los vínculos entre la psicología cognitiva, las ciencias sociales y la neurociencia. Aunque es innegable que los diferentes lenguajes y concepciones meta-teóricas de estas disciplinas impiden una integración o una síntesis teórica de la llamadas ciencias conductuales (*behavioral sciences*),⁴ sus contribuciones tienen implicaciones directas sobre el modelo conductual de las ciencias sociales, dominado por el paradigma de la racionalidad económica.

El objetivo de este texto es hacer una revisión de las contribuciones de la psicología cognitiva y las llamadas ciencias de la conducta desde el punto de vista del análisis de políticas públicas. Los modelos conductuales son centrales a las políticas públicas en al menos dos sentidos: el primero se refiere al análisis de los procesos de decisión de los *policymakers* y las organizaciones en las que están insertos; el segundo

³ La crítica al supuesto de racionalidad no es nueva. Entre las contribuciones más influyentes se encuentran: el texto clásico de Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes*, Nueva York, The Macmillan Company, 1957, 2a ed.; Charles Lindblom, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979; Amartya K. Sen, "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, núm. 4 (verano 1977), pp. 317-344, etc. En la ciencia política: *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994. A esta lista hay que agregar, por supuesto, el trabajo de Kahneman y Tversky desde los años setenta.

⁴ Para una discusión muy interesante en torno a la posibilidad de integración, véase Herbert Ginis, "A Framework for the Unifications of the Behavioral Sciences", *Behavioral and Brain Sciences* (2007), vol. 30, pp. 1-60, y las respuestas de los participantes del simposio. Ginis sugiere que la teoría de juego evolutiva puede ser la piedra angular de la integración disciplinaria.

permite informar los procesos de diseño e implementación de políticas públicas orientadas a modificar el *statu quo* por la vía de cambios en las conductas individuales. Sin un sustrato sólido para entender ambos procesos, tanto el análisis de la política como proceso, como su diseño e implementación, estarán lejos de alcanzar su potencial transformador.

La primera sección de este ensayo hace una breve descripción de las principales críticas de la teoría de elección racional como modelo conductual. La segunda reseña las aportaciones de la psicología cognitiva y la teoría prospectiva; la tercera hace una revisión de las contribuciones de las neurociencias y los modelos evolutivos. La cuarta sección presenta la propuesta del nuevo institucionalismo cognitivo de Douglass North, con el fin de identificar sus implicaciones para el diseño y análisis de políticas públicas.

LOS PROBLEMAS DE LA ELECCIÓN RACIONAL

No existe una interpretación universalmente aceptada de la teoría de la elección racional, pero es posible identificar los conceptos y supuestos básicos que la caracterizan. Sus proponentes tienen, como señalan Green y Shapiro,⁵ un estilo más o menos compartido de aplicarla para entender *estados sociales* como equilibrios parciales, resultado de la conducta individual maximizadora, sujeta a ciertas restricciones y un esquema de *pay-offs* determinado *ex ante*.⁶ Las variaciones

⁵ Donald Green e Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.

⁶ Básicamente, la teoría postula que todo hecho social puede explicarse como el resultado agregado de acciones individuales de cálculo estratégico, y que toda acción individual *qua* decisión es resultado de la maximización. La tarea del analista consiste entonces en identificar el tipo de juego estratégico que mejor define las situaciones en las que se encuentran los decisores y los pagos respectivos.

del concepto de racionalidad pueden ubicarse a lo largo de un continuo cuyos extremos son la racionalidad dura (*thick*) y la racionalidad suave (*thin*) (gráfica 1). La principal diferencia consiste en el grado en que la teoría atribuye un contenido concreto a las preferencias y a la función de utilidad respectiva. En su forma más simple, la racionalidad que algunos llaman *definicional*, implica que el ser humano es un “maximizador racional de sus objetivos”⁷ y “utiliza eficientemente los medios disponibles para alcanzar [los]”.⁸

La racionalidad definicional consiste en incorporar hipótesis conductuales como elementos de la definición: como los medios y los objetivos son sólo observables por la vía del comportamiento, la teoría es cierta por definición. Todos los actos pueden explicarse con la teoría, en función de cambios en los medios disponibles o cambios en los objetivos: los individuos son tan racionales como infalibles.⁹

La capacidad heurística de los modelos de elección racional reside en una serie de supuestos sobre la maximización, la naturaleza y estructura de las preferencias individuales (exógenas)¹⁰ y la toma de decisiones en condiciones de in-

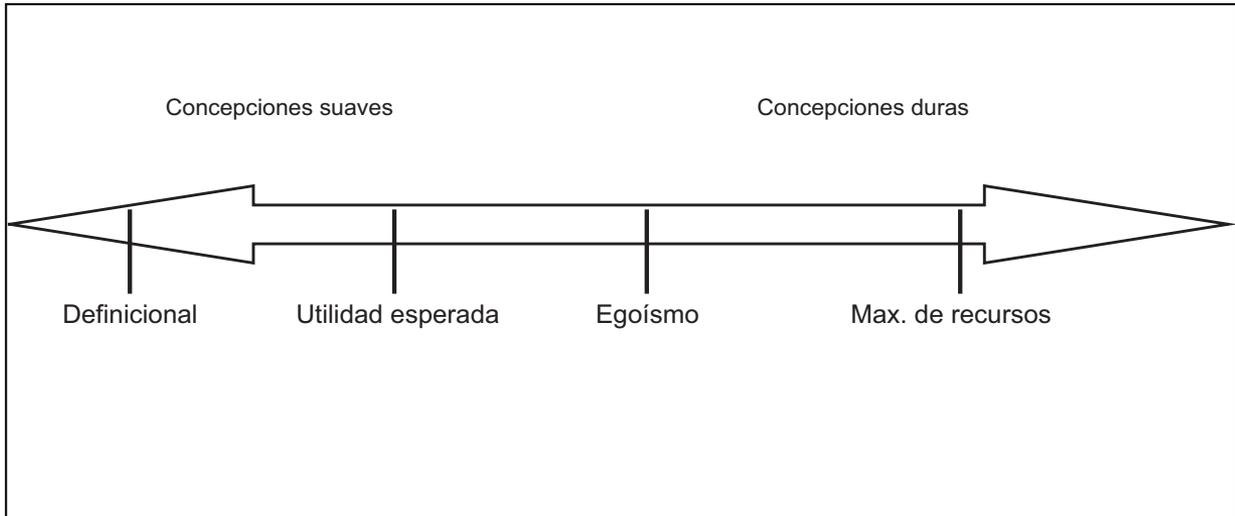
⁷ Richard Posner, “Are We one Self or Multiple Selves?: Implications for Law and Public Policy”, *Legal Theory*, 23 (1997), *passim*.

⁸ John Ferejohn, “Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England”, en Kristen Renwick Monroe (ed.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Nueva York, Harper Collins, 1991, p. 282. Citado por Donald Green e Ian Shapiro, *Pathologies of Rational...*, *op. cit.*, p. 17.

⁹ Para una influyente crítica de esta implicación, véase Amartya K. Sen, “Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, núm. 4 (1977), pp. 317-344.

¹⁰ a) *Commensurabilidad*: todas las alternativas disponibles son comparables entre sí (por tanto, ordenables de acuerdo con un ranking). b) *Transitividad*: la preferencia de A sobre B implica la preferencia de A sobre C si B es preferido a C; c) *Consistencia*: las preferencias no cambian en función de la presentación o el orden de las alternativas; d) *Cancela-*

Gráfica 1. El continuo de racionalidad



Fuente: Russell B. Korobkin y Thomas Ullen, "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics", *Law and Behavioral Science*, vol. 88 (2000), pp. 1053-1146 y 1061.

certidumbre.¹¹ Uno de los aspectos más controversiales de la teoría es la idea de que el comportamiento observado es preferencia revelada, y la consecuente inducción inversa (la imputación de preferencias y objetivos a partir de la observación de los resultados). El problema de esta práctica es que mientras las decisiones se toman en relación con un conjunto de supuestos causa-efecto, las preferencias se ordenan en función de consecuencias (de dichos actos). Esto implica que las decisiones reflejan las creencias sobre las consecuencias de distintos cursos de acción y no una relación mecánica, automática, entre los mismos, como sugiere la inducción inversa.¹²

La idea de racionalidad limitada es una de las más influyentes críticas al modelo de racionalidad pura.¹³ En los términos de Simon, la primera implica un proceso de *satisfacción* entre alternativas aceptables. El comportamiento humano no es producto de la racionalidad, sino de la mezcla de racionalidad e irracionalidad que constriñe el espacio

ción: la selección entre dos opciones no puede depender del atributo en el que las alternativas son equivalentes.

¹¹ Donald Green e Ian Shapiro, *Pathologies of Rational...*, *op. cit.* Esta sección sintetiza los argumentos principales de este libro. Aunque ha sido ampliamente criticado por economistas y politólogos, considero que es representativo de las críticas al paradigma de elección racional que han hecho otras disciplinas, incluida la economía conductual.

¹² Viktor J. Vanberg, "Rational Choices vs. Program Based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions", *Rationality and Society*, vol. 14, núm. 1, pp. 7-54. Por esta razón, la teoría de la elección racional no puede distinguir entre una decisión irracional y una decisión racional basada en supuestos causales equivocados o información imperfecta. Mucho menos de un acto "irracional" desde el punto de vista individual, pero producto de la decisión consciente del individuo, y de su disposición a actuar en contra de su propia utilidad.

¹³ Herbert A. Simon, *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar, 1984.

en el que opera la toma de decisiones individuales. Como sugiere Bryan Jones,¹⁴ la racionalidad limitada enfatiza la complejidad cognitiva del ser humano *versus* la aparente simpleza de no cumplir con los criterios de la racionalidad pura. Simon habla de la atención, la emoción, los hábitos, y ciertamente, la memoria, como factores clave detrás de la toma de decisiones. Dada la atención selectiva y la naturaleza secuencial de la ponderación de los objetivos y las alternativas, los individuos reducen el universo de opciones a un conjunto comparable de resultados satisfactorios o aceptables en las dimensiones seleccionadas. En vez de maximizar, satisfacen. En vez de decidir en forma discreta entre alternativas, toman decisiones secuenciales resultado de la internalización de rutinas decisorias, la generación de afinidad con los medios *per se*, o la cultura organizacional imperante.

Una revisión exhaustiva de la crítica al modelo de elección racional rebasa los alcances de este artículo. Para efectos del objetivo central del mismo, basta mencionar que el talón de Aquiles de la teoría es la debilidad empírica de sus supuestos conductuales.

LA PSICOLOGÍA COGNITIVA

“The idealized assumption of rationality in economic theory is commonly justified on two grounds: the conviction that only rational behaviour can survive in a competitive environment, and the fear that any treatment that abandons

¹⁴ Bryan Jones, “Bounded Rationality”, *Annual Review of Political Science* (2), 1999, pp. 297-321 y “Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundations of Collective Choice”, *Policy Sciences* (35), 2002, pp. 269-284.

*rationality will be chaotic and intractable. Both arguments are questionable. First, the evidence indicates that people can spend a lifetime in a competitive environment without acquiring a general ability to avoid framing effects or to apply linear decision weights. Second, and perhaps more important, the evidence indicates that human choices are orderly, although not always rational in the traditional sense of this word”.*¹⁵

Aunque es prematuro hablar de una teoría cognitiva general del comportamiento humano, las neurociencias y los modelos evolutivos comienzan a atisbar algunos de los procesos y lógica generales que explican la cognición humana. En primer lugar, se sabe que no todas las acciones individuales son decisiones *calculadas*. El sistema cognitivo tiene dos modalidades de interacción con el entorno: la modalidad intuitiva (sistema 1) responde en forma casi automática al entorno mediante juicios, percepciones y decisiones almacenados en la memoria. La modalidad controlada (sistema 2) es la ponderación lenta y deliberada del significado de los estímulos externos y sus características¹⁶ (gráfica 2).

Los procesos cognitivos y decisorios incorporan elementos de ambos sistemas, aun en situaciones en las que los indivi-

¹⁵ Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty”, en Daniel Kahneman y Amos Tversky (eds.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 65, pp. 44-67.

¹⁶ K. E. Stanovich y West, R. F., “Individual Differences in Reasoning: Implications for the Rationality Debate”, *Behavioral and Brain Sciences*, 23, pp. 645-665.

Gráfica 2. El sistema dual de la cognición

	Percepción	Intuición sistema 1	Razonamiento sistema 2
PROCESO	Rápido Paralelo Automático Asociativo Sin esfuerzo Aprendizaje lento		Lento Secuencial Controlado Esforzado Sujeto a reglas Flexible
CONTENIDO	Percepciones Estimulación Sujeto a estímulos	Representaciones conceptuales del pasado, el presente y el futuro. Evocación de significados por la vía del lenguaje.	

duos están muy concentrados, tienen una motivación alta y toman con gran seriedad la disyuntiva que se les presenta. Generalmente, el sistema 2 tiene como función monitorear selectivamente los procesos del sistema 1, lo que tendería a reducir el margen de error derivado de la respuesta intuitiva. Sin embargo, este monitoreo es menos común de lo que se piensa.^{17, 18}

¹⁷ Viktor J. Vanberg, “Rational Choice vs. Program Based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions”, *Rationality and Society*, vol. 14, núm. 1, 2002, pp. 7-54 y Herbert Ginis, “A Framework for the Unification of the Behavioral Sciences”, *Behavioral and Brain Sciences* (30), 2007, pp. 1-61.

¹⁸ En una serie de experimentos realizados con individuos altamente inteligentes, la mayoría comete el mismo tipo de errores derivado de asociaciones intuitivas. El ejemplo que Kahneman relata es de un grupo de estudiantes de Princeton y Michigan a quienes se les plantea la siguiente pregunta: Una pelota y un bat cuestan \$1.10. El bat cuesta \$1 más que la pelota. ¿Cuánto cuesta la pelota? La mayoría de los estudiantes responde,

Se sabe con certeza que las preferencias individuales no son exógenas, conmensurables, transitivas ni consistentes;¹⁹ que si lo fueran, los individuos no serían capaces de maximizar su utilidad esperada, aun frente a alternativas *relativamente* simples. Sin embargo, esto no implica que el comportamiento humano sea completamente contingente, sólo que presenta ciertas *regularidades* distintas a las planteadas por el modelo de elección racional. El individuo promedio se apoya en atajos cognitivos como las intuiciones y las analogías automáticas (implícitas), frecuentemente, en un número muy limitado de éstas (heurística de la disponibilidad).

Entre las generalizaciones que contravienen las predicciones del modelo racional, destacan los siguientes: 1) *Efectos marco* (*Framing effects*); 2) preferencias no lineales; 3) sensibilidad a la fuente de incertidumbre; 4) propensión al riesgo; 5) aversión a la pérdida. Las preferencias y las decisiones individuales son muy sensibles al orden, forma y contexto en el que se presentan las alternativas. La formulación de las alternativas (por ejemplo, en términos de pérdidas o ganancias, probabilísticos o de certeza), inciden fundamentalmente en la toma de decisiones.

En el marco de la toma de decisiones con incertidumbre, el flanco común de ataque es el modelo de utilidad esperada de Bernoulli, según el cual los individuos evalúan los resultados de diversas alternativas en busca de aquélla que maximice el valor esperado neto de su dotación final de recursos. El “error de Bernoulli”, en los términos de Kahneman,²⁰ consiste en

erróneamente, que 10 centavos. La asociación implícita es: $\$1.00 + 0.10 = \1.10 un insumo incorrecto para resolver este problema.

¹⁹ Paul Slovic, “The Construction of Preference”, en Daniel Kahneman y Amos Tversky (eds.), *Choices, Values, and Frames...*, *op. cit.*, pp. 489-502.

²⁰ Daniel Kahneman, “Maps of Bounded Rationality: A Perspective on Intuitive Judgment and Choice”, Nobel Prize Lecture, 8 de diciembre de 2002.

asumir que las decisiones son independientes del punto de referencia (el nivel de dotación inicial del decisor, evaluado en función de la dotación final esperada).²¹

La teoría prospectiva, como alternativa al modelo de utilidad esperada sugiere que los continentes (*carriers*) de la utilidad son las pérdidas *versus* las ganancias, cambios en la dotación, no niveles finales de la misma. De acuerdo con la evidencia experimental, Kahnemann y Tversky proponen las siguientes características de la función de utilidad (valor) del decisor:

1. La función es cóncava en el dominio de las ganancias (aversión al riesgo).
2. La función es convexa en el dominio de las pérdidas (propensión al riesgo).
3. Las pendientes son sensibles al dominio. La pendiente en el dominio de las pérdidas es mucho mayor.

El primer corolario de la teoría prospectiva es que las decisiones dependen del punto de referencia, y que las variables de decisión son los cambios en la dotación respecto a ese punto, y no el valor esperado del mismo. Igualmente, que la propensión al riesgo es una función del dominio (pérdidas *vs.* ganancias) en el que se encuentre el decisor. El modelo de utilidad esperada también implica que los individuos son capaces de estimar probabilidades correctamente. Empíricamente, no hay nada más lejos de la realidad. Incluso quienes poseen un conocimiento sofisticado de la teoría de la

²¹ En el modelo de Bernoulli, este problema se resuelve con el principio de rendimientos marginales decrecientes. Aunque este ajuste se vuelve sensible a los cambios en las dotaciones (resultado de una decisión), no considera que la relación entre la magnitud de los cambios y su dirección (ganancias o pérdidas) no es lineal ni inelástica. Por esta razón, el modelo ofrece predicciones que se han probado erróneas en contextos reales de decisión.

probabilidad, estiman erróneamente por una serie de sesgos cognitivos sistemáticos. Los seres humanos se basan en un número limitado de heurísticas o atajos cognitivos para responder al entorno. Por ende, la estimación de probabilidades se asemeja a la evaluación subjetiva de las características físicas de un objeto: es sensible a errores de percepción sistemáticos. Las heurísticas documentadas por Kahneman y Tversky, y sus efectos, incluyen: el sesgo de la representatividad, el sesgo de la disponibilidad, el sesgo de sustitución de atributos, el sesgo de autoconfianza y el sesgo de ancla (*anchoring effect*). El sesgo de representatividad se refiere a la extrapolación de un atributo o conjunto de atributos que se consideran representativos. El sesgo de disponibilidad se refiere a las desviaciones de percepción y juicio resultantes de la memoria de corto plazo: un evento próximo (familiar en la memoria) induce, por analogía, un énfasis excesivo en el atributo compartido en un objeto distinto, o extrapola la probabilidad del evento, en función del atributo en cuestión. La sustitución de atributos consiste en relacionar la respuesta a un problema B en función del atributo que comparte con el problema A, aunque la naturaleza de éstos sea distinta.²² Estos procesos no son conscientes, por lo que la capacidad del sistema 2 de corregirlos es baja. El sesgo de autoconfianza sugiere que la probabilidad de un evento negativo se subestima en proporciones mayores si el evento atañe directamente al decisor. El sesgo de ancla reitera la noción de que las decisiones individuales no son cálculos discretos, sino que forman parte de un repertorio de secuencias de decisión interdependientes. Por esta razón, la capacidad de reacción a cambios en el entorno de los individuos

²² Por ejemplo, cuando la gente enfrenta una pregunta de difícil solución, responde a una pregunta más simple que comparte al menos un atributo con el planteamiento original: a la pregunta “¿qué tan común es el robo armado?”, la gente contesta como si se le hubiera preguntado “¿qué tan comúnmente has sabido de un caso de robo armado?”

es mucho menor que la anticipada por la elección racional, ya que se requiere un cambio drástico en las variables de decisión para que los individuos modifiquen el valor base (*base-rate*) con el que entran al análisis del problema.

La acumulación de anomalías y la documentación de regularidades opuestas a las predicciones del modelo de elección racional no son suficientes para abandonar el modelo, *per se*.²³ La pregunta obligada es si el reconocimiento y el conocimiento sistemático de estos sesgos cognitivos puede constituir un modelo conductual de fácil aplicación.²⁴ Para quienes consideran espuria una predicción basada en visiones erróneas de los procesos y mecanismos, la alternativa cognitiva es tan prometedora como desafiante.

Algunos de los sesgos identificados por la teoría tienen implicaciones empíricas opuestas. Por ejemplo, el sesgo de la representatividad exagera la estimación de la probabilidad de ciertos eventos, pero el sesgo de exceso de confianza lo atenúa.²⁵ ¿Cómo saber qué sesgo asumir? Es probable que la

²³ Al contrario, la incorporación de la evidencia empírica cognitiva a los supuestos y modelos de elección y teoría de juegos podría catapultar la capacidad heurística del análisis formal de la conducta individual.

²⁴ La menor parsimonia del modelo cognitivo puede resultar poco atractiva para quienes desean modelar el mundo social con un número limitado de variables que ofrezca predicciones claras (*point prediction*) sobre resultados. Hay también quien sugiere que todas estas *variantes* de la racionalidad pueden modelarse eficazmente con ajustes en algunos de los parámetros (como la propensión al riesgo, las tasas de descuento, agregar márgenes de error en los modelos de utilidad esperada, juegos repetidos y modelos evolutivos, etc.) en los modelos formales de siempre.

²⁵ Por ejemplo, las parejas recién casadas estiman la frecuencia de los divorcios en función de instancias de divorcio allegadas, pero subestiman la probabilidad específica que enfrentan como pareja, de enfrentar un divorcio, por el sesgo de autoconfianza. Esto implica que, en el equilibrio, los contratos matrimoniales (y los prenupciales) están indebidamente subespecificados y generan altos costos de transacción en el caso de que se dé la disolución del vínculo matrimonial. Igualmente, los individuos que rompen la ley con regularidad suelen rodearse de personas igualmente

respuesta a esta pregunta sea empírica, y que el predominio de un sesgo sobre otro varíe en función del contexto.

Desde el punto de vista de política pública, todo modelo conductual busca implicaciones empíricas generalizables que orienten el diseño de incentivos para efectuar cambios conductuales. Por dar un ejemplo, pensemos en el diseño de incentivos para generar adhesión ciudadana a una regla determinada (el pago de impuestos, el cumplimiento de la legislación penal). La prescripción racional es que deben alterarse la magnitud del premio/castigo o la probabilidad de ser capturado. Ahora bien, ante capacidades administrativas y presupuestales limitadas, el diseño de la política tiende a invertir en la solución menos costosa: aumentar las penas. No obstante, se sabe empíricamente que sólo un aumento notable en la percepción de probabilidad de captura y la presencia de un castigo de alto costo puede inhibir la propensión a la delincuencia. Sin embargo, los cambios objetivos en las percepciones de los individuos no dependen de la redacción de la legislación penal o de la efectividad promedio del sistema de justicia, sino de la visibilidad del castigo y la probabilidad de captura *desde la perspectiva* del grupo de referencia (los de mayor propensión a la delincuencia). En este caso, la recomendación de política pública sugeriría la necesidad de focalizar los cambios en las percepciones de estos dos parámetros entre quienes son más propensos a delinquir (por ejemplo, por la vía de redadas muy aparatosas y castigos ejemplares ante delitos menores), y no necesariamente la afectación de probabilidades sistémicas (tal vez más costosas).²⁶

te propensas a romperla. Dada una probabilidad X de ser capturado y sancionado por las autoridades, los delincuentes tenderían a sobrestimar dicha probabilidad por los sesgos de disponibilidad y representatividad; sin embargo, tienden a “sobredelinquir” bajo el supuesto de que ellos enfrentan una probabilidad menor de castigo (sesgo de autoconfianza).

²⁶ En el ámbito de la regulación de la atención hospitalaria, se debate, por ejemplo, si los incentivos deben perseguir la atención clínica

Las generalizaciones de los modelos cognitivos podrán contribuir al diseño de políticas públicas en la medida en que se acumule conocimiento en relación con los *trade-offs* y la prevalencia relativa de cada sesgo en condiciones más complejas y específicas que los diseños experimentales de primera generación. Sin embargo, las aportaciones recientes de este programa de investigación pueden ser prometedoras. Además, tienen una afinidad electiva con algunas de las intuiciones y conceptos básicos familiares de la escuela organizacional del análisis de políticas públicas.

Para algunos, la teoría general del comportamiento que se busca requiere un nivel de agregación mucho mayor que el enfoque antropocéntrico de la psicología. En ese marco, la biología evolutiva y las neurociencias ofrecen una serie de conceptos y mecanismos generales que podrían anclar estos descubrimientos en una teoría comprensiva del comportamiento. La siguiente sección reseña brevemente algunas de estas contribuciones.

en función de las características únicas del paciente (privilegiando, por tanto, la discrecionalidad y el juicio individual del médico responsable) o someter los trabajos clínicos a *practice guidelines* sumamente rígidas con el fin de minimizar los errores humanos y costosos juicios por negligencia médica. El sesgo de disponibilidad implica que es más probable que las desviaciones de las prácticas clínicas reguladas sean mayormente influidas por el historial reciente del médico en cuestión, que por las características particulares del paciente. Este sesgo internalizaría la experiencia profesional del médico en la dirección correcta, sólo si su historial clínico es lo suficientemente extenso y diverso como para generar extrapolaciones clínicas eficaces. De lo contrario, es probable que sólo induzca cierta homogeneidad en los tratamientos, pero a diferencia de la inducida por los manuales clínicos, fundado en la experiencia médica de un solo individuo (sujeto, por tanto a mayor margen de error). El ejemplo proviene de Russell B. Korobkin y Thomas Ullen, “Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics”, *Law and Behavioral Science*, vol. 88, 2000, p. 1090.

LA NEUROCIENCIA Y EL MODELO EVOLUTIVO

Los procesos mentales son hechos biológicos que responden a la configuración genética del ser humano. Los modelos evolutivos de la neurociencia manejan un bagaje conceptual y metateórico extraños a la ciencia social predominante, e incluso opuestos al individualismo metodológico y al liberalismo ideológico que permean la disciplina. De acuerdo con esta concepción, los procesos mentales son hechos biológicos que responden a la configuración genética del ser humano. En este programa de investigación, los conceptos de selección natural, comportamiento programado, co-evolución genética y comportamiento adaptativo son tan centrales como legítimos.

Se parte de la premisa de que el comportamiento humano es resultado de un mapa genético determinado evolutivamente. En consecuencia, los hechos sociales como la cultura y las formas de organización se conciben como el resultado de procesos adaptativos en los que las prácticas de mayor (aptitud) *fitness* sobreviven. Lo que distingue al ser humano del resto de los organismos vivos es que su potencial de supervivencia (*fitness*) depende centralmente del entorno social y cultural que construye y en el que opera: “Como la cultura es influida por las propensiones genéticas del ser humano, se sigue que las capacidades cognitivas, afectivas y morales del individuo son producto de una dinámica única [en el reino animal], conocida como co-evolución geno-cultural”.²⁷

La naturaleza gregaria del ser humano produjo, en el proceso de evolución, la adhesión a normas sociales adaptativas como la propensión a la cooperación, la empatía, el sentido de justicia (imparcialidad), la tolerancia a la diversidad y la lealtad al grupo al que se pertenece, entre otras. Estas

²⁷ Herbert Ginis, “A Framework for the Unification of the Behavioral Sciences”, *Behavioral and Brain Sciences*, 30, 2007, p. 1.

prácticas sociales son “*fitness-enhancing*” y se transmiten mediante el aprendizaje social entre generaciones.

Si se concibe al cerebro humano como un órgano tomador de decisiones, el desarrollo formidable del sistema nervioso central del ser humano resulta de la ventaja comparativa del desarrollo cerebral como factor de supervivencia *versus* el desarrollo de otras capacidades, como las motrices. Las neurociencias han logrado identificar los procesos bioquímicos y la ubicación cerebral de ciertos tipos de reacciones como las respuestas instintivas, los sentimientos morales, y lo que esta literatura llama comportamiento regulado (*rule-based behavior*).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, algunos de estos descubrimientos pueden parecer irrelevantes por no ser variables de decisión, sujetos a la intervención humana.²⁸ ¿Cuál es, entonces, la relevancia de este enfoque para la disciplina?

Las neurociencias, además de una teoría macro, la evolución, ofrecen un modelo conductual que puede incluir la comprensión de las instituciones, los procesos de aprendizaje social y en general, las formas de organización históricamente adoptadas por el ser humano: el comportamiento programado. De acuerdo con el biólogo Ernst Mayr, la naturaleza instrumental de la conducta humana tiene un sentido ulterior, teleonómico. El comportamiento programado implica que la orientación a objetivos de las conductas obedece a la operación de un “programa”: un conjunto de

²⁸ Por ejemplo, se sabe que la sociopatía está asociada con daños en un área específica de la corteza cerebral. Quienes la padecen carecen de respuesta emotiva ante la violencia, el dolor y la muerte de terceros; carecen de sentimientos “morales” como la empatía y la solidaridad, y tienen distorsiones sensoriales y de memoria muy agudas. Ahora bien, esto podría afectar la política de imputación de responsabilidad penal para estos individuos, pero no puede orientar políticas públicas en un sentido más amplio.

instrucciones que consiste en información codificada que controla el comportamiento hacia algún fin. En el caso de los seres humanos, este tipo de información consiste en conocimiento adquirido sobre el mundo natural y el social, el repertorio de estrategias adecuadas para resolver problemas recurrentes (por ejemplo, la cooperación, la amenaza externa, los cambios súbitos en el ambiente, etc.). Es decir, de un conjunto de nexos causales automáticos: “si ____, entonces ____”. En ausencia de estas soluciones pre-programadas, la mayoría de las actividades cotidianas del ser humano, y su respuesta a estímulos sensoriales, requerirían un proceso decisorio y de experimentación costoso e inmanejable: “El concepto de conducta programada sugiere que la capacidad resolutive depende de la capacidad adaptativa de los programas que la rigen (*hard-wired genetic programs*) y que reflejan la experiencia adquirida de la especie, por un lado, y la experiencia adquirida de los individuos en particular (*soft-wired*), programas adquiridos, por el otro”.²⁹

El aprendizaje y la transmisión de conocimiento de la especie humana es una variable exógena para efecto de las ciencias sociales. Sin embargo, los procesos de aprendizaje orientado a la resolución de problemas sí plantean un modelo cognitivo con implicaciones conductuales importantes para la ciencia social.³⁰

²⁹ Viktor J. Vanberg, “Rational Choices...”, *op. cit.*, p. 18.

³⁰ El contenido funcionalista (determinista, para algunos) de los modelos evolutivos puede parecer amenazante para la imaginación sociológica. Sin embargo, las nociones de aprendizaje y conducta resolutive de comportamiento programado no son del todo ajenos a la teoría social. Karl Popper, un racionalista consumado, manejó conceptos y términos muy parecidos en sus trabajos sobre epistemología. Popper sugiere que el elemento común de la conducta de los organismos vivos es la acción instrumental resolutive fundada en conjeturas. Y que lo que define al ser humano es la capacidad e intencionalidad de modificar su medio ambiente, Karl Popper, *Knowledge and the Body-Mind Problem-In Defense*

En el caso de los seres humanos, las conjeturas rigen el principio de adecuación de la conducta individual (adecuación de fines y medios, adecuación entre acción y medio ambiente, significado y contexto, etc.), y son resultado del aprendizaje social y la construcción de mapas comunes de significado. En este sentido, todas las conductas humanas (sociales) recaen en expectativas pre-existentes (conjeturas) sobre el mundo que nos rodea: "Si todas las percepciones y las acciones ocurren con base en conocimiento conjetural y disposiciones conductuales, la adquisición de conocimiento de un organismo no puede proceder de una tabula rasa [...] todo el conocimiento adquirido consiste en la aplicación de información preexistente, y en última instancia, de expectativas congénitas".³¹

El papel de la intersubjetividad en los procesos sociales de aprendizaje es un tema recurrente en la ciencia social. Cualquier proceso de decisión/acción instrumental tiene una interpretación (legibilidad) compartida subyacente. No hay intencionalidad posible sin interpretación. Es en este ámbito donde una mejor comprensión de las características cognitivas del ser humano y los procesos de atribución de significado adquieren relevancia para la comprensión de los hechos sociales como resultados endógenos del aprendizaje colectivo.

Los defensores de los modelos evolutivos y el comportamiento programado consideran que es en el estudio de las instituciones, las convenciones y las regularidades conductuales en ciertos contextos sociales, en donde las anomalías de los modelos de elección racional son más notorias, ya que éstos ignoran una implicación directa del modelo de comportamiento programado: los seres humanos somos seguidores de reglas. Aunque la economía del desarrollo ha aceptado

of Interaction, Londres, Routledge, 1994. Citado por Viktor J. Vanberg, "Rational Choices...", *op. cit.*

³¹ Viktor J. Vanberg, "Rational Choices...", *op. cit.*, p. 23.

la importancia de las normas sociales, los valores, la ética y el sentido de compromiso de una comunidad como factores centrales de la explicación de un sinnúmero de conductas “económicas”,³² y reconoce en forma creciente el papel de las instituciones en los procesos de desarrollo, el estudio de las instituciones, en los términos del modelo racionalista, subpredice sistemáticamente la regularidad del comportamiento humano. En los términos de Viktor Vanberg, connotado economista conductual, si entendemos por instituciones al “conjunto de reglas que permiten la coordinación del comportamiento para resolver problemas derivados de la interacción social y la cooperación” (p. 39), resulta que convenciones sociales fundamentales como la propiedad privada, la democracia representativa, las reglas de vialidad y los códigos de conducta social no pueden explicarse en función de la convergencia del cálculo maximizador. La existencia de instituciones requiere un grado de adhesión a las normas muy superior al que puede esperar del mero cálculo estratégico individual: “Es fácil imaginar situaciones en las que, al menos ocasionalmente, los individuos enfrentan situaciones en las que la violación de la norma genera pagos mayores a la obediencia, el enfoque de elección racional, que explica las decisiones humanas caso por caso, parecería indicar que el comportamiento genuino de adhesión a las reglas es un fenómeno bastante improbable”.³³

Desde el punto de vista del aprendizaje social y la conducta programada, los procesos de estímulo-respuesta son mucho más lentos y secuenciales que los procesos de decisión *ipso facto* que plantea el modelo racional. Por esta razón, muchas conductas económicas, como la disciplina laboral en ausencia de monitoreo, son anómalas en el sentido inme-

³² Como la disciplina laboral, la rigidez de las preferencias frente a cambios en precios relativos, la consideración de costos hundidos en las decisiones de producción, etcétera.

³³ Viktor J. Vanberg, “Rational Choices...”, *op. cit.*, *passim*.

diatista de los modelos racionales, pero perfectamente comprensibles desde el punto de vista del aprendizaje social y los procesos de internalización de normas (algunas heredadas intergeneracionalmente) como decodificaciones adaptativas y *funcionales* para la resolución de problemas.

EL INSTITUCIONALISMO COGNITIVO DE NORTH:
¿UNA SÍNTESIS PROMETEDORA?

El trabajo más reciente de Douglass North ha puesto el dedo en la llaga de los modelos clásicos al señalar la importancia de la cognición humana y los sistemas de creencias en la formación, estabilidad y el cambio de las instituciones que afectan el tiempo largo del crecimiento económico más allá de los “fundamentales” de las prescripciones de política macroeconómica. En primer lugar, North señala la obsolescencia del debate sobre la racionalidad ante el avance en el conocimiento de los procesos mediante los cuales los seres humanos realmente deciden, razonan y escogen, tanto individual como colectivamente.

El institucionalismo cognitivo persigue vincular los procesos de aprendizaje con el análisis institucional. Si “la capacidad de aprendizaje y ajuste mutuo es la principal razón de la plasticidad observada del comportamiento humano y la interacción de los individuos”, es impensable teorizar sobre el surgimiento, la estabilidad y el cambio en las instituciones de espaldas a las características cognitivas del individuo, y por extensión, las sociedades. La base de las instituciones y del desarrollo dependiente (*path dependent*) e incremental de los procesos macrosociales tiene mucho más que ver con los modelos mentales compartidos por los individuos de una sociedad determinada, que con el cálculo aislado, individual, de los costos y beneficios de cada curso de acción. Por esta razón, señala North, los modelos de aprendizaje evolutivo prometen una mejor comprensión del comportamiento hu-

mano entendido como el resultado de procesos de ensayo y error de tiempo largo. Los modelos mentales: “Evolucionan gradualmente durante el desarrollo cognitivo con el fin de organizar nuestras percepciones y llevar registro de nuestras memorias. Como son estructuras de conocimiento flexibles, se forman por un organismo que responde pragmáticamente a una situación de problema, con el fin de explicar e interpretar el medio ambiente”.³⁴

En los términos de los modelos evolutivos, la permanencia de dichos mapas mentales y las regularidades conductuales que de éstos derivan dependen de su funcionalidad y eficacia para resolver problemas: “Cuando la solución producida con base en cierto modelo mental no funciona, los individuos recurren a estrategias inferenciales —especialmente en la forma de analogía— de manera casi automática. Si estas estrategias no resuelven el problema, el individuo se ve forzado a ser creativo, es decir, formar nuevos modelos mentales para solucionar[lo]”.³⁵

En el proceso de interacción social, estos mapas mentales se socializan y dan lugar a mapas mentales compartidos, a una interpretación común del contexto, y de las conductas que son adecuadas e inadecuadas en cada situación. Estos procesos de adaptación ocurren en el seno de las organizaciones como la familia, el vecindario, la escuela, el trabajo, etcétera.

Partiendo de este modelo de aprendizaje y cambios, las instituciones tienen una dimensión interna y otra externa. La interna se refiere a los mapas mentales compartidos. La externa a las regularidades conductuales o rutinas. Las instituciones formales son productos concientes de la acción humana; las informales, el producto de la interacción humana, mas no de un diseño propiamente humano.

³⁴ Mantzavinos, Chrysostomos, Douglass North y Syed Shariq, “Learning, Institutions, and Economic Performance”, *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 1 (marzo, 2004), p. 76.

³⁵ *Ibid.*, *passim*.

Las conductas individuales y colectivas están reguladas por la interacción entre los ámbitos formales e informales de institucionalidad, e influyen profundamente las trayectorias económicas y políticas de las colectividades porque definen un repertorio de mapas mentales compartidos en los que el aprendizaje es circunscrito al cumplimiento del objetivo o a la solución del problema originalmente planteado en el momento del surgimiento de la institución. De ahí que los procesos de retroalimentación induzcan modalidades de aprendizaje en un número limitado de trayectorias.

La operatividad y el funcionamiento de las instituciones formales dependen del conjunto de instituciones informales en las que se basen, y con las que sean compatibles. Y en vista de que estas últimas son endógenas, y dependen de mapas mentales, creencias, y significados compartidos, el desarrollo debe conceptualizarse como un proceso inercial (*path dependent*) de aprendizaje colectivo.

CONCLUSIONES

Los aportes empíricos de la psicología cognitiva y los conceptos teórico-conceptuales de las neurociencias pueden ayudar al desarrollo de mejores modelos conductuales que contribuyan al diseño y análisis de las políticas públicas y a una mejor comprensión de los procesos de surgimiento, cambio y continuidad de las instituciones. A continuación se enlistan algunas implicaciones del enfoque cognitivo:

1. Estos avances afectan la concepción de la política pública como intervención exógena para modificar el *statu quo* mediante la alteración de los incentivos económicos. Ofrecen, en cambio, una concepción de la política pública como una variable de *interacción* capaz de inducir cambios marginales, a partir de procesos de aprendizaje indeterminados. La política

pública debe entenderse como parte de un proceso adaptativo de aprendizaje, y no como una intervención discreta que persigue alterar el *statu quo* mediante la modificación de estrategias individuales por la vía de cambios en los precios relativos.

2. Enfatizar la importancia de incorporar los sesgos cognitivos en cualquier diseño de política pública, ya que los cambios conductuales a partir de cambios en las *percepciones* individuales dependen de significados compartidos preexistentes y pueden variar sustancialmente en función de la población objetivo y la esfera de política de la que se trate.
3. La comprensión de la conducta social como resultado de la interacción de instituciones formales e informales (influida por mapas mentales compartidos) sugiere los límites del enfoque de las “mejores prácticas” y la difusión de modelos institucionales y de política pública exitosos en contextos socioculturales distintos. Es decir, nos recuerdan los límites del diseño institucional. El cambio social institucionalmente inducido tendrá que concebirse como una tarea mucho más compleja de lo que sugieren los entusiastas de la ingeniería institucional. Implica, entre otras cosas, detonar procesos lentos de aprendizaje a partir de la fricción entre los mapas mentales preexistentes y los cambios negociados en las reglas de juego, sobre todo en la forma en que son apropiadas por los participantes. Desde esta perspectiva, las reformas institucionales sólo pueden aspirar a iniciar un proceso de ajuste mutuo y aprendizaje con cierta direccionalidad, y no pretender inducir resultados concretos (*point predictions*) en forma más o menos automática.
4. La noción de comportamiento programado y *rule-based behavior* obliga a replantear la idea de que la lógica de competencia entre individuos por recursos

escasos es la única dimensión relevante del comportamiento. En ese sentido, rescatar la propensión a la cooperación y el seguimiento de reglas como factores centrales de la conducta adaptativa del ser humano, puede informar procesos de regulación en múltiples áreas en las que el modelo de competencia no ha generado los resultados esperados.

5. La dimensión cognitiva de la conducta individual y la dimensión intersubjetiva de la conducta social obligan a revalorar la dimensión simbólica de las políticas públicas y permiten una relectura informada de los debates sobre la endogeneidad de los problemas públicos y el papel de los símbolos y los referentes compartidos en el diseño y análisis de políticas públicas y la creación de espacio público.

Finalmente, si algo pueden aportar los enfoques cognitivos, es el reconocimiento de que redefinir incentivos para inducir el cambio social va mucho más allá de la simple modificación de precios relativos para cambiar el curso de acción preferido por el actor racional (como equilibrio). Por una parte, la tarea del diseñador de política pública parece mucho más desafiante; por la otra, estos enfoques prometen también la autorregulación de las organizaciones y las formas sociales fundados en el cumplimiento de reglas y el sentido de cooperación intrínsecos al ser humano. Es decir, más cambios (incrementales) y también más regularidad, y menos caos, de los que predice una visión racional del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGODI, Maria Carmela, "Rational Fools or Foolish Rationalists?: Bringing Meaning Back", en *Sociological Theory*, vol. 9, núm. 2 (otoño, 1991), pp. 199-205.

- FEREJOHN, John, "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England", en Kristen Renwick MONROE (ed.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Nueva York, Harper Collins, 1991.
- GINIS, Herbert, "A Framework for the Unifications of the Behavioral Sciences", *Behavioral and Brain Sciences* (2007), vol. 30, pp. 1-60.
- GREEN, Donald e Ian SHAPIRO, *Pathologies of Rational Choice: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- JONES, Bryan, "Bounded Rationality", *Annual Review of Political Science* (2), 1999, pp. 297-332.
- _____, "Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundations of Collective Choice", *Policy Sciences* (35), 2002, pp. 269-284.
- KAHNEMAN, Daniel, "Maps of Bounded Rationality: A Perspective on Intuitive Judgment and Choice", Nobel Prize Lecture, 8 de diciembre de 2002.
- KOROBKIN, Russell B. y Thomas ULLEN, "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics", *Law and Behavioral Science*, vol. 88 (2000), pp. 1053-1146.
- LINDBLOM, Charles, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.
- MANTZAVINOS, Chrysostomos, Douglass NORTH y Syed SHARIQ, "Learning, Institutions, and Economic Performance", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 1 (marzo, 2004), pp. 75-84.
- POPPER, Karl, *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*, Oxford, Clarendon Press, 1972.
- POSNER, Richard, "Are We one Self or Multiple Selves?: Implications for Law and Public Policy", *Legal Theory*, 23 (1997).
- SEN, Amartya, "Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, núm. 4 (1977), pp. 317-344.
- SIMON, Herbert A., *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Madrid, Aguilar, 1984.

- SLOVIC, Paul, "The Construction of Preference", en Daniel KAHNEMAN y Amos TVERSKY (eds.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 489-502.
- STANOVICH y WEST, R. F., "Individual Differences in Reasoning: Implications for the Rationality Debate", *Behavioral and Brain Sciences*, 23, pp. 645-665.
- TVERSKY, Amos y Daniel KAHNEMAN, "Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty", en Daniel KAHNEMAN y Amos TVERSKY (eds.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, pp. 44-67.
- VANBERG, Viktor J., "Rational Choices vs. Program Based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions", *Rationality and Society*, vol. 14, núm. 1, pp. 7-54.

ALGUNAS IMPLICACIONES NORMATIVAS DE LAS REDES DE POLÍTICA DESDE LA NOCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO

DIONISIO ZABALETA SOLÍS

El presente ensayo tiene como propósito bosquejar algunas implicaciones normativas del enfoque de redes de política a la luz de la noción de espacio público. Evidentemente, al momento de trazar la relación entre estos dos conceptos es necesario identificar las fronteras conceptuales de cada uno de ellos para poder delinear algunos criterios mínimos de análisis. Esta tarea se torna más compleja a causa de la débil consolidación teórica que ha tenido la perspectiva de redes, a pesar de su uso frecuente en la literatura contemporánea sobre políticas y gestión pública. Por otra parte, se asume una postura muy específica sobre el espacio público orientada por dos atributos normativos esenciales: la visibilidad y la accesibilidad. Si bien es cierto que la elección de estos atributos es discrecional, considero que estos criterios de valoración sintetizan distintas posiciones contemporáneas en relación con la naturaleza específica de la esfera pública. Asimismo, la visibilidad y la accesibilidad son atributos que pueden ser utilizados para evaluar situaciones concretas de política pública.

El argumento central que se desarrollará a lo largo del texto es que hay factores internos en las redes de política pública que potencialmente clausuran el espacio público. Particularmente, me referiré a dos elementos: en primer

lugar, a fallas en el procedimiento de acceso de distintos actores en la red y, en segundo lugar, a las restricciones *ex ante* en la incorporación de discursos que se encuentran en el subsector de políticas dentro de la misma red. Los criterios de clausura del espacio público por parte de las redes de política cobran especial relevancia si en el centro de la discusión sobre redes se ubica la capacidad de interacción frecuente de actores en una arena de políticas determinada y no sobre los mecanismos específicos de estructuración, negociación e intercambio. Cabe resaltar que se parte de una concepción en la que las políticas públicas son, en términos muy generales, argumentos y discursos sobre la naturaleza y las causas de un problema concreto que se considera de atención pública. A partir de esta idea, los aspectos esenciales de la política, así como de los instrumentos de acción, se definen en una arena eminentemente argumentativa en la que discursos diversos compiten o consensuan una visión específica del problema público.

Finalmente, considero que abordar este tema desde la lógica de lo público es particularmente relevante debido a que el enfoque de redes ha sido recibido como una panacea capaz de resolver simultáneamente los problemas de capacidad de gobierno, coordinación interorganizacional y participación ciudadana democrática; todo esto sin haber tenido un examen crítico acerca de la coherencia interna del enfoque y, más importante, sobre sus implicaciones potenciales para clausurar las arenas de participación e interacción comprehensiva que impulsa, y reproducir esquemas de poder oligárquico.¹ Con esto no pretendo minimizar la relevancia

¹ Al respecto R. A. W. Rhodes y David Marsh (figuras relevantes del debate sobre redes de política) reconocen que buena parte de la literatura sobre este enfoque ha guardado silencio sobre las implicaciones normativas (ellos se refieren esencialmente a su relación con la democracia representativa). A pesar de este silencio o desinterés académico los mismos autores apuntan la preeminencia de dichas preguntas de carácter

de esta perspectiva para el análisis de política pública, más bien, se busca robustecer la consistencia interna y empírica de las redes a partir del reconocimiento de sus atributos públicos.

Para cumplir con el objetivo propuesto, el ensayo se dividirá en cuatro secciones. En primer lugar se desarrollará muy brevemente la noción de espacio público y se distinguirán sus dos atributos normativos esenciales (visibilidad y accesibilidad); posteriormente, en la segunda parte, se delimitará el campo analítico del concepto de redes de política pública a partir de la idea de interacción. A continuación, en el tercer apartado, se describirán rápidamente los dos criterios de clausura del espacio público desde las redes propuestas; y, finalmente, en la última sección se ofrecerán algunas conclusiones en relación a cómo esta aplicación normativa robustece la validez interna de las redes.

EL ESPACIO PÚBLICO Y SUS ATRIBUTOS COMO CRITERIOS NORMATIVOS DE ANÁLISIS

En su forma más acotada, el espacio público puede entenderse como aquella esfera orientada a la reflexión, el discurso y la acción concertada de los asuntos comunes de una comunidad determinada. Esta noción se opone, en primera instancia, a lo privativo, a lo propio, a lo que nos causa vergüenza (reservado al espacio de lo privado). Por otra parte,

normativo ("New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21, 1992, pp. 181-205). En un orden de ideas similar, J. A. de Bruijin y A. B. Ringeling discuten algunos cuestionamientos normativos sobre el enfoque de redes en términos de una noción de democracia representativa. Sin embargo, su análisis se centra exclusivamente en las organizaciones gubernamentales por lo que no logran capturar exhaustivamente la complejidad de las redes de política (véase "Normative Notes: Perspectives on Networks", en Walter Kickert *et al.*, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997, pp. 152-165).

lo público también se diferencia, como subraya Hannah Arendt, del espacio social caracterizado por la interacción de individuos, pero con el propósito de alcanzar fines particulares. Como señala Arendt:

la sociedad, cuando entró por vez primera en la esfera pública, adoptó el disfraz de una organización de propietarios que, en lugar de exigir el acceso a la esfera pública debido a su riqueza, pidió protección para acumular más riqueza; [c]uando esta riqueza común, resultado de actividades anteriormente desterradas a lo privado familiar, consiguió apoderarse de la esfera pública, las posesiones privadas [...] comenzaron a socavar la durabilidad del mundo.²

En este mismo orden de ideas, Nora Rabotnikof reconoce en lo común el primer rasgo distintivo del espacio público e insiste en que la acción orientada hacia lo colectivo constituye un nivel político básico de interacción entre los individuos, así como una arena de referencia compartida en la que la comunidad encuentra un punto de convergencia.³ Así, esta orientación de lo público hacia lo común remite forzosamente al ejercicio ciudadano dentro del espacio de la ciudad (o la comunidad) y no implica un conocimiento técnico sobre los temas de preocupación general, sino simplemente, la reunión para la actuación en conjunto. En un sentido clásico, Aristóteles enfatiza que es el espacio público el lugar en el cual el individuo verdaderamente llega a ser ciudadano por medio del ejercicio de la autoridad y la obediencia.⁴

El sentido de lo público como lo común se acompaña de un par de atributos normativos que se erigen como condicio-

² Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2005, pp. 83 y ss.

³ Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.

⁴ Aristóteles, *Política*, Madrid, Mestas, 2004.

nes *sine qua non* para el desenvolvimiento de dicha esfera: la visibilidad y la accesibilidad. De acuerdo con Rabotnikof lo visible es aquello que “[e]s y se desarrolla a la luz del día, lo *manifesto y ostensible* en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto”.⁵ Esta idea de apertura es eminentemente moderna y tiene su fundamentación en la filosofía kantiana, la cual, por medio del imperativo categórico negativo de la publicidad, sostiene que cualquier acción individual que afecte el derecho de otros es injusta si no puede sostenerse en hechos *públicos, expresables y justificables*.

Bajo la premisa normativa de la publicidad [o visibilidad] es posible atemperar el uso egoísta del poder por parte de los individuos en la esfera pública, así como el fortalecimiento de la responsabilidad en el ejercicio de la libertad, ya que supone que los discursos y las acciones de todos pueden estar bajo el escrutinio de los demás y pueden reconocer la aceptabilidad pública de aquéllos. Asimismo, el principio de publicidad resuelve la falacia de la evidencia técnica valorativamente neutral⁶ (causa común de justificación de intereses y valores privados en el espacio público) ya que obliga a los individuos a un reconocimiento público de los valores y criterios que subyacen a su discurso y su actuación.

El segundo atributo normativo del espacio público como lo común es el de la accesibilidad que se contrapone “con lo cerrado, que se sustrae de la disposición de los otros”.⁷ Este

⁵ Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común...*, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

⁶ Sobre este asunto, Rabotnikof señala que “El antiguo problema de la visibilidad del poder parece reformularse como tensión entre el control público y la autonomía decisional técnicamente fundada. La sustracción de información al debate y al control público ya no se sustenta en una abstracta razón de Estado, sino en las urgencias decisionales, en la autonomía de ciertas instancias de gobierno, en el monopolio técnico”, *ibidem*, p. 45.

⁷ *Ibidem*, pp. 30 y ss.

rasgo reconoce que si bien la discusión visible es una condición necesaria de lo público, la esfera pública puede estar clausurada si no todos los miembros tienen la posibilidad de participar en la discusión de los asuntos comunes. A partir de esto, con la accesibilidad se insiste en la necesidad de establecer procedimientos justos que favorezcan la participación de la comunidad en la deliberación. Una representante contemporánea del enfoque de la accesibilidad es Seyla Benhabib, quien sostiene:

En política es menos significativo que nosotros descubramos el interés general y más significativo que se llegue a decisiones colectivas a través de *procedimientos que son radicalmente abiertos y justos para todos*. Lo que importa es que estas decisiones *no deben excluir la voz de aquellos cuyos intereses tal vez no se pueden expresar en un lenguaje aceptado del discurso público*, pero cuya presencia misma en la vida pública puede forzar los límites entre necesidades privadas y reivindicaciones públicas.⁸

Esta postura centrada en la accesibilidad de lo público atiende, al igual que la visibilidad, a los problemas generados por el uso excesivo del poder (político, económico, cultural, etc.) y de la libertad individual, por medio de una visión radical del acceso que garantice *igualdad de discurso y acción* entre todos los participantes, evitando con esto que intereses particulares clausuren cualquier posibilidad de disenso.

Así las cosas, al tratar de caracterizar el espacio público se puede considerar que la noción simple de lo público como lo común no es capaz de sostenerse por sí misma, sino que requiere estar acompañada de los atributos normativos de la visibilidad y la accesibilidad. Esta caracterización se

⁸ Seyla Benhabib, *El Ser y el Otro en la ética contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2006, p. 22 (el énfasis es mío).

considera pertinente porque resuelve debates en los que se tendía a confundir, en extremos opuestos, a lo público como lo estrictamente social o como lo puramente estatal. A partir de esta concepción se reconoce que lo público no se relaciona con estas dimensiones, sino que las incorpora y trasciende en una arena de discusión visible y accesible orientada hacia la acción conjunta en aquellos temas que atañen a todos.

Sin embargo, de qué sirve rescatar la noción de lo público como criterio normativo de análisis. Si se partiera de una posición textual y radical, el marco propuesto supondría un esquema de participación e intervención extrema de todos los miembros de la comunidad política en todos los temas relevantes a la colectividad; requeriría, además, que todas las interacciones entre los individuos fueran visibles a todos los demás. Sin embargo, resulta claro que, incluso bajo condiciones ideales, esta situación difícilmente podría presentarse en la realidad contemporánea. Más allá de los ejercicios de la democracia deliberativa y de la participación ciudadana, difícilmente se podría pensar en un escenario radical de inclusión de todos los ciudadanos en el debate y la deliberación, sin que la multiplicidad de voces termine por convertir la esfera pública en un espacio esquizofrénico e ingobernable.

En ningún momento es el objetivo de este trabajo tomar esta posición. Más bien, el valor de reconocer una esfera pública con atributos normativos claramente delimitados se orientaría al análisis de los mecanismos institucionales que articulan y conducen la discusión en pos de la solución de un problema público. Aquí es donde se establece el vínculo decisivo con el enfoque de políticas públicas, ya que una posición mucho más pragmática (pero con claros criterios normativos de valoración) permite construir un tamiz analítico mediante el cual se puede identificar si determinado proceso de definición, diseño e implementación de política cumple con los criterios mínimos a los cuales debería aludir

cualquier instrumento que interviene dentro del espacio público, a saber, visibilidad y accesibilidad.⁹

En este sentido, lo que se buscaría con esta orientación hacia lo público es analizar en qué medida el enfoque de redes de política (como instrumento de articulación y definición de políticas públicas) se ciñe a su esfera de intervención por excelencia. Esto es, se busca evaluar el grado de *publicidad* de este tipo de mecanismos de estructuración e interacción de organización. Sin embargo, antes de hacer cualquier análisis en este sentido, es necesario caracterizar muy brevemente los rasgos esenciales del enfoque de redes de política.

UNA CLARIFICACIÓN SOBRE LA PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

El enfoque de redes de política parece ser la nueva moda pasajera en los estudios sobre administración y políticas públicas. Esta perspectiva rompe con la tendencia anterior (la Nueva Gestión Pública) y propone un nuevo esquema de argumentación basado en relaciones de interdependencia organizacional, así como en una gran variedad de mecanismos de coordinación, negociación e intercambio de recursos orientados a la definición, diseño e implementación de políticas públicas. En la base de este *nuevo* modo de concebir el acto de gobernar subyace una concepción normativa (*buena gobernanza*), la cual da por hecho la bondad de este tipo de

⁹ Otro punto importante de esta delimitación de lo público a partir de la visibilidad y la accesibilidad es que da vuelta al debate sobre “interés público”, el cual generalmente aludía a una visión centrada en objetivos comunes e intereses compartidos. Desde la posición aquí propuesta se reconoce que, incluso partiendo de intereses egoístas, la existencia de mecanismos de visibilidad y accesibilidad asegura una arena justa y equilibrada de discusión y deliberación en la cual diversos actores pueden interactuar. El resultado lógico de un proceso justo y público sería un resultado (o en este caso una definición y un diseño de políticas) igualmente público.

arreglos debido a su carácter inclusivo y su orientación hacia una visión de democracia participativa.

A pesar de esto, aún no se logra articular un enfoque de análisis lo suficientemente sólido que permita dilucidar en qué casos realmente se puede hablar de la existencia de redes y no de otro tipo de instrumentos políticos (como la cooptación y el clientelismo), ni tampoco se ha argumentado con suficiente fuerza sobre la supuesta “supremacía” normativa de este tipo de arreglos en comparación con otras estructuras tradicionales como los mercados, las jerarquías y las asociaciones solidarias. En síntesis, no se ha logrado definir el objeto de estudio y tampoco se han delimitado sus implicaciones sobre los resultados de los instrumentos de acción concretos generados por este tipo de acuerdos.

Buena parte de esta debilidad epistémica y empírica se debe a la gran cantidad de fuentes que han nutrido esta perspectiva, pero que aún se mantienen desarticuladas entre sí: estudios macro sobre las relaciones Estado-sociedad,¹⁰ investigaciones sobre relaciones intergubernamentales¹¹ y de implementación,¹² enfoques neo-institucionalistas (en particular su vertiente económica y de acción colectiva),¹³

¹⁰ Es frecuente la equiparación de las redes de política pública con grandes enfoques de intermediación Estado-sociedad (particularmente pluralismo y corporativismo). Sin embargo, el nivel de abstracción del enfoque de redes no es tan amplio como los enfoques antes señalados y se limita a un análisis *meso* entre organizaciones. Un ejemplo donde se puede observar este tipo de comparaciones es David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 1998.

¹¹ Robert Agranoff y Michael McGuire, *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2003 y Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.

¹² Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación*, México, FCE, 1998.

¹³ Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992 y Oliver Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.

análisis organizacionales¹⁴ y teorías de la complejidad.¹⁵ Si bien es cierto que todas estas posturas comparten conceptos como los de coordinación, interdependencia, intercambio y negociación; en el agregado no ha permitido destilar una perspectiva de redes autónoma y con premisas propias que permita explicar de forma coherente la naturaleza y las dinámicas propias de este tipo de arreglos.

Por otra parte, si bien pueden identificarse conceptos afines, éstos no han sido utilizados con el fin de definir el objeto de estudio, sino que se parte del supuesto de la existencia de redes y a partir de ahí se comienzan a describir y analizar las dinámicas propias de dicha estructura. Esto ha llevado al desarrollo de una gran variedad de tipologías de redes de políticas que, al final del día, no terminan por ser exhaustivas o no sirven para explicar realidades concretas.¹⁶ En síntesis, pareciera existir un cierto anarquismo metodológico y un mínimo consenso conceptual, el cual se prefiere obviar que debatir.

En un intento de clarificar esta discusión la pregunta relevante sería: qué elementos distinguen a las redes de otro tipo de estructuras como las jerarquías, los mercados y las asociaciones solidarias. En opinión de Arthur Benz,¹⁷ el rasgo distintivo de una red es su capacidad de *flexibilización* ante

¹⁴ En esta línea de análisis se reconocen los estudios interorganizacionales de Renate Mayntz y Fritz Scharpf como escritos fundadores del enfoque de redes de política. Algunos ejemplos de este último son *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, 1993 e *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage Publications, 1978 (junto con Kenneth Hanf).

¹⁵ Jan Kooiman, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.

¹⁶ Un análisis sobre esta visión orientada hacia las tipologías puede encontrarse en R. A. W. Rhodes y David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", *op. cit.*

¹⁷ Arthur Benz, "Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach", en Fritz Scharpf, *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 167-166.

diferentes escenarios, esto es, su naturaleza híbrida, por medio de la cual puede combinar distintos mecanismos de coordinación y estructuración. Esta idea entra en concordancia con el argumento de Ernest Alexander, en la que considera a las redes como un arreglo *meso* que se ubica entre los mercados, las jerarquías y las asociaciones comunitarias.¹⁸

Así las cosas, y en un nivel estructural, una red de políticas públicas puede incorporar rasgos jerárquicos, solidarios o de intercambio (asociados respectivamente con las burocracias, las organizaciones asociativas y los mercados) dependiendo de distintos factores: sector de política pública, grado de homogeneidad y de confianza entre los actores, tipos de relaciones de intercambio y mecanismos de coordinación. Bajo esta lógica se puede deducir que difícilmente se puede articular una definición de redes de política pública desde dichos rasgos estructurales, ya que éstos son sumamente variables y contingentes. Asimismo, la dinámica de cierto tipo de intercambio o de coordinación tampoco es un elemento definitorio en sí mismo, ya que variará de acuerdo con la arena específica de políticas, además de ser rasgos y mecanismos utilizados también por otro tipo de arreglos estructurales.

En este sentido, considero sensata la propuesta que en momentos distintos han realizado Arthur Benz¹⁹ y Fritz Scharpf²⁰ cuando afirman que la base diferenciadora de las redes se encuentra en *la interacción misma entre organizaciones diversas cuyos atributos son la flexibilidad, la perdurabilidad y la interdependencia*. A partir de ese rasgo básico se desprende toda la gama de posibilidades de mecanismos de coordinación, negociación y estructuración que la misma

¹⁸ Ernest Alexander, *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Australia, Gordon and Breach, 1995.

¹⁹ Arthur Benz, "Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach", *op. cit.*

²⁰ Fritz Scharpf y Kenneth Hanf, *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage Publications, 1978.

naturaleza elástica de la red permite. Así las cosas, la faceta interorganizacional de las redes permite definir de mejor forma su naturaleza específica.

Al trasladar esta caracterización al ámbito específico de las políticas públicas se podría deducir que una red de políticas es “un conjunto de relaciones [o interacciones] sociales más o menos estables entre actores interdependientes que se articulan en torno a un problema o instrumento de políticas públicas”.²¹ Así, el elemento propio que una red aportaría al proceso de políticas sería su naturaleza interorganizacional, así como un abanico de instrumentos (de coordinación, intercambio y negociación) *ad hoc* de acuerdo con el problema, al subsector de políticas y la naturaleza de los actores que participen en la red.

Desde la lógica de un programa de investigación, esta visión de las redes centradas en la interacción permitiría definir de mejor forma la tipología de los distintos tipos de arreglo red (de acuerdo con la combinación de instrumentos utilizados), y también favorecería un análisis mucho más riguroso de la relación entre los distintos tipos de interacción (y sus implicaciones estructurales y de mecanismos específicos) y los resultados finales de política pública. Finalmente, esta vinculación permitiría comparar los resultados de estructuras tipo red con otro tipo de estructuras como las jerarquías, los mercados y las asociaciones solidarias en ámbitos similares de política.

Un corolario que se desprende de esta reformulación del enfoque de redes es que, al centrarse en un determinado subsector de política pública, la participación de actores gubernamentales es fundamental debido a su capacidad de movilización de distintos tipos de recursos en buena parte de las arenas de políticas. Sin embargo, esto no niega la

²¹ W. J. M. Kickert, “Introduction: A Management Perspective on Policy Networks”, en W. Kickert *et al.*, *Managing Complex Networks...*, *op. cit.*, p. 6.

incorporación de organizaciones no gubernamentales, ya que si el análisis solamente se centrara en las dinámicas gubernamentales, la investigación sobre redes no podría diferenciarse de los estudios tradicionales de relaciones intergubernamentales, mientras que si esta dimensión se omitiera del estudio, el estudio forzosamente estaría incompleto porque no incorporaría las dinámicas de regulación legal y presupuestal que el gobierno impone en los diferentes subsectores de política.

Finalmente, si se parte de que el aspecto distintivo de las redes es la interacción flexible, que desemboca en una gran variedad de arreglos de estructuración y mecanismos de coordinación e intercambio, resulta bastante claro que el argumento normativo de la *buena gobernanza*, en el sentido de que las redes de política pública son buenas *per se* debido a su carácter inclusivo, se desvanece. La lógica de la interacción entre organizaciones puede llevar a extremos de apertura o clausura en la participación de organizaciones, a dinámicas de poder equilibradas o desequilibradas en las que una organización domina la red y, por ende, el diseño de la política pública. Así las cosas, no es posible reconocer un valor normativo absoluto *ex ante* en relación con los procesos de participación y democratización para cada una de las posibles formas que puede tomar una red de políticas.

Aquí es donde la noción de lo público, estudiada en el apartado anterior, puede ser un nivel de análisis pertinente, ya que no definiría *ex ante* un valor sobre cierto tipo de arreglos difusos sino que permite reconocer *aquellos factores propios a la misma interacción que potencialmente producen estructuras y mecanismos de coordinación sesgados o monopolizados*; esto es, que reducen la visibilidad y la accesibilidad de la red en cuestión. En este sentido, el marco normativo de análisis aquí propuesto permitiría trazar continuos sobre distintas dimensiones de visibilidad y accesibilidad de tal suerte que se puedan reconocer elementos que,

al final del día, clausuran toda posibilidad de participación y reducen a la red a un simple juego de captura por parte de pocos intereses gubernamentales o no gubernamentales. En la siguiente sección se ofrecen dos posibles criterios de análisis a partir de los cuales se podría estudiar el grado de apertura o clausura pública de las redes de política. La lista propuesta, de suyo no es exhaustiva, pero sí parece rescatar algunos elementos esenciales de la caracterización de lo público que se hizo en la primera sección.

UN BOSQUEJO NORMATIVO DE LAS REDES
DE POLÍTICA: DE LOS FACTORES DE CLAUSURA
DE LO PÚBLICO²²

Al retomar los atributos normativos del espacio público y entrecruzarlos con la lógica de las redes de política pública, la pregunta relevante que salta a la vista es en qué medida todas las organizaciones relevantes de un determinado subsector de políticas tienen la posibilidad (aunque no lo ejerzan efectivamente) de incorporarse en la dinámica de redes o, por el contrario, se establecen criterios que impiden una participación en la definición del problema y en el diseño de instrumentos de política. En este sentido, un primer nivel de análisis se referiría a *la publicidad en el procedimiento de acceso de actores a la red de política pública*. Este primer elemento antecede a la creación de la red misma y se pregunta sobre los mecanismos de acceso al debate y la deliberación tipo red. El asunto de fondo en este nivel de argumentación no se refiere tanto a si todos los participantes potenciales efectivamente forman parte de la red o no (lo cual supondría

²² La propuesta de los criterios normativos desde lo público para el análisis del enfoque de redes de política pública aquí planteada todavía forma parte de un estudio exploratorio. A pesar de esto, se muestran algunos avances interesantes que podrían servir para el inicio de la discusión formal sobre este tema.

un criterio prescriptivo del tipo, a más actores, más legitimidad de la red) sino que alude a los procedimientos que se utilizan para incorporar a las organizaciones a las dinámicas flexibles de coordinación e intercambio.²³

Este asunto es crucial y ha sido mal interpretado desde la literatura reciente sobre redes. En general se asume como un hecho que los intereses políticos (gubernamentales principalmente) y económicos (empresariales) siempre llegan a ser dominantes en la estructuración de la red de políticas públicas, pero no se hace un cuestionamiento serio sobre las causas por las cuales se llega a dicho desequilibrio y tampoco se analiza el campo potencial de actores que queda fuera de la discusión.²⁴

²³ La lógica del acceso puede estudiarse desde una lógica muy radical del espacio público tal y como lo propone Seyla Benhabib, *op. cit.*; o, en su defecto, se puede utilizar el mirador ya clásico del procedimiento político liberal como lo propone John Rawls en una visión mucho más matizada de su teoría de justicia (véase *Liberalismo político*, México, FCE, 2003).

²⁴ R. A. W. Rhodes y David Marsh proponen como una de las preguntas sin responder del enfoque de redes la cuestión de la dominancia de ciertos tipos de intereses. De acuerdo con estos autores, las explicaciones tradicionales proporcionadas por enfoques como el de los triángulos de acero o de la perspectiva en gobiernos subnacionales y regímenes urbanos no han sido del todo satisfactorias (véase Rhodes y Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”, *op. cit.*). Desde una posición crítica, Schaap y von Twist proponen un metodología de análisis de la clausura de las redes de política que da la vuelta a las explicaciones tradicionales y que se centra en tres niveles de clausura: dinámicas de inclusión o exclusión social macro, dinámicas cognitivas que impiden a los actores percibir la existencia y relevancia de otros actores dentro del subsector de políticas y el poder de veto de ciertos actores dominantes. Si bien esta postura es ciertamente mucho más comprehensiva, en el centro de la propuesta persiste una dinámica de poder simple en la que no se rescata la importancia de los procedimientos, así como el papel central de las organizaciones gubernamentales para garantizar el flujo de acceso mediante procedimientos accesibles y justos (véase Schaap y von Twist, “The Dynamics of Closedness in Networks” en Walter Kickert *et al.*, *Managing Complex Networks...*, *op. cit.*, pp. 62-78).

Un corolario que se desprende de este primer nivel de análisis es que no es el tipo de arreglo *per se* ni la cantidad de actores que participan en la red lo que le daría su carácter abierto (eso simplemente es una configuración estructural específica) sino los mecanismos de acceso a la misma red, así como el grado de visibilidad y accesibilidad que incluya. Este tema no es menor, ya que se relaciona con la definición de problema de política pública que la misma red puede construir, debido a que si existen niveles altos de captura y sesgo a favor de cierto tipo de intereses la discusión efectiva en torno a la definición se cierra y la articulación de la política es reconocida casi en automático bajo esas premisas.

Este asunto conecta con el segundo criterio normativo relevante, a saber, *la restricción ex ante de los discursos válidos al interior de la red*. Si se parte de la idea de que, finalmente, las políticas públicas son argumentos y discursos que representan una posición específica de comprensión de un problema que se considera público,²⁵ la captura del espacio de definición y diseño de la misma (que en este caso está representada por la red de políticas) implica una clausura *de facto* al disenso y a la posibilidad de establecer un debate sobre posiciones y visiones del mundo encontradas, así como un reconocimiento implícito de que solamente cierta visión y cierto tipo de interés integra legítimamente la forma en la que debe entenderse cierto asunto problemático.

²⁵ Esta forma de concebir a las políticas públicas se ha agrupado de forma muy genérica en el llamado enfoque constructivista de las políticas públicas. Una referencia obligada en esta perspectiva es Frank Fischer, *Reframing Public Policy*, Oxford University Press, 2003. En una posición muy similar, Deborah Stone critica los enfoques racionalistas y lineales de política pública e insiste que, incluso en un nivel muy profundo, la disputa sobre la definición de una política reside en concepciones distintas que se les puede dar a valores y conceptos similares (como eficiencia, igualdad y libertad) que finalmente son los que definen la orientación de los instrumentos diseñados (*Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, Nueva York, W. W. Norton, 2002).

Si se lleva este argumento hasta su límite lógico, la delimitación de discursos *permitidos* al interior de la red va precisamente en contra de la naturaleza misma de este tipo de arreglos estructurales en los que la flexibilidad y la integración *ad hoc* de mecanismos de coordinación e instrumentos de negociación no descansa en un argumento de arreglos interorganizacionales homogéneos, sino que alude precisamente a la complejidad y diversidad del entorno de políticas para articular instrumentos *contingentes* que conduzcan de manera eficiente el conflicto y el disenso. En este sentido, Fritz Scharpf insiste en que no solamente los mecanismos de coordinación negativa (esto es la imposición de ciertas visiones del mundo) abarcan por completo el abanico instrumental de la red, sino que los instrumentos de coordinación positiva (el encuentro cara a cara y la discusión sobre posiciones opuestas) también son reconocidos como válidos en un escenario donde la interacción, y no el instrumento específico, define los atributos de la red.²⁶

Con esto se podría refutar, ahora desde el enfoque de políticas, la falacia de la argumentación técnica señalada más arriba en el texto. Cualquier instrumento que pretenda articular y dar coherencia a un subconjunto del espacio macro de políticas no puede ser clausurado bajo premisas de conocimiento técnico especializado, ya que la consecución de un fin bajo este criterio no es normativamente neutra: el mismo uso de evidencia y de modelos racionales justifica cierta posición o visión del mundo basada en intereses específicos.²⁷ Asimismo, el fin en sí mismo del espacio público y de sus instrumentos de articulación es la reflexión, la discusión y la acción concertada, y no el reconocimiento *ex ante* de un

²⁶ Fritz Scharpf, "Coordination in Hierarchies and Networks", en Fritz Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, pp. 125-167.

²⁷ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 2005.

conocimiento único y totalizador. Si tal premisa fuera cierta se negaría de entrada la pluralidad de la condición humana, además de que el disenso y la deliberación perderían toda base objetiva de justificación. Como muy atinadamente señala Hannah Arendt:

La acción sería un lujo innecesario, una caprichosa interferencia en las leyes generales de la conducta, si los hombres fueran de manera interminable repeticiones reproducibles del mismo modelo, cuya naturaleza o esencia fuera la misma para todos y tan predecible como la naturaleza o esencia de cualquier otra cosa. La pluralidad es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y por tanto nadie es igual a cualquier otro que haya vivido.²⁸

Al referirse al ámbito específico de las redes de política pública esta discusión se traduciría, en términos de un análisis normativo, en la posibilidad de identificar el grado de apertura de este tipo de arreglos no solamente desde el tipo de procedimiento de acceso, sino también desde los discursos que al interior de la misma red son defendidos por las organizaciones participantes. Una vez más esto no conduce a una hipótesis prescriptiva (a mayor disenso, mayor pureza normativa de las redes de política) ya que, dependiendo de la arena de políticas que se analice, se puede hacer un rastreo de las distintas posiciones que hay en el entorno (esto es, en el subsector de políticas) sobre la naturaleza del problema público y, con base en esto, averiguar si existe congruencia entre dichos discursos y el tipo de debate que discurre al interior de la misma red. Visto desde una lógica sistémica, lo que se buscaría estudiar a través de este criterio es la correspondencia discursiva entre el entorno o el subsector de políticas y su instrumento de reducción de la complejidad

²⁸ Hannah Arendt, *La condición humana...*, *op. cit.*, p. 36.

(esto es, la red). El continuo en este nivel de análisis podría abarcar desde un comportamiento autopoyético perfecto (correspondencia absoluta entre entorno y red) hasta una divergencia absoluta entre estos dos elementos.

Basten dos ejemplos de redes que se crearon en torno al subsector de políticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México para aclarar la utilidad de estos dos criterios analíticos. Durante el proceso de discusión y diseño de instrumentos de política en relación con la restauración y conservación del centro histórico de la Ciudad de México se observó claramente el encuadramiento inmediato de la red en torno a tres actores principales: el gobierno del Distrito Federal (por medio del Fideicomiso del Centro Histórico), algunas asociaciones de comerciantes establecidos en el Perímetro A del centro y Grupo Carso. Visto desde la lógica tradicional de los estudios de redes de política se podría argumentar que los resultados ofrecidos por dicha red fueron exitosos: se logró el rescate de ciertas zonas del centro y el área recuperó buena parte de su valor turístico, cultural e inmobiliario. Sin embargo, visto desde la lógica de los criterios normativos de la publicidad de las redes, el panorama no luce halagador, ya que nunca resultó del todo claro de qué forma se podrían incorporar al debate y la deliberación otro tipo de grupos como asociaciones de vecinos, de comerciantes ambulantes, organizaciones civiles, etcétera. Así las cosas, el procedimiento de acceso no era visible y no se consideraba la participación potencial de otros actores relevantes. Por otra parte, las organizaciones que al final sí se involucraron en el proceso de definición y diseño de la política pública monopolizaron el discurso en torno a un tema específico: el mejoramiento de la infraestructura urbana en zonas claramente delimitadas.

Es probable, y aquí es donde el análisis de redes desde su vertiente normativa cobra fuerza, que incluso con una mayor incorporación de discursos la definición del problema hubiera sido la misma; sin embargo, esto no es del todo

claro y se percibe más bien un espíritu de captura de la red al momento que se observa que dicha definición y los instrumentos que efectivamente se implementaron sólo se ubicaron en aquellas zonas del centro donde existía un interés por parte de Grupo Carso de realizar inversiones inmobiliarias, o en aquellas zonas donde el comercio formal ejerció mayor presión. Es posible que una mayor incorporación de actores con discursos y concepciones diversas del problema público hubieran matizado los instrumentos de acción, y que incluso hubieran ampliado el radio de acción de esas mismas estrategias (por ejemplo, en la zona histórica que se encuentra detrás de Palacio Nacional hasta el barrio de la Merced que fue completamente desatendido por la red de políticas).

En el caso de la política de reactivación económica y comercial de la colonia Condesa se presenta un fenómeno similar. Si bien la colaboración estrecha entre el gobierno de la ciudad, la Delegación Cuauhtémoc y las asociaciones de restauranteros lograron el objetivo de convertir este barrio en un polo comercial de gran importancia, nunca se incorporaron dentro del mismo proceso de la red las voces y visiones de los vecinos y de algunas asociaciones civiles, y la dinámica de la red terminó por ser dominada por una lógica empresarial y no por un acuerdo amplio entre grupos interesados. En este sentido, el criterio de publicidad no se cumple debido a la oscuridad del proceso de acceso de actores a la red y a la dominancia de un discurso que no necesariamente responde a la dinámica del entorno donde se pretende actuar.

Con estos dos ejemplos se puede observar con mucha mayor claridad que el argumento normativo de la *buena gobernanza* es insostenible, ya que aunque efectivamente existieron redes de políticas en las cuales se incorporaron distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, que diseñaron instrumentos específicos de política pública, dicho arreglo fue capturado por intereses económicos y po-

líticos muy específicos y en ningún momento se fortaleció la capacidad misma de los ciudadanos (o de otras organizaciones con discursos diversos) para participar en la definición y el diseño de la política pública.

Una vez alcanzado este nivel de análisis es posible proponer una salida analítica al debate normativo de la publicidad de las redes de política centrado en los ejes del tipo de procedimiento de acceso y de la lógica autopoyética (de correspondencia discursiva entre el entorno y la red) de la misma red, a partir de los cuales se podría establecer un plano cartesiano, con cuatro categorías extremas que serían: redes públicas de política (aquellas con procedimientos de acceso visibles y con apertura discursiva), redes de política con sesgo procedimental, redes de política con sesgo discursivo y redes capturadas de política (que sería el extremo opuesto a las redes públicas, esto es procedimientos oscuros y sesgados, y con un cierre discursivo en relación al entorno).

En síntesis, si bien es cierto que la definición de los criterios de publicidad de las redes parte de premisas estrictamente normativas, la lógica de investigación no se traslada en automático a un plano meramente prescriptivo, esto es a recetas de cómo deberían estructurarse las redes para ser buenas. Lo que se busca es identificar distintos tipos de configuraciones de redes de política (en un continuo desde estrictamente públicas hasta estrictamente clausuradas), y a partir de esa base estructurar un análisis mucho más riguroso de las dinámicas y de los mecanismos de coordinación, negociación e intercambio de recursos a los cuales podrían responder cada uno de este tipo de arreglos.

Por otra parte, con este acercamiento a las redes por medio de su publicidad es posible superar el falso debate en la literatura, en el que no se logra dilucidar el papel preciso de los órganos gubernamentales dentro de la dinámica de redes. En algunos casos se le da un peso demasiado fuerte, mientras que otros estudiosos plantean su desaparición o identifican su

nuevo rol como un simple competidor más que busca impulsar sus intereses y su visión del problema público. Considero que este debate es fútil por dos razones: si se parte de los criterios de procedimiento accesible y de correspondencia discursiva con el entorno, el papel del Estado sigue siendo decisivo debido a que es precisamente este actor el que terminaría por definir y asegurar un procedimiento de acceso equitativo para todos los actores y discursos relevantes, así como para garantizar un piso mínimo de equidad en el proceso. Por otra parte, al aterrizar el papel relevante del Estado y de sus agencias burocráticas dentro de buena parte de los subsectores de política pública (sobre todo en términos de capacidad organizacional y presupuestal) resulta bastante obvia la intervención de estos órganos como estructuradores de una posición (siempre debatible) dentro del espacio de la red.

A partir de esta idea, cobra mucho más sentido el argumento de algunos teóricos de la *gobernanza* al momento que insisten que el nuevo rol del Estado es de facilitador (pero de procedimientos accesibles y justos) dentro de la nueva dinámica interdependiente del proceso de políticas. Un espacio de redes sin Estado significaría, de acuerdo con los criterios de publicidad, un escenario estrictamente clausurado en el cual no se garantiza el acceso de una organización relevante del entorno; asimismo, un arreglo interorganizacional solamente centrado en una dinámica estatista (por ejemplo, un arreglo intergubernamental tradicional) negaría también la publicidad de la red, ya que relegaría a actores importantes del subsector de políticas a un papel secundario.

CONCLUSIÓN: UNA NUEVA MIRADA
A LOS ESTUDIOS DE REDES DESDE EL CRITERIO
DE PUBLICIDAD

A lo largo de este ensayo se ha buscado proponer un nuevo mirador por medio del cual se puedan complementar

los vacíos teóricos y conceptuales del enfoque de redes de política pública. Esta labor ha tenido que retomar algunas premisas básicas de dicho enfoque que se habían perdido en el debate intelectual, debido a la dispersión de enfoques que lo han nutrido y a la calificación normativa *ex ante* que había recibido por parte de la perspectiva de la *buena gobernanza*. Es cierto también que la argumentación, salvo algunos pequeños ejemplos aquí presentados, se ha mantenido en un plano estrictamente teórico y requiere aún de una prueba empírica mucho más sólida para robustecerse o, en su defecto, refutarse.

Sin embargo, considero que esta aproximación normativa permite completar un cuadro que se encontraba incompleto. El enfoque dominante de redes ha sido muy efectivo para proponer tipologías y atributos, así como para describir dinámicas de coordinación y negociación al interior de las redes, empero, ha sido ineficiente para asir un concepto operativo desde la base misma de la interacción, además de que ha proporcionado resultados ambiguos sobre las implicaciones que tienen distintos tipos de red en términos de los resultados que produce tanto dentro del subsector de políticas en el que se desarrolla como hacia la ciudadanía.

El análisis aquí propuesto robustece el análisis en al menos cuatro sentidos. En primer lugar, permite explicar un asunto que había sido identificado por la literatura, pero que no había sido explicado a cabalidad: el predominio de ciertos tipos de intereses al interior de la red. Desde la perspectiva de la publicidad se podría deducir que dicho dominio se puede deber a que el subsector de política pública es homogéneo y centrado en un discurso integrador o, más importante aún, debido a que los procedimientos de acceso a otro tipo de actores, con voces disidentes y con visiones diferentes acerca de la naturaleza del problema público, son excluidos y no participan en el proceso de definición e instrumentación de la política pública.

En segundo lugar, esta visión permite enlazar una cadena argumentativa mucho más sólida al eludir el debate tipológico y propone una salida teórica en la que la ingeniería de la red (esto es, los tipos de estructuración y los mecanismos de coordinación) toman un papel secundario, y la naturaleza de la interacción misma cobra un lugar central. El asunto central ya no sería simplemente descubrir y describir los atributos de determinada red, sino armar argumentos mucho más consistentes en los que se enlace el grado de publicidad de la red (que supone un análisis de la naturaleza del entorno de políticas y de la interacción entre organizaciones) con ciertos tipos de arreglos y mecanismos *ad hoc* que permitan gestionar la interdependencia y el intercambio.

En tercer lugar, este motor explicativo podría echar luz sobre la perdurabilidad, la estabilidad y el cambio de las redes de política. Aventurando una hipótesis de trabajo, se podría argumentar que aquellas redes que no establecen una conexión de sentido con su entorno relevante (en términos de permitir el acceso a actores y discursos centrales), podría entrar en una lógica contradictoria de la cual su futuro solamente está sostenido por la coyuntura o hasta el punto en el que el actor o el discurso dominante que clausura la red establece los instrumentos legales o de política que aseguran la satisfacción de su interés. Una vez alcanzado este objetivo, ya no tendría sentido seguir participando en un arreglo interorganizacional.

En relación con el cambio, se podría argumentar que si se presentan variaciones en el entorno (o modificaciones en los procedimientos de acceso de la misma red) la naturaleza de la red, así como sus instrumentos de coordinación y negociación tenderán a modificarse.²⁹

²⁹ En un trabajo previo analicé las características y dinámicas de la red de políticas que se articuló alrededor de la política de protección y conservación del centro histórico de Morelia. En dicho estudio se observaba cómo, en un periodo relativamente corto de tiempo, la red se

Finalmente, considero que el rescate de una cierta noción de lo público en los estudios de política pública es una aportación valiosa en sí misma. En los últimos años se ha desarrollado con gran vigor una gran cantidad de enfoques que pretenden asir las dinámicas de gobierno, así como los mecanismos específicos de definición y diseño de políticas públicas.

Sin embargo, todos estos enfoques han partido de un vacío normativo en el que se subestima la naturaleza eminente pública de este tipo de intervenciones. El reconocimiento de lo público como el espacio por excelencia del proceso de políticas públicas podría matizar algunas de estas perspectivas y reconocer que, al final del día, la discusión no solamente se remite a consideraciones técnicas o racionales, sino a la reflexión y la acción conjunta en aquellos temas que atañen a la comunidad en su conjunto.

transformaba de una fuertemente basada en relaciones muy estrechas con organizaciones civiles (particularmente el Patronato para la Protección del Centro Histórico de Morelia) a una red mucho más formalizada y cerrada, centrada en la relación entre organizaciones municipales y empresas privadas de la ciudad. Durante ese estudio la explicación coherente del cambio fue relativamente endeble y se adujo a cambios en la administración municipal. Sin embargo, bajo la lógica de los criterios de publicidad dicho argumento se puede reformular a uno en el que, por una parte, el éxito inicial en la política generó incentivos para la incorporación de actores dentro del subsistema de políticas públicas (sobre todo de empresas privadas), pero que al mismo tiempo cambió las reglas de acceso a grupos ciudadanos y vecinales que, finalmente, fueron excluidos de la red. A fin de cuentas, este cambio transformó una red pública de políticas con cierto sesgo discursivo (debido a la homogeneidad de posiciones de los actores participantes) en una red pública, pero con sesgo de acceso (con mayor heterogeneidad discursiva, pero con serias restricciones de acceso a grupos con otro tipo de posiciones). Véase Dionisio Zabaleta, "Espacios multiorganizativos de políticas y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos", México, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, Robert y Michael MCGUIRE, *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*, Washington D. C., Georgetown University Press, 2003.
- ALEXANDER, Ernest, *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Australia, Gordon and Breach, 1995.
- ARENDT, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2005.
- ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Mestas, 2004.
- BENHABIB, Seyla, *El Ser y el Otro en la ética contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2006.
- BENZ, Arthur, "Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach", en Fritz SCHARPF, *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 166-167.
- BRULJIN, J. A. de y A. B. RINGELING, "Normative Notes: Perspectives on Networks", en Walter KICKERT *et al.*, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997, pp. 152-165.
- FISCHER, Frank, *Reframing Public Policy*, Oxford, University Press, 2003.
- KICKERT, W. J. M., "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks", en W. KICKERT *et al.*, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997, pp. 1-13.
- KOOIMAN, Jan, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 2005.
- MARSH, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 1998.
- OLSON, Mancur, *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992.
- PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAVSKY, *Implementación*, México, FCE, 1998.
- RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 2005.
- RAWLS, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 2003.
- RHODES, R. A. W. y David MARSH, "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21 (1992), pp. 181-205.

- SCHAAP Y VON TWIST, "The Dynamics of Closedness in Networks", en Walter KICKERT *et al.*, *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1997, pp. 62-78.
- SCHARPF, Fritz y Kenneth HANF, *Interorganizational Policy Making*, Londres, Sage Publications, 1978.
- _____, *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, 1993.
- _____, "Coordination in Hierarchies and Networks", en Fritz SCHARPF (ed.), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 125-167.
- STONE, Deborah, *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*, Nueva York, W. W. Norton, 2002.
- WILLIAMSON, Oliver, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.
- WRIGHT, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE, 1997.
- ZABALETA, Dionisio, "Espacios multiorganizativos de políticas y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos", México, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 2006.

SEDUCCIÓN, CONSUMO Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

ERNESTO VELASCO SÁNCHEZ

Tomemos un hipotético documento de reforma administrativa de algún país indeterminado que no sufra de alguna desconexión inusual frente a los desarrollos prácticos e intelectuales de la administración pública de los últimos veinte años. Supongamos que, para comprender el estado actual de la sabiduría publiadministrativa,¹ tratamos de indagar cómo dicho texto define lo que es una “buena” administración pública. Pocos se sorprenderían si el texto adoptara una posición en un tono similar al siguiente:

¹ Conviene aquí distinguir entre “conocimiento” y “sabiduría”. El primero se refiere al avance del entendimiento humano sobre cómo funciona el mundo físico y social con base en las evidencias empíricamente corroboradas o, al menos, no refutadas hasta el momento, mientras el segundo se refiere a la mezcla compleja de conocimientos, principios de actuación tradicionales o aprendidos, que guían un comportamiento. Se trata de una mezcla de elementos de “sentido común”, convencionales y técnico-científicos que normalmente distinguen las formas de argumentación aceptables en un ámbito profesional particular. Por tanto, la sabiduría no representa un conjunto congruente e integrado de ideas, es decir, no se trata de un sistema, por lo que en ella pueden convivir principios, normas y proverbios contradictorios o no fácilmente conciliables. A esta “sabiduría” Hood y Jackson la llaman “filosofía administrativa” [Christopher Hood y Michel Jackson, *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997]. En este texto se utilizan “sabiduría” y “filosofía” de manera intercambiable.

Una administración pública competente es aquella que, en primer lugar, es eficiente, es decir, que minimiza los costos para el contribuyente y que genera bienes y servicios públicos con una relación competitiva entre insumos y beneficios. En segundo lugar, es una administración orientada a generar resultados e impactos demostrables, es decir, que es capaz de ofrecer evidencia a la ciudadanía del “valor” que sus actividades crean para la sociedad. Tercero, es aquella que pone a sus usuarios, beneficiarios o clientes en el centro de su atención, que establece los mecanismos necesarios para darles “voz” y, de esta manera, logra satisfacer sus necesidades y superar sus expectativas gracias a la calidad de sus bienes y servicios. Todo lo anterior se logra por medio de: una gestión que da capacidad de decisión a los profesionales de la administración pública, haciéndolos responsables por sus logros más que por el cumplimiento de normas y regulaciones anodinas; de la introducción de fuerzas competitivas en el sector público, que brinden capacidad de elección a los usuarios y presionen a las organizaciones públicas a utilizar sus recursos de la mejor manera y a innovar; del desmantelamiento de los grandes aparatos burocráticos; y de la introducción de nuevas técnicas de gestión como la planeación estratégica, la contabilidad por devengos (*accruals accounting*) y con base en actividades (*activity-based accounting*), la gestión del desempeño por medio de indicadores, la gestión de la calidad, entre otras técnicas administrativas adoptadas del sector privado.

Cabría esperar una posición similar si se revisan los argumentos a favor de la reforma administrativa en los últimos años en países tan disímboles como Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Noruega, Australia, Estados Unidos, China, Corea del Sur, India, Tanzania, Ghana, Sudáfrica, Chile, Brasil, México, entre otros.² Dichos argumentos pueden identificar-

² Sin duda eso no quiere decir necesariamente que estas palabras se transformen en realidades, acciones o compromisos con el mismo grado

se con las doctrinas administrativas típicas de lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública (NGP). Si se hubiera realizado la misma indagación hace una década, muy probablemente los documentos hubieran hecho más énfasis en aspectos tales como el apego al marco legal y normativo, el respeto a los derechos ciudadanos, la necesidad de separar los papeles de los administradores profesionales de aquellos interpretados por los políticos electos, el papel de la planeación en el bienestar y el desarrollo, la organización con base en principios “científicos” de administración (como la unidad de mando, la limitación de los tramos de control, la departamentalización con base en el principio de homogeneidad, entre otros), u otras doctrinas administrativas identificadas con la “vieja” administración pública.³

De manera recurrente, aunque sea sólo en el discurso administrativo, los argumentos de la NGP aparecen en diferentes latitudes y realidades nacionales desde el final de la década de 1970 hasta nuestros días, a pesar de las críticas

de profundidad en todos estos países. Por ejemplo, si bien en Francia y Alemania no faltan publicaciones, cursos, conferencias, etc., donde ideas similares se presentan, su aplicación ha sido más bien tímida.

³ Quizás la filosofía administrativa relacionada con la “vieja administración pública” se parecería al enfoque “institucional”, con su acento en el papel del Estado como representante del interés general y en una ciencia administrativa correspondiente que pone el acento en el carácter instrumental y no político de la administración, así como en la importancia de la ley, tal como lo interpreta Jean-Pierre Nioche. Esta sabiduría o filosofía tuvo relativo consenso durante los años de 1920 a 1930, principalmente en Estados Unidos. Su fundamento, dice Nioche, se encuentra en la idea liberal del Estado y es resultado de las preocupaciones, ya no sobre el diseño de una constitución republicana y democrática, sino sobre cómo hacerla funcionar. Véase “Science administrative, management public et analyse des politiques publiques”, en *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, pp. 635-649. María del Carmen Pardo hace notar que este enfoque doctrinal ha permanecido vigente en contextos como el francés [“La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, *Foro Internacional*, 33 (1993), p. 15].

y de dificultades de aplicación práctica. En general, los estudios relacionados con la expansión de estas doctrinas han sido variados y eficaces en cuestionar su coherencia interna, señalar sus posibles consecuencias (particularmente sus efectos nocivos) y describir las formas que adoptan en la práctica. Un breve repaso de esta producción académica revela acalorados debates sobre si la NGP constituye un nuevo “paradigma” o meramente una repetición de “proverbios” anteriormente escuchados,⁴ sobre si este enfoque marca el futuro alrededor del que convergerán todas las administraciones públicas o si se trata de herramientas que son sólo parcialmente aplicadas y más bien reinterpretadas en diferentes contextos⁵ y sobre cuáles son los factores que facilitan la introducción de reformas administrativas de corte NGP.⁶ Algunos llegan a advertir sobre lo inadecuado

⁴ Para el primer caso, véase James Iain Gow y Caroline Dufour, “Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, 2000, pp. 573-597 y para el segundo a Christopher Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

⁵ Entre los que señalan tendencias globales de convergencia en la reforma administrativa están David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA, Addison Wesley, 1992, y Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institution Press, 2000. En contraste, Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2002; McCourt, W. y M. Minongue, *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001 y Christopher Pollit y G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2000, señalan las marcadas diferencias en la aplicación de los principios de la NGP entre países y culturas administrativas.

⁶ Norman Flynn, “Explaining the New Public Management. The Importance of Context”, en Kate MacLaughlin, Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management. Currents, Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, 2002.

de tratar de trasladar la experiencia de los países desarrollados al contexto de aquellos en vías de desarrollo.⁷ Otros textos analizan los efectos de la NGP en términos de sus valores administrativos y sus posibles efectos sobre la rendición democrática de cuentas.⁸ Con frecuencia, esta literatura ofrece mensajes negativos sobre los valores y resultados de la NGP: se denuncia su sesgo ideológico “de derecha”, la erosión de las fronteras entre el sector público y el privado que implica, la erosión del *ethos* público, la falta de implementación coherente de sus principios y la escasa evidencia empírica sobre sus resultados o éxitos.

Sin embargo, hay un hecho intrigante: si bien es cierto que no existe evidencia de que la NGP sea la solución definitiva a los problemas prácticos de la administración gubernamental contemporánea y que, al contrario, se tiene un buen repertorio de fracasos en su aplicación, ¿por qué su retórica sigue siendo tan socorrida alrededor del mundo? En conexión, si se trata de una “moda administrativa”, fundamentalmente ligada al surgimiento de la “Nueva derecha” a finales de la década de 1970, ¿por qué, tras casi 30 años de su aparición, gobiernos de izquierda y de derecha, incluso

⁷ Véase Allen Schick, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, 1998, pp. 123-131.

⁸ Carles Ramió Matas, “Corrientes neopúblicas *versus* corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, en *Instituciones y desarrollo*, diciembre, 1999, advierte sobre los problemas para conciliar los valores de la NGP con los del sector público, mientras Peter Aucoin y Ralph Heintzman, “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, 2000, señalan las implicaciones que una rendición de cuentas con base en la medición del desempeño puede tener como complemento a las formas tradicionales de *accountability*.

en regímenes no democráticos,⁹ continúan aceptando sus argumentos y utilizando sus herramientas? Es decir, ¿qué explica el atractivo de la “envoltura” que la NGP ha hecho de doctrinas que han sido utilizadas en el pasado (algunas generando claros fracasos como es el caso de las recompensas con base en el desempeño) que genera un discurso administrativo recurrente en un gran número de países a pesar de sus diferencias nacionales? Este es el problema que se plantea indagar este trabajo, aportando una conjetura que permite enfocar la discusión en la “aceptabilidad” del discurso de la NGP.

EL PROBLEMA

Encuentro que la literatura existente en pocas ocasiones permite entender por qué la NGP, como argumentación administrativa,¹⁰ se mantiene como un referente ineludible de la reforma administrativa en el mundo, más allá de que se le encuentre conviviendo junto a otros enfoques de modernización del aparato gubernamental. Autores como Aguilar,¹¹ Cabrero¹² y Flynn,¹³ por ejemplo, entienden la NGP como una respuesta a los problemas fiscales y operativos de los estados sociales que impedían el sostenimiento del crecimiento económico y del bienestar social. Se podría sintetizar su argumento de la siguiente forma: los gobiernos, sometidos a presiones similares –restricciones financieras, globalización, competencia internacional, insatisfacción y

⁹ En la República Popular China se percibe un entusiasmo creciente por la NGP. Véase Haixing Wang, *New Public Management in China: Managerialism Wins Over Politics*, tesis de maestría, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Birmingham, 2003.

¹⁰ M. Jackson y C. Hood, *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997.

¹¹ *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

¹² *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

¹³ “Explaining the New Public Management”, *op. cit.*

desapego ciudadano, entre otros— generan un conjunto de respuestas similares: la NGP. Veo dos asuntos no suficientemente abordados por este tipo de reconstrucción “racionalista”: el primero es que este tipo de enfoque parece sugerir que la NGP ha “demostrado” ser el conjunto de doctrinas administrativas técnicamente adecuado en un ambiente de economía globalizada, gobernanza postgubernamental, democracia sin enemigos, etc. Sin embargo, hasta el día de hoy tenemos evidencia contradictoria sobre la eficacia de las herramientas de la NGP en la práctica: no contamos con resultados empíricamente registrables consistentes y suficientemente sistematizados para asegurar que la sabiduría de la NGP resulta “superior” en el contexto contemporáneo que la de corte burocrático-tradicional o la de otras alternativas recientemente propuestas (como la “agenda radical de reforma” planteada por Robert Chambers).¹⁴ Con tantos ejemplos de fracaso, particularmente cuando se trata de países en vías de desarrollo, ¿por qué se siguen adoptando los mismos principios y la misma retórica una y otra vez?

El segundo asunto es que estas explicaciones que adoptan un enfoque de reconstrucción racional “hacia atrás”, no necesariamente consideran el factor de “aceptabilidad” de las doctrinas administrativas. Si entendemos a la reforma del aparato burocrático como una “política de reforma de la gestión pública”,¹⁵ entonces esta dimensión se vuelve importante para entender la hegemonía de la NGP como sabiduría aceptable. Como señala Majone,¹⁶ el proceso de

¹⁴ “Public Management: Towards a Radical Agenda”, en Martin Miongue, Charles Polidano y David Hume (eds.), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practice in Governance*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, 1998.

¹⁵ Michel Barzelay, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2000.

¹⁶ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.

presentación de argumentos supone tanto la presentación de evidencia como la capacidad para persuadir a diferentes audiencias sobre la conveniencia, la necesidad, la urgencia y la inevitabilidad de las propuestas propias de manera que se asuman como indispensables. De esta forma, como afirman Fischer y Forrester, la argumentación está relacionada con la construcción de imágenes y signos que son importantes en sí mismos, quizás aún más que la solución misma de problemas.¹⁷

Por tanto, adicionalmente a las explicaciones sobre las situaciones políticas, económicas e institucionales que presionan a los gobiernos a adoptar las doctrinas de la NGP, cabría preguntarse por qué, en países tan diversos, dicha filosofía resulta “aceptable” e incluso, más allá de aquellos casos donde existe una imposición de las mismas por parte de organismos internacionales,¹⁸ son adoptados de manera autónoma y reiterada por diferentes funcionarios y políticos electos. Este trabajo sigue la dirección planteada por Hood y Jackson al entender a la NGP como un conjunto doctrinal cuyo dominio intelectual se basa en su “aceptabilidad” como

¹⁷ *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, 1993.

¹⁸ Es indudable que en muchos casos la adopción de la NGP ha sido resultado de un proceso de “transferencia coercitiva”, por obligaciones impuestas por organismos internacionales. Sin embargo, en muchos casos, quizás la mayoría, la adopción de la NGP ha sido un proceso de “transferencia voluntaria” a partir de recoger lecciones de las experiencias internacionales. Sobre esta tipología de “transferencia de políticas”, véase David P. Dolowitz y David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, en *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 13, 2000, pp. 5-24. Hay casos en que la adopción de doctrinas de la NGP ha sucedido sin que se conozca esta etiqueta ni los desarrollos académicos relacionados. Véase María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006*, México, El Colegio de México, 2006.

filosofía organizativa.¹⁹ En este sentido, parece necesario desarrollar conjeturas sobre por qué resultan persuasivos el conjunto de argumentos de la NGP para gobiernos alrededor del mundo, a pesar de diferencias político-ideológicas (derecha-izquierda), culturales (oriente-occidente, primer mundo-tercer mundo), de las posibles inconsistencias entre las doctrinas que incluye y de que no existe evidencia conclusiva sobre su eficacia.

A lo largo del presente texto se propone una conjetura al respecto: que la Nueva Gestión Pública, como conjunto de doctrinas administrativas, continúa ejerciendo influencia en los gobiernos alrededor del mundo debido a un fenómeno de “afinidades electivas” (Max Weber)²⁰ frente a una serie de transformaciones que las sociedades occidentales han experimentado en los años recientes y que han afectado sus principios básicos de organización y de relación con el Estado. Así, la NGP contiene principios o doctrinas que resultan compatibles con los cambios mencionados.

En esta dirección, dos autores señalan los aspectos fundamentales de las transformaciones referidas: Zygmunt

¹⁹ Hood analiza cómo la NGP hace uso de los mecanismos conocidos por el arte de la retórica para presentarse como un discurso convincente. Sin embargo, el autor mencionado acepta que toda doctrina administrativa, incluso aquellas que “compiten” con la NGP utilizan este tipo de dispositivos retóricos para hacerse aceptables. El problema que no termina por resolverse es por qué la combinación peculiar de marketización + gerencialismo ha sido la más atractiva en la actualidad.

²⁰ En su edición crítica a *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* [México, FCE, 2003], Gil Villegas señala que este concepto es introducido por Weber como una forma de señalar que no es su intención establecer una relación directa causal o genética entre “el ascetismo intramundano calvinista, por un lado y la actividad capitalista por la otra, sino un nexo mucho más abierto y flexible de afinidad y ‘coincidencia’” (nota crítica 30). Más adelante explica que se trata de una frase tomada del título de la novela de Goethe que, en opinión de varios autores, retrata el mecanismo de relación entre ideas e intereses sin recurrir a “determinismos causales y nomológicos” (nota crítica 102).

Bauman y Régis Debray.²¹ Estos autores explican que, en las circunstancias actuales del capitalismo postindustrial y del gobierno postideológico, el dominio de las relaciones de consumo y la pérdida de las identidades trascendentes entre los individuos generan presiones en la arena pública frente a las cuales las formas tradicionales del actuar gubernamental ya no son eficaces. En esta situación, las doctrinas de la NGP aparecen como un elemento que resulta funcional para contribuir a la legitimación del gobierno frente a una sociedad cambiante.

Lo anterior no plantea establecer una relación de causalidad automática entre esta situación social y la aparición de las doctrinas que integran la NGP. Se entiende, por tanto, que los desarrollos intelectuales y profesionales que dieron origen a las ideas y prácticas de la NGP tienen una lógica independiente o relativamente autónoma frente a estas transformaciones sociales.²² Más bien, se explora la posibilidad de que existan “afinidades electivas” entre estos procesos y la retórica de la NGP: dichas doctrinas, con origen en la academia y práctica publiadministrativista, se “encuentran” con el interés de funcionarios y políticos por ofrecer

²¹ Zygmunt Bauman, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000 y Régis Debray, *El Estado seductor. Revoluciones medialógicas del poder*, Buenos Aires, Manantial, 1993.

²² La conjetura “pone de cabeza” la tesis de la “construcción administrativa de la realidad social”, expuesta por Miguel Beltrán, según la cual la administración pública cuenta con una posición privilegiada para imponer definiciones “sobre lo que es” (que tienen como propósito ordenar y hacer administrativamente tratables las situaciones a las que se enfrenta), que determinan la vida de los individuos (por ejemplo, construye e impone el concepto de “familia”) [“La construcción administrativa de la realidad social”, en Miguel Beltrán, *La realidad social*, Madrid, Tecnos, 1991]. A lo largo de este trabajo se plantea una conjetura diferente: que ante ciertas transformaciones sociales, la administración encuentra ciertas doctrinas más atractivas para legitimarse ya que son funcionales con ciertas sensibilidades sociales peculiares de un momento histórico determinado.

formas de argumentación aceptables para una sociedad que ha cambiado sus principios de organización y sus formas de relación con el poder.

En los siguientes apartados desarrollo estas ideas. Inicio con la exposición de los rasgos de la sociedad de nuestro tiempo, como los exponen Bauman y Debray, que considero particularmente importantes para el ejercicio de la gestión pública. Posteriormente, explicaré los componentes de la doctrina de la NGP para luego identificar sus posibles puntos de contacto con las transformaciones sociales contemporáneas. Finalmente, ofreceré algunos comentarios a modo de conclusión.

CONSUMO Y SEDUCCIÓN: LOS ARGUMENTOS DE BAUMAN Y DEBRAY

Las sociedades occidentales contemporáneas han visto fuertes tendencias de individualismo y consumismo que han generado un movimiento “del ámbito público hacia el ámbito privado”, en el que se hace énfasis en el bien personal o familiar frente al interés general: las personas conceden más valor y prestan mayor atención a la satisfacción de sus necesidades y deseos privados que a participar activamente en la solución de los problemas de su comunidad, que sienten ajenos o creen son responsabilidad de otros.²³ Esto parece ser un síntoma de tendencias más profundas de transformación de las relaciones sociales que, parecen ampliamente extendidas, sin que se presenten de manera homogénea y a la misma velocidad en todas las sociedades. Zygmunt Bauman y Régis Debray presentan argumentos sobre el origen del alejamiento actual con respecto de la arena pública y

²³ Hirschmann considera que estos movimientos pendulares aparecen de manera recurrente en las sociedades. Albert O. Hirschmann, *Interés privado y acción pública*, México, FCE, 1986, p. 11.

plantean los efectos que tiene este hecho sobre el gobierno y su capacidad para ejercer autoridad.

Bauman argumenta que las sociedades postindustriales están caracterizadas por una transición respecto de sus principios o valores vertebradores. Señala que, mientras que durante la primera y segunda Revolución Industrial, la ética del trabajo se constituyó en el eje rector de las relaciones sociales, en la época actual ese papel lo interpreta lo que el autor denomina la “ética del consumo”. De acuerdo con su proposición, el proceso de industrialización, que generó una enorme necesidad de mano de obra que tendría que ser traída del campo a las ciudades, requería de contrarrestar las actitudes hostiles de los nuevos obreros hacia las condiciones y disciplina de la fábrica. La ética del trabajo, entendida como una moral que asume que para llevar una vida feliz es imperativo hacer algo que “sea valioso y digno de un pago”, se convirtió en un principio moral y también en una forma de imponer orden por medio de asegurar que el que no trabajara no encontraría otro medio de subsistencia. De esta manera, el trabajo en la era industrial se convirtió en el referente principal de la vida de cada persona (las personas pasaban la mayor parte de sus horas de actividad en el trabajo y la fábrica era su espacio de socialización principal) y también en la piedra angular del orden social (era tanto una norma moral como el elemento definitorio de la valía de las personas).²⁴

Sin embargo, este papel fue perdiendo fuerza en la medida en que fue sustituido por la promesa de que el trabajador recibiría una retribución o estímulos basados en su productividad. La gestión científica sustituyó el compromiso moral de las personas con el trabajo por la promesa de lograr mejores condiciones económicas y, por tanto, con su disposición a aceptar la disciplina fabril a cambio de las

²⁴ Zygmunt Bauman, *Trabajo, consumismo...*, op. cit., p. 33.

posibilidades futuras de consumo. A partir de entonces, argumenta Bauman, el consumo ocupa cada vez más el lugar que anteriormente desempeñaba el trabajo como eje de la vida individual y del orden social:

En su etapa presente, de modernidad tardía... la sociedad impone a sus miembros [...] la obligatoriedad de ser consumidores. La forma en que esta sociedad moldea a sus integrantes está regida, ante todo y en primer lugar, por la necesidad de desempeñar ese papel; la norma que les impone, la de tener capacidad y voluntad de consumir.²⁵

Este cambio social supone una revolución de las relaciones sociales que, entre otras cosas, incluye un cambio en la forma en que se educa a las personas y se les inserta en un nuevo orden social. En lugar de individuos obedientes, sumisos y rutinarios, el consumo exige una nueva gama de habilidades que las instituciones tradicionales no necesariamente son capaces de desarrollar. En este sentido, dice Bauman, “a menudo se dice que el mercado de consumo seduce a los consumidores. Para hacerlo, ha de contar con consumidores dispuestos a ser seducidos y con ganas de serlo”.²⁶ En este ambiente, la libertad de elección individual se vuelve el valor superior, la nota definitoria de las actitudes sociales. Las formas de regulación normativa, que caracterizan al Estado, resultan contrarias a esta libertad, disfuncionales, por lo que generan aversión y exigencias de “desregulación”:

El eslogan “más dinero en los bolsillos del contribuyente”... se refiere al derecho del consumidor a ejercer su elección, un derecho ya internalizado y transformado en vocación de vida. La promesa de contar con más dinero una vez pagados los impues-

²⁵ *Ibid.*, p. 44.

²⁶ *Ibid.*, p. 47.

tos atrae al electorado, y no tanto porque le permita un mayor consumo sino porque amplía sus posibilidades de elección.²⁷

La libertad de elección se vuelve el principio de estratificación social fundamental y el eje de las aspiraciones de las personas;²⁸ en esencia, define lo que es una “buena vida”. En tal circunstancia, sigue Bauman, el Estado benefactor ha sido socavado al volverse poco atractivo ya que, para el votante medio, el Estado Benefactor “no vale lo que cuesta”. Consecuentemente, el Estado deja de ser el garante del “bienestar colectivo”, papel que se traslada a los mercados donde el ciudadano-consumidor puede ejercer su autonomía:

Un objeto “libremente elegido” tiene el poder de otorgarle a quien lo elige una distinción que los bienes “simplemente adjudicados” jamás podrán brindarle. Un consumidor maduro y experimentado, por tanto, valorará la posibilidad de elegir... antes que la seguridad relativa que puede ofrecerle el racionamiento y el reparto previstos.²⁹

De allí que el Estado de bienestar se encuentre “fuera de sintonía” con la sociedad del consumo, independientemente de la calidad de prestaciones que ofrezca: “el consumismo y el Estado benefactor son por tanto incompatibles. Y el que lleva todas las de perder es el Estado. [...] Aunque los servicios ofrecidos por el Estado fueran de calidad muy superior, cargarían siempre con una falla fundamental: les falta la supuestamente libre elección del consumidor. Y este

²⁷ *Ibid.*, p. 53.

²⁸ En este sentido, Bauman señala que Pierre Bourdieu hace veinte años señaló: “la fabricación de nuevos deseos desempeña ahora la función que antes cumplía la regulación normativa, de manera que la publicidad y los avisos comerciales ocupan el lugar que antes solían tener la ley y el orden” [*En busca de la política*, México, FCE, 2001, p. 85].

²⁹ Zygmunt Bauman, *Trabajo, consumismo...*, op. cit., p. 92.

defecto los descalifica, a los ojos de los consumidores...”. Así, sólo aquellos en una situación “sin elección”, los pobres y marginados, terminan como usuarios cautivos de servicios públicos que nadie más quiere (y que son los primeros en ser recortados).³⁰

En suma, Bauman señala que el cambio de vertebración social que ha significado el reemplazo del trabajo por el consumo como principal articulador social genera una situación donde el Estado, y los bienes y servicios que ofrece, encuentran cada vez mayores dificultades para justificarse frente a ciudadanos desapegados y que se rebelan contra cualquier intento de regulación que limite sus posibilidades de elección.

Desde otro mirador, Régis Debray explora las diferentes formas por medio de las cuales los estados, a lo largo de la historia, han realizado la labor fundamental de generar símbolos que legitimen el ejercicio de su dominio. Plantea que las formas en que se distribuyen los mensajes del soberano han cambiado a lo largo del tiempo, pero siempre con el objetivo de cubrir con un velo de sacralidad el ejercicio del poder: emblemas, heráldica, símbolos patrios, la solemnidad del rito oficial generan una distancia frente al público que crea una imagen de seriedad y respetabilidad que permite la “personificación moral” del jefe de Estado como representante de una comunidad.

En la época contemporánea, los medios masivos y, en particular, la televisión, han conducido a una nueva revolución de la relación entre poder y sociedad: se pasa del Estado

³⁰ En este sentido, el desequilibrio que ya había señalado John Kenneth Galbraith entre el consumo y producción de bienes privados y la escasez de financiamiento de los bienes públicos no se explica por el hecho de que la propia sociedad es más receptiva a los mensajes de la publicidad orientada al mercado que a aquellos de carácter político que abogan por una mayor inversión pública para lograr mayor igualdad.

Véase *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ariel, 2004, particularmente el capítulo XVIII.

educador, encarnación de la República y que vela por la realización del interés general, al Estado seductor, que compite en condiciones de igualdad con una multiplicidad de mensajes y actores por captar la atención del público-ciudadano. Debray presenta este hecho como un reto que debilita el ejercicio del poder en términos de su capacidad represiva (o al menos obliga a ocultarla), por lo que debe recurrir a formas de “estimulación” del público para “seducirlo”,³¹ debiendo presentarse cálido, cercano, emotivo, al mismo nivel que las personas, etc. En palabras de Baudrillard, la autoridad “ya no funciona con poder, funciona con fascinación. Ya no funciona con producción, funciona con seducción. Ya no se trata de la seducción como pasión, sino de una *demanda de seducción*”.³²

Igualmente, el Estado contemporáneo se ve imposibilitado, de manera creciente, a apelar a la conciencia cívica y a los símbolos de identidad para lograr obediencia o mantener su posición privilegiada para emitir mensajes que generen cohesión a su alrededor, por lo que se ve obligado a ofrecer imágenes atractivas, es decir, a “promocionar” sus políticas en los medios de comunicación: se exige del gobierno que responda a las preocupaciones o necesidades de los individuos, y que lo haga de inmediato. Los gobiernos ya no aparecen como educadores, tutores del interés general o autoridades

³¹ Aquí Debray se refiere a la forma en que Jean Baudrillard entiende la seducción como un juego de apariencias: “la seducción es de alguna manera lo manifestado, el discurso en lo que tiene de más “superficial”, lo que se vuelve contra el imperativo profundo (consciente o inconsciente) para anularlo y sustituirlo por el encanto y la trampa de las apariencias” [*De la seducción*, Madrid, Cátedra, 2005, p. 55]. Más adelante, señala “[L]a seducción está en todas partes, subrepticamente o abiertamente confundándose con la sollicitación, con el ambiente, con el intercambio puro y simple. Es el del pedagogo y su alumno (yo te seduzco, tú me seduces, no hay otra cosa que hacer), la del político y su público (¡ah, la seducción del poder y el poder de seducción!), la del analista y el que se analiza, etc.” [p. 165].

³² *Ibid.*, pp. 164-165, énfasis en el original.

responsables de la conducción de un proyecto colectivo (nacional), sino como un grupo de personas cercanas a las necesidades e inquietudes de cada individuo en particular o, al menos, de la “persona media”.

En este sentido, Debray argumenta que, así como en la década de 1980 hubo una revolución en el sector privado a partir de la transición de la publicidad (dar a conocer los productos) hacia el *marketing* directo o relacional (que se asocia con la actividad de comunicación que “explota una relación directa individualizada”³³ entre el proveedor y su cliente), en la vida pública se ha pasado de la República, con sus principios trascendentes, a la Democracia, caracterizada por un “gobierno de las encuestas”: “[h]oy, en tiempos de calma [electoral], un gobierno trabaja a partir de una encuesta por día para identificar y anticipar la demanda social, sector por sector, detectar un microclima, analizar una percepción colectiva”.³⁴ El gobierno entonces se vuelve gobierno de las encuestas, de la coyuntura, que ha perdido márgenes de autonomía frente a una sociedad civil (en el sentido hegeliano) que, por definición, es el ámbito del interés privado, individual, fragmentado. En otras palabras, a partir de la Revolución Francesa, el Estado se entendió como un Estado educador, un tutor del interés y bienestar general que tiene la misión de “educar” al ciudadano; ese papel legitimador le permitía generar cohesión social, respeto, obediencia y hasta admiración. Hoy la situación es diferente: “Renunciar al deber de instrucción conduce a tomar al hecho social por norma y a una psicología colectiva por “voluntad general...”³⁵

La burocracia también enfrenta retos en este ambiente: su acento en las comunicaciones escritas, en la impersonalidad y las rutinas resultan incapaces de despertar entusiasmo, afecto y, por tanto, identificación entre los individuos.

³³ Drayant Bird, citado en *ibid.*, p. 149.

³⁴ *Ibid.*, p. 150.

³⁵ *Ibid.*, p. 75.

En conexión, el funcionamiento estable, predecible, correcto resulta poco útil para “vender”: “un Estado que funciona bien es un cero audiovisual, de una desesperante banalidad dramática, y no es fácil poner en escena esta austeridad... en lo sucesivo se considera que el Estado ha de producir cada día una cantidad creciente de imágenes y sonidos...”³⁶

En suma, Debray alerta sobre la precariedad creciente de la autoridad estatal, despojada de su capacidad de generar símbolos que aseguren la obediencia y cohesión social y obligada a competir con otros emisores de mensajes por atraer la atención del público y así legitimar su existencia. La alternativa entonces es seducir a los ciudadanos por medio de apelar a sus necesidades individuales (*vs.* sus necesidades o proyectos colectivos) y dar respuesta inmediata, cálida y personalizada a las mismas.

Bauman y Debray nos ofrecen un retrato de las nuevas condiciones en las que el gobierno y sus funcionarios tienen que actuar, pero también persuadir sobre el valor de sus actividades. Así, en una sociedad de consumidores, el Estado requiere reforzar sus habilidades de seducción. A esta realidad no escapa el discurso de la reforma de la administración pública; al contrario, las doctrinas administrativas a proponerse deben dar respuesta a este “clima” social o, de lo contrario, no resultarán atractivas para los políticos, los funcionarios y, en última instancia, para los ciudadanos contemporáneos.

LA RETÓRICA DE LA NGP EN LA ÉPOCA DEL ESTADO SEDUCTOR

En esta sección se identificarán los elementos de la *sabiduría* administrativa de la NGP que parecen ser funcionales frente a las situaciones sociales cambiantes descritas con

³⁶ *Ibid.*, p. 92.

anterioridad. Si bien diversos autores difieren sobre los contenidos específicos de dicha sabiduría, las descripciones de la literatura contienen algunas características comunes como son: énfasis en la economía, eficiencia y eficacia, redimensionamiento de las estructuras organizativas (compactación), descentralización gerencial (apoderar a los funcionarios “de contacto”), la separación del diseño de las políticas de la provisión de los servicios públicos (*policy design / policy delivery split*), la introducción de mecanismos de mercado o cuasimercado en el sector público, la orientación hacia los usuarios, el énfasis en el desempeño y los resultados más que en el cumplimiento de procedimientos normativos y el establecimiento de complejos sistemas de evaluación y medición del rendimiento organizativo.³⁷

Antes de continuar, vale aclarar lo que se entiende por “doctrina administrativa”. Hood y Jackson definen este concepto como “ideas que triunfan en las discusiones sobre la organización, porque ofrecen respuestas autorizadas a los interrogantes respecto de qué se debe hacer en lo administrativo. De una forma u otra, las doctrinas administrativas llegan a convertirse en prescripciones para la acción”.³⁸ Una filosofía administrativa, según estos autores, es un conjunto relativamente homogéneo, aunque no completamente coherente, de doctrinas administrativas.³⁹ De esta manera, la NGP es una filosofía organizativa que, en general, contiene dos supuestos centrales: primero, que la mejor manera para

³⁷ Véase Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

³⁸ Christopher Hood y Michel Jackson, *La argumentación administrativa...*, *op. cit.*, p. 57.

³⁹ Estos autores subrayan el hecho de que dentro de una filosofía pueden convivir principios diversos y algunos incluso contradictorios: no son un sistema de ideas completamente articulado y lógicamente perfecto, sino un grupo de ellas que se agrupan alrededor de valores similares, pero cuyas consecuencias prácticas no siempre son coherentes.

asignar bienes (públicos o privados) es por medio de mecanismos competitivos y, segundo, que las diferencias entre el sector público y privado no son tan grandes por lo que es posible trasladar, adaptándolas, herramientas y enfoques de gestión de un sector al otro.⁴⁰

Cada uno de los supuestos mencionados corresponde a las dos vertientes principales de la NGP: la primera, a la que llamo la *marketización* del sector público, se refiere a la introducción de mecanismos de mercado o de la simulación de competencia en el sector público. La segunda, el gerencialismo,⁴¹ que se entiende como la introducción de formas post-burocráticas de organización en el sector público, frecuentemente bajo la influencia de experiencias del sector privado (cuadro 1). Estas vertientes, como señala Aucoin,⁴² recurren a conjuntos diferentes de justificaciones con orígenes intelectuales distintos pero que convergen, no sin tensiones, en la NGP. Estas justificaciones deben ser entendidas como eso, como recursos retóricos, más que realidades demostrables o empíricamente registrables. Esto explica por qué el discurso de la reforma administrativa suele distanciarse de las acciones realmente llevadas a cabo, así como la adopción de principios frente a evidencias

⁴⁰ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 68, 1991, pp. 2-19.

⁴¹ El concepto de gerencialismo (*managerialism*) lo entiendo en un sentido más acotado que el originalmente propuesto por Christopher Pollit, que utiliza el término para referirse a un "conjunto de creencias y prácticas, que tienen como núcleo el supuesto, no suficientemente probado, que una mejor gestión se mostrará como una solución eficaz para un amplio conjunto de malestares económicos y sociales" [*Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 1, la traducción es mía].

⁴² Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3, 1990, pp. 115-137.

Cuadro 1. Algunas herramientas de la NGP

<i>Marketización</i>	<i>Gerencialismo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Tests</i> de mercado • Introducción / simulación de competencia (<i>vouchers</i>, quasi-mercados en salud y educación) • Subcontratación de servicios (de apoyo, como mensajería, y sustantivos, como educación o readaptación social) • Comparaciones de desempeño (<i>League tables</i>, presupuestos por desempeño) • ¿Privatización?¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Desagregación de unidades administrativas • Descentralización gerencial (agencias autónomas) • Gestión Estratégica • Gestión Financiera • Gestión de Recursos Humanos • Gestión de Calidad • Gestión / Auditoría del Desempeño

¹ Pongo entre signos de interrogación la privatización como herramienta de la NGP debido a que el traslado de activos y responsabilidades del sector público al sector privado está más relacionado con el paradigma redimensionador (neoliberal) frente al cual la NGP se presenta como una alternativa. En otras palabras, mientras la privatización asume que el sector público es irremediamente menos eficiente o eficaz que el privado en la producción de bienes y la provisión de servicios, la NGP parte del supuesto contrario: que la introducción de herramientas adecuadas de gestión puede hacer a las organizaciones públicas igual e incluso superiores en desempeño a sus contrapartes empresariales. Sin embargo, autores como Martin Minongue incluyen a la privatización como una herramienta de la NGP, particularmente en el contexto del sector público británico [véase “Should Flawed Models of Public Management Be Exported?”, en Willy McCourt y Martin Minongue (eds.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001].

Fuente: elaboración propia.

que no son concluyentes o, incluso, refutan la validez de la doctrina preferida.

La marketización encuentra su sustento en los desarrollos de la economía neoclásica, la escuela de la elección

racional y la nueva economía de las instituciones. El tema central de estas justificaciones es el llamado “problema agente-principal” o la falta de control por parte de los políticos electos y, en última instancia, del electorado, sobre las burocracias públicas. El gobierno, al no estar sujeto a las fuerzas competitivas que rigen el mercado, al carecer de mecanismos adecuados para “agregar” adecuadamente las preferencias ciudadanas, es decir, sus deseos o mandatos, y al estar frecuentemente dominado por los intereses de grupos particulares, sufre de “fallas” que le impiden actuar con eficiencia.⁴³ Así, dado que “las oficinas burocráticas son típicamente monopolios”⁴⁴ que se comportan como actores interesados, se tienen consecuencias similares sobre la eficiencia social que los que la economía neoclásica ha señalado en el caso de los monopolios privados: la aparición de la “ineficiencia X”.

La recomendación que se deriva de este tipo de justificaciones es la necesidad de presionar a las organizaciones públicas a ser más eficientes, sensibles a las necesidades ciudadanas e innovadoras, por medio de la introducción de mecanismos de mercado en el sector público (por ejemplo, subcontratación y competencia con proveedores privados) o de incentivos que *simulen* el ambiente competitivo en el que viven las empresas (por ejemplo, comparación y pago con base en desempeño). Este tipo de discurso contiene un

⁴³ En este sentido, William Niskanen argumenta la existencia del “burócrata maximizador”: debido a que las oficinas burocráticas obtienen sus recursos del presupuesto general del gobierno, cuyo origen son impuestos, y a que sólo los burócratas conocen los verdaderos costos de producir los bienes y proveer los servicios a su cargo, dichas oficinas ofertan bienes públicos en exceso y logran que se le asignen recursos por encima del óptimo social. Véase William A. Niskanen, *Representative Government and Bureaucracy*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

⁴⁴ Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

elemento crucial: la idea de ofrecer posibilidades de elección a los “clientes” de los servicios públicos. Éstas pueden ser opciones reales de elección, como en el caso de la introducción de “*vouchers*” en la educación, o limitadas, como en el caso de las tablas de comparación entre establecimientos de salud o escuelas (*league tables*).

Introducidas por razones fundamentalmente de eficiencia, este tipo de doctrinas terminan por tener un efecto político: resultan funcionales frente a una ciudadanía que valora su capacidad de tomar sus propias elecciones, como ocurre en el mercado. Las prescripciones de la NGP en su vertiente de *marketización* ofrecen una imagen del futuro del sector público como un gran supermercado de bienes y servicios que, si bien son financiados colectivamente, no someten a sus usuarios-beneficiarios-clientes al rigor de la provisión homogénea y autoritaria. Por el contrario, se exalta el hecho de que la capacidad individual de tomar decisiones en beneficio propio puede generar los incentivos correctos para las organizaciones públicas: el individuo consumidor, y no la comunidad integrada por ciudadanos virtuosos, puede promover el buen funcionamiento de la administración de la cosa pública. El efecto político de estas imágenes resulta atractivo más allá de la división entre izquierda y derecha: para la derecha supone reconocer que las personas saben mejor qué es bueno para ellas que un funcionario en una oficina pública; para la izquierda abre la posibilidad de un sector público sensible a las elecciones de grupos sociales diversos y una forma para dar posibilidades de elección a grupos anteriormente ignorados. Una paradoja aparece: para justificar la existencia del *monopolio estatal* hay que no parecer *monopolista*.

Por otra parte, el segundo componente de la NGP, el gerencialismo, recurre a un tipo diferente de justificaciones, centradas particularmente en la necesidad de superar las limitaciones de la “vieja” administración pública. En este caso

los argumentos señalan las características inadecuadas de la burocracia para ofrecer bienes y servicios públicos de manera eficiente, eficaz y con calidad. Ejemplos de estos problemas son los señalados por Merton en su clásica caracterización de las “patologías” de la burocracia:⁴⁵ desplazamiento de los fines organizativos por los medios (la aplicación de normas); despersonalización de las relaciones, que conlleva desconocer las peculiaridades de los casos particulares (tratamiento por categorías genéricas, no por individuos); autoritarismo del burócrata frente a sus usuarios; y formalismo y tratamiento impersonal frente a la demanda de atención personalizada de los ciudadanos. Otros autores agregan a lo anterior la tendencia a la aparición de “feudos” descoordinados al interior de las organizaciones, la falta de transparencia, la poca capacidad de adaptación a situaciones cambiantes y la insuficiente rendición de cuentas hacia los beneficiarios de los servicios.

El gerencialismo argumenta que la única forma de revertir o, al menos, manejar estos males es por medio de la introducción de formas no burocráticas de organización, frecuentemente inspiradas por experiencias “exitosas” del sector privado. Así, se fomenta la adopción de formas descentralizadas de gestión, que permitan a los funcionarios un ámbito de decisión más amplio para poder responder de manera flexible a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, responsabilizándolos de los resultados e impactos que sus actividades generen.

Un elemento central de las doctrinas gerencialistas asociadas a la NGP es la idea de recuperar el principio de que las organizaciones públicas existen para satisfacer demandas y necesidades ciudadanas, por lo cual se propone

⁴⁵ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Londres, Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan, edición revisada y complementada, 1957.

adoptar la noción de “cliente” en el servicio público.⁴⁶ Se argumenta, por tanto, la necesidad de poner al ciudadano en el centro de la atención, de manera que se le otorgue la debida consideración a sus puntos de vista en el diseño, la prestación y la evaluación de los bienes y servicios proveídos por el gobierno. La “orientación al cliente” es una doctrina gerencialista cuya propuesta ha sido bien resumida en la idea de que las organizaciones públicas deben generar valor para los ciudadanos.⁴⁷

Dicho de otro modo, la tarea de la gestión de calidad consiste justamente en el planeamiento, el control, la prevención, el aseguramiento, la mejora e incremento del valor de los productos de la organización en beneficio de sus clientes directos, de los sectores interesados en esos productos y de la comunidad toda (como es particularmente el caso de la función pública).⁴⁸

De esta forma se propone una alternativa a la forma en que se organizaban las oficinas públicas durante el siglo xx, basadas fundamentalmente en los principios de la administración científica y la producción industrial masiva (fordismo), que asumía la provisión de volúmenes enormes de productos estandarizados en un esquema altamente jerárquico, regulado e impersonal. En contraste, el gerencialismo sugiere una imagen de una administración pública sensible a las necesidades ciudadanas, con formas de organización postburocráticas capaces de “personalizar” sus actividades, de “cortarlas a la medida” de las necesidades de diferentes sectores e, incluso, personas. Frente a la frialdad del burócrata y la lejanía del profesional, se ofrece una visión del

⁴⁶ OCDE, “Introducción” a *Un gobierno alerta. Iniciativa de calidad en la administración*, París, OCDE, Departamento del Distrito Federal, 1996.

⁴⁷ Mark H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el Sector Público*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

⁴⁸ Luis F. Aguilar, *Gobernanza...*, op. cit., p. 327.

servidor público como una persona que trata con deferencia y sensibilidad a sus clientes, así como ocurre en un mostrador de una organización privada.

Este tipo de argumentos resultan atractivos al prometer una experiencia de consumo de bienes públicos igual de placentera y satisfactoria como la que se tiene en el mercado. De hecho, la idea de “valor público” y “calidad en el servicio” resultan, nuevamente, altamente seductoras en la medida en que ocultan el hecho de que los servicios públicos no sólo responden a las necesidades e intereses de su usuario directo, sino que encarnan objetivos colectivos de mayor alcance. Una paradoja aparece: se requiere apelar a los individuos, tratarlos como clientes, para asegurar la provisión continua de bienes que son realmente de consumo colectivo. Pero, nuevamente, es una paradoja “funcional”, todos ganan.

Si lo planteado por Bauman y Debray es en cierta medida verídico, hace algunas décadas el ciudadano hubiera estado dispuesto a soportar las desventajas de la “provisión burocrática” de bienes y servicios a cambio de sentirse parte de un proyecto colectivo que, ya fuera definido en términos de diferenciación frente a un enemigo o por un interés común, le ofrecía trabajo, bienestar y sentido de pertenencia. El burócrata, a pesar de su distancia y rigidez, era visto como un “experto” (maestro, médico, abogado...) que sabía lo que más conviene y que era representante de la nación, del pueblo, etc., por lo que se le debe respeto y obediencia. Hoy, ese tipo de lealtad resulta cada vez más difícil de lograr.

Los argumentos de la NGP, si bien no completamente coherentes e integrados, sí son sensibles a dos preocupaciones contemporáneas centrales: primero, si se les diera la oportunidad, ¿los individuos elegirían al gobierno como su proveedor de bienes y servicios públicos? Ante esta cuestión, las doctrinas de la NGP quieren seducir a los individuos a partir de ofrecerles una experiencia cercana a la elección de bienes y servicios en el mercado. La segunda cuestión, que se

deriva de la primera, es ¿cómo asegurar que los ciudadanos se mantengan como “clientes fieles”, es decir, que desarrollen un nexo de fidelidad hacia sus proveedores gubernamentales y no busquen “otras opciones” (reducción de impuestos, privatización, etc.)? Las doctrinas de la NGP responden a esta cuestión por medio de la “seducción permanente” a partir de otorgarle “voz” al ciudadano y de un esfuerzo continuo para anticipar sus necesidades y expectativas, de manera que, nuevamente, su experiencia de consumo de bienes y servicios públicos sea similar a la que tiene en el caso de proveedores privados. El resultado es que los argumentos de la NGP terminan por presentar una metáfora proveniente del derecho privado: el gobierno establece relaciones “contractuales” con los ciudadanos, como éstos establecen con las empresas privadas, es decir, unos ofrecen votos y legitimación a cambio de bienes y servicios que respondan a sus necesidades (personalizadas, cortadas a la medida). La realización de los proyectos de gobierno requiere seducir a los pagadores de impuestos por medio, entre otras cosas, de ofrecer experiencias “placenteras” de servicio.

La conjetura de las “afinidades electivas” señala entonces que el interés de políticos, funcionarios y ciudadanos-clientes “converge” en las imágenes propuestas por la NGP:

1. Frente al neoliberalismo y la privatización, que niegan o cuestionan el valor social del Estado y reducen los recursos y actividades de los gobiernos (y, en consecuencia, su poder), la NGP ofrece una alternativa discursiva que, sin regresar a argumentos legalistas o de subordinación a proyectos colectivos, promete lograr un manejo de lo público “tan eficiente” como el mercado y permite relegitimar el papel de la intervención gubernamental en la era de la postcrisis fiscal.
2. Frente a la experiencia del consumo en el mercado privado, la NGP “empaqueta” el consumo de bienes

y servicios públicos en una envoltura similar a la que usan las empresas privadas contemporáneas: tratar al ciudadano como “cliente”, adoptar estándares explícitos de calidad y medios de queja y hasta compensación, mercadeo público, entre otros, lo cual permite relegitimar el consumo público frente a los ciudadanos pagadores de impuestos que esperan el mismo trato (o al menos la promesa de satisfacción) que reciben del sector privado.

3. Frente a una multiplicidad de mensajes que tratan de llamar la atención del público ciudadano, la NGP ofrece la posibilidad de “generar mensajes atractivos” (innovación, liderazgo, calidad de clase mundial...) no rutinarios, que lleven a “capturar titulares” (por ejemplo, las premios Innova e Intragob, la certificación ISO 9000, etc.), y permite tener elementos de comunicación que destaquen en el “mercado de los mensajes”, construyendo una imagen de preocupación gubernamental por las necesidades y expectativas de los individuos y de flexibilidad y capacidad emprendedora (los “líderes” o “héroes” del cambio gubernamental).

Estas “afinidades electivas” entre intereses y desarrollos doctrinales, sigue mi conjetura, han cambiado la dirección que llevaba la reforma gubernamental en el mundo de manera indeleble. Por una parte, los argumentos de la NGP—su discurso— han permitido mover el debate del “Estado mínimo” o enfoque redimensionador de la primera ola de reformas institucionales, al debate sobre “el tamaño correcto” (*rightsizing*) y “el gobierno de calidad” / “buen gobierno” (*good government*). Así, la NGP ha ofrecido argumentos que revaloran el papel de la administración pública y de los gobernantes frente a una sociedad escéptica y exigente.

Por otra parte, ese mismo discurso adopta una imagen de la relación entre gobierno e individuos que suele fragmentar

el concepto de ciudadanía en el consumo de diferentes y dispersos servicios públicos: se hace menos énfasis en los fines de bienestar general y en las obligaciones de las personas como parte de una comunidad política. Cada oficina pública ve por los intereses de sus usuarios, pero no necesariamente se coordina con las demás ni se comparten objetivos generales, lo que conlleva riesgos de dispersión y debilitamiento de la coordinación institucional, así como una erosión del sentido de unidad en la función pública. También plantea el peligro de un traslado imprudente de valores gerenciales inadecuados a ciertas situaciones características del sector público.

COMENTARIOS FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

Las conjeturas presentadas a lo largo de este trabajo no deben tomarse como tesis acabadas o hipótesis corroboradas. Tampoco pretenden ofrecer una determinación monocausal del camino que han seguido las reformas administrativas y reducir su explicación a un asunto meramente discursivo. Por el contrario, entendiendo las situaciones políticas, económicas e institucionales que determinan el grado de aplicación en la práctica de las doctrinas incluidas en la NGP, aquí se propone la necesidad de investigar más a fondo el problema de la “aceptabilidad” de dichas doctrinas como forma de entender su atractivo en diferentes partes del mundo.

Frente a una sociedad cuyo centro de articulación (sus valores centrales) ha cambiado y un Estado que cada vez encuentra más difícil “hacerse oír” y, por tanto, generar actitudes de respeto y deferencia, los gobiernos requieren justificar su quehacer: aparece la necesidad de “mimetizarse” con el mercado. En ese sentido, el discurso administrativo no puede ya justificarse sobre una supuesta “superioridad técnica”, como en el caso de la burocracia legal-racional, ni

sobre el conocimiento experto de sus empleados, como fue el caso de las burocracias profesionales típicas de los estados de bienestar. Se requiere, además, “seducir” a los ciudadanos, no mediante una estrategia de diferenciación frente al sector privado que resulta poco eficaz en la sociedad de consumo, sino por medio de la adopción de una imagen de “mercadeo público” o de “mercadotecnización de la República”, en palabras de Debray. Es allí donde los principios de la NGP resultan particularmente atractivos para los gobernantes y hasta funcionales para sostener la operación de las organizaciones y los programas públicos: la NGP argumenta que el sector público puede generar niveles de eficiencia y satisfacción de sus usuarios comparables a los que se obtienen en el sector privado (el mercado). Esto se hace dejando de lado aspectos como apelar al deber ciudadano y al cumplimiento de normas generales y adoptando la idea de la generación de resultados demostrables, de esquemas de *customization* de sus actividades y de esquemas de rendición de cuentas basados en la competencia.

Para finalizar, resulta útil recuperar la distinción de Karl Mannheim entre el pensamiento utópico y el ideológico. Al primero lo caracteriza como un conjunto de ideas que son incongruentes con la realidad social en la que se desarrolla y que, al promover a la práctica congruente, tienden a destruir parcial o completamente el orden de cosas existente. La ideología, si bien puede trascender el *status quo*, es el estado del pensamiento que se adecua a la etapa de la existencia en que aparece, integrándose de manera “armoniosa y orgánicamente en la concepción del mundo característica de ese periodo”.⁴⁹ Así, las ideologías contienen ideas que nunca llegaron a realizar su contenido plenamente, ya que la práctica normalmente obliga a traicionarlas en cierta medida al

⁴⁹ Karl Mannheim, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 170.

no querer poner en riesgo el orden vigente. Esto deriva, de acuerdo con Mannheim, en dos tipos de mentalidad ideológica: “[la primera] es el caso en que el sujeto que piensa y concibe no acierta a advertir la incongruencia de sus ideas con la realidad... El segundo tipo de mentalidad ideológica, al que podríamos llamar la “mentalidad hipócrita” o farisaica se caracteriza por el hecho de que, históricamente, tiene la posibilidad de descubrir las incongruencias entre las ideas y su conducta, pero, en vez de hacerlo, oculta ese concepto en aras de ciertos intereses vitales y emocionales”.⁵⁰ Por su parte, las utopías también se apartan de una situación social pero, al contrario de la ideología, se proponen transformar las realidades consideradas indeseadas y convertirlas en algo más cercano a lo considerado correcto.

Las “afinidades electivas” de las que hemos hablado hasta aquí han transformado el rol que, como conjunto de ideas, juega la NGP en la realidad publiadministrativa. Las doctrinas de la NGP tuvieron el papel de utopías en las décadas de 1980 y 1990 al proponer una visión alternativa sobre la hasta entonces hegemónica forma de organización en el sector público: el monopolio burocrático. Ya sea desde la derecha (*New Right*) o desde la izquierda (*New Labour*, “Democracia y gestión pública”...),⁵¹ este tipo de discurso pretendía establecer una gestión pública sobre bases y principios nuevos. Sin embargo, su propio atractivo y funcionalidad respecto de las realidades de la sociedad de consumo han terminado por convertir a la NGP en una ideología. Es

⁵⁰ *Ibid.*, p. 171.

⁵¹ Así se refiere Luiz Carlos Bresser-Pereira al hecho de construir un “Estado republicano” por medio de reformas administrativas, principios que él mismo tuvo oportunidad de aplicar como ministro de Administración Federal y Reforma del Estado durante el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Véase *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

quizás por esto también que de manera creciente aparecen llamados a “trascender” la NGP y a buscar nuevos modelos de organización. Hasta ahora no se ha logrado articular una alternativa tan seductora como la que representan las doctrinas de la marketización y el gerencialismo. Sin embargo, entre mayor distancia haya entre la promesa de un consumo público “placentero” y las realidades cotidianas de las oficinas públicas, mayores presiones “utopistas” provocará la “hipocresía” del paradigma postburocrático.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Mexico, FCE, 2006.
- _____, “Estudio introductorio” a Giandomenico MAJONE, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.
- AUCOIN, Peter, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3 (1990), pp. 115-137.
- AUCOIN, Peter y Raplh HEINTZMAN, “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, en *International Review of Administrative Sciences*, 66 (2000), pp. 45-55.
- BARZELAY, Michel, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2000.
- BAUDRILLARD, Jean, *De la seducción*, Madrid, Cátedra, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- _____, *En busca de la política*, México, FCE, 2001.
- BELTRÁN, Miguel, “La construcción administrativa de la realidad social”, en Miguel BELTRÁN, *La realidad social*, Madrid, Tecnos, 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

- CABRERO, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.
- CHAMBERS, Robert, "Public Management: Towards a Radical Agenda", en Martin MINONGUE, Charles POLIDANO y David HUME (eds.), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practice in Governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 1998.
- CHRISTENSEN, Tom y Per LAEGREID (eds.), *New Public Management: the Transformation de Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2002.
- DEBRAY, Régis, *El Estado seductor. Revoluciones medialógicas del poder*, Buenos Aires, Manantial, 1993.
- DOLOWITZ, David P. y David MARSH, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", en *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, 13 (2000), pp. 5-24.
- FISCHER y FORRESTER, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press, 1993.
- FLYNN, Norman, "Explaining the New Public Management. The Importance of Context", en OSBORNE, S. P., McLAUGHLIN y FERLIE, E. (eds.), *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, 2002.
- GALBRAITH, John Kenneth, *La sociedad opulenta*, Barcelona, Ariel, 2004.
- GIL VILLEGAS M., Francisco, *Los profetas y el Mesías. Lukács y Ortega como precursores de Heidegger en el Zeitgeist de la modernidad (1900-1929)*, México, FCE, El Colegio de México, 1996.
- GOW, J. I. y C. DUFOUR, "Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 (2000), pp. 573-597.
- HAIXING, Wang, *New Public Management in China: Managerialism Wins over Politics*, tesis de maestría, International Development Department, Universidad de Birmingham, 2003.
- HIRSCHMANN, Albert, *Interés privado y acción pública*, México, FCE, 1986.
- HOOD, C., "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 68 (1991), pp. 2-19.

- _____, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- HORN, Murray J., *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- JACKSON, M. y C. HOOD, *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997.
- KETTL, Donald F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institution Press, 2000.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.
- MANNHEIM, Karl, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, FCE, 2a. ed., 1987.
- MCCOURT, W. y M. MINONGUE, *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- MERTON, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Londres, Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan, edición revisada y complementada, 1957.
- MOORE, Mark H., *Gestión estratégica y creación de valor en el Sector Público*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- NIOCHE, Jean-Pierre, "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", en *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, pp. 635-649.
- NISKANEN, William A., *Representative Government and Bureaucracy*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- OCDE, "Introducción" a *Un gobierno alerta. Iniciativa de calidad en la administración*, París, OCDE-Departamento del Distrito Federal, 1996.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA, Addison Wesley, 1992.
- PARDO, María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, 33 (1993), p. 15
- PARDO, María del Carmen y Ernesto VELASCO SÁNCHEZ (coords.), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2006*, México, El Colegio de México, 2006.

- POLLIT, Christopher, *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- POLLIT, Christopher y G. BOUCKAERT, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- RAMÍO MATAS, C., “Corrientes neoempresariales *versus* corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, en *Instituciones y desarrollo*, diciembre, 1999.
- SCHICK, Allen, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, en *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, 1998, pp. 123-131.
- WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* [Edición crítica de Francisco Gil Villegas], México, FCE, 2003.

II
¿NUEVAS EXPLICACIONES Y APLICACIONES
PARA VIEJAS POLÍTICAS?

EL VÍNCULO ENTRE GASTO SOCIAL Y COMPETENCIA ELECTORAL VISTO A TRAVÉS DE TRES PROGRAMAS FEDERALES EN MÉXICO

MA. FERNANDA SOMUANO
GABRIELA PÉREZ YARAHUÁN

INTRODUCCIÓN

Es innegable que el bienestar de la población debería ser una de las principales preocupaciones en la agenda de los regímenes democráticos nacientes en América Latina. Investigaciones aplicadas han establecido empíricamente el vínculo entre el tipo de régimen y aspectos cuantitativos y cualitativos de la política social y del desarrollo socioeconómico de un país. Dentro de este grupo de investigaciones empieza a tomar relevancia el estudio de los mecanismos para la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales en materia de política social, tanto en términos de los impactos de programas sociales en indicadores de bienestar de la población objetivo, como en la distribución del gasto y el posible uso político de los recursos sociales. La politización de los recursos sociales ha sido un tema de mucho interés en México dada una conjunción de factores: su pasado autoritario, la magnitud de la pobreza existente en el país y la utilización de programas sociales con fines electorales durante la década de los años ochenta y parte de los noventa. El propósito del presente análisis es evaluar la influencia de

variables político-electorales en la distribución de recursos del gobierno, particularmente en lo que se refiere al gasto etiquetado como social.

Más específicamente, nuestro objetivo es analizar si la asignación de recursos de algunos programas federales importantes está influida en algún grado por criterios políticos. Para cumplir con este objetivo, el estudio se apoya en el análisis estadístico de los datos de gasto de dos programas (Oportunidades y Liconsa) y del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y su posible vinculación con variables político-electorales a nivel municipal en el periodo 2000-2004.¹

EL USO DE PROGRAMAS SOCIALES CON FINES POLÍTICO-ELECTORALES

La posibilidad de que los escasos recursos destinados al desarrollo social (combate a la pobreza, educación, salud, vivienda) sean utilizados como un instrumento para obtener votos puede afectar de manera negativa el funcionamiento de las instituciones democráticas, cuyo objetivo debiera ser promover una sociedad justa y equitativa.

En principio, un gobierno tiene por objetivo buscar el interés general de la población. Sin embargo, uno de los fenómenos más preocupantes de los gobiernos democráticos, especialmente de América Latina, es la distribución de recursos públicos mediante criterios incompatibles con los ideales democráticos.

Por ejemplo, existe evidencia de que durante su gobierno Alberto Fujimori puso en marcha programas anti-pobreza dando prioridad a los distritos en los que su partido había recibido un número de votos cercano a la mayoría en las

¹ El periodo analizado varía según la disponibilidad de datos para cada programa.

elecciones anteriores, con el fin de mantener su apoyo.² También sabemos que durante la administración de Carlos Salinas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, se transfirieron fondos preferentemente a municipios leales a su partido, con el fin de detener los votos que se estaban yendo a la oposición.³ Asimismo, hay estudios que muestran que el gobierno de Carlos Menem en Argentina transfirió recursos desproporcionados a provincias periféricas con el fin de crear una coalición en el congreso nacional en favor del ajuste económico en el ámbito nacional.⁴

La literatura académica sobre el uso electoral y político de los recursos públicos es amplia, buena parte de estos estudios se pueden agrupar en dos grandes vertientes. La primera se conoce como “ciclos fiscales y electorales”.⁵ La tesis principal de esta literatura es que existe una relación importante entre la manipulación de programas gubernamentales y calendarios electorales. La segunda vertiente es denominada como “política distributiva”. Esta literatura intenta probar la relación que existe entre gasto federal y variables relacionadas con el comportamiento y las relacio-

² Norbert R. Schady, “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-1995”, *American Political Science Review* 94, núm. 2, 2000, pp. 289-304.

³ Gabriela Pérez Yarahúan, *Social Programs and Electoral Competition: The Political Economy of the Mexican National Fund for Social Enterprises (1997-2000)*, CIDE, Documento de trabajo, 2002

⁴ Edward Gibson y Ernesto Calvo, “Federalisms and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development* 35, núm. 3, 2000, pp. 32-55.

⁵ Por ejemplo: William D. Nordhaus, “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42, 1975, pp. 169-190; Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978; Kenneth Rogoff, “Equilibrium Political Budget Cycles”, *The American Economic Review* 80 (1), 1990, pp. 21-36; Alberto Alesina, Nouriel Roubini y Gerald D. Cohen, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA., MIT Press, 1997.

nes entre los partidos políticos, tales como: los márgenes existentes entre el partido ganador y los perdedores, las características de los votantes, los niveles de competitividad electoral, la vulnerabilidad del partido gobernante, etc.⁶ A continuación se describen sucintamente las principales premisas de estas dos vertientes teóricas.

Ciclos electorales

La teoría de los ciclos electorales se basa en la idea de la existencia de votantes racionales, pero poco informados, que premian el desempeño de corto plazo de sus gobernantes con su voto. Ese comportamiento de los votantes crea los incentivos para que los políticos en el poder busquen que los electores perciban y califiquen su gestión como buena justamente antes de la elección para asegurar sus votos. Algunas predicciones derivadas de los modelos son que los impuestos tenderán a reducirse o el gasto tenderá a aumentar justo antes de la elección. Sin embargo, las predicciones con respecto al gasto no son únicas. Los modelos que asumen que los políticos pretenden construirse una reputación o ascender de puesto tenderán a incrementar el gasto.⁷ Por el contrario, hay modelos que ven restringida la discrecionalidad y capacidad de gasto de los gobernantes cuando el régimen legal, de transparencia y rendición de cuentas a que están sujetos los limita. En estos casos el gasto (que puede verse

⁶ G. Cox y M. D. McCubbins, "Electoral Politics as a Redistributive Game", *The Journal of Politics* 48, 1986, pp. 370-389; Steven D. Levitt y James M. Snyder Jr., "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *The Journal of Political Economy* 105, núm. 1, 1997, pp. 30-53; Robert K. Fleck, "Electoral Incentives, Public Policy and the New Deal Realignment", *Southern Economic Journal* 65, núm. 3, 1999, pp. 377-404; Kenneth N. Bickers y Robert M. Stein, "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel", *American Journal of Political Science* 40, núm. 4, 1996, pp. 1300-1326.

⁷ Kenneth Rogoff, "Equilibrium Political...", *op. cit.*

como inútil o dispendioso por parte de los electores) tenderá a disminuirse.⁸ Es decir, si el régimen legal obliga a que la información del programa sea pública y por lo tanto de fácil acceso para el ciudadano, esto disuadirá al gobernante de hacer un mal uso de los recursos públicos debido a una posible sanción, no sólo legal sino también política (esta última por parte del electorado). Lo mismo ocurrirá si existe una efectiva rendición de cuentas horizontal y un control por parte de otros órganos del Estado diferentes al Ejecutivo.⁹

Política distributiva

En términos generales, esta visión sugiere que las autoridades gubernamentales (específicamente el Ejecutivo) pueden usar o canalizar recursos o transferencias discrecionalmente para intentar obtener el voto de los ciudadanos. Según la “perspectiva mayoritaria” los gobernantes que son adversos al riesgo invertirán en regiones en las que saben, por elecciones anteriores, que cuentan con apoyo suficiente. De esa manera premiarán a sus seguidores o votantes leales.¹⁰ Una perspectiva alternativa sugiere que los gobernantes prefieren invertir en aquellas regiones o distritos en los que suponen hay un número importante de votantes indecisos cuyo voto puede ser influido y variar en su favor.¹¹ Así, aquellos distritos que presenten una mayor competitividad electoral

⁸ Timothy Besley y Anne Case, “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices. Evidence from Gubernatorial Term Limits”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, 1995, pp. 769-798.

⁹ José Antonio Crespo, “La reforma electoral pendiente”, *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 2, 2001, pp. 445-480; Juan Pablo Guerrero y Rodolfo Madrid Sánchez, “Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México”, CIDE, Documento de trabajo, 2002.

¹⁰ G. Cox y M. D. McCubbins, “Electoral Politics...”, *op. cit.*

¹¹ Avinash Dixit y John Londregan, “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”, *Journal of Politics* 58 (4), 1996, pp. 1132-1155; Avinash Dixit y John Londregan, “Ideology, Tactics,

serán los que se verán beneficiados con más recursos.¹² Una tercera alternativa, basada en el contexto norteamericano de participación electoral baja y volátil, es la que sugiere que los gobernantes tienen incentivos para favorecer regiones en las que los niveles de votación es alto, simplemente porque hay más votos que potencialmente se pueden influir.¹³

Las dos perspectivas teóricas de análisis del uso político del gasto gubernamental descritas previamente forman el marco conceptual con el que se realiza el presente estudio de los efectos de la competencia electoral sobre la distribución de recursos sociales gubernamentales en México.

EVIDENCIA SOBRE MÉXICO

La derrota electoral del PRI en el año 2000 rompió con el presidencialismo hegemónico, deshizo las mayorías legislativas y aumentó las pugnas entre poderes habituales en los regímenes presidencialistas. Además, la secuela de la crisis de la deuda de los años ochenta y el ascenso universal del paradigma neoliberal dieron prioridad a los objetivos económicos de estabilización de precios y de las cuentas públicas, además de que limitaron la acción social del gobierno a paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

El debilitamiento de la acción social del Estado enfrenta ahora la presión de demandas insatisfechas de grupos ex-

and Efficiency in Redistributive Politics”, *Quarterly Journal of Economics* 113, 1998, pp. 497-529.

¹² F. Estévez, B. Magaloni, y A. Díaz-Cayeros, “A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment”, *Frontiers in Latin American Political Economy Conference*, Stanford, enero 18-19, 2002.

¹³ David Strömberg, “Radio’s Impact on New Deal Spending”, Unpublished paper. Institute for International Economic Studies, Stockholm, 2001; Stephen Ansolabehare y James Snyder, “Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures”. Unpublished paper, MIT, 2002.

cluidos cada vez más numerosos. De hecho, han comenzado a surgir iniciativas por ampliar el papel del Estado en favor de la población excluida brindándoles recursos con mayor facilidad. La pregunta que surge entonces es si estos cambios en las variables políticas han tenido algún impacto sobre el gasto social.

Para el caso particular de México existen relativamente pocos estudios empíricos cuantitativos sobre la relación entre gasto de programas sociales y elecciones, por varias razones. Una de ellas es que hasta fines de los años ochenta las elecciones mexicanas eran muy poco competitivas y por lo tanto, las teorías sobre los ciclos económicos y políticos y la política distributiva no nos ayudaban a explicar los problemas centrales de la política mexicana. Existe el estudio de Beatriz Magaloni, quien utilizó series de tiempo del gasto gubernamental entre 1970 y 1998 para demostrar la existencia de aumentos en el gasto gubernamental antes de las elecciones. Existen también algunos estudios sobre la utilización de los programas sociales con fines políticos, entre los que se encuentran el de Molinar y Weldon, Dion y Estévez sobre el programa Solidaridad, el estudio de Rocha sobre el Progresá, el trabajo sobre el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad de Pérez Yarahuán y el estudio de A. Díaz-Cayeros sobre el FISM.¹⁴ Todos ellos demuestran,

¹⁴ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius *et al.* (eds), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, CA., Center for US-Mexican Studies, UCS, 1994; M. Dion, "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", *Estudios Sociológicos* 53, 2000, pp. 329-362; F. Estévez, B. Magaloni, y A. Díaz-Cayeros, "A Portfolio Diversification...", *op. cit.*; A. Rocha Menocal, "Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politization of Progresá, Mexico's Latest Federal Poverty Alleviation Program, under the Zedillo Administration", *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, pp. 513-538; Gabriela Pérez Yarahuán, *Social Programs...*, *op. cit.*, y Alberto Díaz-Cayeros, "Do

mediante modelos estadísticos, que la distribución de los recursos de dichos programas hacia los estados estuvo determinada no sólo por criterios técnicos de combate a la pobreza, sino también por criterios políticos. Es decir, estos estudios prueban la existencia de la utilización de programas sociales con fines electorales. Es importante mencionar que la mayoría de estos estudios han utilizado datos agregados a nivel estatal debido, en buena medida, a la falta de información sistemática a nivel más desagregado. El presente estudio contribuye en este sentido a la construcción de una base de datos a nivel municipal con variables de gasto social, socioeconómico y políticas.

METODOLOGÍA

Para la realización del presente análisis se estimó primero el coeficiente de variación transversal y temporal a nivel municipal, y se estimaron modelos lineales utilizando una base de datos con información de gasto a nivel municipal y bimestral de Progres-Oportunidades (5o. bimestre 1998 a 3er. bimestre 2005), anual para el FISM (1998-2004) y anual para Liconsa (2002-2005), además de considerar la situación socioeconómica del municipio. La base de datos se estructuró como un panel de municipios por lo que la información quedó constituida por 2 436 observaciones que corresponden a los municipios por el número de años para cada programa. Se tomó la decisión de hacer el corte para el año 2004, debido a la naturaleza preliminar de algunos de los datos proporcionados. A continuación se describen los métodos utilizados para el análisis.

Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico”, en Edward Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 297-322.

Coeficiente de variación

Al estudiar las posibilidades del uso discrecional de la política social es conveniente utilizar alguna medida de la variación temporal y transversal en el gasto de los programas tomando en cuenta la unidad geográfica más desagregada posible. En estudios realizados por Levitt y Snyder y Bickers y Stein en los que se analizan programas con alto contenido de discrecionalidad tanto por su asignación como porque exhiben una considerable variación en su distribución a lo largo del tiempo, se calculó como una medida útil el coeficiente de variación.¹⁵

La variación en la distribución de programas sociales puede verse desde dos ángulos. Primero, en la distribución de los recursos en diferentes unidades geográficas con características sociales, económicas y políticas diversas, y segundo, la variación en una unidad geográfica a lo largo del tiempo. La variación en un punto en el tiempo entre unidades geográficas refleja las diferencias en la distribución entre estados, municipios o localidades (según sea la unidad geográfica que se considere en el análisis), cuya explicación puede deberse a variables observadas en ellas. En este caso, cuando el coeficiente de variación es alto indica que existe gran disparidad en la asignación de recursos. No hay nada que indique que esto vaya en contra de un principio de equidad, pues municipios con mayor pobreza, por ejemplo, pueden recibir mayor cantidad de recursos de un programa que tiene como objetivo eliminar este problema social.

Sin embargo, ¿qué pasa con programas que tienen importantes cambios en sus patrones de distribución de un año a otro? ¿O con aquéllos donde las unidades geográficas experimentan grandes variaciones en los recursos asigna-

¹⁵ Steven D. Levitt y James M. Snyder Jr., "The Impact of Federal Spending...", *op. cit.*; Kenneth N. Bickers y Robert M. Stein, "The Electoral Dynamics...", *op. cit.*

dos a lo largo del tiempo? Cuando se observa lo primero, es decir cambios importantes en el coeficiente de variación transversal de un año a otro, pueden existir las siguientes explicaciones: una es el cambio o actualización en el valor de las variables consideradas para la distribución, lo cual es correcto y apropiado hacerlo. La evolución de las circunstancias socioeconómicas y demográficas tenderá a marcar la disparidad en la asignación de los recursos. Otra explicación puede ser que los criterios de asignación cambien, cuando se considera necesario que exista una mejor manera de distribuir recursos o se llegue a fórmulas o asignaciones diferentes por la decisión de quienes sea su responsabilidad modificar la asignación del recurso. En ambos casos los cambios en la asignación por unidad geográfica deben estar fundamentados y ser públicos.

Cuando existe un programa en donde se presenta un alto grado de variabilidad temporal por unidad geográfica se puede decir que es un programa en el que las instancias decisorias tienen un grado de influencia no trivial sobre la asignación del gasto; estos son por lo general programas para los cuales la aprobación de recursos puede procesarse de manera rápida y para los cuales los potenciales beneficiarios se encuentran en la mayor parte del país. Estos programas en general se basan en la demanda de los potenciales beneficiarios, no están distribuidos por fórmula y no están por derecho asignados a poblaciones con ciertas características.

El coeficiente de variación es un instrumento útil para este tipo de análisis¹⁶ (Levitt y Snyder, 1997), pues nos permite observar la variación en la distribución. En principio, programas que se basan en fórmulas de distribución preestablecidas o criterios de selección estricto y cuyo presupuesto a lo largo del tiempo se mantenga sin variaciones excesivas

¹⁶ El coeficiente de variación es simplemente la desviación estándar dividida por la media. Un programa que distribuya los mismos recursos cada año a cada distrito tendría un coeficiente de variación de 0.

deberían reportar coeficientes de variación estables en el caso de la estimación temporal y bajos en el caso de la estimación transversal lo largo del tiempo. En este trabajo hemos estimado el coeficiente de variación a nivel municipal para cada año para el que se cuenta con información de los programas analizados y para cada municipio durante el periodo de información para la que se cuenta. Es decir estimamos el coeficiente de variación temporal y transversal.

Modelos

Para este trabajo estimamos los parámetros de ecuaciones lineales, cuya variable dependiente es el gasto *per cápita* de programas sociales a nivel municipal para analizar la influencia de determinantes políticos en la asignación de recursos de programas sociales. Lo que se quiere observar es si la asignación del gasto social se ve influenciada por variables políticas, controlando por características sociodemográficas a nivel municipal. Vale la pena señalar que existen diversos estudios empíricos a nivel estatal para México utilizando este tipo de métodos, entre los que destacan Molinar y Weldon, Díaz-Cayeros y M. Dion, Rocha.¹⁷ La contribución del presente estudio es que utiliza una base de datos municipal y para un periodo de tiempo en el que se dio la alternancia en el ejecutivo federal en México. El modelo general es el siguiente:

$$Programa\ Social_{i,t} = \beta_0 + \beta SD_{i,t} + \alpha Pol\acute{it}icas_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

Donde *Programa Social* se refiere al gasto *per cápita* para cada uno de los programas sociales analizados y los subín-

¹⁷ Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants...", *op. cit.*; Alberto Díaz-Cayeros, "Do Federal Institutions Matter?...", *op. cit.*, y M. Dion, "La economía política...", *op. cit.*, A. Rocha Menocal, "Do Old Habits Die Hard?...", *op. cit.*

dices i y t representan municipio y año, respectivamente. SD es un indicador de las circunstancias socioeconómicas a nivel municipal que sirven como variable control y $Políticas$ es un vector de variables político-electorales. La variable socioeconómica utilizada es el índice de marginación de cada municipio. Esta variable sirve para medir cómo afecta a los municipios el grado de marginación en términos de los recursos recibidos. De los programas sociales analizados por lo menos Progres-a-Oportunidades y el FISM, se esperaría que a mayor marginación, mayores recursos deben recibir los municipios. Además del índice de marginación se incluyeron variables *dummy* a nivel estatal para controlar por características diversas de los estados que puedan afectar la distribución de recursos a nivel municipal y variables *dummy* para los años de operación del programa.¹⁸

La utilización de variables políticas depende de las preguntas que se hagan con respecto a la asignación o distribución de los recursos sociales. En este estudio nos

¹⁸ La estimación de ecuaciones del tipo planteado arriba por el método de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) con una base de tipo panel puede violar algunas de los supuestos básicos de la estimación lineal. La estructura temporal de los datos puede violar el supuesto de independencia de los errores y la estructura municipal aumenta la probabilidad de que la varianza en el error puede diferir entre unidades geográficas. La consecuencia es que el método de OLS puede calcular estimadores insesgados pero ineficientes. Una de las técnicas que ha sido utilizada recientemente en este tipo de estudios ha sido la estimación vía *panel corrected standard errors* (PCSE) [Nathaniel Beck y Jonathan N. Katz, "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre, 1995, pp. 634-647]. Sin embargo, dicha técnica sólo puede utilizarse cuando el número de observaciones de la serie de tiempo es mayor que el número de unidades, en este caso municipios. Debido a que no es este el caso para la base de datos utilizada, el método de estimación que se escogió fue la corrección alternativa con errores estándares robustos por el método Huber/White para la corrección de la heteroscedasticidad y la inclusión de las *dummies* estatales para controlar por la posible autocorrelación.

interesa particularmente saber si ha existido en los años de instrumentación del programa una relación positiva entre los años electorales y el gasto, es decir si los recursos se incrementan durante el año electoral; y además nos interesa saber si existe una relación entre diversas variables políticas y los recursos sociales de tal forma que las hipótesis sobre asignación política se puedan probar. Entre las variables utilizadas se encuentran las siguientes:

- *Competencia política municipal*. Esta variable está medida por la diferencia en porcentaje de votación del primer lugar y el segundo lugar de la elección para presidente municipal.
- *Año electoral municipal*. Esta variable nos indica los años en que hubo elecciones para presidente municipal.
- *Año electoral estatal*. Esta variable nos indica los años en que hubo elecciones para gobernador.
- *Año electoral federal*. Esta variable nos indica los años en que hubo elecciones federales para el Congreso de la Unión.
- *Gobierno yuxtapuesto municipio-estado*. Esta variable nos indica si el partido gobernante en el municipio es distinto al del partido gobernando en el estado.
- *Gobierno yuxtapuesto municipio-federación*. Esta variable nos indica si el partido gobernante en el municipio es distinto al del partido gobernando en todo el territorio federal.
- *Gobierno yuxtapuesto estado-federación*. Esta variable nos indica si el partido gobernante en el estado es distinto al del partido gobernando en el país.
- *Partido gobernante*. Esta variable nos indica qué partido está gobernando en el municipio o estado para cada año.

RESULTADOS

Estadísticos descriptivos

El cuadro 1 en el anexo muestra los estadísticos descriptivos para la base general municipal. El número de observaciones corresponde a año/municipio y difiere en los programas sociales y otras variables de acuerdo con la disponibilidad de la información y del periodo de tiempo para cada programa. En este cuadro también se encuentran incluidos los estadísticos descriptivos de acuerdo con el partido que gobierna el municipio. Podemos observar que en promedio los municipios gobernados por el PAN son menos marginados que los municipios gobernados por el PRI o el PRD, de acuerdo con el valor reportado por el índice del Conapo.

En cuanto a los recursos asignados podemos ver que los recursos per cápita del FISM en promedio son mayores para municipios gobernados por el PAN que para el PRI, pero no para el PRD, en el periodo 1998-2004. En cuanto al promedio de recursos per cápita de Progres- Oportunidades en el periodo 1999-2004 se puede observar que el promedio para municipios gobernados por el PRD es mayor para los otros dos partidos y que los municipios gobernados por el PAN tienen el promedio más bajo. En el caso de Liconsa los promedios de recursos per cápita en el periodo 2002 a 2004 no difieren de manera significativa entre municipios gobernados por diferentes partidos.

También se calcularon las medias para los recursos per cápita en años de elección federal *versus* años sin elección federal. Se observa que en los años de elección federal el promedio se encuentra por arriba de los años sin elección para el caso de los tres programas. Cabe señalar que los promedios son estadísticos agregados que dan una imagen inicial y que pueden motivar análisis más detallados, pero no pueden ser tomados como conclusiones definitivas.

Coefficiente de variación

Las gráficas en el anexo muestran las estimaciones del coeficiente de variación en diferentes versiones. Primero, transversal a nivel municipal. Como puede observarse el programa que tiene mayor estabilidad es el FISM, por lo menos hasta 2002. Progres-Oportunidades tiene menor estabilidad a lo largo del tiempo, que puede explicarse por su creciente incorporación de beneficiarios desde su instrumentación. Llama la atención el pico que se observa en 2002, cuya explicación puede estar en la actualización de la información sobre las variables para la distribución derivada del Censo de Población de 2000.

En el anexo también se muestran los coeficientes de variación calculados para cada municipio en el periodo de observación de los programas, es decir la versión temporal del coeficiente de variación. En estas gráficas, se puede observar que dentro de cada municipio existen variaciones en el periodo que pueden ser considerables.

Para el caso de Progres-Oportunidades esto se puede deber a la paulatina incorporación de localidades dentro de los municipios, lo cual impacta los montos de gasto considerablemente a lo largo del tiempo. Sin embargo, para el caso de Liconsa o el FISM, no se esperaría tener tanto rango de variabilidad.

En el caso de Liconsa, este programa tiene ya un periodo de instrumentación razonable (aun cuando la base proporcionada sólo abarque tres años) para esperar un cierto nivel de constancia a lo largo del tiempo. La gráfica para Liconsa indica que en un periodo corto de tiempo pueden variar los recursos significativamente.

En el caso del FISM no se esperaría mucha variabilidad debido a que la asignación se realiza por medio de una fórmula que ha sido estable desde 2000.

Modelos

Para cada programa social se estimaron diferentes modelos estadísticos multivariados. Los modelos básicamente buscan probar diferentes lógicas político-electorales. El primer tipo de modelos busca analizar si variables político-electorales a nivel municipal, es decir, si la contienda por la presidencia municipal y la forma en que votan los individuos en estas elecciones influyen en la distribución de recursos. El segundo tipo de modelos hace lo mismo pero con variables a nivel estatal, quizá la distribución se determina a partir de la situación política del estado y no del municipio. El tercer tipo de modelos utiliza variables a nivel federal, en específico cómo votan los municipios en las elecciones federales. Para el caso del FISM no se estimaron modelos del último tipo debido a que los recursos los gasta en última instancia el municipio y no la federación. Para este programa social, también debe considerarse que los recursos que reciben los municipios provienen de los estados y no directamente de la federación. A continuación se presentan los principales resultados. En el anexo econométrico se anotan los resultados completos.

LICONSA

El modelo para Liconsa fue estimado para el panel municipal utilizando el periodo 2002-2004 (no se contó con información para años anteriores). Los resultados son los siguientes:

- A mayor índice de marginación los municipios reciben una cantidad menor de recursos per cápita. Lo anterior indica claramente que el programa no llega a la población con niveles más altos de marginación. Esto no contraviene directamente las reglas de operación 2005 del programa, en donde se indica que para la cobertura del programa “se seleccionarán las locali-

dades, colonias o zonas susceptibles de atender...” En efecto, es claro que las zonas susceptibles de atender son las áreas urbanas y semiurbanas en donde existe cierto nivel de infraestructura, y que ciertamente no son las más marginadas. No obstante, en cierto sentido el programa no cumple con uno de los objetivos específicos establecidos en su normatividad que es el de disminuir la severidad de la pobreza, por lo menos en las áreas con mayores índices de marginación.

- Cabe señalar que el modelo estimado explica muy poco de la variación en la distribución de los recursos, lo que llama la atención dado que la normatividad establece la obligatoriedad de utilizar el índice de marginación.
- El grado de competencia política en el municipio, así como qué partido gobierna en el mismo no afecta la distribución de los recursos.
- En años electorales municipales se destinan menores recursos per cápita a los municipios; sin embargo, la magnitud del decremento es sólo de 10%.
- A nivel estatal los resultados sugieren que municipios en estados panistas y perredistas reciben menos recursos (alrededor de 10 pesos) que municipios en estados priístas. La lógica de distribución aquí puede estar asociada a patrones de distribución de tipo clientelar. Sin embargo, es necesario señalar que con la información proporcionada no es posible comprobar este hecho.
- Los resultados de las elecciones para diputados federales no parecen tener efecto sobre la distribución de recursos.

Como conclusión podemos anotar que la evidencia de uso político-electoral del programa no es determinante para el periodo analizado, al menos cuando consideramos variables

del contexto político municipal y federal. Para variables político-electorales estatales, se observa que municipios en estados panistas y perredistas reciben menores recursos. Este resultado se puede deber a que la distribución de recursos responde a relaciones políticas pasadas y que ésta no se ha modificado.

PROGRESA-OPORTUNIDADES

Para la estimación del modelo del Programa Progres-Oportunidades se utilizó el periodo 1999-2004. Los principales resultados fueron los siguientes:

- Conforme a lo esperado, a mayor índice de marginación los municipios reciben una mayor cantidad de recursos per cápita. En específico, un punto más en el índice de marginación representa alrededor de 138 pesos per cápita más. Esta cantidad representa el 46% de la media nacional.
- El modelo estimado explica en mucho mayor medida (con relación a Liconsa y al FISM) la distribución de los recursos. Los resultados indican que el índice de marginación explica gran parte del proceso distributivo.
- Al igual que en el caso de Liconsa, el grado de competencia política en el municipio no parece tener efecto sobre la magnitud de recursos asignados. La identidad del partido en el gobierno municipal tampoco parece ser una variable que tiene influencia sobre los recursos. Llama la atención el hecho de que en años electorales municipales los municipios reciben en promedio menores recursos. Una posible explicación a este hecho radica en la naturaleza federal del programa. Si existe una utilización política, es más factible que el ejecutivo federal trate de hacer una

distribución temporal que beneficie a la población cerca de las elecciones federales y no de las elecciones locales, en donde actores políticos diferentes podrían apropiarse de los méritos del programa.

- Los resultados de los modelos del segundo tipo indican que municipios en estados perredistas reciben mayores recursos que municipios en estados priístas y que municipios en estados panistas reciben menores recursos que en estados priístas, independientemente del grado de marginación. Posibles explicaciones a este hecho son: que el diseño del programa, en el que se fueron incorporando paulatinamente las localidades, haya un posible sesgo positivo hacia municipios gobernados por el PRD con la finalidad de recuperar el voto, a costa de postergar la entrada de municipios o localidades más afines con el PAN. Es decir, las asimetrías de información en el proceso de selección e incorporación de las localidades y municipios pudieron hacer que el PAN se viera menos favorecido en las etapas tempranas de incorporación. Otra razón para este resultado es que a pesar de que se introduce en el modelo el índice de marginación, los menores recursos a estados panistas estén reflejando condiciones de ingreso de la gente que no están siendo captadas por el índice de marginación en el nivel municipal.
- Al igual que en el ámbito municipal, en años electorales estatales (en los que se elige gobernador) los resultados sugieren una menor transferencia de recursos del programa social.
- En los modelos donde se utilizaron variables político-electorales federales, los resultados indican que a menor competencia política se otorgan mayores recursos en promedio pero a su vez se otorgan más recursos a mayor competencia política si el partido del Presidente de la República pelea por el primer

lugar. También se encontró que municipios en los que la diferencia entre el primero y segundo lugar es entre 10 y 20 puntos porcentuales reciben mayores recursos.¹⁹

Es importante destacar el resultado negativo obtenido con respecto a años electorales *municipales y estatales*, es decir, se presenta una reacción en sentido contrario a lo esperado, pero que pudiera ser explicada por la naturaleza federal del programa.

Asimismo, es importante mencionar el hallazgo de que los estados panistas reciben menores recursos que municipios en estados priístas y perredistas. Sin embargo, es necesario señalar que pueden existir comportamientos diferentes para las dos administraciones federales que abarca el periodo analizado y que puedan ser canceladas en el momento de hacer el análisis global.

Con respecto a los años electorales federales es importante subrayar que, dada la estructura de los datos, se necesitaría de información adicional sobre variables que puedan afectar el gasto para poder determinar si la existencia de elección federal es una variable determinante para el nivel de gasto.

FISM

El modelo estimado para el programa FISM fue estimado para el periodo 1998-2004. Los principales resultados fueron los siguientes:

¹⁹ Este último resultado se puede deber a que lo que buscaría un tomador de decisiones es incrementar el voto de su partido en el municipio y no necesariamente ganar en el mismo ya que lo que está en juego es el resultado del distrito y no del municipio. Lo ideal para estos modelos sería contar con información del programa social a nivel distrital.

- El índice de marginación presenta una relación positiva con los recursos recibidos por cada municipio. Un punto más en el índice de marginación representa 146 pesos per cápita más. Esta cantidad representa alrededor de un tercio del promedio municipal nacional. Sin embargo, el modelo estimado explica muy poco la variabilidad de los recursos del FISM (R^2). Lo anterior no puede explicarse con datos agregados y sugiere que existen otras variables que afectan el gasto pues se esperaría que al distribuirse los recursos a través de una fórmula precisa que toma en cuenta variables utilizadas en el índice de marginación, el poder explicativo del modelo fuera muy superior.²⁰
- Los años electorales y la competencia política a nivel municipal existente no tienen influencia en la distribución de los recursos. Sin embargo, municipios gobernados por el PAN y el PRD reciben mayores recursos que los gobernados por el PRI. Los dos puntos anteriores sugieren que no hay un uso político-electoral discrecional derivado de condiciones políticas del momento, pero que muy probablemente, cuando se diseñó la fórmula de distribución, ésta se hizo pensando en compensar a municipios panistas y perredistas.
- A nivel estatal, los resultados indican que en años electorales estatales (cuando se elige gobernador) los municipios en estos estados reciben mayores recursos y que esto es más claro en municipios con mayor competencia electoral. Nótese que no es posible determinar si estos mayores recursos provienen de la federación o de los estados (recuerden que la

²⁰ El modelo también fue estimado introduciendo el porcentaje de habitantes en viviendas sin drenaje, sin electricidad y sin agua potable en lugar del índice de marginación, pero el poder explicativo de los modelos no cambió. De hecho, en muchos casos disminuyó.

legislación señala que son los estados los que otorgan finalmente los recursos a los municipios) pero es más probable que el uso electoral venga de parte de los estados.

- Municipios en estados perredistas reciben mayores recursos que estados príistas, pero no así municipios en estados panistas.

CONCLUSIONES

El gasto público es uno de los instrumentos más importantes de política pública para redistribuir el ingreso. En este sentido, no debe sorprendernos la gran discusión que siempre genera la asignación de recursos en el presupuesto y más en particular la que observamos alrededor de programas sociales específicos importantes como son el FISM y Oportunidades.

En esta discusión un elemento central tiene que ver con la focalización, es decir si los recursos están llegando verdaderamente al grupo poblacional que se quiere atender. Una focalización inadecuada puede darse porque es muy difícil hacer llegar los recursos a la población objetivo (quizá porque es difícil y costoso encontrarla), pero también porque en el diseño o en la implementación se privilegian intereses electorales y políticos. Si bien ambos casos son no deseables, el segundo es sumamente criticable ya que la mala asignación de recursos se realiza de manera predeterminada.

El objetivo de este trabajo ha sido evaluar si los recursos de programas sociales de combate a la pobreza seleccionados tienen determinantes políticos. El análisis se realiza con datos municipales de la asignación de los programas en un periodo de tiempo para el cual la competencia electoral se incrementó de manera sustancial.

Los datos revelan la importancia presupuestal de dos de los programas analizados y las diferencias en la asigna-

ción por grado de marginación municipal, así como algunas diferencias de acuerdo con variables políticas. En cuanto a las diferencias entre la asignación en años con elección y años sin elección los datos descriptivos muestran que en los años con elección se observa una media per cápita superior en los dos programas más importantes. Sin embargo, cabe notar que si bien estos años tuvieron un mayor promedio per cápita de los recursos, existen factores no políticos que puedan explicar estas diferencias, y que deben considerarse antes de pronunciarse sobre el uso político de los recursos públicos.

El cálculo del coeficiente de variación, estimado tanto en su versión transversal como en su versión temporal, muestra que es necesario profundizar en el estudio de las formas de asignación, tanto para Oportunidades como para el FISM. Para Oportunidades, la gran variación a nivel municipal se puede explicar debido a su arranque en una fecha tan reciente, en la que se fueron incorporando una gran cantidad de hogares anualmente. Estimar el coeficiente de variación tiene la ventaja de poder comparar en un futuro la variación en la asignación ya que este programa se ha estabilizado en el número de beneficiarios. Si bien este programa tiene reglas específicas sobre las características de la población beneficiaria, no existe tanta especificidad en la distribución geográfica, una vez aprobado el recurso en lo general, lo cual podría implicar una mayor discreción en la asignación geográfica. Para el FISM, si bien existe una relativa estabilidad temporal del gasto, en el nivel municipal se observa cierta variación en el tiempo mayor a la que se esperaría, lo cual debe ser analizado con mayor detalle.

Considerando los resultados de los modelos econométricos, el estudio arroja las siguientes conclusiones generales: salvo en el caso de Liconsa, no existe una contradicción entre los recursos recibidos por cada municipio y el rezago social, medido por el índice de marginación. La situación político-

electoral al interior de cada municipio no tiene influencia sobre la distribución de los recursos, ni tampoco el voto que se ejerce en elecciones federales. En general, si existe una lógica político-electoral en la distribución de los recursos, ésta se da a través de la situación político-electoral de cada estado.

Es importante diferenciar entre un uso discrecional de los recursos de los programas motivado por la coyuntura política y una distribución sesgada como consecuencia del diseño de los programas. Este es el caso del FISM, donde años electorales o la competencia política no afectan la distribución de los recursos, pero se observa que municipios panistas y perredistas reciben mayores recursos que municipios priistas, independientemente del grado de marginación. La explicación de este sesgo debe ser estudiada a mayor profundidad para establecer con mayor claridad las formas en que el diseño de programas o políticas públicas puede afectar la distribución política.

En este artículo hemos utilizado teorías de economía política contemporánea vinculadas a la distribución temporal y transversal de los recursos gubernamentales. Después de una breve reseña de las dos principales vertientes de estudio en esta materia: los ciclos fiscales y electorales, y la política distributiva, hemos puesto a prueba las hipótesis que se desprenden de dichas teorías utilizando una amplia base de datos construida a nivel municipal del gasto de tres programas sociales importantes.

Creemos que estudios empíricos que muestran de manera objetiva y con rigor metodológico las potenciales controversias de la distribución de recursos en un entorno político con cada vez mayor competencia pueden contribuir a un debate constructivo sobre todos los aspectos vinculados a la distribución de recursos y la política en la administración pública mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto, Nouriel ROUBINI y Gerald D. COHEN, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA, MIT Press, 1997.
- ANSOLABEHARE, Stephen y James SNYDER, "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures". Unpublished paper, MIT, 2002.
- ATKINSON, A. B., "On the Measurement of Poverty", *Econometrica* 55 (4), 1987, pp. 749-764.
- BECK, Nathaniel y Jonathan N. KATZ, "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *The American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre, 1995, pp. 634-647.
- BESLEY, Timothy y Anne CASE, "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices. Evidence from Gubernatorial Term Limits", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, 1995, pp. 769-798.
- BICKERS, Kenneth N. y Robert M. STEIN, "The Electoral Dynamics of the Federal Pork Barrel", *American Journal of Political Science* 40, núm. 4, 1996, pp. 1300-1326.
- COX, G. y M. D. McCUBBINS, "Electoral Politics as a Redistributive Game", *The Journal of Politics* 48, 1986, pp. 370-389.
- CRESPO, José Antonio, "La reforma electoral pendiente", *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 2, 2001, pp. 445-480.
- DAHLBERG, Matz y Eva JOHANSON, "On the Vote- Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review* 96 (1), 2002.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, "Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in Regional Resource Allocation in Mexico", en Edward GIBSON (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 297-322.
- DION, M., "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994", *Estudios Sociológicos* 53, 2000, pp. 329-362.
- DIXIT, Avinash y John LONDREGAN, "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", *Journal of Politics* 58 (4), 1996, pp. 1132-1155.

- _____, "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics", *Quarterly Journal of Economics* 113, 1998, pp. 497-529.
- ESTÉVEZ F., B. MAGALONI, y A. DÍAZ-CAYEROS, "A Portfolio Diversification Model of Electoral Investment", *Frontiers in Latin American Political Economy Conference*, Stanford, enero 18-19, 2002.
- FLECK, Robert K., "Electoral Incentives, Public Policy and the New Deal Realignment", *Southern Economic Journal* 65, núm. 3, 1999, pp. 377-404.
- GIBSON, Edward y Ernesto CALVO, "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35, núm. 3, 2000, pp. 32-55.
- GUERRERO, Juan Pablo y Rodolfo MADRID SÁNCHEZ, "Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México", CIDE, Documento de trabajo, 2002.
- LEVITT, Steven D. y James M. SNYDER Jr., "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *The Journal of Political Economy* 105, núm. 1, 1997, pp. 30-53.
- LINDBECK, Assar y Jörgen WEINBULL, "Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition", *Public Choice* 52, 1987, pp. 273-297.
- _____, "A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy", *Journal of Public Economics* 51, 1993, pp. 195-209.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y Jeffrey A. WELDON, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne CORNELIUS *et al.* (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, CA., Center for US-Mexican Studies, UCS, 1994.
- NISKANEN, William, "The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 58, 1968, pp. 293-305.
- NORDHAUS, William D., "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42, 1975, pp. 169-190.
- PÉREZ YARAHUÁN, G., *Social Programs and Electoral Competition: The Political Economy of the Mexican National Fund for Social Enterprises (1997-2000)*, CIDE, Documento de trabajo, 2002.

- _____, "Policy Making and Electoral Politics: Three Essays on the Political Determinants of Social Welfare Spending in México, 1988-2003", tesis de doctorado, University of Chicago, 2005.
- RAO, M. Govinda y Nirvikar SINGH, "The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India", Unpublished paper, University of California, Santa Cruz, 2000.
- ROCHA MENOCA, A., "Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politization of Progresá, Mexico's Latest Federal Poverty Alleviation Program, under the Zedillo Administration", *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, pp. 513-538.
- ROGOFF, Kenneth, "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review* 80 (1), 1990, pp. 21-36.
- SCHADY, Norbert R., "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-1995", *American Political Science Review* 94, núm. 2, 2000, pp. 289-304.
- SCOTT, John y Erik BLOOM, "Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México", *Economía Mexicana*, 6 (1), 1999, pp. 83-157.
- STRÖMBERG, David, "Radio's Impact on New Deal Spending", Unpublished paper, Institute for International Economic Studies, Stockholm, 2001.
- TUFTE, Edward R., *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- WINTROBE, Ronald, "Modern Bureaucratic Theory", en Dennis C., MULLER (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge, 1997.

ANEXO

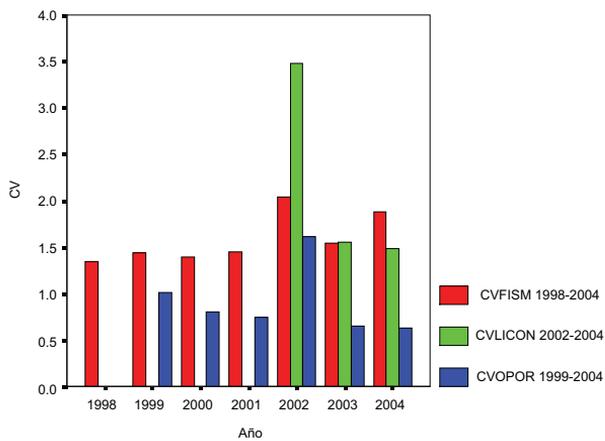
Cuadro 1. Estadísticos descriptivos generales

<i>Variable</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. estánd.</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>
Año	17 052	2001	2.00	1998	2004
Estado	17 052	18.33	7.32	1	31
Población	17 006	38 277.38	112 286.40	108	1.79e + 06
Índice de marginación	17 002	0.001	0.9902	-2.36	3.39
FISM	16 396	6 694 609	1.1e + 08	4 139.74	2.20e + 08
FISM * per cápita	16 389	376.05	648.42	0.04	28 769.71
Liconsas*	7 308	1 320 656	2.0E + 07	0	8.0E + 08
Liconsas* per cápita	7 308	21.09	52.63	0	2 267.13
PROG/OPORT*	14 616	5 079 272	8 254 335	0	1.0E + 08
PROG/OPORT per cápita*	14 561	283.16	310.44	0	15 800.29
<i>Descriptivos por partido que gobierna el municipio</i>					
Índice de marginación MPAN	2 392	-0.4520	0.9509	-2.36	3.39
Índice de marginación MPRD	2 014	-0.0403	0.9840	-2.07	3.07
Índice de marginación MPRI	8 412	-0.0590	0.9548	-2.18	3.39
FISM* per cápita MPAN	2 368	358.50	779.88	0.04	9 865.52

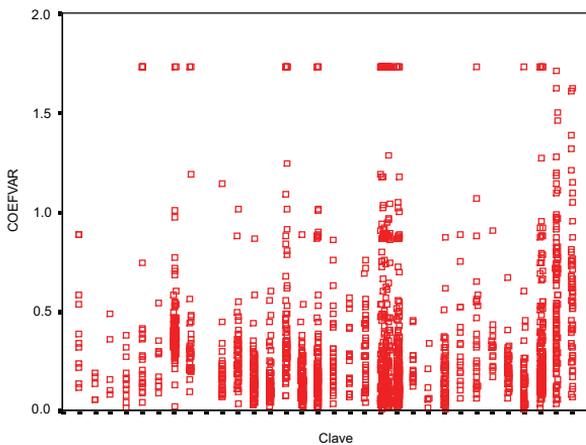
FISM* per cápita MPRI	8 313	352.09	619.44	0.06	28 769.71
FISM* per cápita MPRD	1 969	403.60	808.90	0.45	11 716.36
PROG/OPORT* per cápita MPAN	2 123	213.00	285.45	0	6 031.62
PROG/OPORT* per cápita MPRD	1 738	283.07	364.34	0	12 231.48
PROG/OPORT* per cápita MPRI	7 059	256.37	322.10	0	15 800.29
Liconsa* per cápita MPAN	1 197	21.31	51.76	0	952.15
Liconsa* per cápita MPRD	949	22.25	57.20	0	1 634.05
Liconsa* per cápita MPRI	2 973	22.85	64.85	0	2 667.13
<i>Descriptivos por presencia o no de elecciones</i>					
FISM*pc c/elección federal	4 854	389.29	584.03	0.04	10 794.81
FISM*pc s/elección federal	11 535	371.11	673.63	0.045	28 769.71
PROG/OPORT* pc c/elección federal	4 854	285.34	220.04	0	1 203.32
PROG/OPORT* pc s/elección federal	9 707	282.08	346.92	0	15 800.29
Licon*pc c/elección	2 436	19.44	30.85	0	952.15
Licon*pc s/elección	4 872	21.9	60.76	0	2 667.13

* En pesos constantes de 2002.

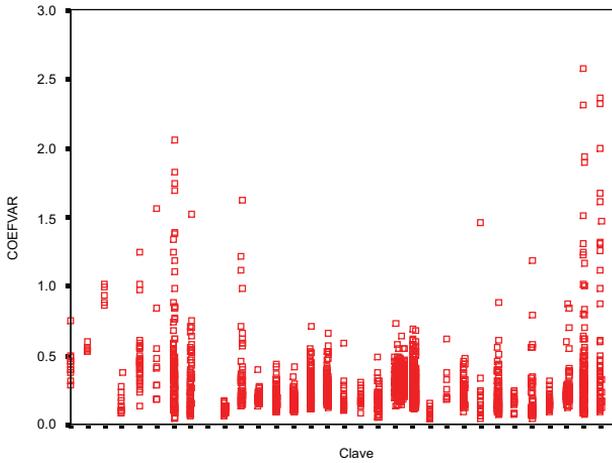
Coeficiente de variación municipal



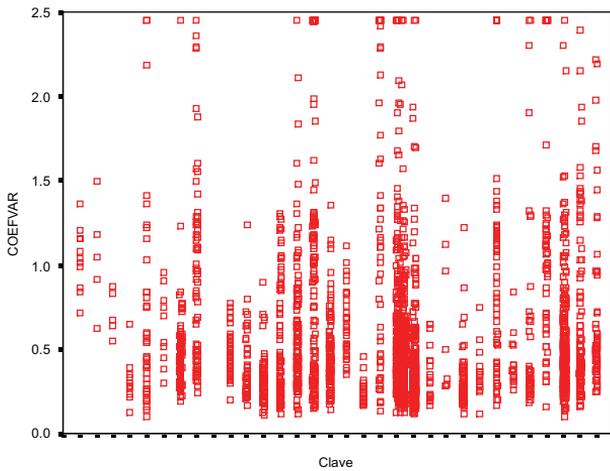
Coeficiente de variación Liconsa 2002-2004



Coefficiente de variación FISM 1998-2004



Coefficiente de variación Progresia/Oportunidades 1999-2004



Cuadro 2. FAIS

<i>Variable dependiente: FAIS per cápita</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Índice de marginación	146.605** (7.234)	148.134** (7.400)	146.736** (7.214)	146.360** (7.298)	146.843** (7.369)
Competencia política municipal	–	13.660 (43.514)	20.047 (43.158)	25.124 (39.788)	27.339 (39.898)
Año electoral municipal	–	-6.345 (10.966)	-6.593 (10.784)	–	–
Año electoral estatal	–	–	–	44.666** (22.913)	44.903* (23.298)
Gobierno yuxtapuesto (Municipio-estado)	–	–	22.857** (11.319)	–	–
Gobierno yuxtapuesto (Federación-estado)	–	–	–	62.135** (8.867)	–
Competencia política municipal en año electoral municipal	–	-61.725 (55.852)	-69.392 (55.655)	–	–
Competencia política municipal en año electoral estatal	–	–	–	-129.152** (59.476)	-159.964** (59.477)
PAN municipal	–	26.417* (16.299)	–	–	–

PRD municipal	–	32.383* (17.356)	–	–	–
PAN estatal	–	–	–	–	59.274 (41.549)
PRD estatal	–	–	–	–	101.816** (28.457)
<i>Dummy</i> por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Dummy</i> por estado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Núm. de observaciones	16 412	16 406	16 411	16 406	16 406
R ²	0.1699	0.1704	0.1702	0.1714	0.1717

Nota: Error estándar White entre paréntesis. El modelo fue estimado para los años 1998-2004.

** Significativo al 95%.

* Significativo al 90%.

Cuadro 3. Oportunidades

<i>Variable dependiente: Oportunidades per cápita</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Índice de marginación	138.888** (2.813)	138.909** (2.794)	138.622** (2.866)	138.505** (2.854)	138.646** (2.855)	138.891** (2.816)
Competencia política municipal	–	-6.259 (12.084)	-8.545 (11.467)	–	–	–
Año electoral municipal	–	-13.458** (3.792)	-13.726** (3.803)	–	–	–
Año electoral estatal	–	–	–	-1.704 (8.974)	2.328 (9.636)	-27.789** (5.630)
Gobierno yuxtapuesto (Municipio-estado)	–	3.193 (5.428)	–	–	–	–
Gobierno yuxtapuesto (Federación-estado)	–	–	–	–	56.372** (6.405)	43.709** (3.639)
Competencia política municipal en año electoral municipal	–	7.402 (17.897)	7.738 (17.881)	–	–	–
Gobierno yuxtapuesto (Federación-Estado) en año electoral estatal	–	–	–	–	–	55.577** (15.712-)

PAN municipal	–	–	-6.084 (6.096)	–	–	–
PRD municipal	–	–	5.272 (8.033)	–	–	–
PAN estatal	–	–	–	-33.308** (8.419)	–	–
PRD estatal	–	–	–	66.639** (12.536)	–	–
<i>Dummy</i> por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Dummy</i> por estado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Núm. de observaciones	14 556	14 555	14 550	14 550	14 550	14 550
R ²	0.3644	0.3648	0.3648	0.3663	0.3678	0.3685

Nota: Error estándar White entre paréntesis. El modelo fue estimado para los años 1999-2004.

** Significativo al 95%.

* Significativo al 90%.

Cuadro 4. Liconsa

<i>Variable dependiente: Liconsa per cápita</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Índice de marginación	-6.116** (1.243)	-6.141** (1.247)	-6.111** (1.266)	-6.118** (.758)	-6.087** (1.244)	-6.078** (1.240)
Competencia política municipal	—	-5.794 (3.739)	-5.689 (3.569)	—	—	—
Año electoral municipal	—	-2.518** (0.995)	-2.490** (0.983)	—	—	—
Año electoral estatal	—	—	—	12.298* (7.168)	8.156* (4.862)	0.849 (5.252)
Gobierno yuxtapuesto (Municipio-estado)	—	-1.092 (1.338)	—	—	—	—
Gobierno yuxtapuesto (Federa- ción-estado)	—	—	—	—	7.501* (3.442)	4.458 (3.016)
Competencia política municipal en año electoral municipal	—	17.191** (6.282)	17.246** (6.142)	—	—	—
Gobierno yuxtapuesto (Fede- ración-estado) en año electoral estatal	—	—	—	—	—	8.148 (6.681)

PAN municipal	-	-	-0.941 (1.864)	-	-	-
PRD municipal	-	-	0.112 (1.942)	-	-	-
PAN estatal	-	-	-	-9.448* (4.463)	-	-
PRD estatal	-	-	-	-10.741* (6.363)	-	-
<i>Dummy</i> por año	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Dummy</i> por estado	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Núm. de observaciones	7 277	7 276	7 274	7 274	7 274	7 274
R ²	0.1139	0.1143	0.1137	0.1153	0.1146	0.1148

Nota: Error estándar White entre paréntesis. El modelo fue estimado para los años 2002-2004.

** Significativo al 95%.

* Significativo al 90%.

Cuadro 5. Oportunidades con variables federales

<i>Variable dependiente: oportunidades per cápita</i>	(1)	(2)
Índice de marginación	134.441** (2.941)	136.586** (2.993)
Competencia política municipal en elecciones federales	144.041** (15.384)	–
Competencia política en municipios del partido del presidente ^a	-133.109** (13.793)	–
Municipios altamente competidos. * Municipios del partido del presidente ^b	–	-30.217** (4.482)
Municipios no competidos.* Municipios del partido del presidente ^a	–	-23.288** (3.452)
<i>Dummy</i> por año	Sí	Sí
<i>Dummy</i> por estado	Sí	Sí
Núm. de observaciones	14 556	14 556
R ²	0.3678	0.3665

Nota: Error estándar entre paréntesis. Estimación para los años 1999-2004.

^a Un municipio altamente competido es aquel en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar es de menos de 10 puntos porcentuales. Un municipio no competido es aquel en que la diferencia entre el primer y segundo lugar es mayor a 20 puntos porcentuales. La variable base que se utilizó fueron los municipios competidos, que son aquellos en que la diferencia entre el primero y segundo lugar se encuentra entre 10 y 20 puntos porcentuales.

* Significativo al 90%.

** Significativo al 95%.

Cuadro 6. Liconsa con variables federales

<i>Variable dependiente: oportunidades per cápita</i>	(1)	(2)
Índice de marginación	6.116** (1.297)	-6.367** (1.336)
Competencia política municipal en elecciones federales	6.056** (2.790)	—
Competencia política en municipios del partido del presidente ^a	5.540** (2.735)	—
Municipios competidos.* Municipios del partido del presidente ^a	—	-1.874 (1.601)
Municipios no competidos.* Municipios del partido del presidente ^c	—	-3.355** (1.658)
<i>Dummy</i> por año	Sí	Sí
<i>Dummy</i> por estado	Sí	Sí
Núm. de observaciones	7 277	7 277
R ²	0.1143	0.1143

Nota: Error estándar entre paréntesis. Estimación para los años 2002-2004.

^a Un municipio altamente competido es aquel en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar es de menos de 10 puntos porcentuales. Un municipio no competido es aquel en que la diferencia entre el primero y segundo lugar es mayor a 20 puntos porcentuales. La variable base que se utilizó fueron los municipios competidos que son aquellos en que la diferencia entre el primero y segundo lugar se encuentra entre 10 y 20 puntos porcentuales.

* Significativo al 90%.

** Significativo al 95%.

COMPETENCIA ELECTORAL, GASTO PÚBLICO Y PROVISIÓN DE SERVICIOS EN MUNICIPIOS MEXICANOS¹

JUAN FERNANDO IBARRA DEL CUETO

Es necesario comenzar con una advertencia al lector: el presente es un trabajo de investigación empírica sobre los efectos de la competencia electoral en el nivel municipal de gobierno en México. Desde un punto de vista teórico sus aspiraciones son limitadas: su propósito no es ofrecer un nuevo enfoque para el estudio de los gobiernos locales, sino distinguir patrones que permitan hacer una evaluación de las consecuencias que la creciente competitividad electoral ha tenido en diversos indicadores de desempeño gubernamental. Como es de esperarse, un estudio cuantitativo de esta naturaleza tiene la desventaja de omitir factores que pueden ser potencialmente importantes en casos individuales –alguna experiencia innovadora en la recaudación de impuestos o un programa de inversión particularmente exitoso,

¹ Este ensayo tiene como punto de partida la misma pregunta de investigación que motivó la publicación de un artículo previo en coautoría con Fernanda Somuano y Reynaldo Ortega (véase Juan Fernando Ibarra *et al.*, “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México”, *Foro Internacional*, 46:185, 2006). Hay, sin embargo, diferencias sustantivas con respecto a dicho trabajo: en la presente versión se incluyen otros enfoques teóricos, se amplía el rango de variables analizadas, y se expande significativamente el número de casos analizados tanto temporal como geográficamente.

por ejemplo— que sólo estudios de caso podrían incorporar al análisis. Sin embargo, explorar algunas hipótesis para los municipios en su conjunto sirve al propósito de identificar las tendencias que han seguido estas variables durante los últimos años para construir así un panorama general.

LA DESIGUAL DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

El proceso de democratización en México ha tenido ciertas características que lo hacen relativamente singular: entre otras cosas, el cambio de régimen no supuso la derrota final de un grupo en el poder, ni su sustitución absoluta por partidos opositores. Tampoco existió una negociación entre facciones que desembocara en un “pacto” fundacional, como ha ocurrido en otros países que han transitado recientemente a la democracia.

En el caso mexicano, el cambio de régimen se centró en las negociaciones que sostuvieron el otrora hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus opositores en torno al sistema electoral y las condiciones necesarias para garantizar el libre ejercicio del sufragio. Sucesivas reformas fueron acompañadas por un constante incremento en la competitividad de las elecciones en las que la oposición fue ocupando gradualmente espacios que antes eran exclusivos del PRI.

El cambio de régimen trajo consigo la promesa de gobiernos más cercanos a los ciudadanos, que respondieran de mejor forma a sus demandas, y sobre todo que ofrecieran mejores soluciones a los problemas colectivos. Dicha expectativa se basó, entre otras cosas, en la idea de que las elecciones sirven como mecanismos de selección y rendición de cuentas en los que los ciudadanos utilizan su voto como una forma de ejercer control sobre sus representantes, seleccionando a aquellos candidatos que mejor representan

sus intereses y castigando a aquellos que no hayan tenido un buen desempeño. Varios años después de la celebración de las primeras elecciones competitivas en México, el estado de ánimo de la discusión pública parecería indicar que el cumplimiento de tal promesa ha quedado relegado de forma indefinida. Es difícil, sin embargo, saber si tal “desencanto” se debe en efecto a un desempeño pobre de las autoridades electas o a otros elementos que forman parte del juicio que hacen los ciudadanos de su gobierno.

Más allá de la percepción pública sobre las ventajas o desventajas del nuevo régimen, es razonable preguntarse sobre los efectos que ha tenido la creciente competencia electoral en el ejercicio gubernamental. No es sencillo dar respuesta a esta interrogante pues múltiples problemas metodológicos hacen compleja la tarea de identificar una asociación clara entre ambos.

El presente trabajo pretende abordar esta cuestión analizando algunas de las consecuencias del reciente proceso de democratización en los municipios mexicanos. En particular, se exploran los efectos de la competitividad electoral en la recaudación, el gasto público y la provisión de servicios municipales. Este enfoque, basado en el nivel municipal de gobierno, permite comprender de mejor manera la naturaleza desigual del proceso de transformación política que ha experimentado nuestro país en los últimos años y sus diversas implicaciones. Los resultados del análisis empírico muestran que la competencia electoral está asociada con: 1) un incremento de alrededor del 11% en la recaudación de impuestos a nivel local, y 2) una disminución cercana al 16% en la inversión en infraestructura.

El texto está organizado de la siguiente manera: en la sección dos se hace una revisión crítica de la literatura que vincula a la competencia electoral con el desempeño gubernamental. En la sección tres se presenta una breve descripción sobre los patrones que han seguido las variables de interés en

los últimos años y se reportan los resultados de tres modelos de estimación estadística. Finalmente, en la sección cuarta se concluye con una discusión que busca contextualizar los hallazgos en el marco de la creciente descentralización de recursos y atribuciones que ha ocurrido en nuestro país en los últimos años.

CAMBIO POLÍTICO Y DESEMPEÑO
GUBERNAMENTAL: LA PROMESA
DE UN GOBIERNO MEJOR

El vínculo entre competencia electoral y desempeño de gobierno parte de la constatación de un hecho que difícilmente podría resultar controversial: en regímenes democráticos los actores políticos, sean éstos individuos o partidos, siguen estrategias que aumentan su probabilidad de ganar elecciones. De este hecho suelen derivarse otras implicaciones alrededor de las cuales no parece haber un consenso semejante. Quizás la principal de ellas, pero no la única, es que la disputa competitiva por el poder favorece el surgimiento de condiciones para que los representantes y los entes gubernamentales respondan efectivamente a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos y rindan cuentas de sus acciones.

En contraste con esta línea de argumentación, diversos autores sostienen que la celebración de elecciones competitivas dista de ser condición suficiente para la existencia de un gobierno que sea responsable frente al electorado y que implemente las políticas preferidas por una mayoría ciudadana. Incluso, algunos van más allá al afirmar que, bajo ciertas condiciones, la dinámica electoral puede conducir a resultados de política que difícilmente podrían considerarse como representativos de los intereses de la ciudadanía. Conviene, por lo tanto, revisar a detalle estas distintas posiciones y su relevancia para el caso mexicano.

*Elecciones como instrumentos de selección
y rendición de cuentas*

La intuición central detrás de lo que podría denominarse como la “teoría electoral” del control gubernamental es la idea de que las elecciones son capaces de producir gobernantes cuyas acciones están orientadas a dar solución a las demandas de los ciudadanos. Elecciones libres y competidas son concebidas como un medio por el cual los electores ejercen dos mecanismos de control sobre sus representantes: la selección de los mejores “tipos” de políticos o partidos disponibles, y la remoción por la vía electoral de aquellos cuya gestión no haya sido satisfactoria. En el primer caso, los electores hacen un juicio prospectivo sobre las potenciales ventajas de cada oferta electoral, mientras que en el segundo, basan su decisión en una evaluación retrospectiva del gobierno en turno.² Como consecuencia del uso que hacen los ciudadanos de estas formas de control, los actores políticos ajustarían sus propuestas a las preferencias de los votantes y, frente a la amenaza de perder el poder, tendrían menos incentivos a incurrir en prácticas contrarias al interés público.

La crítica más elemental a este argumento señala que, en condiciones de relativa complejidad como las que suelen caracterizar a la competencia política en un espacio

² Para fines de la presente discusión esta distinción no resulta relevante pues conduce a resultados similares. Sin embargo, existe una discusión importante en la literature en torno al uso que hacen los ciudadanos de su voto. Ejemplos de argumentos que ponen énfasis en la selección prospectiva de candidatos (o partidos) se pueden encontrar en Richard D. McKelvey, “Policy related voting and electoral equilibrium”, *Econometrica*, 43:5/6, 1975, pp. 815-844 y James Fearon, *Why Use Elections to Allocate Power*, mimeo, Stanford University, 2006. Para el caso retrospectivo véase Robert Barro, “The Control of Politicians: an Economic Model”, *Public Choice*, 14:2, 1973, pp. 19-42, Morris Fiorina, *Retrospective voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

multidimensional,³ la celebración de elecciones libres y competitivas es insuficiente para garantizar que las decisiones de gobierno sean representativas de las preferencias de una mayoría. Adicionalmente, la información que tienen a su alcance los ciudadanos para juzgar los méritos de la gestión del partido en el poder y decidir así el sentido de su voto es sumamente limitada por lo que la rendición de cuentas tampoco puede ser considerada un resultado “natural” de la competitividad electoral.⁴

Una forma “enmendada” de este enfoque da al menos respuesta parcial a estos cuestionamientos. Si bien las elecciones pueden ser un instrumento limitado para la agregación de preferencias, son también, de acuerdo con esta versión del argumento, la mejor alternativa disponible para que el gobierno sea responsable de sus acciones frente a la sociedad. Dado que las autoridades electas deben proveer una serie de servicios y bienes públicos independientemente de las opciones de política que son preferidas por los electores, el principal (y quizás el único) incentivo que tienen para hacer su mejor esfuerzo en la provisión de éstos es la incertidumbre que existe en torno a su permanencia en los cargos que ocupan. El origen de dicha incertidumbre es, por supuesto, el carácter contingente de los resultados electorales pues es

³ Es decir, cuando hay más de un tema en la agenda de discusión pública que interesa a los ciudadanos.

⁴ Para una presentación formal de este problema, véase Adam Przeworski, *States and Markets. A Primer in Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003. En particular el capítulo 8 dedicado al control ciudadano de las autoridades. Una discusión más amplia sobre las limitantes de los sistemas democráticos para tomar decisiones representativas y eficaces puede encontrarse en Bernard Manin *et al.*, “Elections and Representation”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

esto lo que permite que la sustitución del partido en el poder por la vía electoral sea una posibilidad real.⁵

En el contexto de los gobiernos municipales en México, esto implicaría que la sustitución de la hegemonía priísta por un sistema de partidos competitivo habría resultado en la mejor provisión de servicios públicos a cargo de las autoridades locales, tales como policía, agua potable, y drenaje sólo por mencionar los más importantes. Esta primera versión “corregida” de lo que se ha llamado aquí la “teoría electoral” del control gubernamental ha encontrado considerable apoyo en diversos estudios de caso en nuestro país.⁶ Sin embargo, estos análisis se encuentran generalmente circunscritos a un grupo reducido de casos, en su mayor parte municipios con altos niveles de urbanización, lo que hace difícil la generalización de

⁵ Esta idea está ampliamente desarrollada en Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Otra línea de argumentación sugiere que, más allá de los pesos y contrapesos generados por la competencia política, las principales consecuencias de ésta tienen que ver con el contenido mismo de las políticas que son implementadas. De manera más específica, esta perspectiva supone que la disputa competitiva de los puestos de elección popular hace inevitable que los conflictos distributivos prevalentes en la sociedad dominen la discusión pública y por tanto los representantes electos en las urnas se vean obligados a atenderlos. A diferencia de lo que ocurre en sistemas autoritarios, la importancia de este tipo de diferencias no puede ser ignorada en un régimen democrático por los partidos que disputan el poder lo que conduce a que las autoridades utilicen las políticas fiscales y de gasto a su alcance con fines redistributivos. Al respecto pueden verse, entre otros, los trabajos de Thomas Romer, “Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax”, *Journal of Public Economics*, 4:2, 1975, pp. 163-185, Charles Boix, *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, y Daron Acemoglu y James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005

⁶ Para una breve revisión de dichos estudios ver Ibarra *et al.*, “La competencia electoral...”, *op. cit.*, pp. 470-474.

sus resultados.⁷ Uno de los objetivos del presente trabajo de investigación consiste en corregir esta limitante incorporando al análisis al mayor número posible de municipios.

Consecuencias alternativas de la competencia electoral

Los distintos argumentos que ven en las elecciones instrumentos de selección y rendición de cuentas comparten un elemento fundamental que los hace blanco de una crítica en común: en su caracterización del funcionamiento del sistema democrático, los partidos políticos disputan el voto de los ciudadanos basados en propuestas programáticas generales que buscan satisfacer al mayor número de electores, a la vez que se da por sentado la transformación de votos en políticas públicas, omitiendo importantes pasos del proceso político.⁸ La evidencia que proveen numerosos estudios fuera del contexto europeo y norteamericano, sin embargo, parece contradecir la idea de que el funcionamiento de los regímenes democráticos siga en todos los casos este patrón de competencia política.

En ciertos contextos en los que la información sobre el desarrollo de la actividad gubernamental es sumamente

⁷ Dos notables excepciones a esta afirmación pueden encontrarse en Matthew Cleary, "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, 51:2, 2007, pp. 283-299 y Carlos Moreno-Jaimes, "Do Competitive Elections Produce Better-Quality Governments? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000", *Latin American Research Review*, 42:2, 2007, pp. 136-153. Ambos estudios se enfocan en la provisión de agua potable y drenaje y llegan a conclusiones similares a las que se presentarán en este ensayo más adelante. Sin embargo, la inclusión de otras variables así como ciertas diferencias teóricas y metodológicas hacen distinto al presente estudio con respecto a aquellos.

⁸ No es casual que la mayoría de los modelos formales de política electoral estén basados en estos dos enfoques pues dicha abstracción simplifica considerablemente el análisis.

pobre o en los que las promesas electorales basadas en consideraciones programáticas carecen de credibilidad entre el electorado, los actores políticos difícilmente encontrarán rentable una estrategia basada exclusivamente en principios ideológicos. En tales circunstancias, la aplicación efectiva de políticas públicas de carácter general cuyos beneficios no pueden ser particularizados, podría resultar contraproducente a los fines electorales del partido en el poder. Estas condiciones podrían favorecer el surgimiento (o reforzamiento) de relaciones de intercambio político basadas en la entrega directa de bienes o servicios con el fin de obtener el respaldo necesario para lograr el triunfo electoral.⁹

En términos del presente trabajo lo que habría que preguntarse es la forma en que el desarrollo de estas formas de intercambio político está relacionada con la competencia electoral. La respuesta dista de ser obvia y no parece haber un consenso claro al respecto en la literatura. Se ha argumentado, por ejemplo, que el establecimiento de normas que garanticen el ejercicio libre del sufragio limitaría la capacidad de un partido político para establecer vínculos clientela-

⁹ Tradicionalmente este tipo de prácticas se han denominado como “clientelares”, término que se usará también aquí. Conviene, sin embargo, tener presente que la palabra es problemática como categoría de análisis al menos por dos razones. En primer lugar, su vínculo con la literatura de la modernización ha sido causa de que con frecuencia se considere a este fenómeno como característico de naciones subdesarrolladas, lo cual no es estrictamente cierto. En Japón, Bélgica y diversas ciudades de Estados Unidos este tipo de intercambio político es cosa de todos los días. El segundo problema es la connotación peyorativa que suele acompañar el uso del término, lo que conduce en forma automática a su condena desde un punto de vista normativo, limitando nuestra comprensión del fenómeno. La literatura sobre clientelismo es vastísima y una revisión de la misma excede con mucho los fines del presente ensayo. Sin embargo, una muy completa revisión y actualización del tema con estudios de países de diversas regiones del mundo, incluyendo naciones industrializadas puede encontrarse en Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson, *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

res con el electorado. La competencia política haría que los actores políticos encuentren en su beneficio la aplicación de dichas normas, pues permitirían “nivelar el terreno de juego” eliminando las ventajas que tradicionalmente obtiene el partido en el poder¹⁰ en términos electorales gracias al acceso directo a recursos gubernamentales de distinto tipo.

Sin embargo, en varios países el clientelismo político no sólo ha prevalecido en condiciones de competencia política, sino que en ocasiones se ha visto reforzado precisamente por la dinámica electoral.¹¹ En estos casos los partidos políticos, a pesar de apoyar las reglas que limitan la coacción y compra de votos, desarrollan otros mecanismos para garantizar el intercambio de bienes por apoyo político. Esto supone, entre otras cosas, la utilización del gasto público y la estructura administrativa del gobierno con fines indirectamente electorales, otorgando bienes tales como empleos o transferencias monetarias a los grupos leales al partido gobernante.

La importancia de formas clientelares de intercambio político para el régimen posrevolucionario en México ha sido ampliamente documentada. Sin embargo, no es claro lo que ha ocurrido con dichas formas después del arribo de la competencia electoral. En una contribución reciente que aborda una cuestión similar, Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, argumentan que el clientelismo es una estrategia menos efectiva cuando el electorado presenta características socioeconómicas más heterogéneas y cuando la competencia política es alta.¹²

¹⁰ A este respecto se puede ver para el caso mexicano el artículo de Jonathan Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, 46:2, 1994, pp. 151-184.

¹¹ Esto se ha documentado en los casos de Brasil, Ecuador, Jamaica e India. Véase Kitschelt y Wilkinson, *Patrons...*, *op. cit.*, pp. 31-33.

¹² Este argumento supondría que la relación entre clientelismo y competencia electoral está mediada por el nivel de desarrollo económico: en circunscripciones económicamente más desarrolladas el costo de esta estrategia haría poco viable su aplicación. Para estos autores, el PRI siguió una estrategia de diversificación, recurriendo a prácticas clientelares prin-

Su estudio, sin embargo, no aporta información específica sobre lo que ha ocurrido en el nivel municipal de gobierno, pues está basado en decisiones tomadas con respecto a la distribución de fondos del programa “Solidaridad” durante la administración de Carlos Salinas de Gortari.¹³ El análisis que se presenta a continuación pretende, entre otras cosas, analizar las decisiones de gasto público de los gobiernos municipales en México entre los años de 1988 y 2002 con el fin de dar respuesta a este tipo de interrogantes.

EL EFECTO DE LA COMPETENCIA ELECTORAL EN RESULTADOS DE GOBIERNO A NIVEL LOCAL

En la presente sección se discuten los resultados del análisis empírico con el que se pretende evaluar cuáles han sido los efectos de la competencia electoral en distintas variables relacionadas con el ejercicio gubernamental.¹⁴ El patrón general que han seguido la competencia electoral y la participación ciudadana en los últimos años puede verse de manera particularmente ilustrativa en la gráfica 1 (ver anexo), en la cual se muestra la evolución de estas variables durante el periodo 1988-2000. Mientras que al inicio de este periodo apenas votaban alrededor del 35% de los ciudadanos en elecciones municipales y éstas apenas eran competidas, para el final del periodo esto se había invertido: en la elección municipal promedio participaban alrededor del 60% de los

cialmente en municipios en los que el riesgo electoral era relativamente alto. Véase Beatriz Magaloni *et al.*, “Clientelism and Portfolio Diversification: a Model of Electoral Investment with Applications to Mexico”, en Kitschelt y Wilkinson, *Patrons...*, *op. cit.*, pp. 182-205.

¹³ Dichos fondos fueron entregados a comités formados en todo el país. Las autoridades subnacionales muy poco tuvieron que ver en la formación de los mismos y, sobre todo, en el ejercicio de los recursos.

¹⁴ En el Anexo 2 se presenta una descripción de las variables analizadas y sus fuentes.

votantes inscritos y la diferencia de votos entre el partido ganador y el perdedor era muy estrecha.¹⁵ Sin embargo, este patrón no se ha reproducido de manera uniforme en las diferentes regiones de México. Mientras que el país en su conjunto transitó de la hegemonía priista a un sistema de partidos plenamente competitivo en alrededor de nueve años (1988-1997), los municipios del país experimentaron este cambio a distintas “velocidades”: algunas ciudades se ubicaron a la vanguardia de este proceso y experimentaron altos niveles de competitividad electoral desde los últimos años de la década de 1980; otros municipios, sin embargo, tuvieron que esperar hasta hace muy poco para tener competencia efectiva en sus procesos electorales.

Estas diferencias hacen posible el análisis comparado de las consecuencias que ha tenido el incremento de la competencia política en la gestión gubernamental de los municipios mexicanos. Para hacerlo se estimaron tres distintos modelos estadísticos que analizan el efecto de la competencia electoral en cuatro variables relacionadas con la gestión local: recaudación fiscal, gasto en infraestructura, cobertura de drenaje y provisión de agua potable. Los resultados de dichos modelos se presentan en el cuadro 1 (Anexo 1), y se discuten detalladamente a continuación.¹⁶

El efecto de la competencia electoral en la recaudación fiscal

La autoridad fiscal de los municipios en México es relativamente escasa. Se reduce a la recaudación del impuesto

¹⁵ Recientemente la participación política en algunas entidades ha disminuido significativamente. Por falta de datos disponibles este descenso no ha sido incluido en el análisis.

¹⁶ La discusión sobre las características de cada modelo es un tanto técnica por lo que se ha preferido incluirla al final del documento en el Anexo 2.

predial, al cobro de derechos para expedir licencias y permisos, y a los cargos por los servicios públicos que proveen a la población. A pesar de contar con instrumentos impositivos semejantes, el esfuerzo fiscal desplegado por los municipios en México varía considerablemente de una región a otra. Si bien son diversas las causas que explican dichas diferencias, se explora aquí la posibilidad de que una de ellas sea la competencia electoral.

Los resultados de los tres modelos estadísticos apuntan en la misma dirección: la competencia electoral parece tener un efecto sustancial en la recaudación municipal. En todas las especificaciones el coeficiente resulta positivo y estadísticamente significativo. Lo que es más, la magnitud y signo de esta asociación son idénticos en la estimación de primeras diferencias y de efectos fijos. El efecto puede ser interpretado como un incremento de 11% en la recolección de impuestos cuando comparamos municipios con nula y alta competencia electoral.

No es claro, sin embargo, el mecanismo que explica esta relación. Por un lado, la discusión desarrollada en la sección previa provee algunos motivos para vincular a la competencia electoral con el esfuerzo fiscal de los municipios. Desde una perspectiva de rendición de cuentas, el incremento en la competitividad de las elecciones tendría como consecuencia la implementación de medidas que aumenten la eficiencia recaudatoria tales como la eliminación de exenciones y la ampliación de la base fiscal por mencionar algunas. Pero este resultado podría también ocurrir por otras razones y los datos disponibles no nos permiten distinguir entre aumentos en la recaudación fruto de mejoras administrativas o simplemente del incremento en las tasas y en los tipos de impuestos que pagan los ciudadanos. En todo caso, lo que se puede afirmar es que la competencia electoral parece ser una fuente de presión para que las autoridades electas efectúen mayores esfuerzos para hacerse de recursos.

*El efecto de la competencia electoral
en el gasto público*

El monto de los recursos ejercidos anualmente por el conjunto de los municipios en México equivale aproximadamente al 8% del gasto público total en nuestro país.¹⁷ Es innegable que esta cifra muestra la posición de relativa debilidad en la que se encuentran los gobiernos locales en comparación con los otros dos órdenes de gobierno. Sin embargo, los últimos años han sido testigos de una transformación paulatina pero sostenida de las finanzas públicas municipales: entre 1989 y 2004 los ingresos de las autoridades municipales crecieron a un ritmo de 8.93% anual en promedio, lo que significa que vieron triplicados sus presupuestos en un lapso de apenas quince años. Esta tendencia se explica en gran medida por el incremento en las transferencias que les son asignadas vía los fondos de participaciones y aportaciones y, en menor medida, por el aumento en la recaudación fiscal municipal (gráfica 2). A la luz de estos datos, conocer la forma en que se ejerce el gasto público municipal toma particular importancia. Para evaluar el efecto de la competencia electoral en las decisiones de gasto de los ayuntamientos en México, se han agrupado los egresos municipales en dos categorías: obra pública y gasto corriente.¹⁸ Por razones de espacio se presentan aquí únicamente los resultados referentes a la primera de estas dos variables.¹⁹

¹⁷ Ésta y las siguientes cifras mencionadas en este párrafo fueron calculadas con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI (<http://dgenesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe>), de OCDE, *Revenue Statistics 1965-2004*, París, 2005 y del INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, Aguascalientes, 2006.

¹⁸ Esto excluye el gasto destinado a pagar deuda pública.

¹⁹ Los resultados referentes al gasto corriente son consistentes con el análisis aquí presentado y están disponibles a petición del interesado.

En línea con la discusión desarrollada en la sección previa, pueden formularse dos hipótesis que vinculan a la competencia política con el gasto en infraestructura (obra pública).

Por un lado, si las elecciones efectivamente sirven como mecanismos de selección y rendición de cuentas en un contexto en el cual los partidos desarrollan estrategias programáticas, sería razonable suponer que el incremento en la competitividad de los comicios conduciría a un aumento en la inversión en bienes y servicios públicos. Por otro lado, si la disputa electoral carece de estas características, es posible que el partido del gobierno en turno considere como una mejor estrategia la distribución de beneficios particularizados, tales como empleos y transferencias para los grupos que le son leales.

Los resultados de los tres modelos estadísticos indican que la competencia electoral está asociada con una reducción en la inversión en infraestructura. Si bien las magnitudes difieren, el efecto es, en todos los casos, estadísticamente significativo y de signo negativo. La estimación más conservadora indica que un gobierno surgido de una elección altamente competida invierte en promedio un 16% menos en obra pública en comparación con un gobierno electo en condiciones de escasa competencia electoral.

El efecto de la competencia electoral en la cobertura de servicios

Los municipios en México son responsables de la provisión de ciertos servicios públicos entre los que destacan el agua potable y alcantarillado. Probablemente como consecuencia del incremento en los recursos que los ayuntamientos han recibido para realizar obras de infraestructura a través de los fondos de participaciones y aportaciones municipales, la cobertura de ambos ha aumentado considerablemente en los

últimos años.²⁰ La importancia que tiene el acceso adecuado a estos servicios hace pensar que se trata de dos áreas de particular interés para la ciudadanía a nivel local, por lo que conviene preguntarse si, más allá del incremento en las transferencias que reciben los gobiernos locales, la competencia electoral ha tenido algo que ver con dichas mejoras.

Es precisamente con respecto a estos servicios que el enfoque de rendición de cuentas ofrece una hipótesis que relaciona claramente a la competencia electoral con el desempeño gubernamental: si las elecciones promueven un gobierno que responde de manera más efectiva a las demandas de sus ciudadanos, sería razonable suponer que el incremento en la competitividad de los comicios conduciría a una mejora en la provisión de los servicios de agua potable y drenaje.

Sin embargo, esta expectativa no se ve respaldada por los datos: dos de los modelos estadísticos muestran una asociación modesta entre la competencia electoral y la cobertura de drenaje, pero dicha correlación no se encontró en la estimación de primeras diferencias lo que la hace poco confiable.

Algo similar ocurre con el agua potable: sólo en uno de los modelos se encontró un leve efecto negativo de la competencia electoral en el porcentaje de hogares con acceso a este servicio.

Por lo tanto, no puede afirmarse que la celebración de elecciones competitivas haya tenido hasta ahora como consecuencia una mejor provisión de servicios públicos. En el mejor de los casos no ha tenido ningún efecto; en el peor, dicho efecto ha sido negativo.

²⁰ Según estimaciones del Conapo, entre 1990 y 2005, el porcentaje de población que reside en viviendas que no disponen de agua entubada ni drenaje se redujo de 24% a 12.2% y de 40.3% a 15.5% respectivamente. *Comunicado de Prensa 05/07*, México, Conapo, 2007.

CONCLUSIONES

En las últimas páginas se han analizado algunas de las consecuencias del reciente proceso de democratización en México a nivel municipal explorando los efectos de la competencia electoral en cuatro variables vinculadas con el desempeño gubernamental: recaudación, gasto en infraestructura y la cobertura de drenaje y agua potable. El análisis empírico fue guiado teóricamente por dos familias de argumentos que lidian con la compleja relación entre elecciones, competencia partidista y resultados de gobierno. La primera de ellas argumenta que la celebración de comicios competitivos es fundamental para la implementación de políticas que sirvan al interés público pues proveen un mecanismo que vincula el arribo y la permanencia en el poder de los gobernantes a la calidad de su gestión, colocando los incentivos correctos para un mejor desempeño.²¹ La segunda enfatiza la importancia de analizar formas alternativas de intercambio político, tales como relaciones clientelares que dan pie a la implementación de políticas que buscan consolidar un vínculo estrecho entre los votantes y el partido en el poder.

No ha sido el objetivo central de este ensayo determinar si las elecciones en municipios mexicanos proveen evidencia decisiva a favor de alguno de estos enfoques. Sin embargo, la discusión de estos argumentos fue útil para entender cuándo y por qué las elecciones podrían estar asociadas con ciertos resultados. Esto permitió hacer una evaluación sistemática de cuáles han sido los efectos del incremento en la competencia electoral a nivel local. El análisis empírico mostró

²¹ Existe otra vertiente no explorada en este trabajo que sostiene que la principal consecuencia de la competencia electoral consiste en modificar sustancialmente las decisiones fiscales y de gasto de los gobiernos como resultado de presiones redistributivas ejercidas por el electorado. Esto los conduce a aumentar la recaudación y la inversión destinada a la provisión de bienes y servicios públicos.

dos hallazgos que vale la pena resaltar: el aumento en la competencia electoral en las elecciones municipales durante el periodo 1988-2002 está asociada con: 1) un incremento sustancial en la recaudación de impuestos per cápita, y 2) una disminución considerable de la inversión en infraestructura per cápita. Los resultados con respecto a la cobertura de los servicios públicos no fueron concluyentes.

Con la información disponible, es difícil, distinguir el mecanismo preciso que permite asociar el incremento en la recaudación fiscal con la competencia electoral. Por un lado, podría argumentarse que esta última ha provocado una mayor presión ciudadana sobre las autoridades, lo que las ha llevado a eficientar la recolección de impuestos. Sin embargo, los resultados referentes al gasto público y la cobertura de servicios plantean otras interrogantes que deberán ser exploradas por estudios de investigación que incorporen más información al análisis, ya sea por medio de estudios de caso que vayan más allá de los grandes centros urbanos típicamente analizados en la literatura, o a través de la construcción de bases de datos que incluyan otros indicadores más precisos sobre la gestión gubernamental a nivel local.

En su conjunto, sin embargo, los resultados del análisis empírico presentados en la sección anterior hacen poco probable la hipótesis de que la celebración de elecciones competidas haya resultado hasta ahora en una mejor gestión gubernamental a nivel local: más allá de que esta última está asociada con un incremento en la recaudación fiscal, el hecho de que los gobiernos municipales surgidos bajo condiciones de alta competencia política prefieren invertir comparativamente menos en obras de infraestructura y servicios es muestra de que el “mercado electoral” no favorece a los partidos que, una vez en el gobierno, implementan estrategias de gasto público con objetivos de largo plazo.

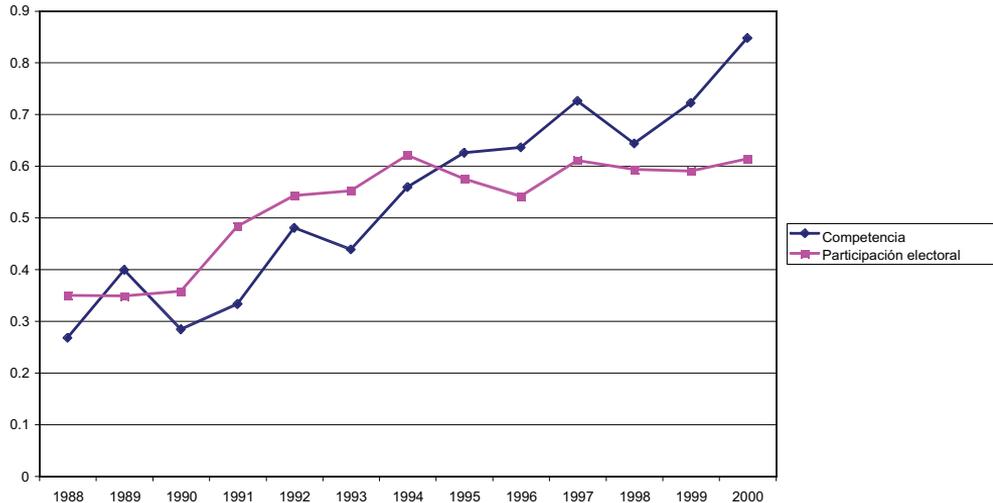
BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y James ROBINSON, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- BARRO, Robert, "The Control of Politicians: an Economic Model", *Public Choice*, vol. 14, núm. 2, 1973.
- BOIX, Carles, *Democracy and Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CLEARY, Matthew, "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, 2007.
- CONAPO, *Comunicado de Prensa 05/07*, México, 2007.
- De REMES, Alain, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, CIDE (disco compacto), 2000.
- FEARON, James, *Why Use Elections to Allocate Power*, Stanford University (mimeo), 2006.
- FIORINA, Morris, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.
- FOX, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994.
- HERNÁNDEZ, Alfonso, *Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos*, México, CIDE (Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos, 90), 1998.
- IBARRA, Juan Fernando, María Fernanda SOMUANO y Reynaldo YUNUEN ORTEGA, "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 185, 2006.
- INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, INEGI, Aguascalientes, 2006.
- KITSCHOLT, Herbert, y Steven WILKINSON, *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- MAGALONI, Beatriz *et al.*, "Clientelism and Portfolio Diversification: a Model of Electoral Investment with Applications to Mexico",

- en Herbert KITSCHOLT y Steven WILKINSON, *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- MANIN, Bernard *et al.*, “Elections and Representation”, en Adam PRZEWORSKI, Susan STOKES y Bernard MANIN (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- McKELVEY, Richard, “Policy Related Voting and Electoral Equilibrium”, *Econometrica*, vol. 43, núms. 5/6, 1975.
- MORENO-JAIMES, Carlos, “Do Competitive Elections Produce Better-quality Governments? Evidence from Mexican municipalities, 1990-2000”, *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 2, 2007.
- OCDE, *Revenue Statistics 1965-2004*, OCDE, París, 2005.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- _____, *States and Markets: A Primer in Political Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.
- ROMER, Thomas, “Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax”, *Journal of Public Economics*, vol. 4, núm. 2, 1975.

ANEXO 1. GRÁFICAS Y CUADROS

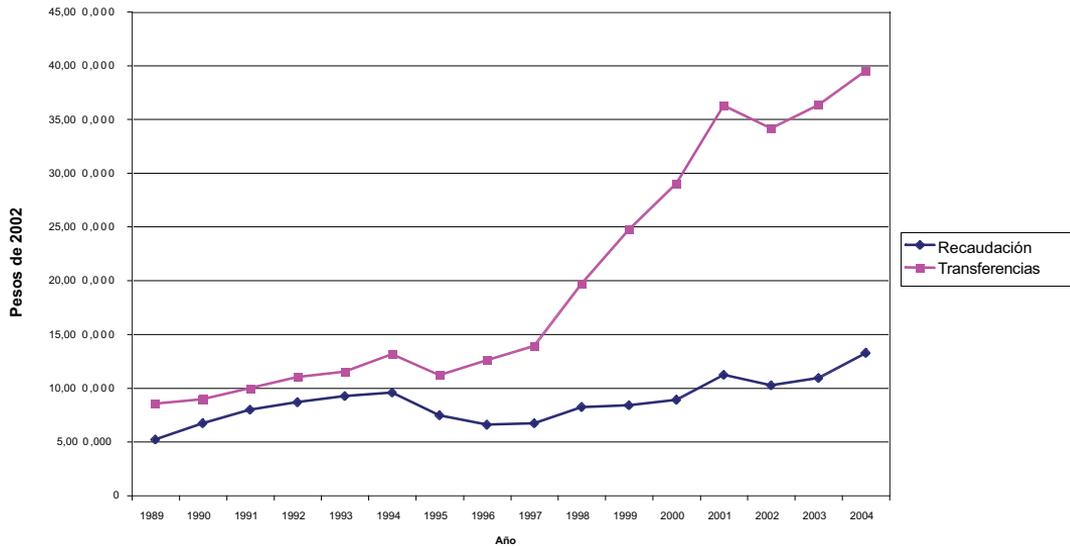
Gráfica 1. Competencia* y participación electoral en comicios municipales
(Promedio anual: 1988-2000)



* La competencia electoral es medida por medio del siguiente índice: $ICE = \% \text{ votos del segundo lugar} / \% \text{ votos del ganador}$. Este índice fue propuesto por Alfonso Hernández. Véase Alfonso Hernández, “Las elecciones de 1997 y el Federalismo en México: Efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos”, México, CIDE (Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos, 90), 1998

Fuente: Cálculos propios con información de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, CIDE, 2000 (disco compacto).

Gráfica 2. Recaudación fiscal y transferencias
(Promedio anual)



Fuente: Cálculos propios con información del INEGI.

Cuadro 1. Efecto de la competencia electoral en la recaudación fiscal, el gasto en infraestructura y la cobertura de servicios

	<i>Modelo 1</i>				<i>Modelo 2</i>				<i>Modelo 3</i>			
	<i>Pooled ols</i>				<i>Efectos fijos</i>				<i>Primeras diferencias</i>			
	<i>Recaudación</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Agua potable</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Agua potable</i>	<i>Recaudación</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Drenaje</i>	<i>Agua potable</i>
Competencia electoral	0.157 (3.01)**	-0.274 (6.73)**	0.027 (4.43)**	-0.005 -0.83	0.11 (2.60)**	-0.32 (6.57)**	0.024 (4.94)**	-0.008 (2.49)*	0.117 (2.82)**	-0.161 (3.18)**	0.005 1.61	-0.004 -1.73
Participación electoral	-0.819 (-7.84)**	0.09 -1.38	-0.042 (4.32)**	0.081 (8.80)**	-0.098 -1.13	-0.149 (2.00)*	0.004 -0.56	-0.006 -1.21	-0.227 (2.69)**	-0.282 (4.05)**	0.007 -1.57	0.00007 -0.02
Ingreso per cápita (Estatal)	0.000064 (15.69)**	-0.000019 (5.81)**	0.000008 (17.26)**	0.000001 (3.03)**	-0.000074 (-7.81)**	-0.000856 (7.47)**	0.000009 (8.27)**	0.000003 (4.69)**	-0.00010 (7.98)**	-0.000148 (8.92)**	0.00001 -1.37	0.000027 (4.11)**
Índice de desigualdad	0.372 (10.77)**	-0.062 (2.31)*	0.038 (9.45)**	-0.075 (19.72)**	-0.244 1.54	0.454 (2.46)*	0.434 (23.78)**	0.219 (18.37)**	-0.403 -1.37	-0.22 -0.6	0.3 (12.95)**	0.185 (2.56)**
% PEA empleada en el sector primario	-0.096 -0.98	-0.505 (6.57)**	0.081 (7.03)**	0.104 (9.58)**	-0.115 -0.38	-0.064 -0.18	-0.07 (2.01)*	-0.18 (7.97)**	0.13 -0.21	0.713 -0.94	-0.072 -1.49	-0.223 (7.30)**
Grado de marginación	-0.609 (22.11)**	-0.041 -1.88	-0.203 (62.89)**	-0.239 (78.81)**	-0.198 (2.68)**	0.191 (2.23)*	-0.331 (39.20)**	-0.17 (30.87)**	-0.246 (2.53)*	0.295 (2.47)*	-0.31 (40.85)**	-0.128 (26.46)**
Aportaciones (per cápita)	0.000099 (4.23)**	0.00018 (27.37)**	-0.000001 -1.11	0.00000 -0.2	0.00009 (7.96)**	0.000138 (10.26)**	-0.000002 -1.58	0.0000007 -0.84	0.000083 (6.32)**	0.000259 (15.39)**	0.00002 (2.29)*	0.00000 -0.64
Participaciones (per cápita)	0.00003 (3.98)**	0.0058 (31.86)**	0.000015 (5.63)**	0.000009 (3.59)**	-0.00011 (6.35)**	0.0004892 (24.38)**	0.000028 (14.26)**	0.000013 (10.09)**	-0.000005 -0.29	0.001 (28.24)**	0.00001 (8.43)**	0.00002 (2.87)**
Observaciones	8205	8304	8305	8305	8205	8304	8305	8305	5931	6042	6058	6058
R ²	0.43	0.42	0.76	0.63	0.07	0.43	0.82	0.61	0.08	0.25	0.36	0.17

ANEXO 2. DATOS Y ESTRATEGIA
DE ESTIMACIÓN ESTADÍSTICA*Datos*

Para el presente trabajo de investigación se utilizó una base de datos “panel”²² que incluye observaciones de todos los municipios para los cuales había información disponible.²³ Cada municipio celebra elecciones cada tres años por lo que los datos de todas las variables han sido agregados en cinco ciclos electorales: 1er ciclo (1988-1990), 2o. ciclo (1991-1993), 3er ciclo (1994-1996), 4o. ciclo (1997-1999), 5o. ciclo (2000-2002). Es así que el panel contiene cinco diferentes observaciones para cada municipio. A continuación se describen cada una de las variables utilizadas en el análisis.

1. *Variables dependientes.* Se estimaron tres diferentes modelos estadísticos para cada uno de los siguientes indicadores (los resultados pueden verse en el Anexo 1):

- a) *Recaudación municipal (per cápita).* Incluye los ingresos municipales por concepto de impuestos, servicios, derechos y aprovechamientos. Los datos fueron obtenidos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI. Para fines de la estimación estadística se utilizó la transformación logarítmica de esta variable.
- b) *Gasto en infraestructura (per cápita).* Incluye las erogaciones por concepto de obra pública. Los datos fueron obtenidos del Sistema Municipal de

²² Es decir, contiene datos de las mismas unidades de análisis (municipios) en varios periodos.

²³ La base de datos cuenta con información de 1 864 municipios de un total de 2 439 que hay en México.

Bases de Datos del INEGI. Al igual que en el caso de la recaudación, para fines de la estimación estadística se utilizó la transformación logarítmica de esta variable.

- c) *Provisión de agua potable*. Porcentaje de hogares con acceso a agua potable. Los datos fueron obtenidos de información censal del INEGI.
- d) *Cobertura de drenaje*.²⁴ Porcentaje de hogares que cuentan con drenaje. Los datos fueron obtenidos de información censal del INEGI.

2. Variables independientes

- a) *Competencia electoral*. Medida a través del índice de competencia electoral calculado de la siguiente forma: $ICE = \% \text{ votos del segundo lugar} / \% \text{ votos del ganador}$.²⁵ La información electoral proviene de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal* (disco compacto), México, CIDE, 2000 y de los institutos estatales electorales.
- b) *Participación*. Porcentaje de participación ciudadana en los comicios.
- c) *Ingreso per cápita estatal*. Las series anuales para cada estado fueron obtenidas del INEGI.
- d) *PEA rural*. Porcentaje de la Población Económicamente Activa empleada en el sector primario. Obtenido de información censal del INEGI.
- e) *Grado de marginación*. Indicador que pondera nueve variables socioeconómicas: población anal-

²⁴ La provisión de estos dos servicios (agua potable y drenaje) es una atribución municipal de acuerdo con lo establecido en el inciso a), fracción III del artículo 115 constitucional.

²⁵ Véase Alfonso Hernández, "Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: Efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos", *op. cit.*

fabeta, población sin primaria, población sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, población sin disponibilidad de energía eléctrica, población sin agua entubada, hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades de menos de 5 000 habitantes y población con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Obtenido de información censal del INEGI.

- f) *Índice de desigualdad*. En ausencia de un indicador como el coeficiente de Gini, se construyó un índice de desigualdad que resulta de multiplicar el PIB per cápita municipal por el porcentaje de la población económicamente activa con un ingreso menor a dos salarios mínimos.

Modelos de estimación estadística

Los resultados estadísticos presentados en los cuadros del Anexo 1 son producto de tres diferentes modelos de estimación. En este apartado se discuten brevemente las características de cada modelo y sus ventajas en términos de inferencia estadística.

Tal como fue argumentado en la sección tres del documento, tanto las variables independientes (competencia electoral, participación y controles), como las dependientes (recaudación, inversión en infraestructura y cobertura de servicios) varían de manera importante geográfica y temporalmente durante el periodo de estudio.

El análisis de bases de datos “panel” es particularmente recomendable en este tipo de casos pues permite el seguimiento de las mismas unidades de observación a lo largo del tiempo.

Modelo de mínimos cuadrados ordinarios
con datos combinados (*Pooled OLS*)

Para cada una de las variables dependientes analizadas (recaudación, gasto en infraestructura, y cobertura de servicios) el primer modelo estimado fue el de mínimos cuadrados ordinarios. Dicho modelo puede ser descrito formalmente de la siguiente forma:²⁶

$$y_{it} = \beta_0 + \delta_0 d2_t + \beta_1 x_{it} + v_{it}$$

donde y_{it} es el valor de la variable dependiente,²⁷ el término $d2_t$ es una variable “*dummy*” correspondiente al segundo (tercer, etc) periodo y se incluye para capturar cambios tendenciales no relacionados con las variables de interés. El término x_{it} corresponde al conjunto de variables independientes, incluyendo controles. Finalmente, v_{it} es el error estadístico, y puede descomponerse en dos partes: $v_{it} = a_i + u_{it}$, que corresponden a factores no observables que en un caso varían con el tiempo (u_{it}) y en el otro no (a_i).

Esta especificación puede ser problemática en el caso de que exista correlación entre factores no observados contenidos en el error (v_{it}) y cualquiera de las variables explicativas (o independientes). Si esto es así, la asociación establecida entre los regresores y la variable dependiente podría ser errónea. En términos más precisos, en presencia de este problema los estimados obtenidos por el método de mínimos cuadrados ordinarios serían sesgados e inconsistentes. Afortunadamente, el uso de datos panel permite estimar otros modelos que resuelven al menos parte de este problema.

²⁶ Para simplificar la notación sólo se consideran dos periodos y una forma condensada de todas las variables independientes.

²⁷ En todos los casos el subíndice it indica que se hace referencia al municipio i en el periodo t .

Modelo de primeras diferencias

El modelo de primeras diferencias permite estimar el efecto que tienen los *cambios* en las variables independientes de un periodo a otro en los *cambios* de la variable dependiente. Para ilustrar este punto, considérese el cálculo de este modelo en dos periodos:

$$y_{i1} = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + a_i + u_{i1} \quad \text{para } t = 1$$

$$y_{i2} = (\beta_0 + \delta_0) \beta_1 x_{i2} + a_i + u_{i2} \quad \text{para } t = 2$$

Para obtener las “primeras diferencias”, se sustrae la ecuación para $t = 1$ de la ecuación para $t = 2$ en la siguiente forma:

$$(y_{i2} - y_{i1}) = \delta_0 + \beta_1(x_{i2} - x_{i1}) + (u_{i2} - u_{i1}) \text{ o bien,}$$

$$\Delta y_i = \delta_0 + \beta_1 \Delta x_i + \Delta u_i$$

La última ecuación elimina el potencial sesgo que resulta de no incluir en la especificación del modelo factores no observables que no varían con el tiempo (contenidos en el término a_i) y que podrían estar correlacionados con alguna de las variables independientes.

Modelo de efectos fijos

Al igual que el modelo de primeras diferencias, el de efectos fijos utiliza una transformación para eliminar el efecto de factores no observables fijos en el tiempo (a_i). Sin embargo, la forma de hacerlo varía de manera sustancial: en este caso se eliminan factores fijos que son específicos a cada municipio y que pueden afectar a la variable dependiente.

De nueva cuenta, para fines de ilustración considérese primero el modelo:

$$y_{it} = \beta_1 x_{it} + a_i + u_{it}$$

Si para cada i (municipio) se promedia esta ecuación a lo largo de todos los periodos t , obtenemos:

$$\bar{y}_i = \beta_1 \bar{x}_{it} + a_i + \bar{u}_{it}$$

Nótese que el factor a_i está presente en ambas ecuaciones pues el promedio de un valor constante es el mismo valor. Si se sustrae esta segunda ecuación de la primera obtenemos:

$$y_{it} - \bar{y}_i = \beta_1 (x_{it} - \bar{x}_i) + (u_{it} - \bar{u}_i) \quad \text{o bien,}$$

$$\ddot{y}_{it} = \beta_1 \ddot{x}_{it} + \ddot{u}_{it}$$

donde \ddot{y}_{it} corresponde al valor de la variable dependiente menos su promedio temporal (lo mismo para \ddot{x}_{it} y \ddot{u}_{it}). En esta ecuación se ha eliminado el factor a_i , y por lo tanto el potencial sesgo que pudiera causar en la estimación del efecto de las variables independientes.

LA POLÍTICA EXTERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA: EL TEMA DE LA SEGURIDAD EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA

La política exterior, o bien áreas o temas específicos de ésta, pueden ser analizados bajo un enfoque de proceso de política pública (*public policy process*). Es decir, partir de un conjunto de decisiones o acciones conscientes y coherentes, por parte de actores públicos (con autoridad y legitimidad gubernamental) y en ocasiones algunos privados, con diversidad de recursos e intereses, enfocados al objetivo de resolver un problema colectivo.¹ El problema que se aborda en este trabajo es el de la seguridad binacional, definida como prevención y protección ante ataques terroristas en México y Estados Unidos, con énfasis en los componentes centrales de control de la frontera entre ambos países (contrabando de bienes y personas) y combate al crimen organizado (que amenaza los tejidos sociales, afecta la capacidad y estabilidad del Estado mexicano, y podría favorecer al terrorismo). Se ubica en el contexto de una creciente integración económica entre México y Estados Unidos, se identifica a los principales actores

¹ Sobre la definición del proceso de política pública, véase Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts*, Upper Saddle River, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995, cap. 1. Sobre su aplicación a la política exterior, véase el muy utilizado texto de Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Charles W. Kegley Jr., *American Foreign Policy; Pattern and Process*, Belmont, California, Thomson/Wadsworth, 2007, 7a. ed.

involucrados (*stakeholders*), y se disgrega el entramado institucional del proceso (estructuras burocráticas, redes o *networks* de relaciones, variables de agenda electoral y legislativa). En la parte final, se revisan algunas alternativas de política pública y se presentan conclusiones.

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en enero de 1994, ha tenido un fuerte impacto en el incremento de los flujos comerciales y financieros entre sus miembros. La integración de las economías de la región avanza a un ritmo constante y ya es posible hablar de una “comunidad norteamericana”, al menos en dichos términos. El TLCAN, si bien se adicionó con dos “acuerdos paralelos” (uno sobre medio ambiente y otro sobre aspectos laborales), se concibió como un arreglo limitado a temas de comercio e inversión. En buena medida para disminuir la oposición y facilitar su aprobación en el congreso estadounidense, se estableció una mínima estructura institucional para su administración, que incluye los paneles de resolución de controversias, el Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBANK), y las comisiones laboral y del medio ambiente. A diferencia del proyecto de la Unión Europea, el acuerdo comercial norteamericano no pretendía servir de marco o referencia para un proceso de integración más amplio o ambicioso. Dejaba fuera cuestiones importantes como migración y apertura del mercado laboral, posibilidades de una moneda común, y esquemas de coordinación política y de políticas públicas, incluyendo temas de política exterior y seguridad.

Más de una década después de la aprobación del TLCAN, la idea de una profundización de una comunidad norteamericana, salvo algunas notables y entusiastas excepciones, sigue sin extenderse entre la elite política de Washington. A pesar de su naturaleza distinta, con frecuencia se ha re-

currido al ejemplo de la experiencia de la Unión Europea, en donde “fondos de desarrollo” han permitido inversión en infraestructura y servicios en los países con menor ingreso, y han contribuido muy significativamente a mejorar la situación económica en España, Irlanda, Portugal y Grecia. En época más reciente, voces en la misma Unión Europea han propuesto un “pacto migratorio” con varios países africanos, que impulse su desarrollo económico y permita a su población disminuir la necesidad de migrar. Así, se ha argumentado que la creación de estos fondos en América del Norte, con aportaciones principalmente de Estados Unidos y Canadá, permitiría a México detonar su desarrollo y cerrar considerablemente la brecha de ingreso con sus socios comerciales regionales. Un mercado mexicano próspero demandaría más bienes y servicios estadounidenses y canadienses, reduciría la presión para la migración, y favorecería la estabilidad y gobernabilidad democráticas.²

Sin embargo, la creación de una “política de desarrollo regional” enfrenta importantes obstáculos políticos, sobre todo en Estados Unidos. Una buena parte de la opinión pública y sectores de la clase política (predominantemente en el Partido Republicano) muestran una fuerte resistencia a la idea de “estructuras supranacionales”, y a la asignación de fondos públicos para inversión a países que no parecen capaces de enfrentar y resolver sus propios problemas.³ Para

² Partidarios de este esquema son Robert A. Pastor, director del Centro para Estudios de América del Norte de American University, en Washington, D. C., y Steven Hill, director del programa de reforma política de *New America Foundation*. Véase Robert A. Pastor, “A Regional Development Policy for North America: Adapting the European Union Model”, en Edgard J. Chambers y Peter H. Smith, *NAFTA in the New Millenium*, La Jolla, CA., Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD-The University of Alberta Press, 2002, pp. 397-424; y Steven Hill, “Time for a Tex-Mex Marshall Plan”, en *The Washington Post*, abril 23, 2006.

³ Pew Research Center for the People & the Press, Council on Foreign Relations, *America’s Place in the World 2005; Opinion Leaders*

poder hacer “políticamente vendible” la creación de fondos de desarrollo en la región, tendría que haber cambios perceptibles en la escena mexicana en el sentido de “poner la casa en orden”, lo que implica una serie de reformas estructurales a su aparato productivo (sobre todo al sector energético, de particular interés para los norteamericanos) y mejoras en el clima de seguridad, tanto jurídica (incluyendo control de la corrupción), como personal (en especial la violencia asociada con el narcotráfico). En México podría surgir oposición derivada de preocupaciones relacionadas con la protección de la soberanía, pero la evidencia sobre el potencial impacto positivo de los fondos, sobre todo en las regiones mexicanas de mayor pobreza, así como la transparencia en su manejo, serían argumentos muy contundentes a su favor.

Si bien la “profundización” de la integración en América del Norte a través de transferencias de recursos vía fondos de desarrollo se ve difícil, al menos en el corto plazo, la preocupación de Estados Unidos en torno al tema de seguridad a partir de los ataques terroristas a Nueva York y Washington en septiembre de 2001, apunta a una mayor coordinación en otras áreas. Paradójicamente, la preocupación de proteger su territorio contra la nueva amenaza que representa el terrorismo (*Homeland Security*), hace necesaria la configuración de un perímetro de seguridad más allá de sus fronteras territoriales. La región de América del Norte se convierte en el ámbito de seguridad inmediato.

EL ÁREA DE SEGURIDAD

La preocupación estadounidense sobre seguridad respecto a México durante la mayor parte del siglo xx, estuvo dominada por su perspectiva geopolítica. Se requería un vecino estable

Turn Cautious, Public Looks Homeward, Washington, D. C., Pew Research Center-CFR, 2005, cap. I.

en la frontera sur, alejado de la posibilidad de pasar al bando socialista durante la Guerra Fría. Esto volvía tolerable, y aun aceptable, un régimen mexicano autoritario que pudo desarrollar una política exterior con un considerable grado de activismo y autonomía, y cuyo ejército estaba orientado a labores de seguridad interna. El tema después se amplió hasta incluir los riesgos de una posible inmigración sin control como consecuencia de inestabilidad política o una grave crisis económica, y la actividad del narcotráfico para surtir el mercado norteamericano. El gobierno mexicano siempre ha guardado distancia en términos de relaciones militares y de seguridad con su vecino del norte, procurando precisamente autonomía, aunque desde mediados de la década de 1970 cedió a presiones estadounidenses para involucrar a sus fuerzas armadas en el combate al narcotráfico.

También en términos geopolíticos, Canadá era la frontera (a través del Ártico) con la Unión Soviética y sus misiles intercontinentales, y resultaba imprescindible incorporarla al esquema de seguridad continental estadounidense. Así, los canadienses se incorporaron al Comando de Defensa Aero-espacial de América del Norte (NORAD, *North American Aerospace Defense Command*), que junto con su pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) configuró su alianza estratégico-militar con Estados Unidos. Sin embargo, Canadá ha logrado conservar un importante margen de maniobra en el ámbito internacional, sustentado en sus recursos económicos, la participación activa en instituciones multilaterales y el desarrollo de vínculos diplomáticos con terceros países, en particular miembros de la comunidad británica de naciones.

Como resultado de los ataques terroristas de 2001, la atención estadounidense se centró en la protección y el mayor control de sus fronteras, con México y con Canadá. El gobierno norteamericano realizó una ambiciosa reorganización administrativa, creó el Departamento de Seguridad Interna

(DHS, *Department of Homeland Security*), que agrupó a las áreas de migración y seguridad fronteriza, aduanas y guardia costera, y se encargaría de coordinar a las dependencias federales (solamente mandos civiles) en todo lo referente a seguridad nacional. Poco tiempo después de su creación, el DHS entró en contacto con su contraparte en México, el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación, para explorar medidas para proteger la infraestructura a lo largo de la frontera. En enero de 2003 se formaron seis grupos de trabajo que realizaron un inventario de infraestructura vital y la valoraron en términos de riesgo ante ataques terroristas. En abril del mismo año, el secretario de Estado, Colin Powell, y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, firmaron el plan “Sociedad Fronteriza México-Estados Unidos” (*U.S.-Mexico Border Partnership*), el cual se manejó de manera “discreta” para evitar complicaciones políticas.⁴ Por el lado de México, preocupaciones con el respeto a la soberanía y de convertirse en “escudo” de la seguridad estadounidense hacían proceder con cautela. Los norteamericanos expresan reservas a compartir información, pensando en una posible fuga debido a la corrupción en agencias gubernamentales y de policías mexicanas.

Esta primera aproximación en seguridad binacional expuso la vulnerabilidad de la frontera, sin mecanismos de planeación conjunta. Ataques terroristas a instalaciones petroleras o de gas natural, ductos o suministros de agua del lado mexicano tendrían efectos importantes del lado norteamericano. Pero la preocupación estadounidense se extendía más allá de la zona, en especial a los campos mexicanos de producción petrolera en el Golfo de México y los puntos de embarque hacia su país, de donde proviene cerca del 15%

⁴ Joe Pappalardo, “U.S.-Mexico Rapport Transformed by Terrorist Threat”, en *National Defense*, vol. 89, núm. 609, agosto, 2004, pp. 64-66.

de sus importaciones. El DHS está interesado en abarcar estos posibles blancos terroristas, pero la contraparte mexicana solamente ha aceptado incluir a la región fronteriza.⁵ De cualquier manera, el gobierno mexicano ha llevado a cabo diversas acciones para fortalecer su esquema de seguridad. En enero de 2005 se emitió una ley de seguridad nacional, que la define como interés y enumera las amenazas a la misma, y establece un Consejo de Seguridad Nacional.⁶ Se ha participado en foros multilaterales contra el terrorismo, se han implementado mecanismos para combatir el lavado de dinero, y se han negociado acuerdos de seguridad fronteriza con Guatemala y Belice.

Con el objetivo de proporcionar un marco para ampliar las posibles áreas de cooperación bilateral y regional, vinculando el tema del desarrollo económico pero sin tocar al TLCAN, y conservando la centralidad de la seguridad, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaron en marzo de 2005 el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN). El acuerdo contempla una serie de programas para lograr “fronteras cerradas al terrorismo, pero abiertas al comercio”. Se enfoca a “coordinar los esfuerzos de seguridad común”, y abarca temas como un plan para enfrentar una pandemia de gripe aviar, proteger el medio ambiente, cooperación en regulación de materiales químicos, colaboración para el desarrollo de fuentes de energía, y la creación de “fronteras inteligentes”, que mediante el uso de estándares comunes de documentos, procedimientos y tecnología permitan hacer más eficientes y expeditos los cruces fronterizos. En la “agenda de seguridad”, se habla de una estrategia común para facilitar el movimiento “legítimo” de bienes y personas, prevenir amenazas a la salud pública y los sistemas agrícolas de la región, combatir las “amenazas

⁵ *Ibid.*, p. 65.

⁶ Presidencia de la República, “Ley de Seguridad Nacional”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

transnacionales” como terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, y contrabando. Prevé también mayor colaboración en la generación e intercambio de información, y en la protección a infraestructura vital (no necesariamente fronteriza).⁷

Atendiendo a preocupaciones políticas, el ASPAN, al igual que el TLCAN, no implica la creación de instancias burocráticas supranacionales. Pero a diferencia del segundo, se define como un “entendimiento” para facilitar la coordinación entre dependencias (tanto al interior de los países miembros como entre ellos), y no como un tratado o convenio internacional. Aun con sus reservas y generalidades, el ASPAN constituye una primera aproximación a la formalización de un sistema de seguridad regional en América del Norte.

LA ATENCIÓN A LAS FRONTERAS

En el ámbito de la seguridad, una preocupación central estadounidense es el resguardo y protección de sus fronteras con México y con Canadá. Los ataques terroristas de septiembre de 2001 dejaron una inquietante sensación de vulnerabilidad, la que pronto se relacionó con la porosidad fronteriza. El control limítrofe ha sido desde los orígenes del Estado moderno una función primordial, y continúa siéndolo aún en la era de la globalización. De acuerdo con Peter Andreas, en vez de erosionarse y desaparecer, las fronteras han modificado su énfasis: son ahora filtros para evitar el acceso a “actores clandestinos transnacionales”.⁸ Estos actores operan a través de las fronteras, violando y evadiendo la ley, y abarcan al terrorismo de inspiración política o religiosa, el

⁷ Gobierno de Estados Unidos, *Security and Prosperity Partnership of North America*, Washington, D. C., Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 2005.

⁸ Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century”, en *International Security*, vol. 28, núm. 2, otoño, 2003, pp. 78-111.

contrabando de bienes, personas y narcóticos, y aquellos que emigran en busca de refugio o empleo. En la actualidad han mejorado su organización, métodos y movilidad, provocando la respuesta del Estado que incrementa recursos y tecnología para la vigilancia, establece más requisitos y visas, y busca mayor cooperación con los países de origen o tránsito de dichos actores, procurando un rastreo previo al “punto de entrada”, en lo que se ha denominado “engrosar” o “amortiguar” las fronteras. Este fenómeno se está presentando sobre todo en Estados Unidos y en la Unión Europea, ocupando un lugar prominente en el discurso político, con un importante atractivo simbólico.⁹ Así, en la actualidad las estrategias fronterizas buscan conciliar las fuerzas de la integración económica y la globalización, con las presiones políticas para crear barreras que controlen los flujos no deseados.

La frontera con México es el principal punto de entrada de contrabando de narcóticos y migrantes a Estados Unidos, e incluso antes de los ataques terroristas de septiembre de 2001 se venía reforzando considerablemente su vigilancia. La concentración de agentes de migración y operativos en las zonas urbanas fronterizas desvió el tráfico de estos flujos hacia zonas poco pobladas y desérticas, que representan un mayor peligro para lograr el cruce (se registran cientos de muertes cada año). El presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos se triplicó entre 1995 y 2001 (después sería absorbido por el DHS), y el del Departamento de Justicia (que enfrenta al narcotráfico) se duplicó entre 1991 y 2002.¹⁰ Se involucró a los militares (guardia civil) en estas tareas, aunque solamente con un papel disuasivo y de vigía, sin autoridad para realizar detenciones. Desde mediados de la década de 1990 se habla-

⁹ *Ibid.*, pp. 100-107; Jean-Yves Haine, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy”, en *Current History*, vol. 103, núm. 671, marzo, 2004, pp. 107-112.

¹⁰ Peter Andreas, “Redrawing the Line...”, *op. cit.*, p. 88.

ba de instalar sofisticados dispositivos de tecnología en la frontera (“muro virtual” y registros de alta seguridad), pero todo el proceso se aceleró como resultado de los atentados terroristas de 2001.

La respuesta inmediata de Estados Unidos a los ataques terroristas fue reforzar las inspecciones en las fronteras. En el entorno político predominó el discurso sobre seguridad y se empezó a utilizar el concepto de “*Homeland Security*”, con una implicación de prioridad a la defensa territorial. La inmigración, sobre todo la indocumentada, se asoció con terroristas, en especial de países árabes o musulmanes. Se llevó a cabo una importante reorganización de agencias federales, con la creación del ya mencionado Departamento de Seguridad Interna (DHS), dotado de extensos recursos financieros y humanos. El ámbito de atención también se modificó. Hasta antes de los atentados, la extensa frontera con Canadá era de las menos resguardadas del mundo. El hecho de que los terroristas que perpetraron los ataques ingresaran (legalmente) por la frontera canadiense, dio argumentos para denunciar a la benevolente legislación de ese país en materia de inmigración y refugiados como una amenaza latente. Como resultado, se triplicó el número de agentes, se involucró a la guardia civil, y se establecieron dispositivos tecnológicos para monitoreo de los cruces no autorizados.¹¹

La acrecentada preocupación estadounidense sobre seguridad introduce una nueva variable en la relación con sus dos vecinos continentales. Por un lado, los flujos comerciales se ven afectados, pues revisiones más minuciosas significan costosos retrasos y cuellos de botella. México y Canadá son más sensibles y vulnerables a estas afectaciones, pues proporciones mucho más grandes de su comercio se realizan con Estados Unidos, de lo que para este último significan

¹¹ *Ibid.*, pp. 92-93.

dichas transacciones. Canadienses y mexicanos se ven en la necesidad de mostrarse en disposición y pendientes de las preocupaciones en materia de seguridad de su poderoso vecino, si con ello se salvaguarda la fluidez del tráfico comercial y lo cordial de la relación. Ambos países tomaron prontas medidas para mostrar su atención a las inquietudes estadounidenses, si bien hubo un desasosiego inicial con el gobierno mexicano, cuando, al parecer por diferencias al interior de su gabinete (con motivaciones tanto ideológicas como personales), el presidente Vicente Fox evitó manifestar un apoyo “incondicional” al pueblo y al gobierno de Estados Unidos inmediatamente después de los ataques terroristas.¹²

Canadá declaró estado de alerta en su frontera, aumentó la vigilancia en puertos marítimos y aeropuertos, y ha incrementado significativamente los recursos financieros y humanos destinados a la seguridad fronteriza. Ha enduquecido su política de inmigración y refugiados, e impuesto requisitos de visado a países “potencialmente riesgosos”. Por el lado mexicano, el gobierno también ha reforzado sus medidas de control migratorio (particularmente en la frontera sur) y establecido la necesidad de visa para los países del Oriente Medio y varios países de América Latina.¹³ Se amplió la colaboración en materia de intercambio de información e inteligencia sobre actividades y cuentas bancarias de posibles terroristas. Tropas mexicanas han participado en tareas de seguridad en la frontera, respondiendo en una ocasión a una queja específica del embajador estadounidense, Tony Garza, sobre la violencia asociada al narcotráfico en la zona,¹⁴ y como parte de una estrategia general de combate

¹² Joaquín Ibarz, “Cuestionan al ‘mejor amigo’ de EU”, en *Reforma* (septiembre 27, 2001).

¹³ Érika Hernández, “Cuestionan visa mexicana”, en *Reforma* (febrero 16, 2007).

¹⁴ James McKinley Jr., “U.S. and Mexico Trade Complaints Over Border Security Issues”, en *The New York Times* (enero 27, 2006).

al crimen organizado por parte del nuevo gobierno en México, a cargo del presidente Felipe Calderón, que incluye un aumento considerable de extradiciones de narcotraficantes requeridos por la justicia norteamericana.¹⁵

Ante el gran volumen del tráfico de personas y mercancías en las fronteras de Estados Unidos con México y Canadá, es tarea complicada buscar un equilibrio entre restricciones al tránsito ilegal que aumenten la seguridad, y permitir e impulsar el intercambio comercial lícito. El mecanismo de “fronteras inteligentes” (en referencia a su componente tecnológico y de eficiencia en tiempos y trámites), concebido con anterioridad al nuevo énfasis en seguridad, se ha convertido en el medio para cumplir dicho objetivo. En diciembre de 2001, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá firmaron un acuerdo sobre fronteras inteligentes, y en marzo de 2002 se suscribió la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos y un Plan de Acción de 22 puntos, entre los que se prevé la planeación y financiamiento conjunto para desarrollar infraestructura física y tecnológica en la zona, facilitar el movimiento de ciudadanos de los países del TLCAN, consulta en políticas de visado, crear y compartir un registro de extranjeros que entran y salen de ambos países, y entrenamiento estadounidense a agentes y policías fronterizos del lado mexicano.

Se presta igualmente atención a la mejora y eficiencia de los servicios aduanales, con programas como la “precertificación” de mercancías y la creación de “zonas seguras” o “corredores comerciales”, que prácticamente permite el paso libre en la frontera.¹⁶

¹⁵ Rolando Herrera, “Logran cifra récord en extradiciones”, en *Reforma* (enero 1, 2008).

¹⁶ Guillermo Ernesto Emmerich, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 29, enero-junio, 2003; Mario López, “Blindan comercio en frontera norte”, en *Reforma* (agosto 15, 2006).

El Acta de Reforma a Visas de Entrada y Fortalecimiento de Seguridad Fronteriza (*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*), aprobada por el congreso de Estados Unidos en mayo de 2002, obliga al establecimiento de dispositivos electrónicos (fotografía, escaneo de visas e iris ocular, huellas digitales) para toda persona que ingrese al país. Expande también los canales de acceso para viajeros frecuentes de “bajo riesgo”, quienes a cambio de una investigación y certificación previa pueden utilizar líneas de cruce rápido en la frontera (Programa SENTRI, *Secure Electronic Network for Traveler’s Rapid Inspection System* con México, y NEXUS con Canadá). El Acta Patriótica de Estados Unidos de 2001 (*U.S.A. Patriot Act*), que expandió los poderes del gobierno federal para vigilar y detener a individuos no ciudadanos, contempla la creación de una base de datos de “viajeros confiables”, que permitirá el uso de tarjetas electrónicas de cruce.¹⁷ Estas medidas procuran evitar que revisiones más estrictas estrangulen el tráfico fronterizo, volviéndolo más ordenado y eficiente.

LA POSICIÓN MEXICANA

Para México, además del flujo comercial, un asunto de importancia central es la migración. Se busca lograr un acuerdo que evite deportaciones masivas que pudieran poner presión a la economía, y permita a mexicanos en busca de empleo tener acceso legalmente al mercado laboral norteamericano. El tema de un acuerdo migratorio se encontraba de manera prominente en la agenda bilateral, justo antes de los ataques terroristas de septiembre de 2001. La buena relación personal entre los recién electos presidentes George W. Bush y Vicente Fox, parecía encaminar a buen término la iniciativa. El gobierno mexicano esbozó una ambiciosa

¹⁷ Peter Andreas, “Redrawing the Line...”, *op. cit.*, pp. 92-93.

propuesta que incluía más permisos legales, un programa de trabajadores temporales, y amnistía a trabajadores indocumentados, lo que el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, denominó “la enchilada completa”. Por el lado estadounidense, grupos empresariales que aprecian la mano de obra inmigrante, políticos en busca de nuevos votantes beneficiarios de la amnistía, y sindicatos con intención de aumentar sus afiliados proporcionaban una buena coalición favorable. Tras los atentados, sin embargo, las prioridades estadounidenses cambiaron. La reticencia de Fox a secundar a su ministro Castañeda, quien declaró que Estados Unidos podría responder a los ataques “como considerara pertinente”, y las posteriores diferencias entre México y Estados Unidos en torno a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU para autorizar el uso de la fuerza contra Irak, enfriaron la relación. Las conversaciones entre los gobiernos se suspendieron, para luego reanudarse orientadas a lograr mayor control en la frontera, y de las cuales derivarían los acuerdos de cooperación y seguridad fronteriza de marzo de 2002 y enero de 2003.

Los atentados terroristas no solamente cambiaron las prioridades, sino también la perspectiva sobre la migración. Aun cuando los inmigrantes en sí mismos no constituyan una amenaza, las rutas y las redes de traficantes pueden ser utilizadas por terroristas. La gran cantidad de inmigrantes “ilegales” en territorio norteamericano, crea un mercado de documentos apócrifos que también representa un riesgo. El hecho de que el territorio mexicano se pueda utilizar como plataforma para penetrar sin detección a Estados Unidos, vuelve a las fronteras y políticas migratorias del primero centrales para la seguridad del segundo. Desde la perspectiva norteamericana, se requiere que el gobierno mexicano logre un mayor control de la frontera con Guatemala y en general de todos los ingresos al país por cualquier medio de transporte. Para los estadounidenses, este es solamente un

componente de un amplio y complejo esquema, que incluye no solamente la vigilancia de la frontera con Canadá, las costas y el transporte aéreo, sino el reorganizar y hacer más eficientes los procesos y una enorme burocracia encargada de la política de seguridad, y que incluye el asunto migratorio. La capacidad institucional del DHS se tendrá que desarrollar gradualmente, y lo más factible es que los acuerdos con México y las medidas para una solución de largo alcance en el tema migratorio, se vayan dando de acuerdo a como se vaya desarrollando dicha capacidad. La discusión política tanto en el Congreso como en el seno de la sociedad estadounidense, tendrá que tener muy en cuenta estas limitaciones reales al alcance de la política de seguridad en general, y migratoria en particular.¹⁸

Ante la imposibilidad política e institucional de acuerdos más generales, y la importancia de los temas de migración y control fronterizo, el camino que se ha seguido es llegar a “entendimientos” o “acuerdos de colaboración”, que tratan de evitar una excesiva atención y controversia política, atacando problemas puntuales, y que constituyen pasos graduales para avanzar en la materia. Las medidas de seguridad en la frontera en un inicio restaron la fluidez del tráfico legal comercial y de personas, pero las iniciativas para volverlas “inteligentes” pueden de hecho hacerlas más rápidas y eficientes. Del lado mexicano esto implica un esfuerzo de inversión en tecnología, y de transformación y profesionalización de los cuerpos de fuerza pública, incluyendo agentes aduanales, migratorios, de policía federal y local. Las extorsiones y los abusos de autoridades mexicanas en contra de migrantes mexicanos y extranjeros (en particular centroamericanos en tránsito) lamentablemente han sido una constante.

¹⁸ Robert S. Leiken, “End o an Affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican Relationship”, en *The National Interest*, núm. 70, invierno, 2002/2003.

El gobierno mexicano tradicionalmente se había negado a tomar medidas para disminuir o controlar la migración, argumentando la libertad de tránsito garantizada en la Constitución. Sin embargo, esta posición empezó a cambiar, y en febrero de 2006 el congreso mexicano emitió el documento “México y el fenómeno de la migración”, que establece que el país tiene una “responsabilidad compartida” en el problema. Se señala el compromiso de aplicar las leyes migratorias, combatir al contrabando de personas y mejorar la seguridad en las fronteras. Reconoce públicamente que muchos mexicanos se han visto obligados a partir al exterior, ante la ausencia de oportunidades para su bienestar económico y social en su propio país.¹⁹ Una encuesta publicada a finales de 2006, auspiciada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), encontró que un 37% de los mexicanos aceptan el patrullaje y control de la frontera norte, mientras que un 51% estaría dispuesto a que agentes estadounidenses ayudaran al país a combatir el terrorismo.²⁰

Para los estadounidenses, esto refleja un cambio de actitud que sienta las bases para una mayor cooperación, ayuda a identificar la raíz del problema migratorio (la disparidad de ingreso), permite iniciativas para canalizar fondos para apoyar a los mexicanos a mejorar la seguridad fronteriza (nuevas tecnologías, profesionalización y equipamiento de agentes, aplicación de justicia),²¹ y eventualmente, podría mejorar la disposición en Washington para fondos de inversión de infraestructura y desarrollo económico en suelo mexicano.

¹⁹ Marcela Sánchez, “Mexico Takes on Border Control Burden”, en *The Washington Post* (abril 7, 2006).

²⁰ Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Comexi, *México y el mundo 2006; opinión pública y política exterior de México*, México, CIDE, Comexi, 2006, cap. 6.

²¹ Marcela Sánchez, “Mexico Takes on Border...”, *op. cit.*

Por otro lado, el gobierno mexicano ha insistido en una mayor colaboración estadounidense para frenar el contrabando de armas procedente de Estados Unidos, que provee de temibles arsenales al crimen organizado (armas cortas y largas de todo calibre, granadas de fragmentación, lanzacohetes, lanzagranadas), superando la capacidad de fuego de las fuerzas policiales en México. Desde la perspectiva mexicana, se requiere mayor atención a la aplicación de la legislación norteamericana sobre exportación de armas, y a la venta a través de terceros o en mercados secundarios a lo largo de la frontera, que ingresan a través del tráfico “hormiga”.²² El contrabando de precursores y componentes químicos utilizados en la elaboración de las llamadas drogas sintéticas, así como más dureza contra el lavado del dinero en territorio estadounidense, han sido puntos importantes señalados por las autoridades en México.

EL DEBATE ESTADOUNIDENSE SOBRE MIGRACIÓN

La sociedad y los legisladores estadounidenses siguen en la discusión, sin encontrar una salida al debate sobre la migración. Se reconocen sus aportaciones (económicas, sociales, intelectuales), pero al duro cuestionamiento sobre su quebranto de la ley y su goce de beneficios indebidos se agrega ahora la potencial amenaza a la seguridad del país. El activismo político de los hispanos (muchos de ellos indocumentados), mostrado con las concurridas marchas de protesta entre marzo y mayo de 2006 en varias ciudades norteamericanas, por las medidas restrictivas contenidas en algunas propuestas de ley, no se tradujo en logros concretos. Algunos grupos y políticos antiinmigrantes las utilizaron como evidencia de que la situación estaba fuera de control, los esfuerzos por

²² Érika Hernández, “Busca SRE rastreo bilateral de armas”, en *Reforma* (enero 9, 2008).

canalizar las movilizaciones hacia el empadronamiento de hispanos para las elecciones de noviembre del mismo año fracasaron, y el tema migratorio no fue determinante en la decisión del voto hispano (lo que implicó ausencia de “voto de castigo” significativo en contra de legisladores y políticos antiinmigrantes).²³

Sin embargo, los esfuerzos para el control fronterizo y de la migración avanzan paulatinamente. Ante la falta repetida de acuerdos en el congreso para lograr una reforma migratoria federal completa (que incluya no solamente cuestiones de seguridad y control en la frontera, sino mecanismos de legalización para migrantes indocumentados), han sido los estados, condados y ciudades los que han establecido medidas restrictivas y punitivas. Legislaciones locales sancionan a empleadores que contraten a trabajadores indocumentados, prohíben a las agencias gubernamentales proveer servicios públicos (incluyendo salud y educación) sin antes verificar la situación migratoria, se penaliza a quienes arrienden inmuebles que no realicen dicha verificación, y permiten a oficiales de policía local detener a migrantes sin permiso de residencia.²⁴ El presidente Bush autorizó el despliegue temporal de 6 000 miembros de la guardia nacional a lo largo de las fronteras con México y Canadá, en tanto se contrata y capacita un igual número de agentes migratorios para ocupar su lugar. Se aumentó el presupuesto a fiscales federales dedicados a atender asuntos de migración, y se prosiguió la instalación de tecnologías de punta como sensores de calor y cámaras infrarrojas para evitar cruces ilegales.

Durante 2006 y 2007, el gobierno federal estadounidense emprendió una serie de redadas en centros de trabajo y programas de deportación sin precedentes, centrado en

²³ Pew Hispanic Center, *Latinos and the 2006 Mid-term Election* (noviembre 27, 2006).

²⁴ Miriam Jordan, “States and Towns Attempt to Draw the Line on Illegal Immigration”, en *The Wall Street Journal* (julio 12, 2006).

individuos que han ignorado órdenes judiciales de dejar el país y aquellos sujetos a proceso criminal, que han ocasionado profunda preocupación y angustia entre la comunidad migrante y lanzado un mensaje de resolución por parte de la autoridad.²⁵ Esta situación ha incluso ameritado llamados del presidente Felipe Calderón a evitar el hostigamiento y persecución de migrantes de origen mexicano, y a instrucciones de fortalecer la protección y apoyo consular.²⁶ En octubre de 2006, en lo que se denunció como una abierta medida electoral de cara a las elecciones legislativas de noviembre, Bush firmó una ley aprobada por el congreso que autorizaba la construcción de un muro de barreras dobles a lo largo de 1 120 kilómetros de la frontera con México, abarcando sobre todo zonas urbanas.²⁷ A esto se agrega la creación de un “muro virtual”, con dispositivos tecnológicos avanzados. La primera etapa se ha instalado en la frontera de Arizona con México, sin embargo, problemas técnicos retrasarán su ampliación por lo menos por tres años, ocasionando serios cuestionamientos a su viabilidad.²⁸

La construcción del muro en la frontera con México ocasionó protestas dentro y fuera de Estados Unidos. El gobierno mexicano procuró y logró una resolución de la Cumbre Iberoamericana rechazando la medida, y la OEA expresó su “profunda preocupación” por la misma. La iglesia católica y organizaciones de defensa de derechos civiles estadounidenses criticaron que ocasionará más muertes, al

²⁵ José Díaz Briceño, “Duplica EU detenciones de inmigrantes ilegales”, en *Reforma* (diciembre 5, 2007).

²⁶ Mayolo López, “Pide Calderón a EU respetar a paisanos”, en *Reforma* (noviembre 15, 2007); “Ante congresistas, Calderón condena asedio migratorio”, en *Milenio Diario* (noviembre 30, 2007).

²⁷ José Díaz Briceño, “Apuesta Bush al muro para salvar la elección”, en *Reforma* (octubre 27, 2006).

²⁸ Spencer S. Hsu, “‘Virtual Fence’ Along Border to Be Delayed”, en *The Washington Post* (febrero 28, 2008).

desviar a los migrantes a rutas todavía más peligrosas, así como considerables daños ambientales. Por otro lado, políticos conservadores han señalado la creación de barreras tanto físicas como virtuales, en combinación con vigilancia apoyada por alta tecnología y suficientes agentes desplegados en intervalos regulares, como la única manera factible de aumentar considerablemente la efectividad del control fronterizo. Desde su punto de vista, una vez logrado esto se podría pensar en programas de trabajadores temporales y un proceso de legalización “radical” de los migrantes indocumentados que ya se encuentran en Estados Unidos (con una serie de estrictos requisitos para aspirar a la ciudadanía), sin que dicha legalización (muchos procuran evitar el término amnistía) se constituya en un incentivo para una nueva oleada de migración.²⁹ Por otro lado, académicos y funcionarios estadounidenses reconocen que el servicio de inmigración y el DHS sencillamente no tienen la capacidad en la actualidad para llevar a cabo un programa de legalización de la magnitud que se requiere, y que habría dificultad para dar seguimiento a un programa de trabajadores temporales. Es muy probable que en el congreso de Estados Unidos solamente se den las condiciones para una nueva legislación sobre migración, una vez que estas agencias gubernamentales hayan fortalecido sus capacidades y alcance, y en la frontera con México se tenga un ingreso selectivo, ordenado y legal de personas.³⁰

SEGURIDAD E INTEGRACIÓN

Si bien la preocupación central actual estadounidense en seguridad es en torno a la migración, desde que se firmó el TLCAN ya estaba presente la idea de un esquema más am-

²⁹ Véase Charles Krauthammer, “First a Wall, Then Amnesty”, en *The Washington Post* (abril 7, 2006).

³⁰ Robert S. Leiken, “End o an Affair?...”, *op. cit.*

plio de integración en materia de seguridad en América del Norte.³¹ Canadá tiene firmados varios acuerdos de seguridad tanto bilateral como colectiva con Estados Unidos, que implican una coordinación estratégica y operativa en lo militar. Los canadienses, sin embargo, procuran conservar la independencia en su política exterior y de defensa general. En el caso de México, los acuerdos en áreas de seguridad se han limitado al intercambio de información sobre narcotráfico y aplicación de la ley, sin una colaboración militar más allá de capacitación y entrenamiento de un limitado número de oficiales castrenses. Los estadounidenses han insistido desde la década de 1970 en la utilización del ejército mexicano en el combate al narcotráfico, pero han sido sumamente cuidadosos ante sensibilidades históricas y nacionalistas del gobierno de México y sus fuerzas armadas.

Sin embargo, el argumento de que la integración económica requiere una mayor protección a los canales de intercambio y las instalaciones estratégicas en ambos países ganó prominencia a raíz de los ataques terroristas a territorio estadounidense de septiembre de 2001. A principios de 2007, el grupo terrorista Al Qaeda lanzó amenazas en contra de los países abastecedores de petróleo a Estados Unidos, incluido México. El gobierno mexicano implementó un operativo de protección a áreas como la central nucleoelectrónica Laguna Verde, varias refinerías y la red de poliductos en el país.³² En julio y septiembre del mismo año, se perpetraron dos ataques a dicho sistema de ductos en el centro del país, ocasionando daños y retrasos en el suministro, con graves pérdidas económicas. Aun cuando fueron realizados por un grupo armado interno, el Ejército Popular Revolucionario (EPR), los incidentes mostraron las carencias y debilidades de

³¹ Michael Dziedzic, "NAFTA and North American Security", en *Strategic Forum*, núm. 18 (enero, 1995).

³² "Refuerzan seguridad en áreas estratégicas", en *Reforma* (febrero 16, 2007).

los mecanismos de inteligencia internos y la vulnerabilidad de estructuras vitales.³³

Algunos autores han señalado la dificultad para la coordinación de la política exterior y de defensa incluso en la Unión Europea, con un alto nivel de integración económica. En el caso de América del Norte, las diferencias económicas y sociales, así como de tradición histórica y de doctrina de seguridad, hacen más complicado el ejercicio, y un proceso de integración muy probablemente "...sería a favor de la asimilación a las doctrinas y posturas estratégicas de Estados Unidos".³⁴ México sigue enfocado a su seguridad interna, orientado a la defensa del concepto tradicional de soberanía, rechazando la participación de sus tropas fuera de su territorio. Se observa, sin embargo, que si bien la doctrina de seguridad en México y Canadá no se ha transformado después del fin de la guerra fría, se ha adaptado a los cambios en la relación de cooperación con Estados Unidos. La preocupación con las fronteras ha sido asimilada en región. Si bien no se tiene la misma percepción de amenazas y no hay una convergencia en doctrinas, hay un ajuste incremental muy pragmático, en el que se está atento a las necesidades de la contraparte en el plano bilateral, es decir, Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

LA INICIATIVA MÉRIDA

A fines de septiembre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron un programa de cooperación contra el crimen organizado, que provisionalmente se deno-

³³ Claudia Guerrero, "Falla CISEN en agenda de riesgos", en *Reforma* (noviembre 21, 2007); Ernesto Núñez, "Las debilidades del CISEN", en *Enfoque*, núm. 704 (septiembre 23, 2007).

³⁴ Raúl Benítez Manaut, "América del Norte: ¿seguridad regional en construcción?", en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad hemisférica: debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte, 4; México, CISAN-UNAM, 2005.

minó Plan México. Se trataba de la respuesta a la petición del presidente Calderón al presidente Bush, para un mayor y más claro compromiso estadounidense sobre la materia. Una incómoda remembranza del Plan Colombia (con muy considerable participación logística y operativa militar norteamericana, enfocada a enfrentar una alianza de grupos paramilitares y guerrilleros con organizaciones criminales), llevaron a cambiarle el nombre a Iniciativa Mérida (en cuyas proximidades se realizó la reunión de los mandatarios). En octubre se informó que se trataba de un programa de dos años, con posibilidad de ampliación, y que implicaba un gasto de entre mil y mil cuatrocientos millones de dólares, previa autorización del Congreso estadounidense.

En el Departamento de Estado se habló del compromiso mexicano de destinar siete mil millones de dólares al programa, información corroborada por el embajador mexicano en Washington, pero pronto desmentida por la Presidencia de la República. La oficina presidencial aclaró que dicha cifra muy probablemente se alcanzará “con o sin acuerdo, sin necesidad de partidas adicionales”, y si es que se cuenta con la autorización del Poder Legislativo.³⁵ La iniciativa causó también polémica debido a que legisladores norteamericanos pusieron el tema sobre la mesa ante sus contrapartes mexicanos sin que éstos tuvieran conocimiento de la misma, y la petición de los recursos se incluyó en una solicitud de incremento del presupuesto bélico por parte de la administración Bush ante el Congreso de su país (asociada a las intervenciones en Iraq y Afganistán), y por la posible participación de contratistas privados norteamericanos en labores de capacitación.³⁶

La Iniciativa Mérida contempla la adquisición de tecnología para el procesamiento de datos (tanto de asuntos

³⁵ Érika Hernández y Claudia Salazar, “Descarta SRE recursos extras”, en *Reforma* (octubre 24, 2007).

³⁶ Miguel Ángel Granados Chapa, “¿Iniciativa Mérida?, no: Iniciativa Washington”, en *Reforma* (octubre 28, 2007).

criminales como de migración), técnicas de investigación, equipos para la detección de armas, explosivos, drogas y contrabando, capacitación y entrenamiento especializado para su manejo, adquisición de lanchas de intercepción y de helicópteros y aviones para vigilancia y transporte. Aun cuando se ha especificado que no se contempla la participación de tropas norteamericanas, la transferencia de equipo militar implica la intervención del Departamento de Defensa de Estados Unidos, y al menos parte de los recursos provendrán de fondos de esta dependencia. Se mencionó también el “fortalecimiento de instituciones y procuración de justicia”, a través de la capacitación, dotación de equipos y asistencia técnica en temas como manejo carcelario, detección de lavado de dinero e incautación de bienes, protección de víctimas, y profesionalización policial. En su argumentación ante el Congreso, la administración Bush señala que el objetivo es promover la prosperidad, el desarrollo económico y la estabilidad, y reducir los incentivos para la migración.³⁷ De manera similar a lo que sucede con el APSAN, la iniciativa se presentó como un “compromiso político” entre gobiernos, no como un acuerdo internacional formal, y que por lo tanto no requiere aprobación o discusión legislativa en su contenido específico, salvo en lo referente a asignaciones presupuestales.

A través de la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano se compromete a incrementar los operativos contra el narcotráfico y el crimen organizado, y a rastrear y detectar el tráfico de dinero. El gobierno estadounidense adquiere el compromiso de aumentar las medidas contra el consumo de droga en su territorio, frenar el flujo de efectivo del narcotráfico, y combatir el tráfico de armas y precursores químicos, y ambos gobiernos buscarán mayor intercambio

³⁷ Departamento de Estado, *Merida Initiative Budget Justification Reference Document Source*, Washington, D. C., Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 2007.

de información e inteligencia sobre la actividad criminal. Legisladores norteamericanos y organizaciones de derechos humanos han sugerido canalizar más recursos hacia fortalecer cuestiones como la transparencia y la capacitación en protección de derechos humanos, en vez de la adquisición de costoso equipo policial o militar.³⁸ Al modificar su posición y solicitar más apoyo y recursos, el gobierno mexicano estará más expuesto a posibles ejercicios de condicionamiento y supervisión. Los “candados” de derechos humanos que fueron incluidos inicialmente por el Senado estadounidense en la iniciativa (entre ellos llevar al ámbito civil a militares acusados de violar derechos humanos, y dar mayor autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los cuales implicaban reformas constitucionales) eran una situación previsible, y lo que faltó en ese momento fue una adecuada y eficiente labor de cabildeo y entendimiento por parte del gobierno de México y de la Casa Blanca. Por otro lado, las prioridades del nuevo gobierno estadounidense a partir de 2009, así como la atención al combate al narcotráfico y la migración en la agenda del Congreso del mismo país, serán críticos para el avance en la instrumentación del programa.

Al referirse a las reformas institucionales asociadas a la Iniciativa Mérida, el ex embajador estadounidense en México y subsecretario de Estado, John D. Negroponte, insiste en una “integración horizontal” que incluya a los cuerpos de inteligencia, de seguridad y de procuración de justicia de ambos países.³⁹ En el plano exclusivamente militar, la creación en octubre de 2002 del Comando Norte

³⁸ José Díaz Briseño, “Exigen incluir en plan protección a derechos”, en *Reforma* (noviembre 16, 2007); “Piden retirar naves del Plan Mérida”, en *Reforma* (diciembre 9, 2007).

³⁹ Miguel Treviño, “Conviene a EU apoyo antinarco; confía ex embajador que congresistas asuman un ‘enfoque pragmático’ y avalen Iniciativa Mérida”, en *Reforma* (octubre 30, 2007).

(NORTHCOM), que concentra el mando de las fuerzas armadas de Estados Unidos en la región y la considera como un solo campo operativo, abrió la disyuntiva de una posible mayor integración en el área. En Canadá hubo oposición de sectores nacionalistas, pero el ejército valoró positivamente la estipulación de reglas y procedimientos claros de cooperación, frente a una pérdida relativamente menor de control. El riesgo de una mala comunicación o interpretación en caso de una crisis se ve como más peligroso que una ampliación de la coordinación.⁴⁰

Por el lado mexicano, la idea de una participación en NORTHCOM es sumamente complicada, a la que se presentaría resistencia tanto en el ámbito político como militar. Sin embargo, la Iniciativa Mérida es vista por los norteamericanos como una oportunidad para incrementar la cooperación antiterrorista y aumentar el entendimiento entre las fuerzas armadas de ambos países.⁴¹ Autoridades de defensa estadounidenses visualizan la incorporación de México al NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) y una eventual cooperación y coordinación estrecha con las operaciones del Comando Norte.⁴² Si es que se transita por este camino, se requeriría una profunda reformulación de la política de seguridad y defensa en México. Por otro lado, obligaría, con un muy amplio programa de asistencia estadounidense, a una dramática actualización y mejora de los recursos y capacidades estratégicas y operativas de las fuerzas armadas mexicanas.

⁴⁰ Pierre Martin, “Entendiéndose con el Tío Sam: cómo manejar la agenda bilateral de seguridad entre Canadá y Estados Unidos después del 11 de septiembre”, en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 2, abril-junio 2004, pp. 272-273.

⁴¹ José Díaz Briseño, “Busca EU apoyo contra terroristas”, en *Reforma* (diciembre 7, 2007).

⁴² Joe Pappalardo, “U.S.-Mexico Rapport...”, *op. cit.*

ALTERNATIVAS Y CONCLUSIONES

La primera alternativa de política pública es no hacer cambios a los esquemas de seguridad, que aborden el problema desde una perspectiva binacional. Esto sería poco viable, debido a la mayor integración económica y al acrecentado interés estadounidense en el tema. Una segunda alternativa consiste en procurar una reformulación de la seguridad en México, atendiendo a preocupaciones de Estados Unidos, pero sin su participación en el proceso. Del lado mexicano, el tráfico de personas y la inseguridad, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, hacen necesario mejorar los mecanismos de vigilancia y control en ambas zonas. El poder del narcotráfico es una grave amenaza para el Estado, y es primordial la depuración y reorganización de prácticamente todas las fuerzas de seguridad, infiltradas en muchos casos por la corrupción. Es inadecuado y arriesgado recurrir al ejército como recurso ante los cárteles de la droga, pues no está capacitado para realizar labores de policía y se le expone a la contaminación por la corrupción. El país se ha convertido en un importante consumidor de drogas, por lo que la recriminación de la demanda del vecino ya no lo desentiende del problema. El sistema judicial requiere una profunda y urgente transformación. El comercio con Estados Unidos es crítico para la economía, y resulta de vital importancia proteger sus canales. La doctrina de defensa ya no debe estar orientada al orden interno, sino a seguir las directrices de una sociedad democrática. Estos cambios se deben llevar a cabo, con o sin ayuda exterior.

La tercera alternativa de política pública planteada es una mayor cooperación y coordinación binacional en el área de seguridad, en un proceso estrechamente asociado al control fronterizo y con la creación de un perímetro de seguridad regional, con un grado aceptable de comunicación y capacidad operativa. Esta opción implica involucrar direc-

tamente a los norteamericanos en la inversión de recursos técnicos y financieros, compartiendo los beneficios de sus resultados o el costo de sus deficiencias. Es probable que esto pueda lograrse con avances y acuerdos incrementales como el ASPAN y la Iniciativa Mérida, propiciando un mayor acercamiento de las instituciones de cada país y sus contrapartes, en especial en el plano bilateral México-Estados Unidos. La búsqueda de acomodos de mutua conveniencia es particularmente importante en una relación tan asimétrica. Las visiones de seguridad no tienen que integrarse o confluir, pues es posible buscar traslapes que atiendan a los principales intereses de los involucrados. Habrá que insistir, por supuesto, en la persistencia de un margen de desacuerdo en ésta y otras áreas, que permita conservar distancia del poderoso socio estadounidense.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDREAS, Peter, "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century", en *International Security*, vol. 28, núm. 2, otoño, 2003, pp. 78-111.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, "América del Norte: ¿seguridad regional en construcción?", en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad hemisférica: debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte, 4; México, CISAN-UNAM, 2005.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE) Y CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES (Comexi), *México y el mundo 2006; opinión pública y política exterior de México*, México, CIDE-Comexi, 2006.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO, *Merida Initiative Budget Justification Reference Document Source*, Washington, Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 2007.
- DÍAZ BRICEÑO, José, "Apuesta Bush al muro para salvar la elección", en *Reforma* (octubre 27, 2006).
- _____, "Busca EU apoyo contra terroristas", en *Reforma* (diciembre 7, 2007).

- _____, “Duplica EU detenciones de inmigrantes ilegales”, en *Reforma* (diciembre 5, 2007).
- _____, “Exigen incluir en plan protección a derechos”, en *Reforma* (noviembre 16, 2007).
- DZIEDZIC, Michael, “NAFTA and North American Security”, en *Strategic Forum*, núm. 18 (enero, 1995).
- EMMERICH, Guillermo Ernesto, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, en *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 29 (enero-junio, 2003).
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS, *Security and Prosperity Partnership of North America*, Washington, D. C., Oficina de Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 2005.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, “¿Iniciativa Mérida?, no: Iniciativa Washington”, en *Reforma* (octubre 28, 2007).
- GUERRERO, Claudia, “Falla CISEN en agenda de riesgos”, en *Reforma* (noviembre 21, 2007).
- HAINÉ, Jean-Yves, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy”, en *Current History*, vol. 103, núm. 671 (marzo, 2004), pp. 107-112.
- HERNÁNDEZ, Érika, “Busca SRE rastreo bilateral de armas”, en *Reforma* (enero 9, 2008).
- _____, “Cuestionan visa mexicana”, en *Reforma* (febrero 16, 2007).
- HERNÁNDEZ, Érika y Claudia SALAZAR, “Descarta SRE recursos extras”, en *Reforma* (octubre 24, 2007).
- HERRERA, Rolando, “Logran cifra récord en extradiciones”, en *Reforma* (enero 1, 2008).
- HILL, Steven, “Time for a Tex-Mex Marshall Plan”, en *The Washington Post* (abril 23, 2006).
- HSU, Spencer S., “‘Virtual Fence’ Along Border to Be Delayed”, en *The Washington Post* (febrero 28, 2008).
- IBARZ, Joaquín, “Cuestionan al ‘mejor amigo’ de EU”, en *Reforma* (septiembre 27, 2001).
- JORDAN, Miriam, “States and Towns Attempt to Draw the Line on Illegal Immigration”, en *The Wall Street Journal* (julio 12, 2006).
- KRAUTHAMMER, Charles, “First a Wall, Then Amnesty”, en *The Washington Post* (abril 7, 2006).

- LEIKEN, Robert S., "End o an Affair? Immigration, Security and the U.S.-Mexican Relationship", en *The National Interest*, núm. 70 (invierno 2002/2003).
- LÓPEZ, Mario, "Blindan comercio en frontera norte", en *Reforma* (agosto 15, 2006).
- LÓPEZ, Mayolo, "Pide Calderón a EU respetar a paisanos", en *Reforma* (noviembre 15, 2007).
- MARTIN, Pierre, "Entendiéndose con el Tío Sam: cómo manejar la agenda bilateral de seguridad entre Canadá y Estados Unidos después del 11 de septiembre", en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 2 (abril-junio 2004), pp. 272-273.
- MCCOOL, Daniel C., *Public Policy Theories, Models, and Concepts*. Upper Saddle River, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1995.
- MCKINLEY Jr., James, "U.S. and Mexico Trade Complaints Over Border Security Issues", en *The New York Times* (enero 27, 2006).
- NÚÑEZ, Ernesto, "Las debilidades del CISEN", en *Enfoque*, núm. 704 (septiembre 23, 2007).
- PAPPALARDO, Joe, "U.S.-Mexico Rapport Transformed by Terrorist Threat", en *National Defense*, vol. 89, núm. 609 (agosto, 2004), pp. 64-66.
- PASTOR, Robert A., "A Regional Development Policy for North America: Adapting the European Union Model", en CHAMBERS, Edgar J. y Peter H. SMITH, *NAFTA in the New Millenium*, La Jolla, CA., Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD-The University of Alberta Press, 2002, pp. 397-424.
- PEW HISPANIC CENTER, *Latinos and the 2006 Mid-term Election* (noviembre 27, 2006).
- PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE & THE PRESS, COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *America's Place in the World 2005; Opinion Leaders Turn Cautious, Public Looks Homeward*, Washington, D. C., Pew Research Center-CFR, 2005.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, "Ley de Seguridad Nacional", México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.
- SÁNCHEZ, Marcela, "Mexico Takes on Border Control Burden", en *The Washington Post* (abril 7, 2006).

TREVIÑO, Miguel, “Conviene a EU apoyo antinarco; confía ex embajador que congresistas asuman un ‘enfoque pragmático’ y avalen Iniciativa Mérida”, en *Reforma* (octubre 30, 2007).

WITTKOPF, Eugene R., Christopher M. JONES [y] Charles W. KEGLEY Jr., *American Foreign Policy; Pattern and Process*, Belmont, California, Thomson/Wadsworth, 2007, 7a. ed.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL
EN MÉXICO: EL FALSO DILEMA
ENTRE ELEVAR SU EFICIENCIA O AUMENTAR
SU RENDICIÓN DE CUENTAS

EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ

A MANERA DE PRESENTACIÓN:
LA SEGURIDAD NACIONAL
Y LA CULTURA DEL SECRETO

Comúnmente, autoridades y estudiosos de las agencias de seguridad nacional han considerado que un aumento en la eficacia de tales agencias *no está asociado* o, incluso, *está reñido* con el fortalecimiento de sus esquemas institucionales de rendición de cuentas (por ejemplo, mecanismos de transparencia y acceso a la información, de supervisión legislativa, de profesionalización de su personal, y de control judicial). En este tenor, algunos especialistas han llegado a sugerir, además, que el robustecimiento de la secrecía es un requisito *sine qua non* para que una política de seguridad se instrumente adecuadamente y para que las agencias de inteligencia cumplan con los objetivos y las metas que se han fijado.¹

¹ El ejemplo más reciente es Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Nueva York, Columbia University, 2007. Véase, en especial, el capítulo siete.

Un *primer argumento* de este artículo es que no existe tal dilema entre seguridad nacional y rendición de cuentas. La rendición de cuentas es una función inherente al diseño institucional de frenos y contrapesos que caracteriza a todas las democracias constitucionales contemporáneas y esta función desempeña un papel clave para la continua corrección y fortalecimiento de cualquier política pública, incluida la de seguridad nacional. Por otra parte, un sistema de rendición de cuentas admite que se mantenga temporalmente en secreto información sobre una gran variedad de asuntos, siempre y cuando las autoridades gubernamentales sean capaces de justificarlo. En caso de que alguna autoridad gubernamental decida reservar cierta información so pretexto de “proteger la seguridad nacional”, tal autoridad debe explicar claramente el tipo de daño que podría causar a la seguridad nacional la difusión de la información solicitada.

En México no somos ajenos a la cultura del secreto. La pervivencia prolongada de un régimen autoritario contribuyó a que en México se afanzara el secreto como *modus operandi* gubernamental. Daniel Cosío Villegas denunció en la década de los setenta el ocultamiento sistemático de información pública por parte de las máximas autoridades políticas y administrativas del país. De acuerdo con Cosío Villegas, la opacidad que predominaba en la vida política de México tenía un efecto dañino en la calidad de la prensa y, en general, en la literatura política que se producía en el país. Desde 1940 la política nacional, señaló Cosío Villegas, “sobre todo en cuanto a lo que los politólogos llaman el *decision-making process* (proceso de toma de decisiones), se convierte en un misterio poco menos que impenetrable”. Este rasgo inconfundible de misterio que caracteriza a la política mexicana desde 1940, decía Cosío Villegas en 1972, “en verdad obliga a quien pretende estudiarla a inventar supuestos y razones, a extremar la especulación fantasiosa

ante la falta de hechos comprobables que pudieran dar a sus opiniones un fundamento convincente”.²

Un *segundo argumento* de este artículo es que tanto el aparato burocrático como la política de seguridad nacional de México no cuenta actualmente con un esquema institucional mínimo de rendición de cuentas. El conjunto de normas y procedimientos que regulan, a nivel federal, la burocracia gubernamental mantienen en un régimen de excepción las estructuras y funciones relativas a la seguridad nacional. En materia de transparencia y acceso a la información, por ejemplo, las agencias de seguridad nacional preservan en gran medida la cerrazón señalada por Cosío Villegas hace cerca de cuarenta años. Las agencias de seguridad nacional, las cuales son formalmente parte de la administración pública federal, residen literalmente en un mundo aparte, en un limbo legal que exime a una franja de sus funcionarios de las obligaciones típicas de las burocracias gubernamentales en un Estado de corte democrático y liberal. Esta carencia de una base institucional mínima sobre la que pueda apoyarse un ejercicio básico de rendición de cuentas por parte de las agencias encargadas de instrumentar la política de seguridad nacional puede tener efectos perversos sobre la propia *eficacia y legalidad* de esta política pública. Más aún: sin la plataforma institucional para la rendición de cuentas, la política de seguridad nacional no podrá aspirar a convertirse en una política *de Estado*, ajena a los vaivenes políticos y las pugnas partidistas, ni en una política *legítima*, lo que impedirá que cuente —como ha insistido Jorge Tello Peón—³ con el reconocimiento y la confianza públicas.

² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 17-19.

³ Jorge Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 367.

Para analizar la situación de la rendición de cuentas en el área de la seguridad nacional, este artículo centra su atención en las siguientes cuatro instituciones político-administrativas:

1. *Transparencia y acceso a la información.* La transparencia se refiere a un conjunto extenso de información que las organizaciones gubernamentales deben exhibir públicamente. Por otra parte, el acceso a la información se refiere al derecho que tiene cualquier ciudadano a solicitar información sobre el funcionamiento y actividades de tales organizaciones.
2. *Supervisión legislativa.* Por medio de actos diversos, el Congreso, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina las actividades de la administración pública federal; es decir, tiene como tarea efectuar un control o supervisión política del Ejecutivo.⁴
3. *Profesionalización de las agencias civiles de seguridad nacional.* Los sistemas de profesionalización del servicio público establecen reglas claras y transparentes para regular el ingreso, la formación o capacitación, la evaluación del desempeño, los estímulos, las promociones, las sanciones y la separación del cargo de los funcionarios gubernamentales. Con tales sistemas, se somete a los funcionarios a un régimen disciplinario y de exigencia profesional que premia y da oportunidades de desarrollo profesional a largo plazo a quienes registran un rendimiento óptimo, y sanciona o separa del cargo a quienes no cumplen

⁴ Susana T. Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 233.

con las expectativas o cometen actos ilícitos, respectivamente.

4. *Control judicial*. Los actos de gobierno deben siempre someterse a las normas, especialmente a las constitucionales, lo que supone un sometimiento del Ejecutivo al control ejercido por órganos judiciales independientes.⁵ Tales órganos tienen como función esencial limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales. Generalmente, los órganos judiciales actúan a instancia de parte aunque en ocasiones también pueden actuar autónomamente.⁶

Este artículo centra su análisis en las *reglas formales* (por ejemplo, leyes, reglamentos, lineamientos, estatutos) que rigen actualmente la articulación y el funcionamiento del *sistema* de seguridad nacional de México; es decir, del grupo de agencias u organizaciones que actúan conjuntamente y comparten la responsabilidad de resguardar la seguridad del Estado mexicano. Y la mirada se fija específicamente en las reglas que regulan las cuatro instituciones que deberían constituir, en conjunto, un sistema de rendición de cuentas. Este esquema de análisis nos brinda elementos suficientes para realizar una primera evaluación del ejercicio de rendición de cuentas en el área de política pública de la seguridad nacional y, además, este examen nos sugiere, implícitamente, algunas reformas institucionales específicas para avanzar en tal ejercicio de rendición de cuentas. Aunque en el Consejo de Seguridad Nacional están involucradas once agencias gubernamentales (incluida la Oficina de la Presi-

⁵ Manuel Aragón, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 256.

⁶ Carla Huerta Ochoa, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 31-32.

dencia de la República), este artículo se detiene ocasionalmente a estudiar con algún detenimiento el funcionamiento de una sola de ellas: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), instancia civil (órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) encargada de generar reportes de inteligencia, entre otras tareas, para cumplir con los objetivos de la seguridad nacional.

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿EXCLUYENTES O COMPLEMENTARIAS?

Seguridad nacional

Después de dos décadas de espera por parte del sector reformista de la burocracia encargada de la seguridad nacional, el Congreso aprobó en diciembre de 2004 la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la cual entró en vigor en febrero de 2005.⁷ De acuerdo con el tercer artículo de esta ley, una política de “seguridad nacional” consiste en un conjunto de acciones dirigidas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, lo que implica proteger a la nación de amenazas y riesgos; preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; mantener el orden constitucional y preservar el régimen democrático; mantener la unidad de las partes integrantes de la federación; y defender al

⁷ Uno de los funcionarios que en los últimos años insistió en la necesidad de contar con una ley en materia de seguridad nacional fue Eduardo Medina. En 2002, cuando fungía como director del CISEN, Medina apuntó que sin un marco legal adecuado y suficiente para la operación de un sistema de seguridad nacional, el Estado mexicano continuaría debatiéndose “entre una situación de indefensión y una de ilegalidad”. Véase la “Exposición de motivos” de la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 73, 76 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado federal Alberto Amador Leal, el 25 de abril de 2002.

Estado mexicano de otros estados. Un instrumento esencial de la seguridad nacional es la inteligencia, la cual consiste, de acuerdo con el artículo 29 de esta misma ley, en “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional”.

Cabe agregar que en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) el Ejecutivo federal establece varias acciones para aumentar la eficacia del aparato burocrático encargado de la seguridad nacional (sobre todo en la vertiente de combate al crimen organizado), para elevar la confiabilidad de la información generada por las agencias de inteligencia, y para incrementar la confianza de la ciudadanía en el gobierno.⁸ Finalmente, el Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación (2007-2012) ha establecido como una meta relevante que la calificación en el componente de estabilidad política y ausencia de violencia del índice de gobernabilidad del Banco Mundial aumente para México de 32.7 a 40 en 2012 (100 es la máxima calificación).⁹

¿Hacia dónde debe avanzar el sistema de seguridad nacional? ¿Qué rasgos debe adquirir una política de seguridad nacional en un entorno liberal y democrático? Jorge Tello, ex director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de 1994 a 1999, ofrece una respuesta sintética y atractiva: “la política de seguridad nacional –dice Tello– tiene que ser *eficaz*, tiene que ser *legal*, y tiene que ser *legítima*, entendiendo esta última característica como el reconocimiento y la aceptación pública y mayoritaria en una sociedad democrática”. Al mismo tiempo, dice Tello, “la

⁸ Véanse, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, los objetivos 7, 8 y 9 del “Eje 1: Estado de derecho y seguridad” y sus respectivas estrategias.

⁹ Véanse, en el *Programa Sectorial de Gobernación*, los objetivos, indicadores y metas del “Objetivo Sectorial 1: Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en México”.

política de seguridad nacional debe ser, necesariamente, una *política de Estado*, a riesgo de perder su naturaleza y convertirse en una política sectaria y coyuntural”.¹⁰

¿Cómo lograrlo? En las siguientes páginas ensayo la siguiente respuesta: la clave está en que los legisladores y las autoridades del Consejo de Seguridad Nacional sean capaces de diseñar, formular e instrumentar un sistema de rendición de cuentas para la seguridad nacional. Pasemos a revisar el concepto de “rendición de cuentas”.

Rendición de cuentas

En términos analíticos, Fearon nos ofrece una definición sucinta y poderosa de la “rendición de cuentas”: “decimos que una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que A está obligado a actuar de alguna manera a favor de B. Segundo, B tiene la capacidad a través de algunas reglas formales o, quizás, informales de sancionar o premiar a A por sus actividades o por su actuación en esa modalidad”.¹¹ Así, un empleado rinde cuentas a su empleador, un gerente a la junta directiva, y la junta directiva a los accionistas de la empresa; un político rinde cuentas a su electorado, y un burócrata al político que lo nombró.

Sin un sistema de entrega o intercambio de información no puede concebirse un sistema de rendición de cuentas; de aquí que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean instrumentos indispensables para garantizar la existencia de tal sistema, y que el grado de eficacia que tenga

¹⁰ Jorge Tello Peón, “Seguridad nacional...”, *op. cit.*, p. 367.

¹¹ James D. Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians, Selecting Good Types *versus* Sanctioning Poor Performance”, en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 55.

el derecho de acceso tenga una relación positiva y directa con el grado de calidad que posea un sistema de rendición de cuentas. De acuerdo con Andreas Schedler, la rendición de cuentas “establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder”. De aquí que “en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico”.¹²

Hay una rendición de cuentas “horizontal” y otra “vertical”.¹³ En esencia, la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a relaciones de control, vigilancia o supervisión entre los tres poderes del Estado o entre las agencias que operan al interior de uno de tales poderes (por ejemplo, las relaciones de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional con las agencias del Ejecutivo responsables de instrumentar las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional, pues de acuerdo con la LSN tales políticas y acciones “estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal” a través de tal comisión), mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia los poderes Ejecutivo y Legislativo (por ejemplo, labores de monitoreo del ejercicio del poder público por parte de las organizaciones no gubernamentales o de los medios de comunicación vía la transparencia y el acceso a la información).

En este sentido Rose-Ackerman ha subrayado que la rendición de cuentas, en la hechura de políticas públicas, “requiere la participación y supervisión de varios actores interesados, pero también requiere que la política pública

¹² Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, pp. 14-15.

¹³ Véase Guillermo O'Donnell, *Counterpoints*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 185-186.

resultante sea [...] capaz de ser evaluada por ciudadanos ordinarios”.¹⁴

La rendición de cuentas incluye tres mecanismos para detectar o corregir comportamientos no deseados: “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.

Los mecanismos de rendición de cuentas intentan delimitar al poder, disciplinarlo, acotarlo y, con ello, “limitar las arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”,¹⁵ y sujetarlo a las exigencias de la opinión pública.

Sin un sistema efectivo de rendición de cuentas en el área de seguridad nacional, tanto la ciudadanía como el gobierno salen perdiendo.

En el diseño e instrumentación de las políticas públicas, los mecanismos de rendición de cuentas son extremadamente útiles para promover un mejor desempeño de las agencias burocráticas.

En su afán por eludir la supervisión legislativa y el control judicial, por mantener amplios márgenes de discrecionalidad gerencial (al obstruir la profesionalización del funcionariado), y por ocultar a la ciudadanía gran parte de la información *pública* que generan, los directivos de las agencias de seguridad nacional llegan a impedir correcciones y mejoras en la actuación de tales agencias y, de esta manera, condenan al atraso y al estancamiento a la política de seguridad nacional.

¹⁴ Susan Rose-Ackerman, *From Elections to Democracy, Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, p. 7.

¹⁵ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?...*, *op. cit.*, pp. 13 y 24.

Complementariedad y tensión entre rendición de cuentas y seguridad nacional

Tradicionalmente, en el ámbito burocrático específico de la seguridad nacional, los flujos de información han sido herméticos. Y no sólo me refiero a hermetismo en el ámbito de la gestión documental. Durante la época autoritaria ningún funcionario gubernamental se atrevía a decir ni un ápice de lo que veía, leía o escuchaba en temas de inteligencia y seguridad nacional. Ningún político o burócrata de alto nivel osaba escribir un testimonio del que pudieran inferirse datos fidedignos en torno a acciones y decisiones en la esfera de la seguridad nacional. Sin embargo, gracias a reformas institucionales relativamente recientes,¹⁶ varios académicos y periodistas se han dado a la tarea, a lo largo de la última década, de reconstruir algunos capítulos de nuestro pasado relativos a las políticas de seguridad que se registraron entre los años cuarenta y los ochenta.¹⁷

La nueva orografía institucional del gobierno mexicano debe contribuir al diseño de otros criterios y normas que permitan conciliar y articular una eficaz política de seguridad

¹⁶ Me refiero a reformas institucionales que han trastocado radicalmente el arreglo institucional previo para hacer política y administración pública en México; es decir, a las nuevas leyes de transparencia, del servicio profesional de carrera, y de fiscalización superior; a la autonomía y (en ocasiones) activismo que caracteriza a las ramas legislativa y judicial frente al poder ejecutivo federal, y a la intensa competencia electoral, entre otras.

¹⁷ Me refiero a obras recientes como las de Sergio Aguayo, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, y *1968: los archivos de la violencia*, México, Grijalbo y *Reforma*, 1998. También a las de Jacinto Rodríguez Munguía, *La otra guerra secreta: los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, Debate, 2007, y *Las nóminas secretas de Gobernación*, México, Libertad de Información, México, A. C., 2004; Fritz Glockner, *Memoria roja: historia de la guerrilla en México (1943-1968)*, México, Ediciones B, 2007; y Laura Castellanos, *México armado (1943-1981)*, México, Era, 2007.

nacional, por un lado, y un sistema vigoroso de rendición de cuentas, por el otro, que mediante diversos controles institucionales obligue a las agencias de seguridad nacional a responsabilizarse de sus acciones, ya sea ante otras instancias burocráticas o poderes públicos, o ante la opinión pública.

Se han registrado varios esfuerzos de organizaciones no gubernamentales para delinear algunos criterios útiles para definir más claramente los límites del secreto, y que por esta razón sirvan para conciliar apertura informativa y seguridad nacional.¹⁸ Por ejemplo, en 1995 un grupo de expertos en transparencia y libertad de expresión se reunió en Johannesburgo y preparó una declaración –los Principios de Johannesburgo– que buscan definir los límites de la transparencia en el sector de la seguridad. Esta declaración de principios incluyó las siguientes cuatro proposiciones clave:

1. El derecho de acceso a información relativa al sector de seguridad debe ser reconocido.
2. Las agencias del sector seguridad deben estar autorizadas para retener únicamente categorías “específicas y estrechas” de información o documentos, enumeradas en una ley, en caso de que consideren que la divulgación de tal información puede causar daños a la política de seguridad.
3. Las justificaciones para retener información deben hacerse a un lado en caso de que un interés público más amplio sea mejor atendido con la apertura informativa.
4. La ley debe contemplar una revisión independiente de las decisiones del gobierno dirigidas a negar el

¹⁸ Alasdair Roberts, “Transparency in the Security Sector”, en Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.

acceso a la información con base en criterios relativos a la seguridad.

Estos cuatro criterios, formulados desde la perspectiva de quienes abogan por la transparencia y el acceso a la información, representan un primer paso para avanzar en la dirección deseada. Desde una perspectiva liberal y democrática, otros dos criterios han sido formulados por Amy Gutmann y Dennis Thompson. Se trata de los siguientes:

5. Los detalles operativos de los programas gubernamentales, y no los programas mismos, son los que eventualmente deben ser reservados temporalmente. Por ejemplo, en México continúan en condición de reserva planes, agendas y programas de trabajo de los diversos órganos dedicados a resguardar la seguridad. Algunos analistas mexicanos, como Leonardo Curzio, han insistido en la importancia de que se difundan las agendas de trabajo de tales órganos.¹⁹
6. El hecho de que los detalles de los programas u operativos gubernamentales sean secretos, no debe ser en sí mismo un secreto. Con base en este criterio, los ciudadanos pueden tener la oportunidad de deliberar *ex ante* si la reserva de información está justificada, y de revisar los detalles del programa después de haberse instrumentado. En estos casos, la reserva de la información está justificada no sólo porque es indispensable para garantizar la viabilidad del programa, sino también porque las cuestiones sobre si la reserva es necesaria y por qué es necesaria están sujetas a la deliberación pública. Si las excepciones al principio de transparencia son discutidas, aprobadas

¹⁹ Leonardo Curzio, "Los servicios de inteligencia", *El Universal*, 24 de septiembre de 2007.

previamente y revisadas periódicamente, éstas pueden ser plenamente aceptables desde una perspectiva democrática y liberal.²⁰

La aplicación de los criterios anteriores no implica que la información relativa a la seguridad nacional se abra al público de modo indiscriminado. Esto sería indeseable y extremadamente riesgoso. Lo que buscan los criterios anteriores es, en primer lugar, que la reserva de información en materia de seguridad merezca un análisis lógico y acucioso, basado en reglas detalladas y públicas; en segundo lugar, que el clasificador tenga al menos un contrapeso capaz de revisar sus decisiones y, en su caso, revocarlas; y en tercer lugar, como explica Schedler, que las autoridades que deciden ocultar información, ya sea con base en criterios de reserva o confidencialidad, tengan “la obligación mínima” de revelar y defender sus criterios de decisión en público.²¹ Lo que la sociedad no puede hacer, como apunta Schedler acertadamente, es “extender cheques en blanco”, pues no puede eximirse a las esferas legítimas de reserva y confidencialidad de toda exigencia de rendir cuentas.²²

SEGURIDAD NACIONAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

A continuación se presenta un breve análisis sobre las reglas formales con las que se rigen cuatro instituciones político-administrativas en las que teóricamente podría sustentarse un sistema de rendición de cuentas para la seguridad nacional. El análisis se presenta en el orden siguiente: seguridad

²⁰ Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996, pp. 103-104.

²¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?...*, *op. cit.*, p. 28.

²² *Idem.*

nacional y acceso a la información, seguridad nacional y supervisión legislativa, seguridad nacional y profesionalización del servicio público, y seguridad nacional y control judicial.

Antes de iniciar con el análisis conviene apuntar una omisión legislativa que afecta actualmente a todas las agencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional: la ausencia de un reglamento de la LSN. Esta ley fue aprobada a fines de 2004 y de acuerdo con su cuarto artículo transitorio, su reglamento debió haberse publicado antes del 31 de octubre de 2005, lo que nunca sucedió. Aunque se desconocen los motivos por los cuales se incumplió con el mandato referido, información extraoficial difundida por la prensa, apunta a desavenencias sobre su contenido entre los mandos de inteligencia civil y militar.²³ De acuerdo con una versión, los mandos de inteligencia militar han rechazado la propuesta de compartir irrestrictamente información con mandos de inteligencia civil.²⁴ Hasta ahora (julio de 2008), el reglamento de la ley continúa sin publicarse, lo que ha generado incertidumbre jurídica y ha entorpecido la aplicación de la LSN.²⁵

²³ Al parecer algún funcionario “filtró” una de las últimas versiones del reglamento a *La Jornada*, un diario mexicano de circulación nacional. A lo largo de la segunda semana de noviembre de 2005 este periódico publicó una serie de resúmenes sobre algunas de sus principales disposiciones, lo que dio pie a que en el mismo diario varios intelectuales públicos, activistas de derechos humanos y hasta legisladores lo criticaran con dureza. Finalmente, el reglamento nunca se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

²⁴ Jesús Aranda y Gustavo Castillo, “Ajustarán 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional”, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.

²⁵ Quizás para ocultar esta omisión, el CISEN presenta ahora en su página de Internet el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (publicado en el *Diario Oficial* el 29 de noviembre de 2006) como si se tratara del reglamento de la LSN.

Seguridad nacional y transparencia y acceso a la información

Según Roberts, existen al menos tres razones por las cuales una mayor apertura informativa puede contribuir a fortalecer la capacidad del gobierno y la sociedad para preservar la seguridad nacional. En primer lugar, *la transparencia y el acceso a la información contribuye a tomar mejores decisiones* de política pública porque, una vez que la información es divulgada o se permite el acceso a documentos internos, el gobierno comparte con universidades, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, entre otros actores, la responsabilidad de analizar y sintetizar gran cantidad de datos. Por esta vía, la probabilidad de detectar información falsa, contradictoria, distorsionada, que pueda conducir a tomar decisiones erradas, aumenta exponencialmente.

En segundo lugar, *la transparencia y el acceso a la información pueden contribuir a una mejor coordinación al interior del gobierno*. Un factor que debe tomarse en cuenta es que las reglas diseñadas para proteger la información sensible, también impiden frecuentemente un adecuado flujo de información al interior del propio gobierno, lo que puede tener consecuencias nocivas (a veces fatales) para la seguridad nacional. Finalmente, continúa Roberts, *la transparencia y el acceso pueden ser parte de un esfuerzo para revertir inercias burocráticas*. Factores de carácter humano y organizacional pueden conspirar para que las agencias de seguridad no actúen con la velocidad y prestancia requeridas. La supervisión legislativa puede contribuir a que las agencias de seguridad eviten la autocomplacencia y se mantengan en forma. Sin embargo, este tipo de supervisión tiene sus limitaciones, pues los legisladores realizan varias tareas y cuentan con tiempos cortos para realizar tareas de supervisión. Las organizaciones civiles, en cambio, pueden

superar estas limitaciones y fortalecer la supervisión sobre las agencias de seguridad, siempre y cuando tengan acceso a la información pertinente.²⁶

En México, los tres instrumentos jurídicos aplicables al gobierno federal que incluyen disposiciones relativas a la reserva de información bajo el rubro de seguridad nacional son, en orden cronológico, los siguientes:

1. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFT), la cual entró en vigor el 12 de junio de 2002.
2. Los *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal* (*Lineamientos*), los cuales entraron en vigor el 19 de agosto de 2003, desarrollan los criterios para clasificar información como reservada previstos por los artículos 13, 14 y 18 de la LFT para establecer claramente los límites del derecho de acceso a la información.

La LFT y los *Lineamientos* representan un gran avance en la compleja tarea de trazar una línea cada vez más nítida que permita a los clasificadores de información distinguir, en el ámbito de la seguridad nacional, lo público de lo reservado.

3. La *Ley de Seguridad Nacional* (LSN), la cual entró en vigor el 1 de febrero de 2005, dispone de un capítulo (compuesto por seis artículos) dedicado al “Acceso a la información en materia de Seguridad Nacional”. Esta ley representa un lamentable retroceso en términos

²⁶ Alasdair Roberts, “Transparency...”, *op. cit.*, pp. 320-322.

de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Curiosamente, la LSN enumera en su artículo 4 a la “transparencia” como uno de los nueve principios que deben regir a la seguridad nacional, cuando lo que permea la ley es un ánimo a favor del ocultamiento sistemático de información. Revisemos brevemente cinco dimensiones de este ánimo secretista de la LSN:

1. *Obligación del personal de las agencias de Seguridad Nacional a “la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función”* (Artículos 10, 21 y 53 de la LSN). Estas disposiciones intentan evitar que los funcionarios “filtren” selectivamente información *clasificada* a la que tengan acceso. Sin embargo, la ley debería también ser específica sobre la facultad que deben tener los funcionarios de divulgar información *pública* que les sea solicitada por los medios de comunicación o que deseen divulgar por iniciativa propia.
2. *Carácter reservado de las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional*. De acuerdo con el artículo 17 de la LSN, “las reuniones del Consejo [de Seguridad Nacional] serán de carácter reservado [...] *Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados*, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes” (énfasis añadido). Con lo anterior, la LSN reserva *ex ante* documentos que aún no han sido generados.
3. *Opacidad presupuestaria*. El noveno artículo de la LSN abre la puerta a la opacidad presupuestaria en cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal por el hecho de participar en actividades relativas a la seguridad nacional. Según este

artículo, dado que en algunos casos tales actividades de inteligencia requieren de confidencialidad y reserva para tener éxito, entonces “serán normadas presupuestalmente de manera específica [?] por las dependencias [...] que corresponda, de acuerdo con su competencia”. La redacción es críptica, pero el enunciado deja entrever la posibilidad de que, bajo el pretexto de realizar actividades de inteligencia cuyo éxito depende de la reserva y la confidencialidad de la información, entonces el destino y monto de algunas partidas presupuestarias también deberán mantener tal reserva, y los datos personales de quienes ejercerán ese gasto serán confidenciales. Esto abre la puerta al manejo discrecional de recursos públicos.

4. *Reforzamiento y expansión de las causales de reserva de información.* El artículo 51 de la LSN adiciona dos causales de reserva de información por motivos de seguridad nacional. Según este artículo, “es información reservada por motivos de Seguridad Nacional [...] aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o [...] aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza”. Aunque el derecho de acceso a la información está regulado por la LFT, y el IFAI tiene entre sus responsabilidades la de emitir los criterios de clasificación y desclasificación de información aplicables en el Poder Ejecutivo Federal, del cual forman parte las agencias de seguridad nacional, la LSN establece sin una justificación clara nuevas disposiciones relativas a la reserva de información en materia de seguridad nacional. En todo caso, los

legisladores debieron buscar la manera de reformar la LFT, en lugar de atomizar disposiciones que regulen el ejercicio del derecho de acceso a la información.²⁷

5. *Principio de la información confidencial gubernamental*. Según el artículo 52 de la ley “la publicación de información no reservada, generada o custodiada por el CISEN, se realizará invariablemente con apego al *principio* de la información confidencial gubernamental” (énfasis añadido). Esta frase es claramente un sinsentido y pone al descubierto graves descuidos de los legisladores que la redactaron, discutieron y aprobaron. Hasta ahora el principio que rige el manejo de la información gubernamental en México, según la Constitución y la LFT es el “principio de máxima publicidad”, debido a una reforma constitucional en 2007 y a una reforma legal en 2006. Como lo ha mencionado Juan Pablo Guerrero,²⁸ este principio debe prevalecer cuando se verifique un conflicto de fundamentos o motivaciones para determinar la entrega de la información solicitada.

Seguridad nacional y supervisión legislativa

En México, a partir de las explosiones en los ductos de Pemex de julio de 2007, los diputados federales de los partidos de oposición (PRI y PRD) adoptaron una actitud proactiva a fa-

²⁷ México, Instituto Federal de Acceso a la Información, *Consideraciones sobre la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional*, 2004, p. 3.

²⁸ Juan Pablo Guerrero, “Posición particular del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán con relación a la propuesta de los comisionados Alonso Gómez Robledo Verduzco, Alonso Lujambio Irazábal, María Marván Laborde y Jacqueline Peschard Mariscal de abrogar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y discutir y aprobar una nueva Ley en la materia”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 13 de febrero de 2008.

vor de la supervisión legislativa a las agencias civiles encargadas de resguardar la seguridad nacional. En el caso del CISEN, el diputado Raúl Cervantes (PRI) manifestó que era “el momento de poner atención al CISEN” y, aunque reconoció que hay información del CISEN que debe permanecer reservada, también cuestionó que los legisladores no puedan tener acceso a información sobre “las condiciones en que está trabajando el Centro”. Por otra parte, el diputado Armando Barreiro (PRD) expresó que el CISEN “es un instrumento político” y denunció que “no se han visto los resultados de lo que debería ser una agencia de investigación”.²⁹

Desde una perspectiva de rendición de cuentas, uno de los aspectos más atractivos de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) tiene que ver con lo que ordena su artículo 56, según el cual “las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al *control y evaluación* del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral (sic) integrada por tres senadores y tres diputados” (énfasis añadido). Sin embargo, cuando se revisan las atribuciones de la Comisión Bicameral enumeradas en el artículo 57, se percibe de inmediato que “el control y la evaluación” legislativas a las decisiones y acciones en materia de seguridad nacional no pasarán de ser una mera aspiración. En efecto, las facultades de la Comisión Bicameral están dirigidas únicamente a “conocer” informes o proyectos o, en el mejor de los casos, a “solicitar” o “requerir” información. Por lo anterior, las disposiciones de la ley anulan su propia intención de que el congreso ejerza una labor de control y evaluación.

Lo anterior queda de manifiesto en el informe de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN) remitido en febrero de 2008 por su presidente, el senador Felipe González. Este informe corresponde al periodo del 13 de diciembre

²⁹ Ambas declaraciones aparecen en el reportaje de Érika Hernández, “Prevén revisar labor del CISEN”, *Reforma*, 24 de septiembre de 2007.

de 2006 al 6 de febrero de 2008, y de él pueden extraerse los siguientes señalamientos:

- En un periodo de catorce meses, la CBSN se reunió en ocho ocasiones (en una adicional compareció el director del CISEN con motivo de las explosiones en los ductos de Pemex). Según el informe, la CBSN se convirtió en “un grupo de reflexión” sobre los temas de seguridad nacional.
- Funcionarios del Ejecutivo federal se comprometieron a enviar a los legisladores la Agenda Nacional de Riesgos 2007, pero este compromiso *nunca se cumplió*. Según el informe, esta falta de compromiso para compartir información fue “uno de los principales obstáculos” para que la CBSN realizara sus funciones de control y evaluación apropiadamente. De acuerdo con el presidente de la CBSN, “el vacío informativo ha obligado a la Comisión a definir una línea de trabajo encaminada a redefinir el marco normativo que rige sus funciones, especialmente aquellas que dependen de la información”. El informe menciona que próximamente habrá de concluirse una primera evaluación de las instancias de seguridad nacional, pero omite indicar bajo qué criterios y con qué tipo de información se realizará esa primera evaluación.
- Cabe agregar que en el informe se mencionan documentos como el “Programa para la Seguridad Nacional 2007-2012” y el “Programa Operativo Anual 2008 del CISEN”, los cuales no son del conocimiento público.

Así pues, el informe de la Comisión confirma, entonces, lo que se infiere de la propia ley: que la Comisión carece de las facultades necesarias para cumplir cabalmente con sus obligaciones de “controlar y evaluar” políticas y acciones

vinculadas a la seguridad nacional, obligaciones que le impone la ley.

Hasta ahora, el único instrumento de genuina supervisión legislativa sobre las agencias de seguridad nacional es el que posee la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (ASF), al revisar y fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías de carácter financiero y relativas al desempeño.

Por ejemplo, en el informe de resultados que nos presenta la ASF relativo a su revisión de la Cuenta Pública 2006, ésta le “recomienda” al CISEN que, en primer lugar, “defina indicadores de desempeño que permitan evaluar el cumplimiento del objetivo de contribuir a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la gobernabilidad democrática y fortalecer el Estado de derecho”; y, en segundo lugar, la ASF “recomienda” que el CISEN “instrumente mecanismos de control y seguimiento que permitan cumplir con las metas que en materia de seguridad nacional se establezcan”.³⁰

En otra parte del informe, la ASF señala que “la normativa interna para la evaluación del desempeño de los servidores públicos que aplicó el CISEN en 2006 no estaba autorizada, ni comprobó que la misma se ajustara a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo establecido por el artículo 123 del Estatuto de Profesionalización del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”.³¹ Además, según la ASF, casi el 10% de los funcionarios del CISEN no fueron objeto de una evaluación

³⁰ México, Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, *Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006*, México, 2008, pp. 157-158 (t. II, vol. 2, Sector Gobernación, Sector Relaciones Exteriores).

³¹ Este estatuto es mencionado en varias ocasiones por la ASF a lo largo de su informe, pero no es de conocimiento público.

del desempeño.³² Este tipo de observaciones, entre otras, pueden encontrarse en el informe mencionado.

Finalmente, cabe destacar una iniciativa reciente cuya aprobación tendría hondas repercusiones a favor de la supervisión del legislativo a las políticas y acciones relativas a la seguridad, es la que presentó en enero de 2007 el diputado federal Alberto Amador (PRI). Este legislador presentó una iniciativa que propone reformar y adicionar diversos artículos constitucionales para que el Senado tenga la facultad de ratificar los nombramientos “de los servidores públicos responsables de los órganos de información e inteligencia de las dependencias, entidades, y organismos de la administración pública federal”. Amador señala en la “exposición de motivos” que “hace falta una revisión profunda de la Ley de Seguridad Nacional” que debe partir de una reforma constitucional que conceda facultades al Congreso relativas al nombramiento de los servidores públicos responsables de los órganos de inteligencia. De acuerdo con Amador, “si no existe control del Congreso proveniente de un mandato constitucional, no hay un sistema de equilibrios y contrapesos respecto del funcionamiento de estos órganos que tienen una función de enorme trascendencia”. Amador tiene razón: para que un sistema de supervisión legislativa en esta materia se logre establecer y consolidar, los fundamentos normativos del sistema deben encontrarse en la Constitución.

Seguridad nacional y profesionalización del servicio público

Los servicios civiles son instituciones político administrativas que tienen dos propósitos fundamentales: buscan reducir la discrecionalidad de los políticos o los altos funcionarios

³² México, Auditoría Superior de la Federación, *Informe de resultados...*, op. cit., pp. 176-177.

para conducir la administración pública, lo que disminuye la politización de la acción gubernamental; y buscan generar estabilidad y predecibilidad en la gestión de los recursos humanos frente a los vaivenes políticos que derivan de la competencia política y la alternancia partidista. Para cumplir con estos dos propósitos, los servicios civiles impulsan el acceso a los cargos públicos a través de esquemas competitivos que promueven la igualdad de oportunidades y privilegian el mérito (de manera que las facultades de remoción y nombramiento de los políticos o los altos funcionarios y, con ello, su capacidad de influencia en la hechura e instrumentación de los programas públicos, se reducen drásticamente); y procuran atraer y fomentar la permanencia en el servicio público de los mejores funcionarios (a través de programas de formación profesional y sistemas de promociones, reconocimientos e incentivos, y con el establecimiento de restricciones a la remoción arbitraria).

Por las razones anteriores, los servicios civiles debilitan los lazos de lealtad personal y fortalecen los lazos de lealtad institucional. Y es que, gozando de estabilidad en el cargo, los funcionarios tienen los incentivos para pensar y actuar con una lógica de largo plazo que trasciende las agendas partidistas, siempre de carácter coyuntural. El servicio civil contribuye a una instrumentación más eficaz (y sin distorsiones políticas) de los programas de gobierno.

En México, diversos especialistas en seguridad nacional han recomendado que las agencias adopten esquemas de servicio civil para profesionalizar a su personal y, con ello, propiciar la transformación de una política de seguridad nacional en una política de Estado, ajena a las disputas partidistas o entre grupos políticos, y con la atención centrada en lo que más le conviene al país en el largo plazo. De acuerdo con Leonardo Curzio, por ejemplo, “la profesionalización es el mejor antídoto conocido para reducir los sesgos políticos y centrar en el tema de la seguridad nacional el foco de aten-

ción, ya que un político puede limitarse ante un profesional de la materia [...] que ante un operador de confianza al cual se le puede pedir eso y más”.³³

Según Jorge Tello, ex director del CISEN, “el CISEN ha sido una cantera de cuadros de seguridad para instituciones federales y estatales, lo que ha provocado un proceso de renovación y regeneración de personal, mucho más allá de lo recomendable para instituciones de su tipo”.³⁴ Por su parte, de acuerdo con David Robillard, director de Kroll en México (una consultoría internacional en temas de seguridad), “sería altamente redituable para el país contar con un servicio civil de carrera para los funcionarios de las oficinas de inteligencia. Con lo anterior se podrían desarrollar recursos humanos cada vez más profesionales y con la estabilidad laboral necesaria para desempeñar las delicadas tareas que tienen encomendadas”.³⁵

En octubre de 2003 entró en vigor la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSP) la cual, en su octavo artículo, reformado en septiembre de 2005, coloca a las agencias de seguridad nacional en un régimen de excepción por lo que respecta a su incorporación en el servicio profesional de carrera: “el Sistema [por ejemplo, el servicio profesional de carrera en la administración pública centralizada] *no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, [...] los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional* (énfasis añadido).

³³ Leonardo Curzio, “Los servicios de inteligencia”, *op. cit.*

³⁴ Jorge Tello Peón, “Las debilidades del CISEN”, entrevista con Ernesto Núñez, en *Enfoque* (suplemento dominical del periódico *Reforma*), 23 de noviembre de 2007.

³⁵ David Robillard, “Las debilidades del CISEN”, entrevista con Ernesto Núñez, en *Enfoque* (suplemento dominical del periódico *Reforma*), 23 de noviembre de 2007.

Por otra parte, el 30 de noviembre de 2006 entró en vigor el *Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional*, en el cual se establecen “los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del CISEN, a través de un Sistema de Profesionalización” (artículo 1). El Estatuto contempla los mecanismos básicos para construir un servicio profesional de carrera, aunque establece cuatro reglas que lo vulneran. Estas reglas son las siguientes:

1. El artículo 35 estipula que “en casos excepcionales, atendiendo a las necesidades del servicio [...] [podrá determinarse] que un puesto específico no sea considerado como de carrera, en virtud de las funciones que se asignen al servidor público de que se trate”.
2. Según el artículo 39, “los servidores públicos del Subsistema de Carrera podrán ocupar un puesto de libre designación. Cuando dejen de desempeñar este último, podrán reincorporarse al Subsistema de Carrera”.
3. El artículo 58 le asigna al director general del CISEN la atribución de “acordar discrecionalmente que algún puesto de carrera sea cubierto a través del mecanismo de libre designación”.
4. Finalmente, de acuerdo con el artículo 89, es causa de baja de los servidores públicos del CISEN, “independientemente del Subsistema en el que estén incorporados”, la “pérdida de confianza”.

Estas cuatro reglas abren amplios márgenes de discrecionalidad en la gestión del servicio profesional de carrera y atentan contra los principios de mérito, igualdad de oportunidades y transparencia que deben caracterizar a cualquier servicio profesional. Finalmente, al establecer criterios o

causales de remoción arbitraria tales como “las necesidades del servicio” o la “pérdida de confianza” este Estatuto resta certeza jurídica al personal de carrera del CISEN. Para decirlo en una frase, las cuatro disposiciones mencionadas colocan al Estatuto a contracorriente de las mejores prácticas en materia de servicio profesional de carrera.

Seguridad nacional y control judicial

Cuando una política de seguridad nacional no está suficientemente regulada y vigilada puede convertirse en una amenaza contra los propios ciudadanos. Por eso es vital saber bajo qué condiciones las agencias de seguridad nacional pueden, por ejemplo, espiar a un ciudadano.

El artículo 34 de la LSN, tal y como lo ordena la Constitución en el párrafo noveno de su artículo 16, dispone que el CISEN deberá solicitar autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas por razones de seguridad nacional. De acuerdo con información oficial, desde febrero de 2005 (cuando entró en vigor la Ley de Seguridad Nacional) hasta noviembre de 2007, el CISEN realizó 34 intervenciones telefónicas y de correos electrónicos con autorización judicial.³⁶

De acuerdo con una opinión técnica del IFAI, los artículos 42 y 48 de la LSN establecen que los datos, información y materiales que se obtengan de las intervenciones autorizadas serán reservados. Esta información pudiera ser clasificada frente a los particulares, incluso frente al titular de la misma, por motivos de seguridad nacional. Sin embargo, apunta el IFAI, si el daño a la seguridad nacional no se acreditara, y la información no entrara en ningún otro supuesto de reserva o

³⁶ Abel Barajas, “Revela IFAI ‘espionaje’ del CISEN”, *Reforma*, 7 de febrero de 2008.

confidencialidad, entonces la información debería otorgarse a cualquier particular.³⁷

Por otra parte, el artículo 37 señala que los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de seguridad nacional tendrán carácter reservado. De acuerdo con este mismo artículo, las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial y no se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario de Juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del director del CISEN. Al respecto, aunque el IFAI ha considerado adecuado que ninguna persona tenga acceso al expediente que se integra con motivo de la solicitud de intervención, también ha observado que nos encontraríamos en una situación distinta en caso de que se iniciara un procedimiento administrativo o judicial relacionado con la intervención; en este caso —apunta el IFAI— se deberá valorar dar al interesado acceso al expediente, “a efecto de no violar sus garantías de debido proceso”.³⁸

Por último, cabe mencionar que la LSN indica en su artículo 36 que “los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.” En este renglón, transcribo las observaciones que ha realizado el IFAI:

El décimo párrafo del artículo 16 de la Constitución prevé que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes y que los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. En este sentido se considera que lo dispuesto por el [artículo 36 de la LSN] contravendría lo dispuesto en el

³⁷ México, Instituto Federal de Acceso a la Información, *Consideraciones sobre la iniciativa...*, *op. cit.*, p. 6.

³⁸ *Ibid.*, p. 9.

citado artículo 16 constitucional, toda vez que al negar el valor probatorio de las constancias procesales de la solicitud de intervención implicaría la imposibilidad jurídica de probar la legalidad o ilegalidad del resultado, para determinar entonces si dicho resultado tiene o carece de valor probatorio.

La conclusión que se obtiene del razonamiento del IFAI es la siguiente: lo anterior tendría como consecuencia que ni la autoridad que solicitó la intervención, ni el particular sobre el cual recayera la misma, podrían, en procedimientos ulteriores, solicitar la presentación de las constancias procesales de la solicitud de intervención como prueba, a efecto de determinar el valor o falta del mismo respecto de los resultados de la intervención.

De tal manera que lo previsto [en la LSN representa] un despropósito, pues por un lado se autorizaría la afectación al derecho a la intimidad de un gobernado, pero no se le permitiría su utilización como medio de defensa.³⁹

Más allá de la reserva irrestricta de información que prevé la LSN en relación con los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de seguridad nacional, y con la información que se obtenga de tales intervenciones, lo que parece más preocupante de las disposiciones mencionadas es la indefensión jurídica en que colocan a un particular al impedirle que utilice en un juicio las constancias procesales de la intervención a que fue sujeto, como pruebas de una presunta violación a sus garantías individuales. Lo anterior debilita considerablemente el control judicial sobre las tareas de espionaje para la seguridad nacional, pues quienes las realizan pueden estar seguros que sus acciones no tendrán consecuencias jurídicas.

³⁹ *Idem.*

COMENTARIOS FINALES

1. A pesar de que a nivel federal han sido aprobadas diversas leyes y normas dirigidas a regular el comportamiento de las agencias de seguridad nacional, y que tales leyes y normas contemplan formalmente instituciones propias de un sistema de rendición de cuentas, se detectan errores en el diseño de tales instituciones que imposibilitan su desempeño efectivo como mecanismos garantes de un sistema de rendición de cuentas.
2. Pareciera existir una acción deliberada por parte de los legisladores y los directivos de las agencias de seguridad nacional por debilitar, y en algunos casos anular, cualquier mecanismo legal o procedimental que obligue a tales agencias a plegarse a un sistema mínimo de rendición de cuentas.
3. Sin embargo, la consolidación de un régimen legal de excepción para el sector de la seguridad nacional y el establecimiento de la opacidad informativa y la discrecionalidad como premisas esenciales de su *modus operandi*, terminará por tener un efecto contraproducente, al debilitar su capacidad de autocorrección y, con ello, robustecer nuestro sistema de seguridad nacional. Como dice Roberts, aunque existe la necesidad del secreto en el sector seguridad, esto no implica que tal sector se convierta en un enclave protegido, en el que las apelaciones a la seguridad nacional siempre bloquean las exigencias de apertura.⁴⁰
4. Los legisladores y los directivos deben tener presente que, además de proteger la seguridad nacional, hay otro motivo fundamental por el cual los funcionarios intentan fortalecer el secreto: suprimir la responsa-

⁴⁰ Alasdair Roberts, "Transparency...", *op. cit.*, p. 314.

bilidad individual. Sin información no hay sistema de rendición de cuentas; y sin rendición de cuentas no puede haber culpables (de malos resultados o de abusos).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO, Sergio, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.
- _____, 1968. *Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo y Reforma, 1998.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002 (Serie Doctrina Jurídica, 88).
- ARANDA, Jesús y Gustavo CASTILLO, “Ajustarán 10 artículos del Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional”, *La Jornada*, 14 de noviembre de 2005.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Informe de resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006*. Tomo II, vol. 2, Sector Gobernación, Sector Relaciones Exteriores, México, 2008.
- BARAJAS, Abel, “Revela IFAI ‘espionaje’ del CISEN”, *Reforma*, 7 de febrero de 2008.
- BENTHAM, Jeremy, *Tácticas parlamentarias*, Madrid, Textos Parlamentarios Clásicos (Congreso de los Diputados), 1991.
- BETTS, Richard K., *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*, Nueva York, Columbia University, 2007.
- BORAZ, Steven C. y Thomas C. BRUNEAU, “Reforming Intelligence: Democracy and Effectiveness”, *Journal of Democracy*, vol. 17, núm. 3, julio, 2006, pp. 28-42.
- BORN, Hans y Fairlie JENSEN, “Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability”, en Hans BORN y Marina CAPARINI (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Burlington, Ashgate, 2007.
- BRUNEAU, Thomas C., “Controlling Intelligence in New Democracies”, en Lock K. JOHNSON y James J. WIRTZ (eds.), *Strategic*

Intelligence: Windows into a Secret World. An Anthology, Los Ángeles, Roxbory, 2004.

- CAPARINI, Marina, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", en Hans BORN y Marina CAPARINI (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Burlington, Ashgate, 2007.
- CARRASCO ARAIZAGA, Jorge, "Millonaria partida para gastos secretos", *Proceso*, núm. 1640, 6 de abril de 2008, pp. 6-10.
- CASTELLANOS, Laura, *México armado (1943-1981)*, México, Era, 2007.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972.
- CURZIO, Leonardo, "Los servicios de inteligencia", *El Universal*, 24 de septiembre de 2007.
- FEARON, James D., "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types *versus* Sanctioning Poor Performance", en Adam PRZEWORSKI, Susan STOKES y Bernard MANIN (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- FLORINI, Ann, "Introduction: The Battle Over Transparency" y "Conclusion: Whither Transparency?", en Ann FLORINI (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- GILL, Peter, "Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After 9/11", en Hans BORN y Marina CAPARINI (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Burlington, Ashgate, 2007.
- GLOCKNER, Fritz, *Memoria roja. Historia de la guerrilla en México (1943-1968)*, México, Ediciones B, 2007.
- GORE, Al, *El ataque contra la razón. Cómo la política del miedo, el secretismo y la fe ciega erosionan la democracia y ponen en peligro a Estados Unidos y al mundo*, México, Debate, 2007.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "Posición particular del comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán con relación a la propuesta de los comisionados Alonso Gómez Robledo Verduzco, Alonso Lujambio Irazábal, María Marván Laborde y Jacqueline Peshard Mariscal de abrogar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y discutir

- y aprobar una nueva Ley en la materia”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 13 de febrero de 2008.
- GUTMANN, Amy y Dennis THOMPSON, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.
- HERNÁNDEZ, Érika, “Prevén revisar labor del CISEN”, *Reforma*, 24 de septiembre de 2007.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *Consideraciones sobre la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional*, México, 2004.
- JEANETTI DÁVILA, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, Toluca, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Alejandro POSADAS URTUSUÁSTEGUI, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: una perspectiva comparada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004 (Documento de Trabajo de la División de Estudios Jurídicos, 18).
- O'DONNELL, Guillermo, *Counterpoints*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.
- PIÑEYRO, José Luis, *Seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?* México, Ediciones Pomares, 2006.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- ROBILLARD, David, “Las debilidades del CISEN”, entrevista con Ernesto Núñez, en *Enfoque* (suplemento dominical del periódico *Reforma*), 23 de noviembre de 2007.
- ROBERTS, Alasdair, “Transparency in the Security Sector”, en Ann FLORINI (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- RODRÍGUEZ MUNGUÍA, Jacinto, *La otra guerra secreta. Los archivos prohibidos de la prensa y el poder*, México, Debate, 2007.
- _____, *Las nóminas secretas de Gobernación*, México, Libertad de Información, México, A. C., 2004.

- ROSE-ACKERMAN, Susan, *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- SCHREIER, Fred, "The Need for Efficient and Legitimate Intelligence", en Hans BORN y Marina CAPARINI (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Burlington, Ashgate, 2007.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007 (Cuadernos de Transparencia, 3).
- TELLO PEÓN, Jorge, "Las debilidades del CISEN", entrevista con Ernesto Nuñez, en *Enfoque* (suplemento dominical del periódico *Reforma*), 23 de noviembre de 2007.
- _____, "Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción", en Luis HERRERA-LASSO (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

EL APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL Y LA CREACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN PROYECTOS EDUCATIVOS

CLAUDIA ALEJANDRA SANTIZO RODALL

INTRODUCCIÓN

La colaboración de actores gubernamentales y no gubernamentales en la ejecución de políticas públicas es un elemento clave para crear nuevas formas de gobernabilidad y mejorar las prácticas de gobierno. Esa colaboración se facilita, en particular, en el sector educativo por la interacción cotidiana de padres de familia, maestros y directivos. Esta es una interacción social de la cual pueden surgir varios atributos: el atributo de confianza analizado por el enfoque de Capital Social,¹ el intercambio de recursos considerado por las Redes de Política² y el aprendizaje estudiado por el enfoque de Aprendizaje Organizacional.³ Esta interacción social y sus atributos son analizados, en este artículo, con base en proyectos educativos donde colaboraron diversos actores y autoridades de educación estatales y del ámbito nacional.

En una nueva gobernabilidad, la colaboración entre el gobierno y sociedad se considera necesaria para afrontar la

¹ David Halpern, *Social Capital*, Cambridge, Polity Press, 2005.

² David Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Inglaterra, Open University Press, 1998.

³ Chris Argyris y Donald A Schön, *Organizational Learning II*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1996.

complejidad de los asuntos públicos.⁴ La colaboración puede ser promovida por políticas gubernamentales como en el Programa Escuelas de Calidad en México, o bien puede surgir de abajo hacia arriba como es el caso de los proyectos de capacitación y formación de maestros en servicio de educación básica que son presentados en este artículo.⁵ Existen otros casos de colaboración de diversos actores en proyectos educativos, los cuales son referidos en una compilación de Buenas Prácticas en educación⁶ y también en proyectos de educación intercultural bilingüe promovidos por comunidades indígenas que han sido premiados por la Secretaría de Educación Pública.⁷ Todos esos casos acumulan experiencias de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Las enseñanzas que aporta el estudio de la colaboración entre gobierno y sociedad pueden ser de utilidad para investigadores, autoridades y ejecutores de proyectos educativos que busquen desarrollar nuevas formas de gobernabilidad para mejorar la efectividad de las políticas públicas. Este documento se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se presenta la colaboración desarrollada alrededor de proyectos educativos. En la segunda sección se analiza la colaboración que surge de la interacción social. La tercera sección se refiere a la colaboración establecida como objetivo de las organizaciones con el propósito de fomentar el

⁴ Esta idea se enfatiza en el trabajo de Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage Publications, 2005.

⁵ Claudia Santizo, *Evaluación externa del Programa de Educación Básica de la Fundación Ford en México*, México, Documento interno, 2006.

⁶ Margarita Zorrilla (coord.), *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2005.

⁷ Secretaría de Educación Pública-Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, *Experiencias innovadoras en educación intercultural*, México, 2004.

aprendizaje en las organizaciones. Por último se presentan las conclusiones.

COLABORACIÓN ENTRE ACTORES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

Los casos analizados en este artículo se ocupan de la capacitación de maestros en servicio y son promovidos por organizaciones e instituciones vinculadas al sector de la educación pública básica en México, pero no forman parte de la estructura gubernamental del sector. Las organizaciones sobre las que aquí se comenta son el Centro Educativo Narciso Bassols (CENB) en el estado de Querétaro; el Movimiento de Innovación y Transformación de la Educación Básica (MITEB) en el estado de Zacatecas y la Casa de la Ciencia en Chiapas (cuadro 1).

Antes de presentar los proyectos de estas organizaciones se introduce el contexto normativo de la capacitación de docentes en México. La capacitación de docentes a nivel nacional la organiza el *Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio* (Pronap).⁸ Este programa es coordinado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y autoridades de educación estatales, y estas últimas administran los *Centros de Maestros* cuyas instalaciones se ubican en diversos municipios y sus funciones son promover, asesorar y facilitar la actualización de docentes.⁹

⁸ Los lineamientos del Pronap de 2005 definen *actualización* como: la puesta al día de los profesores de educación básica en los terrenos cultural, humanístico, científico y pedagógico; y la *capacitación* es: adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas específicas que permitan a los docentes de educación básica desarrollar nuevas tareas educativas.

⁹ El presupuesto de este programa en 2005 fue de 52.15 millones de pesos, para atender una población objetivo de 1.15 millones de maestros. Punto 3.4 de las reglas de operación del Pronap 2005.

Cuadro 1. Antecedentes de los actores no gubernamentales relevantes en este análisis

Casa de la Ciencia (ECOSUR)

La Casa de la Ciencia fue creada en 1994 en San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas. Surgió con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR) y el gobierno del estado de Chiapas. Inicialmente se creó como una biblioteca equipada con materiales educativos en ciencias. Después, con el apoyo de docentes de la región se inició la difusión de métodos educativos que fueron previamente evaluados por su efectividad para transmitir conocimiento y estimular el aprendizaje en los alumnos. En 2004, la Casa de la Ciencia, en coordinación con la SEP, desarrolló programas de capacitación para los responsables de *Centros de Maestros* que son las instancias para proporcionar los cursos de capacitación del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) de la Secretaría de Educación Pública.

Centro Educativo Narciso Bassols (CENB)

El CENB es una asociación civil fundada en 1997 en el municipio de Tequisquiapan en el estado de Querétaro. Este centro es resultado de actividades realizadas desde 1995 cuando sus promotores crearon un espacio para que los maestros discutieran los problemas que enfrentaban en el aula. Actualmente, el Centro tiene el objetivo de ser un generador de nuevos procesos educativos y, además, busca consolidarse como un espacio donde discutan sus problemas durante el proceso de enseñanza-aprendizaje los maestros, niños, jóvenes y padres de familia. El Centro proporciona a los docentes en servicio actualización de sus métodos de enseñanza para la lectura y escritura para lograr la sustitución del método tradicional basado en la memorización. La directora del CENB también está encargada de uno de los *Centros de Maestros* del estado y, en 2004, el centro fue requerido

para proporcionar actualización del método de enseñanza en lectura y escritura a un grupo de 70 escuelas primarias de uno de los sectores del sistema de educación en el estado.

Movimiento de Innovación y Transformación de la Educación Básica (MITEB)

El MITEB surge en Zacatecas como asociación civil en 2004. Los integrantes de esta organización han realizado actividades, desde 1999, en el programa de Transformación de la Educación Básica en las Escuelas (TEBES), el cual fue concebido por estudiantes de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN-Ajusco) con el fin de crear un modelo de formación permanente de maestros. Un integrante del MITEB fue nombrado como responsable de la Instancia Estatal de Capacitación de Maestros en la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas. Fuente: entrevistas con Charles Keck, director de la Casa de la Ciencia; Cecilia Madero, fundadora del CENB; Francisco Ortiz y Elizabeth Aguilar, fundadores del MITEB, todos los entrevistados son los responsables de sus respectivas organizaciones. Las entrevistas se realizaron en 2005.

Los cursos de capacitación del Pronap son válidos para obtener puntos en el servicio civil de docentes o Carrera Magisterial. Este es el principal incentivo de los maestros para inscribirse en estos cursos puesto que a veces no corresponden a sus necesidades pedagógicas en el aula.¹⁰ Hasta 2005 la capacitación era concebida exclusivamente de manera individual, pero en ese año los lineamientos del Pronap incluyeron la modalidad de capacitación de colectivos docentes; es decir, capacitación de todos los docentes de una escuela.

Los efectos potenciales del cambio de enfoque del Pronap pueden ser vistos a través de los resultados logrados por los proyectos de capacitación colectiva de maestros desarrollados por el CENB, el MITEB y la Casa de la Ciencia. La capacitación colectiva de docentes es un método de trabajo utilizado desde hace años por el MITEB y el CENB. Estos actores desarrollaron sus propuestas considerando dos premisas: las prácticas de los docentes en clase adolecen de fallas cuya corrección individual no resuelve los problemas de enseñanza en una misma escuela. La segunda premisa es que el compromiso de capacitación debe ser colectivo, es decir, de todos los maestros de una escuela. Con base en estas premisas el CENB y el MITEB desarrollan propuestas de capacitación y formación de docentes en escuelas que se comprometen de manera colectiva, y voluntaria, a seguir los métodos de trabajo propuestos por estas organizaciones.

El MITEB desarrolla una propuesta de formación permanente de docentes inspirado en el modelo de *comunidades de aprendizaje*. Este modelo se basa en el compromiso de todos los maestros en una escuela para iniciar procesos de revisión constante de sus prácticas de enseñanza en el aula, así como procesos de reflexión sobre la enseñanza donde in-

¹⁰ Para ampliar evidencia de las entrevistas con docentes véase Claudia Santizo, "Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks", tesis doctoral, Inglaterra, University of Birmingham, 2002.

terviene toda la comunidad escolar.¹¹ Este método fomenta comunidades de aprendizaje, las cuales tienen similitudes en su funcionamiento con los métodos de trabajo usados para fomentar el *aprendizaje organizacional*. Este proceso de reflexión colectiva parece apropiado para las condiciones en que funcionan las escuelas, donde la enseñanza es un proceso creativo que requiere la atención personalizada de los niños.

El MITEB y el CENB desarrollan sus métodos de trabajo en un número reducido de escuelas donde acompañan a los maestros en un proceso de evaluación de prácticas docentes que incluye la grabación de clases. Esta es una actividad intensiva en el uso de recursos materiales y tiempo. La directora del CENB expresó, en entrevista, que ella prefiere perfeccionar sus métodos de trabajo en lugar de coordinar el uso de los mismos en todo el sistema educativo del estado de Querétaro. Se entiende la situación del CENB ya que con sus recursos actuales enfrentaría problemas de coordinación y logística que requerirían del uso de recursos administrativos, financieros y políticos de la autoridad educativa estatal.

Las actividades del CENB y el MITEB les han permitido mantener contacto con maestros y directores generales del sistema público de educación en sus respectivos estados. Es el caso, por ejemplo, de los cursos impartidos por el CENB los cuales fueron tomados por maestros que posteriormente ocuparon puestos directivos y de ahí surgió el vínculo y las propuestas para que los métodos de capacitación fueran impartidos en un sector, o zona, del sistema de educación básica del estado de Querétaro. En el caso del MITEB, un fundador de la organización es el encargado de la dirección general de capacitación de docentes en el estado de Zacatecas. Estos fueron los vínculos que permitieron a estos actores no guberna-

¹¹ Nerio Neirotti y Margarita Poggi, *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IIEPE-UNESCO, 2004.

mentales extender y coordinar la ejecución de sus proyectos a maestros del sistema educativo de sus estados, aunque con ciertas limitaciones ya que se capacitan maestros que fungen como asesores para sus escuelas, o para grupos de escuelas, porque no se puede atender directamente a todos los maestros de una escuela.

En los dos estados señalados se formaron *Redes de colaboración* con las autoridades de educación estatales donde también participó el Pronap; así como otros actores, por ejemplo la Fundación Ford, que contribuyeron con recursos a esos proyectos. El CENB y el MITEB continúan aportando conocimientos y métodos de trabajo y las autoridades educativas colaboran con recursos administrativos y políticos para que las escuelas puedan incorporarse a procesos de capacitación y formación colectiva.

Emergen tres aspectos a destacar de esta colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales. El primero es el desarrollo de relaciones de confianza expresadas en las decisiones políticas de asignar recursos gubernamentales a procesos de capacitación de docentes en colaboración con actores que no son parte de la estructura del sistema educativo público. El segundo aspecto es que esa relación de confianza es resultado del éxito de los métodos de trabajo desarrollados por las organizaciones señaladas, así como de la necesidad de las autoridades educativas de resolver los problemas del sector con nuevos métodos de trabajo. Finalmente, un problema que enfrenta este tipo de colaboración es que depende, en parte, de decisiones políticas de autoridades, las cuales pueden cambiar con los cambios de administración.

Por otro lado, la Casa de la Ciencia estableció una colaboración con la autoridad nacional del Pronap a fin de mejorar el funcionamiento de los *Centros de Maestros*, los cuales están encargados de promover los cursos de capacitación de docentes en el país. En un diagnóstico realizado por la

Casa de la Ciencia se señaló que los *Centros de Maestros* no eran capaces de crear comunidades de aprendizaje en las cuales los maestros que asisten a los cursos pudieran a su vez capacitar a otros maestros que no están inscritos en los cursos.¹² La Casa de la Ciencia propuso dos proyectos a las autoridades nacionales del Pronap, donde acompañaría a los responsables del manejo de dichos centros para crear nuevas formas de funcionamiento de los mismos. Ambos proyectos fueron aprobados y participaron, en el primero, 14 *Centros de Maestros* de nueve estados del país.¹³ El segundo proyecto, que tuvo como base el uso de la lectura para desarrollar habilidades lingüísticas, involucró a los responsables de otros 14 *Centros de Maestros* en nueve estados del país.¹⁴

La colaboración muestra una concordancia entre los propósitos de las propuestas educativas y las políticas de educación de las autoridades educativas. La similitud de objetivos explica los diversos grados de cooperación observados entre autoridades nacionales y locales con organizaciones y grupos que promueven propuestas educativas.

COLABORACIÓN COMO RESULTADO DE LA INTERACCIÓN SOCIAL

La colaboración de actores gubernamentales y no gubernamentales incluye la creación de una *Red de Colaboración*.

¹² Véase Casa de la Ciencia, “Hacia una nueva visión de la formación en servicio: una propuesta de innovación dirigida a maestros, escuelas y centros de maestros”, mimeo, San Cristóbal, 2005.

¹³ Casa de la Ciencia y Subsecretaría de Educación Básica-Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, Proyecto “Los Centros de Maestros como agentes transformadores de la educación”, *Informes y memorias*, Mimeo, San Cristóbal, 2005.

¹⁴ Casa de la Ciencia, A. C. y Subsecretaría de Educación Básica-Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio, Proyecto “La lectura como detonador del desarrollo de las habilidades lingüísticas en la escuela”, *Informes y memorias*, México, 2005.

El concepto de redes surge en países europeos con tradición de gobiernos centrales, los cuales se están transformando para crear nuevas formas de gobernabilidad y colaboración de gobierno y sociedad. Esta es una situación distinta a la de Estados Unidos, donde no se desarrolló la experiencia de gobierno centralizado.¹⁵

Las redes son una forma organizacional intermedia entre el mercado (que basa el intercambio en un mecanismo de precios) y las jerarquías (con su línea de mando). En ese sentido, las redes son un elemento que introduce flexibilidad en la ejecución de proyectos, pues no todo intercambio obedece a un sistema de precios y presentan horizontalidad en la toma de decisiones, por lo que resultan cruciales para entender una nueva gobernabilidad, ya sea por la complejidad de los problemas en los asuntos públicos que requieren la colaboración de diversos actores,¹⁶ o bien porque es una forma en la que el Estado recupera la legitimidad perdida por su falta de eficacia.¹⁷

La colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales en México es un fenómeno que merece atención debido a la tradición de un gobierno centralizado que requiere transformarse. La centralización fue notoria en el sector educativo del país en el siglo xx. Apenas, en 1992, inició una reforma del sistema de educación básica con la desconcentración administrativa del sistema federal de escuelas públicas hacia los estados y con la emisión de la Ley General de Educación, en 1993, en la cual se abrió un espacio para la participación social y la iniciativa local.

¹⁵ Guy Peters y John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 223-243.

¹⁶ Véase Jan Kooiman, *Governing as Governance...*, *op. cit.*

¹⁷ Guy Peters y John Pierre, "Governance without Government?...", *op. cit.*, p. 225.

En este contexto surgen proyectos educativos con base en la colaboración del gobierno y sociedad.

El enfoque de *Redes de Política* parte de considerar a las redes como espacios de negociación e intercambio de recursos entre actores mutuamente dependientes, los cuales tienen una agenda o asunto común.¹⁸ El resultado de la negociación e interacción en las redes es el intercambio de recursos. Este resultado depende de la relación entre la *agencia* y la *estructura* de la red; es decir, por un lado, de la forma de interacción de los actores, sus intereses y percepciones; y, por otro, de la relación de éstos con su contexto, el cual comprende: normas, leyes, valores y el poder, entendido este último como la capacidad de un actor para obligar o influir a otro a tomar determinadas decisiones que por sí solo quizá no tomaría. De ese proceso, estructura/agencia, surgen en las redes los intereses dominantes, los cuales dependerán en gran medida de los recursos que los actores posean, que pueden ser financieros, materiales, de autoridad, de legitimidad o de conocimiento.

Un rasgo que caracteriza a las redes es que éstas pueden ser abiertas o cerradas, o bien incluyentes o excluyentes, respectivamente. Por ejemplo, un estudio del Programa de Carrera Magisterial demostró que las redes formadas para ejecutar ese programa eran excluyentes, pues sólo las integran docentes y autoridades educativas, y además los intereses del sindicato de maestros eran dominantes.¹⁹

En su enfoque de *governance*, Jan Kooiman considera una relación estructura/agencia similar al de las *Redes de Política*, pero destaca el carácter complejo de las interacciones de gobierno (*governing interactions*). La complejidad se refiere a las múltiples relaciones entre actores y entre éstos y su contexto, de modo que no hay relaciones lineales causa-

¹⁸ David Marsh (ed.), *Comparing Policy...*, *op. cit.*, p. 11.

¹⁹ Véase Claudia Santizo, "Implementing Reform in the Education Sector...", *op. cit.*

efecto. Además, en la colaboración entre diversos actores pueden surgir dificultades derivadas de las visiones, objetivos e intereses distintos; en particular, si la colaboración es impuesta por las normas o por decisiones de autoridad y no surge de manera voluntaria.²⁰

Una experiencia de una política de gobierno que promueve la colaboración en el sector educativo es la del Reino Unido impulsada desde fines de la década de 1990. Esta experiencia muestra, como señala Lynn Tett y otros,²¹ que la colaboración efectiva surgió de la capacidad de los actores asociados para aportar valor agregado, por la división clara de tareas, y por el éxito de los resultados que reforzaron las actitudes de confianza mutua. En el caso de las comunidades locales su colaboración se facilitó porque se tomaron en cuenta sus intereses y por establecer objetivos alcanzables, en el corto plazo, como parte de objetivos mayores de mediano plazo.

Esos factores que fomentan la colaboración son observados en varios proyectos educativos desarrollados por comunidades o actores sociales. En una compilación de estudios de varios de esos proyectos educativos, Margarita Zorrilla concluye que la colaboración se funda en la pertinencia, la constancia del esfuerzo y la claridad de los objetivos.²² Además, podemos considerar a la reputación como uno de los atributos construidos por el CENB y el MITEB. Estas organizaciones crearon y probaron sus métodos de trabajo en algunas escuelas y, posteriormente, el modelo se extendió a más escuelas en los estados donde ejecutan sus proyectos dichas organizaciones. En el caso del CENB, la expansión de su modelo fue posible por los vínculos creados con los maestros que

²⁰ Lynn Tett, Jim Crowther y Paul O'Hara, "Collaborative Partnerships in Community Education", *Journal of Education Policy*, vol. 18, núm. 1, 2003, pp. 37-51.

²¹ *Ibid.*, p. 47.

²² Margarita Zorrilla (coord.), *Hacer visibles buenas prácticas...*, op. cit., p. 231.

tomaron cursos de capacitación y, cuando ellos asumieron cargos de responsabilidad en la Secretaría de Educación del estado, promovieron la ejecución de la propuesta del CENB en escuelas del estado. El éxito o la pertinencia de la propuesta es lo que generó la relación de confianza para establecer la colaboración con las autoridades de educación.

Los casos del CENB, el MITEB y la Casa de la Ciencia muestran una complementariedad de sus objetivos e intereses con los de las autoridades educativas. Así que las organizaciones no gubernamentales desarrollan sus métodos de trabajo de manera experimental con algunas escuelas y cuando esos métodos de trabajo muestran su efectividad entonces se extienden a otras escuelas con el apoyo de las autoridades estatales.

Esta coincidencia de intereses es una de las razones de colaboración señaladas en un estudio de Lumby y Morrison en el Reino Unido.²³ Estos autores distinguen tres razones para la asociación: la *complementariedad* cuando cada organización posee algo que otra no tiene; la *sinergia* cuando se desarrollan actividades que no se realizarían de manera individual; y la *confianza (trust)* cuando hay un conjunto de valores compartidos. En estos tres casos existe una confianza implícita de que cada actor aportará sus recursos a la asociación.

Los conflictos en los grupos, o redes, pueden derivar de la percepción de que un actor entrega más de lo que recibe. La permanencia voluntaria en una asociación significa que existen beneficios netos. Por el contrario, la pertenencia obligatoria en un grupo, o bien en una red, puede cambiar el sentido del intercambio de recursos; por ejemplo, abstenerse de aportar recursos como se observó en la Red de Política

²³ Jacky Lumby y Marlene Morrison, "Partnership, Conflict and Gaming", *Journal of Education Policy*, vol. 21, núm. 3, mayo de 2006, pp. 323-341.

del Programa de Carrera Magisterial.²⁴ Entonces, tenemos por lo menos dos enfoques para analizar el tipo de interacción social que ocurre en las redes. Un enfoque es sobre el conflicto que puede surgir de la diferencia de intereses y objetivos²⁵ y el otro enfoque es el del capital social basado en la confianza social.²⁶ Este último es el enfoque utilizado aquí para analizar las experiencias de colaboración de los proyectos educativos considerados en este artículo.

En las redes de política el intercambio de recursos se realiza con base en la dependencia mutua, aunque ello no significa que no puedan crearse relaciones de confianza con base en la reciprocidad y la colaboración estudiadas por el enfoque del capital social.

De acuerdo con David Halpern el capital social se compone de tres elementos: la red social, un conjunto de valores compartidos que los lleva a colaborar y las sanciones por no colaborar.²⁷

En este sentido, las redes de política pueden crear capital social si el atributo principal de la interacción es la colaboración y la reciprocidad y, además, el resultado es una red incluyente, donde se toman en cuenta los intereses de todos los involucrados. Esto no ocurre en todas las redes de política como en el caso mencionado de la Red de Carrera Magisterial, la cual es excluyente, con intereses dominantes y no hay sanciones por no colaborar.²⁸

²⁴ Claudia Santizo, "Implementing Reform in the Education Sector...", *op. cit.*

²⁵ Jacky Lumby y Marlene Morrison, "Partnership, Conflict and Gaming", *op. cit.* y Terri Seddon, Stephen Billet y Allie Clemans, "Politics of Social Partnership: a Framework for Theorizing", *Journal of Education Policy*, vol. 19, núm. 2, marzo de 2004, pp. 123-142.

²⁶ Terri Seddon, Stephen Billet y Allie Clemans, "Politics of Social Partnership...", *op. cit.*

²⁷ David Halpern, *Social Capital*, *op. cit.*

²⁸ Claudia Santizo, "Implementing Reform in the Education Sector...", *op. cit.*

El capital social se puede construir dentro de las escuelas; es decir, entre los maestros y las comunidades escolares. David Halpern informa de estudios sobre el capital social, o bien de las redes sociales entre maestros, cuyas actividades incluyen el mejoramiento de las técnicas de enseñanza.²⁹ Halpern comenta sobre estudios en Japón, donde el trabajo conjunto de maestros permite realizar críticas constructivas, introducir innovaciones y compartir conocimientos.

La colaboración y la confianza en las Redes de Política permanecen si los actores obtienen beneficios de la colaboración. Por ello, es relevante la pertinencia de las propuestas para resolver un problema, además de la concordancia de intereses y objetivos entre los diversos actores. En la situación actual del sistema educativo en México son de reciente creación las nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, de modo que no hay una institucionalización de estos procesos. Por ello, para los actores no gubernamentales es indispensable que la pertinencia de sus propuestas se mantenga; una de sus propuestas es el tipo de aprendizaje que se introduce en la siguiente sección.

LA COLABORACIÓN COMO OBJETIVO DE LAS ORGANIZACIONES

La pertinencia de las propuestas educativas analizadas descansa en la aportación de conocimientos para resolver un problema concreto en el sector educativo. Los procesos conscientes de creación de conocimiento y aprendizaje derivado de la interacción en las organizaciones se derivan del carácter mismo del aprendizaje en ciertos contextos.

Un tema de estudio en la administración es el de las *comunidades de práctica*, las cuales son grupos internos a las organizaciones donde los individuos comparten intereses y

²⁹ David Halpern, *Social Capital*, op. cit., p. 158.

objetivos, y pueden aportar sus habilidades para una tarea común.³⁰ La colaboración en los grupos internos emerge en condiciones distintas a la colaboración en comunidades sociales o en Redes de Política. La cooperación en un grupo interno a una organización está limitada por la propia organización, la cual tiene sus mecanismos para la aceptación y permanencia de sus miembros.

En la literatura de administración cobró importancia el estudio de las redes informales creadas dentro de las empresas, las cuales se entrelazan y mezclan con la estructura formal. En un estudio sobre la comunicación entre empleados de organizaciones se informó que la cantidad de conocimiento e intercambio de información, en el día a día, no se explicaba por la estructura formal de las organizaciones.³¹ En ese estudio se menciona que el interés por las Redes informales surge de los principios de colaboración que desarrollan las empresas derivado del ambiente cambiante propiciado por la globalización.³²

Los ambientes cambiantes, o con cierta estabilidad, donde funcionan las organizaciones, determinan la forma organizacional que éstas asumen. En el caso de las escuelas de educación pública hay que considerar que éstas enfrentan situaciones cambiantes ya que la enseñanza tiene que adecuarse a las necesidades de los niños, así como a las demandas y circunstancias del contexto en que viven las familias, los niños y en general las comunidades.

³⁰ Lars Lindkvist, "Knowledge Communities and Knowledge Collectivities: A Typology of Knowledge Work in Groups", *Journal of Management Studies*, vol. 42, núm. 6, septiembre de 2005, pp. 1189-1210; y Etienne Wenger, "Communities of Practice and Social Learning Systems", *Organization*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 225-246.

³¹ Lowell L. Bryan, Eric Matson, Leigh M. Weiss, "Harnessing the Power of Informal Employee Networks, Formalizing a Company's *ad hoc* Peer Groups Can Spur Collaboration and Unlock Value", *The McKinsey Quarterly*, vol. 4, 2007. En www.mckinseyquarterly.com.

³² *Ibid.*, p. 5.

Dos enfoques sobre el conocimiento y el aprendizaje en las organizaciones establecen, como señalan Schultze y Stabell, por un lado, que para el funcionalismo el conocimiento es un proceso de descubrimiento, racionalización, gestión y control que conduce a una asignación óptima de recursos. Por otro, para el constructivismo el conocimiento es resultado de prácticas sociales, es decir de la interacción de individuos en comunidades.³³ Como señalan Clegg y otros autores el enfoque constructivista no considera el aprendizaje como una lección aprendida, para de ahí transformar la práctica, sino que el aprendizaje ya implica haber transformado la práctica, de ahí que se considere que una organización no es una entidad fija.³⁴

La distinción en las formas de conocimiento puede ser mejor comprendida con las nociones de conocimiento tácito y explícito. El conocimiento explícito puede ser formalizado y transmitido mediante documentos. El conocimiento tácito es individual y difícilmente puede ser verbalizado y sistematizado. Schultze y Stabell señalan que para el constructivismo el conocimiento tácito y explícito no pueden ser vistos de manera separada. Por ello, las empresas buscan proveer un sentido de identidad organizacional.³⁵ En esta perspectiva se desarrollan las comunidades de práctica mencionadas anteriormente.

La noción de que conocimiento y aprendizaje son construcciones sociales y de ahí la noción de que una organización no es una entidad fija es necesario revisarla con más detenimiento.

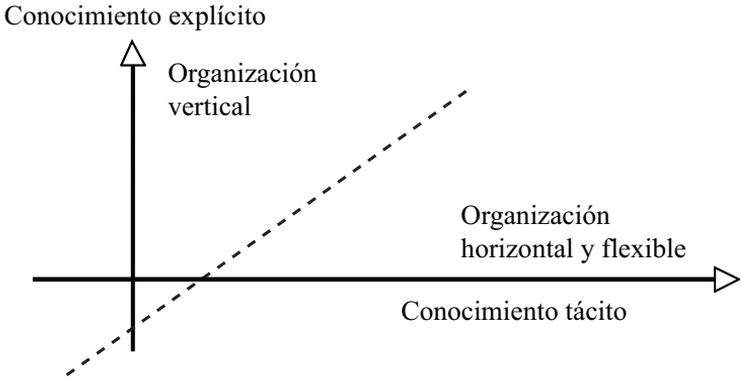
³³ Ulrike Schultze, y Charles Stabell, "Knowing What You Don't Know? Discourses and Contradictions in Knowledge Management Research", *Journal of Management Studies*, vol. 41, núm. 4, junio de 2004, pp. 549-573.

³⁴ Stewart R. Clegg, Martin Kornberger y Carl Rhodes, "Learning / Becoming / Organizing", *Organization*, vol. 12, núm. 2, 2005, pp. 147-167.

³⁵ Ulrike Schultze y Charles Stabell, "Knowing What You Don't Know?...", *op. cit.*, p. 561.

No todas las organizaciones requieren adecuarse a su ambiente de manera constante, como puede ocurrir con alguna oficina que realice operaciones rutinarias pero, en otro tipo de situaciones, cuando una organización requiere comprender, entender y adecuarse a las necesidades de su entorno, entonces se requiere de organizaciones que aprendan.

Las formas organizacionales se crean entonces en función del manejo del conocimiento explícito y tácito. Si la organización sólo requiere procedimientos bien definidos donde se cumplan tareas rutinarias, el tipo de conocimiento es explícito y el aprendizaje es meramente técnico. Por el contrario, si una organización depende del conocimiento tácito de sus miembros, el aprendizaje es un proceso social derivado del intercambio de información y de la interacción de los individuos. Entre más tácito es el conocimiento las formas del aprendizaje organizacional deben estar situadas en su contexto. De esta manera, las formas organizacionales las podemos ubicar en un continuo entre las formas verticales y jerarquizadas y las formas horizontales, de acuerdo con la combinación de conocimiento explícito y tácito que empleen.



Fuente: Elaboración propia.

Las escuelas públicas son estructuras organizacionales que enfrentan múltiples problemas y situaciones cambiantes y, además, los maestros poseen conocimiento tácito resultado de las múltiples interacciones que realizan con los niños, padres de familia y otros maestros. Esto indicaría la necesidad de que las escuelas funcionen con esquemas horizontales con la participación de diversos actores. Esta es la situación real que vuelve pertinente a los proyectos educativos propuestos por el CENB, el MITEB y la Casa de la Ciencia, al igual que otros proyectos educativos, los cuales contribuyen a enfrentar situaciones particulares y cambiantes del sector educativo. Las Redes de colaboración creadas alrededor de las propuestas educativas analizadas son formas organizacionales horizontales, donde la colaboración surge de la complementariedad de los recursos que los actores poseen: los actores no gubernamentales poseen recursos de conocimiento y de investigación, y las autoridades educativas poseen recursos administrativos y políticos.

CONCLUSIONES

Los casos analizados en este artículo son proyectos de capacitación de maestros en servicio promovidos por actores no gubernamentales, los cuales lograron obtener la colaboración de autoridades educativas estatales y en algunos casos también de la autoridad federal. Esta colaboración presenta una serie de características que surgen de las interacciones sociales analizadas por los enfoques de Redes de Política, Capital Social y Aprendizaje Organizacional, entre ellas: el intercambio de recursos, la confianza social y el aprendizaje. Estos atributos contribuyen al surgimiento de relaciones de gobierno (*governing interactions*) basadas en la colaboración y la participación de la sociedad.

Los hechos anteriores son relevantes para el sector educativo donde la complejidad de los problemas y la continua

interacción de actores son campo propicio para el surgimiento de nuevas formas de gobernabilidad en el país. Un planteamiento de la teoría evolucionaria es que de la continua interacción social pueden surgir Redes sociales.³⁶ De este modo, si en esas Redes se coordinan actores gubernamentales y no gubernamentales, podemos esperar el surgimiento de nuevas formas de gobernabilidad.

Las experiencias que pueden conducir a una nueva gobernabilidad no son tan nuevas en el sector de la educación básica, por ejemplo, desde 2001 se desarrolla el Programa Escuelas de Calidad, el cual puede considerarse experimental en el sentido de que otorga capacidades de decisión limitadas a las comunidades escolares con relación a un proyecto escolar. Ese proyecto escolar no involucra la administración de las escuelas, por eso lo consideramos experimental y estrecho, pero permite un aprendizaje social ya que las comunidades escolares interactúan y aprenden a tomar decisiones conjuntas. En este contexto de experimentación de nuevos mecanismos de gestión en el sistema educativo, se puede señalar la importancia de los proyectos educativos analizados en este artículo, los cuales no son los únicos, de modo que se puede tener la esperanza de que las experiencias de gestión horizontal puedan ser la base de cambios más profundos en la gobernabilidad del sector educativo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGYRIS, Chris y Donald A. SCHÖN, *Organizational Learning II*, Reading, MA, Addison-Wesley, 1996.
- BRYAN, Lowell L., Eric MATSON y Leigh M. WEISS, "Harnessing the Power of Informal Employee Networks, Formalizing a

³⁶ Lambooy Jan G., "The Transmission of Knowledge, Emerging Networks, and the Role of Universities: An Evolutionary Approach", *European Planning Studies*, vol. 12, núm. 5, julio de 2004, pp. 643-657.

Company's *ad hoc* Peer Groups Can Spur Collaboration and Unlock Value", *The McKinsey Quarterly*, vol. 4, 2007, en www.mckinseyquarterly.com.

CASA DE LA CIENCIA y SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN BÁSICA-DIRECCIÓN GENERAL DE FORMACIÓN CONTINUA DE MAESTROS EN SERVICIO, Proyecto "La lectura como detonador del desarrollo de las habilidades lingüísticas en la escuela", *Informes y memorias*, mimeo, México, 2005.

_____, Proyecto "Los Centros de Maestros como agentes transformadores de la educación", *Informes y memorias*, mimeo, San Cristóbal, 2005.

CASA DE LA CIENCIA, "Hacia una nueva visión de la formación en servicio: una propuesta de innovación dirigida a maestros, escuelas y centros de maestros", mimeo, San Cristóbal, 2005.

CLEGG, Stewart R., Martin KORNBERGER y Carl RHODES, "Learning/Becoming/Organizing", *Organization*, vol. 12, núm. 2, 2005, pp. 147-167.

HALPERN, David, *Social Capital*, Cambridge, Polity Press, 2005.

JAN G., Lambooy, "The Transmission of Knowledge, Emerging Networks, and the Role of Universities: An Evolutionary Approach", *European Planning Studies*, vol. 12, núm. 5, julio de 2004, pp. 643-657.

KOOIMAN, Jan, *Governing as Governance*, Londres, Sage Publications, 2005.

LINDKVIST, Lars, "Knowledge Communities and Knowledge Collectivities: A Typology of Knowledge Work in Groups", *Journal of Management Studies*, vol. 42, núm. 6, septiembre de 2005, pp. 1189-1210.

LUMBY, Jacky y Marlene MORRISON, "Partnership, Conflict and Gaming", *Journal of Education Policy*, vol. 21, núm. 3, mayo de 2006, pp. 323-341.

MARSH, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, England, Open University Press, 1998.

NEIROTTI, Nerio y Margarita POGGI, *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*, Buenos Aires, IIEPE-UNESCO, 2004.

PETERS, Guy y John PIERRE, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Ad-*

- ministration Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 223-243.
- SANTIZO, Claudia, *Evaluación externa del Programa de Educación Básica de la Fundación Ford en México*, México, Documento interno, 2006.
- _____, “Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks”, tesis doctoral, Inglaterra, University of Birmingham, 2002.
- SCHULTZE, Ulrike y Charles STABELL, “Knowing What You Don’t Know? Discourses and Contradictions in Knowledge Management Research”, *Journal of Management Studies*, vol. 41, núm. 4, junio de 2004, pp. 549-573.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-COORDINACIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE, *Experiencias innovadoras en educación intercultural*, México, 2004.
- SEDDON, Terri, Stephen BILLET y Allie CLEMANS, “Politics of Social Partnership: a Framework for Theorizing”, *Journal of Education Policy*, vol. 19, núm. 2, marzo de 2004, pp. 123-142.
- TETT, Lynn, Jim CROWTHER y Paul O’HARA, “Collaborative Partnerships in Community Education”, *Journal of Education Policy*, vol. 18, núm. 1, 2003, pp. 37-51.
- WENGER, Etienne, “Communities of Practice and Social Learning Systems”, *Organization*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 225-246.
- ZORRILLA, Margarita (coord.), *Hacer visibles buenas prácticas. Mientras el debate pedagógico nos alcanza*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2005.

III
LAS BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Y SUS NUEVOS DILEMAS

LOS DILEMAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO

CARLOS MORENO JAIMES

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, parece haber un consenso generalizado de que los beneficios de la descentralización de políticas públicas dependen de que los gobiernos locales cuenten con diversas capacidades institucionales que les permitan asumir con eficacia sus nuevas responsabilidades de gasto público. Al provenir de una historia de gran centralización política y administrativa, muchos gobiernos locales en países en desarrollo heredaron estructuras gubernativas sumamente endeblés, incapaces de enfrentar en el corto plazo las nuevas atribuciones que recibieron como parte del proceso de descentralización impulsado por la gran mayoría de los países en las últimas dos décadas. Esto ha ocasionado cierto desencanto con las estrategias descentralizadoras, ya que muchos gobiernos locales han sido poco eficaces en procesar las demandas de sus ciudadanos y traducirlas en políticas públicas efectivas y sustentables a lo largo del tiempo. Por esa razón, el tema del fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales se ha ubicado como una prioridad dentro de las agendas de investigación en materia de gobierno y asuntos públicos.

En este trabajo hago, en primer lugar, una breve revisión del concepto de capacidad institucional. Posteriormente, presento la contribución de algunas corrientes teóricas al entendimiento de los factores que influyen sobre la construcción de capacidades institucionales y sobre el desempeño de los gobiernos, haciendo un énfasis especial en la dimensión política del fenómeno. Finalmente, llevo a cabo un análisis empírico enfocado en el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales en México. Arguyo que no existe una relación causal directa entre las capacidades institucionales de un gobierno y su efectividad para producir los cambios deseados en su entorno. En otras palabras, una mayor capacidad institucional no necesariamente conlleva un mejor desempeño gubernativo. Puesto que la capacidad institucional de un gobierno es una variable latente o potencial, es necesario investigar bajo qué condiciones ésta detona procesos de buen desempeño. Someto a una prueba empírica la hipótesis de que las elecciones competitivas son una condición que promueve que los gobiernos municipales estén dispuestos a aprovechar sus capacidades administrativas latentes para lograr mejorías en su desempeño. Es decir, concibo a la competencia electoral como una variable que actúa indirectamente entre la capacidad administrativa y el desempeño gubernamental.

DESCENTRALIZACIÓN Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO

La teoría convencional de la descentralización fiscal señala que la devolución de funciones de gasto público a los gobiernos locales es una estrategia encaminada a favorecer la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En primer lugar, se supone que los gobiernos locales, dada su cercanía geográfica con la ciudadanía, están bien posicionados para identificar los problemas, necesidades y preferencias de

política pública de la gente.¹ En segundo lugar, debido a la diversidad de jurisdicciones existentes dentro de un mismo territorio nacional, la teoría de la descentralización supone que los gobiernos locales tendrán incentivos para competir entre ellos con el fin de atraer a los contribuyentes a cambio de ofrecer a éstos bienes y servicios públicos que se ajusten a sus preferencias, generando así una asignación socialmente eficiente.² En tercer lugar, existe la expectativa de que el proceso de elaboración de políticas públicas en el nivel local de gobierno sea mucho más permeable a las preferencias de la población debido a que el proceso democrático genera incentivos electorales que promueven una mejor rendición de cuentas.³

El panorama planteado por la teoría convencional de la descentralización fiscal ha generado considerables expectativas sobre la capacidad de dicha estrategia de promover el desarrollo local, principalmente en países en vías de desarrollo que transitaron de regímenes autoritarios hacia democracias electorales. Es decir, la descentralización se ha convertido en una de las principales prescripciones de política pública esgrimidas por agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación y por los nuevos gobiernos democráticos. Sin embargo, las diversas políticas de descentralización impulsadas por los gobiernos en países en desarrollo han enfrentado un gran número de obstáculos para su funcionamiento efectivo. Probablemente, uno de los factores que más ha limitado la efectividad de las políticas descentralizadoras es la baja capacidad institucional que caracteriza a los gobiernos locales de los países en desarrollo.

¹ Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

² Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, 1956, pp. 416-424.

³ George E. Peterson, *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*, Washington, D. C., World Bank, 1997.

Muchos gobiernos locales carecen de sistemas administrativos estables, sus cuadros directivos están poco capacitados para cumplir sus funciones, se ven expuestos a la influencia excesiva de grupos sociales que les impiden ejercer la autoridad de manera imparcial y son propensos a incurrir en corrupción política y administrativa.⁴ Estos problemas de baja capacidad institucional con frecuencia generan un desempeño gubernamental muy por debajo de las expectativas sociales: los servicios públicos padecen una cobertura insuficiente, la recaudación local es demasiado limitada para atender las graves necesidades de infraestructura básica entre la población de escasos recursos y la confianza de la ciudadanía hacia los gobiernos se ve mermada por la baja rendición de cuentas de éstos hacia las demandas de la gente. Por esta razón, la discusión actual sobre la descentralización y el buen gobierno se ha ido centrando mucho más en el desarrollo de capacidades institucionales que posibiliten el buen desempeño de los gobiernos locales bajo un contexto de descentralización político-administrativa.

¿Qué podemos entender por capacidades institucionales? La utilización de dicho concepto es reciente, aunque ya ha conseguido ocupar un lugar importante dentro del debate académico y profesional en materia de desarrollo y gobernabilidad democrática. Morgan, por ejemplo, sostiene que el concepto de capacidad encierra significados diferentes.⁵ En primer lugar, afirma que capacidad es empoderamiento

⁴ El argumento de que la descentralización fiscal puede ocasionar severos riesgos sobre el desempeño económico en países en desarrollo proviene de Remy Prud'homme, "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, 1995; y de Vito Tanzi, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D. C., 1995.

⁵ Peter Morgan, "The Concept of Capacity". Draft version. Study on Capacity, Change, and Performance, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, the Netherlands, 2006.

(*empowerment*), es decir el conjunto de atribuciones y recursos que permiten que una organización sobreviva, crezca y se diversifique. En segundo lugar, afirma que la capacidad implica habilitar a una organización a generar productos de valor público, es decir a desempeñar funciones que de alguna manera contribuyan a promover el interés colectivo. En tercer lugar, capacidad es un estado potencial, latente, en contraste con el concepto de “desempeño”, el cual se refiere a la ejecución e implementación de acciones; dicho de otro modo, el desempeño es el uso de la capacidad:

*Capacity is a potential state. It is elusive and transient. It is about latent as opposed to kinetic energy. Performance, in contrast, is about execution and implementation or the result of the application/use of capacity. Given this latent quality, capacity is dependent to a large degree on intangibles. It is thus hard to induce, manage and measure. As a state or condition, it can disappear quickly particularly in smaller, more vulnerable structures. This potential state may require the use of different approaches to its development, management, assessment and monitoring.*⁶

Esta concepción coincide con la definición de Fiszbein del concepto de capacidad local, quien lo define como un “factor posibilitante”, es decir como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente.⁷ Fiszbein propone tres categorías que conforman la capacidad de un gobierno local: mano de obra, capital y tecnología. La mano de obra se refiere al grado de profesionalización de los servidores públicos, el capital a la infraestructura física a disposición del gobierno local y la tecnología

⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁷ Ariel Fiszbein, “The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia”, *World Development*, vol. 25, núm. 8, 1997, pp. 1029-1043.

a sus métodos de gestión interna, entre los cuales incluye las funciones de gestión, planeación, control y evaluación de las acciones gubernamentales, pero también a los mecanismos que regulan la obtención, el procesamiento y la distribución de la información de los gobiernos para tomar decisiones.

En síntesis, la capacidad institucional de un gobierno puede verse como una combinación de atributos que le permiten generar resultados con valor colectivo. Es decir, la capacidad es una condición que posibilita el buen desempeño. En este sentido, el Banco Mundial define a la capacidad estatal como “la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente”, aunque reconoce que la capacidad no necesariamente se traduce en un buen desempeño: “un estado más capacitado puede ser un estado más efectivo, pero la efectividad y la capacidad no son la misma cosa (...) Un estado puede ser capaz pero no muy efectivo si dicha capacidad no se utiliza en beneficio del interés de la sociedad”.⁸

Lo anterior implica que la capacidad institucional es una condición para el buen desempeño de un gobierno. Sin embargo, es una condición necesaria, mas no suficiente, para el desempeño efectivo. Como apunta Aguilar Villanueva, “la capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto”.⁹

Si capacidad institucional y desempeño gubernamental son conceptos diferentes, cabe entonces preguntarse bajo qué condiciones la capacidad potencial de un gobierno puede traducirse en un buen desempeño. Hay factores del entorno político de un gobierno que pueden generar un círcu-

⁸ World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, p. 3.

⁹ Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 67.

lo virtuoso entre capacidad y desempeño. Sin embargo, es necesario reconocer que el entorno político también puede ir en detrimento de la construcción de dichas capacidades, argumento que presento a continuación.

EL PROBLEMA DE LA CONSTRUCCIÓN
DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES:
UNA EXPLICACIÓN POLÍTICA

A pesar de que la construcción de capacidades institucionales con frecuencia se concibe como un asunto predominantemente técnico, actualmente comienza a reconocerse que dicho proceso envuelve una dimensión política muy importante, sobre todo porque el desarrollo de capacidades conlleva una redistribución significativa de recursos para el ejercicio del poder dentro de las organizaciones.¹⁰ Sin embargo, la dimensión política de dicho fenómeno entraña diversas aristas, ya que las consecuencias de los factores político-electorales sobre las capacidades institucionales y el desempeño de un gobierno pueden ser diversas y hasta contradictorias. Aquí conviene distinguir tres de los argu-

¹⁰ Entre los enfoques que hacen un énfasis excesivo en la dimensión técnica de la construcción de capacidades gubernamentales se puede mencionar al denominado “nueva gerencia pública” (*New Public Management*), el cual pretende ser una receta casi universal para guiar los procesos de reforma administrativa de los gobiernos contemporáneos. A riesgo de simplificar demasiado los postulados básicos de dicho enfoque, puede decirse que la nueva gestión pública busca que las organizaciones del sector público operen bajo condiciones similares a las que caracterizan el entorno de las empresas del sector privado (competencia, orientación hacia el cliente, mayor autonomía para los ejecutores, medición y evaluación del desempeño del personal administrativo, etc.), de forma tal que sus resultados sean más eficientes. Sobre este tema véase OECD, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995; así como el de David Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Plume, 1993.

mentos principales sobre el tema, uno de los cuales propone que la competencia entre partidos puede socavar el desarrollo de las capacidades gubernativas cuando dicha competencia se ejerce, predominantemente, por medios clientelistas. El segundo argumento supone exactamente lo contrario: que la competitividad del entorno electoral es el principal estímulo para que los gobiernos rindan mejores cuentas a sus ciudadanos. Y un tercer enfoque sugiere que son los liderazgos políticos individuales los que constituyen el principal factor explicativo del desempeño gubernamental, aunque esta explicación no está totalmente desvinculada del segundo argumento. Veamos con más detalle los elementos de cada una de estas explicaciones.

*La creación de capacidades institucionales
bajo la lógica del clientelismo electoral*

La primera corriente de investigación —a la que podemos denominar el enfoque de “economía política del clientelismo”— supone que el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos, especialmente en países con fuerte tradición patrimonialista en el uso de los recursos públicos, se ve limitado por la tendencia natural de los políticos y sus partidos a utilizar el aparato burocrático como fuente de prebendas políticas para sus activistas y clientelas electorales. Éste es, precisamente, el argumento central de uno de los estudios más representativos en el tema de la reforma administrativa en América Latina, el de Barbara Geddes, quien sostiene que los líderes políticos enfrentan una disyuntiva al intentar profesionalizar la administración del gobierno: por una parte, es indudable que esta reforma generaría beneficios públicos a largo plazo al facilitar la instrumentación de los programas de gobierno y, con ello, la satisfacción de los votantes que constituyen sus principales bases de apoyo político. Pero por la otra, la modernización institucional entraña importantes

costos para los propios gobernantes, al tener éstos que renunciar a la posibilidad de favorecer a sus clientelas políticas mediante beneficios individuales tales como empleos en el gobierno, contratos discrecionales de obra pública, créditos favorables para grupos sociales privilegiados, o subsidios transferidos hacia las bases de apoyo político del partido triunfador.¹¹ En síntesis, este primer enfoque supone que el fortalecimiento de capacidades institucionales de un gobierno se contraponen a los intereses de las maquinarias políticas cuya base principal de movilización electoral es el clientelismo, principalmente el que se ejerce mediante el otorgamiento de empleos en la burocracia gubernamental a sus activistas.¹²

En un trabajo previo¹³ sometí a investigación empírica algunas de las implicaciones de la teoría del clientelismo para tratar de explicar las diferencias de capacidad institucional entre los gobiernos municipales en México. Encontré que la hipótesis de que el clientelismo es contrario al desarrollo institucional tiene cierto sustento empírico. Por una parte, los municipios que nunca fueron gobernados por algún partido diferente al PRI revelaron índices de capacidad institucional inferiores a los de otros municipios que sí experimentaron

¹¹ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma, Building State Capacity in Latin America*, Berkeley University of California Press, 1994.

¹² Geddes reconoce, sin embargo, que una reforma administrativa de corte meritocrático es posible de ser adoptada, inclusive en países donde el clientelismo y el patrimonialismo han sido prácticas fuertemente arraigadas históricamente. La autora citada establece como hipótesis que una reforma de ese tipo tiene mayores posibilidades de aprobación cuando los recursos necesarios para ejercer el clientelismo se distribuyen más o menos equitativamente entre el conjunto de partidos competidores, siempre y cuando exista un segmento del electorado que valore la importancia de la reforma administrativa.

¹³ Carlos Moreno Jaimes, "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), vol. 27, núm. 2, diciembre, 2007.

la alternancia partidista por lo menos en alguna ocasión, lo cual sugiere que las redes de apoyo clientelar que el partido hegemónico cultivó a nivel municipal para mantenerse en el poder durante varias décadas se convirtieron en un obstáculo para impulsar una modernización administrativa de corte meritocrático. Por la otra, encontré que la movilización electoral ejercida por los partidos en México mantiene una relación inversa con el desarrollo de capacidades institucionales entre los ayuntamientos, apoyando la hipótesis de que las maquinarias políticas tienden a resistirse a instrumentar reformas administrativas que les limiten la posibilidad de utilizar al aparato burocrático para recompensar a sus clientelas electorales.

Elecciones competitivas y desempeño del gobierno

Existe una segunda perspectiva teórica que supone que un entorno electoral competitivo es un ingrediente que favorece el buen desempeño de los gobiernos y, presumiblemente, la creación de las capacidades administrativas e institucionales que se requieren para conseguir tal fin. Esta perspectiva —comúnmente denominada “teoría electoral de la rendición de cuentas”— considera que la principal motivación de los líderes políticos a mejorar su desempeño gubernamental consiste en conseguir su reelección en el cargo o, por lo menos, la del partido que los postuló. Es decir, el buen desempeño de un gobierno deriva, según esta perspectiva, de la ambición política individual de los líderes electos, quienes tienen incentivos de aparecer ante sus electores como una alternativa de “buen gobierno”, tratando con ello de favorecer su propia supervivencia política.¹⁴ Por lo tanto, de la teoría electoral

¹⁴ Bernard Manin, A. Przeworski y S. Stokes, “Elections and Representation”, en Bernard Manin, A. Przeworski y S. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 29-54.

de la rendición de cuentas puede derivarse la hipótesis de que la competencia interpartidista fomenta el desempeño de los gobiernos, debido a que un entorno electoral competitivo pone en riesgo la permanencia de los políticos y sus partidos en los cargos públicos y los induce a actuar a favor de la ciudadanía a la que gobiernan.¹⁵

En el caso de México, varios estudios han documentado las consecuencias que ha tenido el aumento de la competencia electoral sobre diversos aspectos de la operación del sistema político. Beer, por ejemplo, arguye que la creciente competitividad de las elecciones mexicanas no sólo ha generado que las legislaturas estatales adquieran mayores niveles de profesionalización y autonomía decisoria frente al poder ejecutivo, sino que también ha ocasionado que el proceso de selección de candidatos en los partidos sea más permeable a las preferencias de los ciudadanos y que los gobiernos subnacionales adquieran mayor autonomía en relación con el gobierno central.¹⁶ La razón principal de estos cambios es que los líderes locales que emergen de elecciones competitivas tienen mayores incentivos a responder a las preferencias de los electores locales, mientras que bajo condiciones de baja o nula competencia electoral, los líderes locales debían más sus posiciones a las burocracias del partido dominante —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y a las del gobierno federal. Es decir, la competencia electoral hace que los líderes gubernamentales tengan un incentivo

¹⁵ Sin embargo, también hay que reconocer que los líderes de un gobierno podrían acabar echando mano de mecanismos clientelistas de cooptación política que les aseguren los votos necesarios para permanecer en el poder, sin que ello implique mejorar realmente la calidad de sus políticas públicas. De ser esto así, entonces habría razones de peso para suponer que el enfoque de “economía política del clientelismo” ofrece un argumento más persuasivo para explicar el comportamiento de los gobiernos.

¹⁶ Caroline Beer, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.

especial para cultivar una relación más estrecha con sus electores, de quienes depende, en gran medida, su trayectoria política futura.

Otros estudios han concluido que la competencia electoral afecta positivamente algunas dimensiones específicas del desempeño gubernativo.

Por ejemplo, Hiskey¹⁷ arguye que los recursos de un extenso programa de combate a la pobreza instrumentado en México entre 1988 y 1994 (el Programa Nacional de Solidaridad) fueron más efectivos en aumentar la cobertura de servicios básicos en aquellos municipios con mayores niveles de competencia electoral.

Otro estudio muestra que la competencia electoral ha sido favorable para estimular el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales en México.¹⁸ También he encontrado que la competencia electoral fue un factor que contribuyó al aumento del gasto municipal en obra pública, principalmente a partir de la creación de un nuevo fondo presupuestal federal descentralizado a escala municipal en 1998.¹⁹ Matthew Cleary, sin embargo, encuentra que el desempeño de los gobiernos municipales (medido a través del cambio en la tasa de cobertura de agua potable y drenaje) se ha visto influido mucho más por factores no electorales que por el aumento de la competencia electoral.²⁰

¹⁷ Jonathan Hiskey, "Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico", ponencia presentada en la conferencia de la *Latin American Studies Association*, 2000.

¹⁸ Juan Fernando Ibarra, M. Somuano y R. Ortega, "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, 2006, pp. 465-492.

¹⁹ Carlos Moreno Jaimes, "Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México", *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 188, 2007.

²⁰ Matthew R. Cleary, "Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos", *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1, 2003, pp. 183-217.

El papel del liderazgo de los actores políticos

Existe una tercera perspectiva proveniente de algunos estudios sobre descentralización y gobiernos locales que señala que el liderazgo de ciertos actores políticos locales es un elemento esencial para explicar experiencias de buen desempeño. Según esta literatura, diversas experiencias de innovación gubernamental han sido impulsadas por ciertos actores políticos –generalmente líderes electos directamente por la ciudadanía– que movilizan los recursos preexistentes en las estructuras gubernamentales y sociales con el fin de detonar procesos endógenos (muchas veces exitosos) de buen gobierno en la esfera local. Cambell y Fuhr, por ejemplo, a partir de un estudio sobre innovaciones en gobiernos locales de América Latina, concluyen que detrás de todas esas iniciativas siempre existió un líder visionario capaz de entender los deseos del público y de visualizar nuevas formas de hacer las cosas en un momento determinado.²¹ Otro ejemplo es el estudio reciente de Merilee Grindle sobre la modernización administrativa en gobiernos municipales de México.²² La autora señala que las iniciativas de reforma burocrática llevadas a cabo en el nivel local han sido el resultado de las preferencias de los líderes gubernamentales por mejorar el desempeño de la administración pública, más que de cualquier otro factor ajeno a dichas preferencias. Grindle concluye que en un sistema político caracterizado por la débil institucionalidad del régimen municipal mexicano, los presidentes municipales tienen un amplio margen de maniobra para operar cambios en las estructuras

²¹ Tim Campbell y Harald Fuhr, “Conclusions and Policy Lessons”, en Tim Campbell y Harald Fuhr (eds.), *Leadership and Innovation in Subnational Government*, Washington, D. C., World Bank Publications, 2004, pp. 433-450.

²² Merilee Grindle, “Modernising Town Hall: Capacity Building with a Political Twist”, *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp. 55-69.

administrativas del gobierno y en las prácticas de gestión. Sin embargo, la autora advierte que esa misma debilidad institucional ha ocasionado problemas para la consolidación y supervivencia en el tiempo de las iniciativas de modernización administrativa, sobre todo debido a que los nuevos gobiernos llegan al poder con prioridades diferentes.

Sin embargo, como afirma Tendler, el buen desempeño de los gobiernos no puede explicarse exclusivamente por la existencia de liderazgos efectivos.²³ Es decir, no se puede atribuir el éxito de una reforma gubernamental únicamente a la intencionalidad de ciertos actores políticos individuales, sobre todo tomando en cuenta que algunas experiencias de buen gobierno fueron capaces de sobrevivir al liderazgo de los actores que las impulsaron inicialmente. Más aún, hacer un énfasis excesivo en el papel de los liderazgos como factores explicativos del buen desempeño gubernamental no permite derivar implicaciones que sean útiles para la acción pública, ya que las experiencias de liderazgos efectivos no son necesariamente eventos replicables ni controlables por los hacedores de políticas públicas.

Para los propósitos de este trabajo parto del supuesto de que la existencia de liderazgos dispuestos a movilizar las capacidades preexistentes de un gobierno no es un evento totalmente casual o aleatorio, sino que responde a un conjunto de condiciones institucionales que pueden contribuir a encauzar la ambición política personal de dichos líderes para promover buenas prácticas de gobierno, especialmente en la esfera local. Concibo el problema del liderazgo político desde la óptica de la teoría *olsoniana* de la acción colectiva, en particular desde la hipótesis del “producto colateral” (*by-product theory*), la cual sostiene que la provisión de incentivos selectivos a los miembros de un grupo puede generar la

²³ Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997, p. 18.

cooperación de dichos miembros para el logro de objetivos comunes, siempre y cuando dichos incentivos se provean de manera condicionada a la contribución de cada uno de los integrantes del grupo.²⁴ Retomo de Richard Wagner su concepto del “empresario político” (*political entrepreneur*), para destacar que la cohesión y organización de los grupos también depende de que éstos cuenten con líderes dispuestos y capaces a impulsar la acción colectiva de las organizaciones que encabezan, a cambio de obtener beneficios individuales.²⁵ En otras palabras, parto de la premisa de que los liderazgos representan una solución a los problemas de acción colectiva que caracteriza a la vida organizada, pero arguyo que esos liderazgos no emergen de manera espontánea, sino que responden a incentivos selectivos previamente definidos por el grupo o por el arreglo institucional que le da sustento.

En el caso de los liderazgos gubernamentales en regímenes democráticos, resulta claro que su principal incentivo es de naturaleza política, específicamente electoral, lo cual coincide con el argumento de la segunda perspectiva teórica discutida en este capítulo: que la rendición de cuentas de los gobiernos mejora ante la existencia de elecciones competitivas. Es decir, los líderes gubernamentales pueden estar dispuestos a explotar las capacidades institucionales latentes en un gobierno a cambio de mejorar su trayectoria política, para lo cual requieren del apoyo electoral de los ciudadanos a quienes gobiernan. Por tanto, los liderazgos gubernamentales encuentran un terreno más propicio para posicionarse como actores clave del proceso político bajo condiciones de competencia electoral. Ello contrasta con la situación política que prevalecía entre los gobiernos locales en varios países de América Latina antes de la década de

²⁴ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1965.

²⁵ Richard Wagner, “Pressure Groups and Political Entrepreneurs”, *Papers on Non-Market Decision Making I*, 1966, pp. 161-170.

los ochenta, caracterizada por una fuerte centralización político-administrativa que hacía que el nivel local careciera de atractivo para los líderes locales. En su estudio, Campbell y Fuhr apoyan dicha proposición:

*local leaders in many cases were interested in advancing their political careers to the national level. In some cases this might even have been their most important objective. But, unlike the situation that existed before the mid 1980s, they were able to take advantage of an environment of power sharing and democratization to prove their abilities in a local context and enjoy the spotlight before moving up. Engaging in local politics now has rewards.*²⁶

En la siguiente sección de este trabajo, investigo si la existencia de elecciones competitivas es una condición que promueve un mejor aprovechamiento de las capacidades administrativas locales para aumentar el desempeño de los gobiernos. Lo anterior implica que concibo a la competencia electoral como una variable que actúa indirectamente entre la capacidad administrativa y el desempeño gubernamental. Por tanto, se propone como hipótesis que las capacidades administrativas de un gobierno local mejoran el desempeño de éste cuando la competitividad de las elecciones locales es alta.

UN ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE EL DESEMPEÑO RECAUDATORIO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

Para someter a evaluación empírica el esquema analítico propuesto anteriormente, esta sección se enfoca a una de las

²⁶ Tim Campbell y Harald Fuhr, “Conclusions and Policy Lessons”, *op. cit.*

dimensiones más importantes del desempeño gubernamental a nivel municipal en México: la recaudación de impuestos locales, la cual es una atribución constitucional de los ayuntamientos establecida en el artículo 115 de la Constitución mexicana desde 1983. La sección analiza las variaciones en el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales en México en función de tres variables centrales: la capacidad institucional de los gobiernos, su contexto socioeconómico y su entorno electoral. El desempeño recaudatorio se entiende, no como la cantidad de ingresos tributarios recaudados de fuentes locales en un momento determinado del tiempo, sino como *el cambio* (ya sea éste un aumento o una reducción) que un gobierno logra generar en la estructura de sus ingresos fiscales entre dos intervalos de tiempo suficientemente amplios. Esta estrategia busca reducir la presencia de factores inerciales que caracterizan el comportamiento de la recaudación: un gobierno cuyo nivel recaudatorio por lo general es alto tenderá a mantener su recaudación cercana a ese mismo nivel, sin que ello signifique que su desempeño es mejor que otro gobierno cuya recaudación es más baja pero que pudo haber aumentado su recaudación significativamente a lo largo de pocos años. Es decir, sería erróneo confundir el concepto de desempeño fiscal con el de “capacidad fiscal instalada”, ya que esta última depende de una gran cantidad de factores (incluyendo causas históricas muy complejas) que poco o nada tienen que ver con la mejoría del esfuerzo recaudatorio de un gobierno. Por lo tanto, la variable dependiente del modelo se mide con el promedio anual de la contribución relativa de los ingresos tributarios obtenidos de fuentes propias dentro del total de los ingresos del gobierno municipal durante el periodo 2001-2003, pero controlado por el nivel que tuvo la misma variable durante los tres años previos (1998-2000). Los ingresos tributarios de fuentes propias se componen de los ingresos provenientes del impuesto predial, del cobro de derechos por la pres-

tación de servicios municipales, así como de los productos (recursos que el gobierno recibe por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales de dominio privado) y los aprovechamientos (recargos, intereses moratorios o multas y otros ingresos no clasificables). Por su parte, el total de ingresos municipales consta de los ingresos tributarios de fuentes propias, así como de los recursos transferidos por otros órdenes de gobierno. Lógicamente, esta variable toma valores entre 0 y 100%, indicando el grado de autonomía financiera del gobierno municipal en relación con los ingresos provenientes de otros niveles gubernamentales. Puesto que la variable dependiente es continua, el método de estimación seleccionado fue el de mínimos cuadrados ordinarios.

La primera variable independiente del modelo es un índice global de capacidad institucional municipal elaborado mediante la agregación (basada en la técnica de análisis factorial de componentes principales) de tres indicadores diferentes de capacidad institucional, sobre la base de la encuesta de desarrollo municipal aplicada prácticamente a todos los gobiernos municipales de México en 2000.²⁷ El primer componente del índice se denomina “capacidad reguladora”, el cual mide el número de reglamentos formalmente aprobados y en vigor que regulan diversas actividades esenciales para el funcionamiento cotidiano del gobierno municipal. Conforme el número de reglamentos en operación crece, la capacidad reguladora del gobierno municipal respectivo aumenta también. Evidentemente, la sola existencia de un reglamento no implica necesariamente su aplicación estricta, por lo que alude únicamente a la capacidad institucional latente en un gobierno. El segundo componente del índice global de capacidad institucional se denomina “profesionalización del servicio civil”, el cual se deriva de otra pregunta de la encuesta de desarrollo mu-

²⁷ INEGI-Indesol, *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*.

nicipal en la que los presidentes encuestados responden si el gobierno municipal cuenta con un departamento de administración del personal y, en caso de que dicho departamento exista, cuántas funciones (de un total de cuatro) éste lleva a cabo.²⁸ En consecuencia, este índice toma valores discretos entre 0 y 100 (en incrementos de 25), donde 0 indica que el gobierno carece de un área de administración de personal; un valor de 25 significa que el gobierno sí cuenta con dicho departamento, pero no se mencionan qué funciones concretas lleva éste a cabo; un valor de 100 implica que el departamento de administración del personal desempeña las cuatro funciones enumeradas. El tercer componente del índice de capacidad institucional es un indicador del nivel promedio de instrucción formal entre los funcionarios municipales de rango más alto. En la encuesta, los presidentes municipales reportaron el grado de escolaridad más alto obtenido por los funcionarios de mayor rango administrativo. Para cada puesto administrativo listado en el cuestionario (13 en total) se mencionan un máximo de siete niveles de instrucción formal (desde primaria hasta posgrado), y también se pregunta si cada nivel fue concluido por el funcionario respectivo. Por lo tanto, el índice toma un valor máximo de 12 rangos: desde “ninguna educación formal”, pasando luego a “educación primaria incompleta”, hasta llegar a “doctorado completo”. El índice global por municipio se obtiene promediando el nivel de instrucción de todos los funcionarios para los que se reportó información. El promedio nacional de esta variable en 2000 fue de 7.25 (un nivel de instrucción por debajo de “preparatoria completa”) con una desviación estándar de 2.14. Se calculó un índice agregado de capacidad institucional con base en los tres indicadores descritos y aplicando la técnica de análisis factorial de componentes principales.

²⁸ La encuesta enumera las siguientes cuatro funciones: 1) reclutamiento, selección y contratación; 2) inducción al puesto; 3) capacitación y desarrollo; 4) incentivos al desempeño.

El índice toma valores continuos entre 0 y 6, con un valor promedio igual a cero y una desviación estándar equivalente a 1.3. El cuadro 1 resume las estadísticas descriptivas de cada uno de los componentes del índice global de capacidad institucional, así como de este mismo.

La segunda variable independiente del modelo es el nivel relativo de pobreza municipal, medido como la proporción de la población económicamente activa que gana no más del salario mínimo oficial. Esta variable es de gran relevancia para explicar el desempeño recaudatorio municipal, puesto que trata de capturar las características del entorno socioeconómico en el que operan los gobiernos. Conforme el nivel de pobreza aumenta en un municipio, la base tributaria se reduce, limitando así el potencial recaudatorio del gobierno. Puesto que el nivel de pobreza está estrechamente relacionado con el desarrollo de capacidades institucionales, su inclusión en el modelo es esencial para poder inferir el peso específico de la capacidad institucional sobre el desempeño recaudatorio. De otra manera, el efecto estimado de la capacidad institucional sobre el desempeño recaudatorio contendría un sesgo derivado de excluir una variable explicativa importante.

Por último, el modelo incluye una variable que mide la competitividad del entorno electoral en cada municipio. Para simplificar el análisis, opté por incluir un indicador del nivel extremo de la competencia electoral: la alternancia partidista. En el contexto mexicano, donde el PRI mantuvo durante varias décadas un control absoluto sobre todos los puestos de elección popular, incluso haciendo uso del fraude electoral para evitar la llegada de partidos de oposición al poder, es razonable suponer que la competencia electoral estuvo plenamente instalada en aquellos municipios en donde los partidos de oposición obtuvieron el reconocimiento formal de su triunfo. A finales de la década de los noventa, el fenómeno de la alternancia partidista logró convertirse en

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de cuatro indicadores de capacidad institucional

<i>Indicador</i>	<i>N</i>	<i>Promedio por municipio</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Reglamentación municipal	2009	40	24	0	100
Profesionalización del servicio civil	2009	28	37	0	100
Nivel de instrucción de los altos funcionarios	2009	7.25	2.14	1.2	12
Índice global de capacidad institucional	2009	3	1.3	0	6

Fuente: Elaboración a partir de INEGI-CIDE, *Censo Municipal 1995* e INEGI-Indesol, *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*.

una característica habitual en la vida política municipal. Por tanto, el modelo incluye una variable dicotómica que toma valores igual a uno si el municipio en cuestión experimentó el fenómeno de la alternancia partidista en el gobierno municipal por lo menos en alguna ocasión antes del 2000.²⁹ Para someter a prueba la hipótesis de que la competencia electoral es un factor que actúa indirectamente sobre el desempeño gubernativo activando la capacidad institucional latente de un gobierno, el modelo incluye la interacción multiplicativa de la alternancia con el índice de capacidad institucional municipal. De ser cierta la hipótesis propuesta, el coeficiente asociado a la interacción entre la alternancia y la capacidad debe ser positivo, indicando que la alternancia es una variable que refuerza el efecto de la capacidad institucional sobre el desempeño recaudatorio.

El modelo también incluye 30 variables dicotómicas para controlar el efecto no observable de cada estado de la República sobre el desempeño recaudatorio (los municipios del país pertenecen a diferentes estados). Debido a la posible violación del supuesto de homocedasticidad en el error estocástico, sobre todo tratándose de datos transversales, los resultados del análisis reportan errores estándar de tipo Huber-White. El cuadro 2 reporta los resultados, pero los divide en dos especificaciones distintas: la primera excluye como variable independiente a la interacción entre la alternancia y el índice de capacidades institucionales, mientras que la segunda incluye a todas las variables discutidas anteriormente. Esto se hace para verificar si la interacción entre alternancia y capacidad institucional agrega algún

²⁹ En el análisis utilicé otras medidas de la competencia electoral (por ejemplo, el número efectivo de partidos desarrollado por Laakso y Taagepera, o el margen de triunfo electoral entre el partido ganador y el segundo más fuerte) para verificar la consistencia de los resultados. En general, éstos no cambiaron en lo fundamental (aunque no los reporto aquí).

Cuadro 2. Análisis multivariado del desempeño recaudatorio municipal

	<i>Modelo sin interacción</i>	<i>Modelo completo</i>
Recaudación proveniente de fuentes locales como proporción de los ingresos totales (promedio anual del periodo 1998-2000)	0.610*** (0.035)	0.604*** (0.035)
Índice de capacidad institucional en 2000	0.005*** (0.001)	0.001 (0.001)
Alternancia partidista	0.008*** (0.002)	-0.012* (0.005)
Índice de capacidad institucional * Alternancia		0.007*** (0.002)
Pobreza	-0.042*** (0.009)	-0.043*** (0.009)
Constante	0.046*** (0.013)	0.056*** (0.013)
R ² ajustada	0.73	0.74
Número de observaciones	2003	2003

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. En todas las estimaciones se incluyeron 30 variables *dummy* para cada estado de la República (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio.

*** p < 0.001 ** p < 0.01 * p < 0.05

valor explicativo al análisis del desempeño recaudatorio municipal.

El modelo predice que aquellos municipios cuya recaudación propia fue cercana al 100% del total de sus recursos durante el periodo 1998-2000, tuvieron una mejoría en su desempeño recaudatorio, durante los siguientes tres años, 60% superior a otros municipios cuya estructura de ingresos había dependido casi absolutamente de los recursos provenientes del gobierno federal. Este resultado no es sorprendente, pues corrobora la naturaleza inercial de la recaudación. Sin embargo, una vez controlado por el nivel previo de la estructura de ingresos de cada municipio, la siguiente interrogante es cuál es el efecto de la capacidad institucional agregada de los gobiernos sobre su desempeño recaudatorio. Los resultados del primer modelo (aquel donde se excluye el término interactivo entre alternancia y capacidad institucional) muestran que conforme la capacidad institucional aumenta, también crece el peso de la recaudación de ingresos propios sobre la estructura de ingresos municipales. En ese mismo modelo, la alternancia partidista parece tener un efecto independiente (y positivo) sobre la recaudación, lo cual apoya la hipótesis de que la competencia electoral contribuye a mejorar el desempeño de los gobiernos. Sin embargo, la segunda especificación del modelo (la cual sí incluye la interacción mencionada) revela que el efecto del índice de capacidad institucional sobre el peso relativo de la recaudación local depende del contexto electoral en el que operan los gobiernos municipales. Para medir el efecto marginal de la capacidad institucional sobre el desempeño recaudatorio municipal, es necesario sumar el valor del coeficiente de la variable asociada al índice de capacidad reportado en la tercera columna del cuadro 2 (es decir, 0.001) al valor del coeficiente asociado a la interacción entre dicho índice y la alternancia partidista (es decir 0.007): la capacidad institucional de aquellos municipios

que nunca experimentaron el fenómeno de la alternancia partidista por lo menos en alguna ocasión antes de 2000, no tuvo consecuencia alguna sobre el desempeño recaudatorio de éstos. En contraste, otros municipios que sí experimentaron dicho fenómeno político pudieron aprovechar su capacidad institucional existente para que el gobierno ampliara su autonomía financiera algunos años más tarde: aquellos cuyo índice de capacidad institucional era cercano a su valor máximo (seis puntos) pudieron incrementar el peso relativo de su recaudación en la estructura de sus ingresos más de cuatro puntos porcentuales por encima de otros cuyo índice era cercano a cero. Otra forma de interpretar este resultado puede hacerse desde el punto de vista de la alternancia partidista. El modelo completo indica que la alternancia por sí misma no es una variable que contribuya al desempeño gubernamental. Lejos de ello, su efecto parece ser incluso adverso para el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales, a menos de que vaya acompañada de niveles razonables de capacidad institucional. Por ejemplo, un municipio que experimentó alternancia por lo menos alguna vez, pero que carece de las capacidades institucionales mínimas para que su gobierno funcione (digamos que tiene un índice de capacidades cercano a cero), enfrentará una disminución de 1.2% en el peso relativo de su recaudación dentro de la estructura de sus ingresos fiscales. La variable de pobreza resulta en la dirección esperada: conforme los niveles de pobreza municipal aumentan, el desempeño recaudatorio del gobierno disminuye.

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo he intentado ofrecer un panorama del concepto de capacidad institucional y de sus vínculos teóricos con la noción de desempeño gubernamental. Por una parte, he querido enfatizar que la construcción de capacidades

institucionales entraña importantes dilemas de naturaleza política para los tomadores de decisiones en el nivel local de gobierno, principalmente debido a la inclinación de éstos y de sus maquinarias político-electorales a utilizar el aparato burocrático con fines clientelistas, tendencia que no necesariamente desaparece en entornos electorales competitivos. Por otra, he planteado el argumento de que no existe una relación causal directa entre la capacidad institucional de los gobiernos y su desempeño concreto, ya que la capacidad potencial de un gobierno requiere de la existencia de incentivos apropiados que induzcan a los líderes gubernamentales a aprovechar dicha capacidad para producir mejores resultados en su actuar cotidiano. Si bien la discusión teórica sobre este tema es todavía incipiente, la evidencia empírica para el caso de los gobiernos municipales en México sugiere que la competencia electoral refuerza el efecto positivo de las capacidades institucionales de los gobiernos sobre su desempeño recaudatorio. Evidentemente, los hallazgos obtenidos en este trabajo deben considerarse preliminares, sobre todo porque el índice de capacidades institucionales utilizado en este estudio refleja únicamente algunos componentes de las capacidades administrativas de los ayuntamientos, pero excluye otras que pueden ser igualmente relevantes, debido a la falta de información detallada a nivel municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BEER, Caroline, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.
- CAMPBELL, Tim y H. FUHR, "Conclusions and Policy Lessons", en Tim CAMPBELL y Harald FUHR (eds.), *Leadership and Innovation in Subnational Government*, Washington, D. C., World Bank Publications, 2004, pp. 433-450.

- CLEARY, Matthew R., "Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos", *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1, 2003, pp. 183-217.
- FISZBEIN, Ariel, "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia", *World Development*, vol. 25, núm. 8, 1997, pp. 1029-1043.
- GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma, Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- GRINDLE, Merilee, "Modernising Town Hall: Capacity Building with a Political Twist", *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp. 55-69.
- HISKEY, Jonathan, "Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico", ponencia presentada en la conferencia de la *Latin American Studies Association*, 2000.
- IBARRA, Juan Fernando, M. SOMUANO y R. ORTEGA, "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, 2006, pp. 465-492.
- MANIN, Bernard, A. PRZEWORSKI y S. STOKES, "Elections and Representation", en Bernard MANIN, A. PRZEWORSKI y S. STOKES (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 29-54.
- MORENO JAIMES, Carlos, "Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México", *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 188, 2007.
- _____, "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México", *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), vol. 27, núm. 2, diciembre, 2007.
- MORGAN, Peter, "The Concept of Capacity". Draft Version. Study on Capacity, Change, and Performance, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, the Netherlands, 2006.
- OATES, Wallace, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLSON, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

- PETERSON, George E., *Decentralization in Latin America: Learning through Experience*, Washington, D. C., World Bank, 1997.
- TENDLER, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1997.
- TIEBOUT, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, 1956, pp. 416-424.
- WAGNER, Richard, "Pressure Groups and Political Entrepreneurs", *Papers on Non-Market Decision Making I*, 1966, pp. 161-170.
- WORLD BANK, *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

LA CONFERENCIA NACIONAL
DE GOBERNADORES EN MÉXICO.
¿CÓMO RESOLVER UN PROBLEMA
DE ACCIÓN COLECTIVA?

LAURA FLAMAND¹

¿Por qué los gobernadores mexicanos han logrado organizarse y auto-gobernarse (en particular, para negociar de manera conjunta y efectiva frente al gobierno federal) cuando cada uno de ellos enfrenta la tentación de tomar su propio camino, dejar de participar, o actuar de manera oportunista?

Aun más, ¿por qué los gobernadores han logrado cooperar considerando: a) son miembros de tres partidos políticos diferentes que compiten ferozmente por posiciones en los gobiernos federal, estatales y municipales, y b) la heterogeneidad extrema de los electorados estatales que puede observarse, por ejemplo, en el hecho de que en México coexisten comunidades con niveles de desarrollo similares a los de Noruega con comunidades con niveles similares a los de Mali, uno de los países más pobres del mundo?

¹ La autora agradece el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (SEP-2004-C01-47015), los provocativos comentarios de Allyson Benton, Eduardo Guerrero, Alfred P. Montero y Alejandro Poiré, así como el estupendo apoyo académico de Ma. Ofelia Camacho. Todos los errores son, desde luego, responsabilidad de la autora. Traducción del inglés de Noemy Molina, con revisiones de Laura Flamand.

En México, los gobernadores enfrentan una dificultad muy clara para resolver el problema de acción colectiva. La observación clásica de Olson, "...a menos que el número de individuos sea bastante pequeño, que haya coerción o algún otro mecanismo especial para lograr que los individuos actúen a favor de un interés común, los individuos racionales e interesados en sí mismos no actuarán para alcanzar su interés común o de grupo",² no es prometedora para la acción colectiva. Sin embargo, en la práctica, observamos que los individuos cooperan para proveer bienes públicos sobre los cuales comparten un interés común.³ En estos casos, la clave es entender bajo qué circunstancias y con cuáles medios se logra resolver el problema de acción colectiva específico.

A partir de entrevistas y trabajo de archivo, en este capítulo se estudian los orígenes y las actividades de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago); interesa en particular cómo los gobernadores han logrado proveer las bases de operación de esta nueva institución (Conago) y mantenerla viva a través del tiempo. En particular, el capítulo explora cuáles gobernadores han participado de manera más activa en el proceso que condujo a su creación y a su transformación en el principal interlocutor entre los gobiernos federal y estatal, y cuáles fueron sus motivaciones.

Hay dos motivos centrales para estudiar por qué los gobernadores integraron la Conferencia Nacional de Gobernadores y cómo han logrado cooperar efectivamente. Primero, el caso en sí mismo merece investigación porque, en menos de cinco años, la Conago se ha convertido en el intermediario *de facto* de los funcionarios y los legisladores federales cuando se requiere la participación de los gobier-

² Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1965.

³ Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

nos estatales para el diseño o implementación de políticas públicas específicas. Segundo, siguiendo el consejo de Ostrom y Taylor,⁴ es necesario estudiar, con profundidad, casos de soluciones exitosas a problemas de acción colectiva en escenarios diversos, con el objetivo de construir una teoría más completa de la acción colectiva.⁵

El artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera, se caracterizan brevemente las relaciones intergubernamentales entre la federación y los estados en México (especialmente en los ámbitos fiscal y político) para destacar su reciente transformación. La segunda parte discute las razones que motivan a los gobernadores para asociarse y da cuenta de la corta vida de la primera asociación de gobernadores en México (la Asociación Nacional de Gobernadores, Anago), de la creación de la Conago y de sus actividades. La tercera parte se dedica a explicar cómo los gobernadores se han comprometido con las reglas autoimpuestas que gobiernan sus actividades dentro de la Conago y cómo garantizan su cumplimiento. Además, se presentan dos medidas del nivel de actividad de cada gobernador dentro de la Conferencia. El propósito es clarificar la estructura costo-beneficio para los diferentes tipos de gobernadores (por ejemplo, si son miembros —o no— del partido que gobierna a nivel federal) y explicar así sus diferentes niveles de activismo, y de cumplimiento con las reglas y acuerdos de la Conferencia. Finalmente, la cuarta parte concluye con una discusión de los logros más importantes de la Conago en términos de

⁴ *Ibid.*, y Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1987.

⁵ En este sentido, la contribución de este trabajo es muy modesta. Sólo se presenta un estudio empírico que otros académicos pueden utilizar al estilo de Elinor Ostrom, *Governing the Commons...*, *op. cit.*, para estudiar casos de éxito en escenarios muy diversos, lo cual permitirá identificar patrones generales o factores recurrentes en la solución de problemas de acción colectiva.

política pública y, de esta manera, presenta una evaluación de su efectividad.

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO

En América Latina, los gobiernos subnacionales han desempeñado papeles diversos en el diseño e instrumentación de políticas públicas federales, especialmente después de las transiciones democráticas. Mientras en Argentina y Brasil, los gobernadores han tendido a influir de manera importante en el diseño de políticas nacionales,⁶ en México, aunque el papel de los ejecutivos subnacionales es cada vez más prominente, en comparación siguen siendo menos influyentes.⁷

Desde finales de la década de los treinta, y hasta muy recientemente, el gobierno central mantuvo a los gobiernos estatales muy limitados en las esferas administrativa, fiscal y política. Durante la hegemonía del PRI, de hecho, los gobiernos estatales actuaban sobre todo como delegados del gobierno federal en su territorio. Los gobernadores priístas tendieron a ceder a los deseos de su superior jerárquico

⁶ Veáse Kent Eaton, *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2004, y David Samuels y Fernando L. Abrucio, "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", *Publius: The Journal of Federalism* 30 (2), 2000, pp. 43-61.

⁷ Mientras que en Argentina y Brasil, por ejemplo, los poderosos funcionarios subnacionales fueron capaces de impulsar procesos de descentralización desde abajo. Tulia Falletti, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review* 99 (3), 2005, pp. 327-346; los funcionarios subnacionales en México no gozaron de tal prerrogativa. Enrique Cabrero, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública* 6 (2), 1998, pp. 329-387.

dentro del partido (el presidente en funciones) con el objetivo de impulsar sus propias carreras políticas y evitar que se les obligara a abandonar el palacio estatal de gobierno.⁸

Con la democratización, especialmente después de la elección del presidente Vicente Fox (PAN) en el año 2000, los gobiernos estatales se han convertido progresivamente en actores influyentes y decisivos a nivel nacional. Los gobernadores de los partidos políticos en oposición al partido del presidente han sido los más activos y exigentes en sus interacciones con el gobierno federal⁹ y también los más propensos a adoptar una postura independiente de la del liderazgo nacional de su partido.¹⁰ Hay tres características especialmente notables de los gobiernos estatales en México en el año 2007 y de gran relevancia para el análisis que se presenta a continuación:

- El PRI gobierna en más de la mitad de las entidades federativas (18 de 32). De hecho, algunos observadores han atribuido la supervivencia del PRI, después de la pérdida de las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, a su destacado desempeño en las elecciones federales de 2003 y a su dominio del nivel estatal. El PRI, incluso, ha recuperado las gubernaturas de

⁸ Jorge I. Domínguez, “The Transformation of Mexico’s Electoral and Party Systems, 1988-1997: An Introduction”, en Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré (eds.), *Toward Mexico’s Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999 y Peter Ward y Victoria Rodríguez, “New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico”, *Journal of Latin American Studies* 31, 1999, pp. 673-710.

⁹ Laura Flamand, “The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico”, tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Rochester, Nueva York, 2004.

¹⁰ Joy Langston, “Rising From the Ashes? Reorganizing the PRI’s State Party Organizations after Electoral Defeat”, *Comparative Political Studies* 36 (3), 2003, pp. 293-318.

Nuevo León y de Yucatán (que controlaba el partido de centro-derecha PAN), así como la de Nayarit (bajo el control de una coalición PAN-PRD).

- A pesar de que el ingreso de los gobiernos estatales, en términos reales, se ha duplicado en el periodo 1996-2005, los estados dependen en gran medida de transferencias federales (tanto condicionadas como no condicionadas). En 2005, las transferencias federales representaron el 87.6% del ingreso total de un estado promedio, mientras que la porción de ingresos propios era solamente 8.2% (cuadro 1). Existe, por supuesto, gran variación entre estados: los ingresos propios representan el 20.3% del ingreso total de Nuevo León, mientras que constituyen solamente el 3.1% del ingreso total de Guerrero.
- En los últimos quince años, los gobiernos estatales han sido los principales receptores de las funciones que el centro ha devuelto a los gobiernos subnacionales como resultado de los procesos de descentralización (por ejemplo, de los servicios de salud, de educación y del manejo de recursos naturales). En la mayoría de los casos, particularmente en educación, la descentralización ha significado la transferencia de responsabilidades administrativas sin poder de decisión ni suficientes recursos financieros. Por ejemplo, los gobiernos estatales deben aceptar que los incrementos anuales en los salarios de los profesores del estado se negocien a nivel federal (entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y la Secretaría de Educación Pública federal).

Estos dos últimos hechos muestran claramente que los gobiernos estatales son dependientes y muy vulnerables con respecto al gobierno federal y explican por qué los gobernadores pueden beneficiarse de negociar como bloque con los

Cuadro 1. Ingreso de los gobiernos estatales en México.
Total y composición por tipo de ingreso (1996-2005)

<i>Año</i>	<i>Ingreso estatal total promedio (millones de pesos constantes)</i>	<i>Ingresos propios (%)</i>	<i>Transferencias no condicionadas^a (%)</i>	<i>Transferencias condicionadas^b (%)</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

Fuente: Elaborado por la autora con datos del INEGI (2007).

Notas: ^a *Participaciones federales*. ^b *Transferencias* desde 1996 y hasta 2000; *aportaciones federales* desde 2001 y en adelante.

funcionarios y legisladores federales para equilibrar el arreglo federal en términos más favorables para los estados.

Siguiendo a Ostrom,¹¹ en este capítulo, se presenta un análisis detallado de este caso específico de acción colectiva “efectiva”. En particular, con respecto a la estructura de la Conferencia (el sistema de recursos), los atributos y comportamientos de los gobernadores, las reglas que utilizan para autogobernarse y los resultados de su actividad dentro de la Conferencia.

Se argumenta que la Conago es, en sí misma, un recurso de propiedad común (*common pool resource*) para los gobernadores.¹² Con el objetivo de solucionar el problema de la acción colectiva (es decir, prevenir que los gobernadores actúen de manera oportunista o se nieguen a cooperar), como en otros casos de acción colectiva “exitosa”, se han establecido claramente las reglas que establecen las acciones autorizadas disponibles para los actores (*appropriators*).¹³ En este caso, los gobernadores tienen reglas procedimentales autoimpuestas para fomentar la acción cooperativa (por ejemplo, para cualquier decisión se requiere el consenso, la presidencia de la Conferencia se ocupa por periodos de tres meses, o menos, e implica el costo financiero de ser anfitrión de una reunión del Pleno de Gobernadores); con la consecuencia de que la Conago, como representante de

¹¹ *Ibid.*, cap. 1.

¹² Esto es un sistema de recursos, natural o artificial, suficientemente grande como para hacer costoso (pero no imposible) excluir a beneficiarios potenciales de su uso. En los recursos de propiedad común (*common-pool resources*) es clave distinguir entre el sistema de recursos o variable *stock* (en este caso, la Conago en sí misma) y las unidades de recursos (en este caso, fondos, transferencias o políticas favorables para los gobiernos estatales). Las unidades de recursos no se aprovechan en conjunto, pero el sistema de recursos sí está sujeto al uso común (Mancur Olson, *The Logic of Collective Action...*, *op. cit.*, pp. 30-31).

¹³ *Ibid.*, p. 43.

los gobernadores, continúa siendo el medio más efectivo de interlocución de los gobiernos estatales con la federación.

Como resultado de las interacciones repetidas entre los gobernadores en el proceso de organización de la Conago, éstos pueden utilizar estrategias contingentes en sus relaciones recíprocas (es decir, toda una gama de acciones planeadas que dependen de condiciones externas, por ejemplo, la estrategia “*tit-for-tat*”) gracias a las cuales la cooperación tendrá una mayor oportunidad de desarrollarse y sobrevivir.¹⁴ De hecho, parece ser que los gobernadores están dispuestos a renunciar a beneficios inmediatos para obtener ganancias comunes mayores, cuando observan a otros gobernadores siguiendo la misma estrategia.

LA CREACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIÓN, UNA BREVE HISTORIA DE LA CONAGO¹⁵

La razón principal que motiva a los ejecutivos subnacionales para asociarse es vigorizar su representación política negociando como grupo (y, por tanto, desde una posición más fuerte) con otros niveles o ramas de gobierno. Los ejecutivos subnacionales que actúan en torno a una causa común pueden eventualmente crear una asociación formal en respuesta a incentivos específicos y muy diversos: en ocasiones, el mismo ejecutivo federal puede promover la creación de asociaciones (Roosevelt en Estados Unidos o Yeltsin en

¹⁴ Inspirado en Elinor Ostrom, *Governing the Commons...*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁵ Esta sección se organiza alrededor de la serie de factores que, de acuerdo con Ostrom (Elinor Ostrom, *Governing the Commons...*, *op. cit.*, p. 103), son cruciales para entender las instituciones autónomas capaces de solucionar de manera efectiva problemas de acción colectiva: cuántos participantes estaban implicados, cuál era la estructura interna del grupo, quién inició la acción, quién pagó los costos de las actividades iniciales y cuáles eran los riesgos de los diferentes participantes.

Rusia); en otros casos (México o Chile) la aparición de estas asociaciones parece estar ligada con la iniciativa de un gobernador o de un alcalde que funciona como “empresario político” (*political entrepreneur*).

En México, las asociaciones de gobiernos subnacionales son actores relativamente nuevos en el sistema federal: la primera asociación de municipios se formó en 1994 y la primera asociación de gobernadores en 1999. Las organizaciones de presidentes municipales ya se han estudiado con bastante profundidad.^{16,17} Este artículo se concentra en el estudio de las asociaciones de gobernadores que, en un breve periodo y en dos reencarnaciones sucesivas, se han convertido en actores muy influyentes en el sistema federal mexicano.

Los gobiernos subnacionales en México solían ser bastante menos influyentes que gobiernos como los de Brasil y Argentina, aunque este hecho se ha modificado en los últimos años, como este estudio espera revelar. En el ámbito político, los gobernadores no han tenido gran influencia en la nominación de candidatos para diputaciones o senadurías federales, por estas razones, los legisladores federales han tendido a

¹⁶ Véase Cuauhtémoc Paz, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, IGLOM, 2005. También véase a Leticia Santin, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003, pp. 147-203.

¹⁷ En México, los municipios se agrupan, principalmente, en tres organizaciones separadas vinculadas con uno de los tres partidos políticos principales: la Asociación de Municipalidades Mexicanas (AMMAC) formada en 1994 y ligada con el PAN, la Asociación de Autoridades Locales Mexicanas (AALMAC) creada en 1997 y asociada con el PRD, y la Federación Nacional de Asociaciones de Municipalidades Mexicanas (FENAMM) fundada en 1997 y relacionada con el PRI.

responder a intereses partidistas más que regionales.¹⁸ En el ámbito financiero, los estados y municipios dependen en una proporción muy considerable de las transferencias federales condicionadas y no condicionadas (en promedio, alrededor del 85% de los ingresos estatales provienen de estas fuentes). Y aun cuando un enorme y creciente flujo de recursos pasa a través de las arcas estatales, en su mayoría son condicionados o parte de programas *pari passu*. En cuanto a las relaciones entre los gobiernos estatales y los burócratas federales, el contacto principal era a través de la oficina del estado (delegación) de la secretaría federal respectiva. Sin embargo, en ocasiones importantes, podía ocurrir que el gobernador llamara al secretario federal directamente, aun cuando, en general, un subsecretario hubiese respondido y atendido la solicitud. En pocas palabras, las interacciones directas entre un gobernador y los secretarios federales o el presidente eran bastante infrecuentes.

Organizados como bloque, los gobernadores han alcanzado un acceso más frecuente y de más alto nivel con autoridades del gobierno federal, y en este sentido la Conago es indudablemente muy exitosa. Como Conferencia, los gobernadores mexicanos han logrado que numerosos secretarios federales, e incluso el presidente mismo, asistan a sus sesiones de trabajo.¹⁹ Es muy poco probable que un solo gobernador, o incluso un grupo de gobernadores de un solo partido político, tuviera una capacidad de convocatoria semejante.

¹⁸ Alberto Díaz-Cayeros, "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, 38(10), 2006, pp. 1196-1218.

¹⁹ A lo largo de 2004, 2005 y 2006, era usual que dos o tres funcionarios federales (secretarios, subsecretarios) participaran en las sesiones de trabajo de la Conago. Incluso, algunos funcionarios sugirieron que las propuestas específicas de la Conferencia se incluyeran en propuestas legislativas que el presidente enviaría al Congreso federal, por ejemplo, la Ley Federal de Regulación del Loterías y Casinos (Conago, 2004, Minuta de San Luis Potosí).

La Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), fundada en 1999, fue el primer intento de los ejecutivos estatales para proteger colectivamente sus intereses, especialmente en temas financieros, de la injerencia del gobierno federal. La Anago resultó de la participación de los once gobernadores de partidos de oposición (miembros del PRD y del PAN) bajo el gobierno priísta del presidente Zedillo. Los gobernadores afiliados al PRI (21 de 32) no asistieron a las reuniones de la Anago y tampoco apoyaron sus demandas, reuniéndose por separado en su propio Foro Nacional de Gobernadores. La Anago no desapareció oficialmente, pero desde 2001 dejó de operar en la práctica.

En 2002, se formó una nueva organización, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). El foco principal de atención de la Conferencia eran los asuntos fiscales. En particular, se elaboraron y promovieron iniciativas para mejorar la salud financiera de los gobiernos estatales a través de: institucionalizar el fondo que fortalecía a los gobiernos estatales (el PAFEF, o Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) en el presupuesto federal; redistribuir los recursos federales transferidos a los estados para gastos en educación y salud empleando criterios más justos y abiertos; precisar la fórmula empleada para la distribución de las transferencias no condicionadas (participaciones) a los estados y recuperar la potestad de los estados para recaudar directamente cierto tipo de impuestos.

La idea de la Conago surgió en una reunión de gobernadores que eran miembros del PRD (cinco en ese entonces); pronto se sumaron los gobernadores miembros del PRI (17) y otros gobernadores electos como candidatos de coaliciones. Así, la Conferencia llevó a cabo su sesión fundacional con 23 gobernadores presentes del total de 32.²⁰

²⁰ El Distrito Federal no es formalmente un estado, por lo tanto, no sigue un gobernador sino un jefe de gobierno.

La Conago surgió, en gran medida, gracias a la iniciativa de los gobernadores de Zacatecas (Ricardo Monreal, PRD) y de Tlaxcala (Alfonso Sánchez-Anaya, PRD).²¹ Ambos gobernadores desempeñaron el papel de “empresario político” (*political entrepreneur*) en la creación de la Conago, porque al modificar las actitudes de los gobernadores y sus expectativas “solucionaron” el problema de acción colectiva. Sánchez-Anaya invirtió tiempo y recursos abundantes en construir una red de contactos personales con entre 17 y 22 gobernadores que permitió, primero, la creación de la Anago en 1999 y, posteriormente, de la Conago en 2002 (Entrevistado anónimo C). Naturalmente, sus añejos e intensos vínculos con el PRI resultaron de enorme utilidad para construir esta red.

Por medio de argumentos persuasivos, Monreal y Sánchez-Anaya lograron modificar las expectativas de los gobernadores con respecto a los beneficios significativos que la Conago (el bien público en sí mismo) podía brindar a los gobiernos estatales y las acciones de otros gobernadores respecto a la asociación. Una vez que los gobernadores tenían información fidedigna acerca del posible comportamiento de sus colegas, la cooperación condicional surgió. Dos reglas de procedimiento resultaron especialmente útiles a este respecto:

- La regla del consenso que implicaba, entre otras cosas, que la Conferencia no se convertiría en un instrumento dominado por el PRI, el partido que hasta este momento controla todavía más de la mitad de las gobernaturas.

²¹ Ricardo Monreal y Alfonso Sánchez-Anaya militaron en el PRI por largo tiempo e intentaron que este partido los nominara para la gubernatura en Zacatecas y Tlaxcala, respectivamente. Después de que el PRI no los nominó como sus candidatos para estas elecciones, ambos renunciaron al partido y se afiliaron al PRD para ganar, con amplios márgenes, sus respectivas contiendas por la gubernatura estatal.

- La regla de la alternancia en el ejercicio de la presidencia de la Conago cada tres meses, lo cual significa que ningún gobernador se beneficia individualmente de la asociación (por ejemplo, en el acceso a los funcionarios y legisladores federales o a la atención de los medios de comunicación nacionales). De este modo se mostraba claramente que la intención no era crear un foro nacional para promover, por ejemplo, la candidatura presidencial del gobernador Monreal, quien fue muy activo en la creación de la Conago.

La Conago es un claro ejemplo de que los individuos pueden “romper” la trampa de la acción colectiva cuando tienen libertad para diseñar sus propias instituciones y, alterar las normas de comportamiento y los beneficios esperados.²²

Durante 2002, los gobernadores asociados en la Conago se concentraron en dos actividades: solicitar fondos federales adicionales y fortalecer la asociación. Con el propósito de sanear las finanzas estatales, los gobernadores solicitaron transferencias federales no condicionadas adicionales (por ejemplo, de los excedentes petroleros); al mismo tiempo, sin embargo, se rehusaron a imponer gravámenes estatales adicionales como sugería la Secretaría de Hacienda federal.

Las preocupaciones financieras de los estados se originan en: 1) un gran número de gobiernos estatales se han visto obligados a cubrir los gastos relacionados con la provisión de servicios básicos de educación (que se descentralizaron a los estados en 1992) con préstamos, pues los fondos federales transferidos para ese propósito son insuficientes, y 2) los gobiernos estatales no pueden planear y presupuestar adecuadamente sus actividades pues, en la ausencia de reglas claras, desconocen el monto de las transferencias federales que recibirán cada año.

²² Mancur Olson, *The Logic of Collective Action...*, op. cit., p. 184.

De manera simultánea, los gobernadores dedicaron tiempo y recursos considerables a hacer cumplir los acuerdos de la Conago y a dar a la Conferencia un tono conciliador y pragmático, más que la actitud de confrontación que hubiese alejado a los funcionarios federales. Esta actitud había predominado en las relaciones entre la Anago y el gobierno federal, y no resultó efectiva, ni apreciada entre los ciudadanos en general.

A lo largo de 2002, la Conferencia alcanzó un mayor grado de institucionalización con la creación de la Secretaría Técnica, para organizar el trabajo de los gobernadores, y la formación de una serie de comisiones permanentes enfocadas a diferentes áreas de interés gubernamental, para preparar los materiales que la Conferencia presentaría en sus reuniones con funcionarios federales y para hacer recomendaciones al Pleno de Gobernadores.

A finales de 2002, en reuniones con el secretario de Gobernación (Santiago Creel, PAN), el presidente en turno de la Conago (Leonel Cota, PRD) reactivó los esfuerzos para que los gobernadores panistas se afiliaran,²³ pues hasta ese momento solamente los miembros del PRD y del PRI participaban en las reuniones de la Conferencia. El grupo de gobernadores del PAN mostró interés en participar al enviar a dos de sus miembros a la última reunión de 2002, que tuvo lugar en la ciudad de Colima). Llama la atención que varios gobernadores priístas declararon enfáticamente que la participación de los gobernadores del PAN no implicaba un debilitamiento de la Conago, en términos de la actitud franca y directa, característica de las negociaciones de la Conferencia con el gobierno federal.

²³ Varios comentaristas sugieren que los panistas se unieron a la Conago (a mediados de 2003), en buena medida, gracias a las negociaciones entre el presidente de la Conago y el secretario de Gobernación, pero también gracias a la intervención del gobernador de Guanajuato (Romero Hicks), un aliado muy cercano del presidente Fox.

El año 2003 fue crucial para la Conago porque los gobernadores del PAN se incorporaron a la Conferencia (en septiembre) y, a finales del año, se convocó oficialmente a la Convención Nacional Hacendaria, uno de los logros más importantes de la Conago. En agosto de 2003, la Conago y el presidente Fox emitieron la Declaración de Cuatro Ciénegas. En el documento se proponían una serie de reuniones con el objetivo de avanzar reformas legales para fortalecer y clarificar el papel de los gobiernos subnacionales en el sistema federal. Particularmente, y como parte del proyecto, se anunció la Convención Nacional Hacendaria.²⁴

Durante el año 2003, en las sesiones de la Conago, los gobernadores fueron bastante más allá de los temas financieros y presupuestarios del primer año, discutiendo temas como migración, políticas para apoyar a productores agrícolas y la reforma del Estado, aunque los asuntos financieros y presupuestarios continuaron ocupando una posición prominente en las agendas de las reuniones. Como consecuencia de esta rica agenda y como señal del *momentum* que la Conago estaba alcanzando, ocurrieron más interacciones con funcionarios federales de alto nivel, por ejemplo, el Presidente y cinco secretarios federales asistieron a la primera reunión del año en la ciudad de León.

²⁴ Los objetivos de esta Convención serían proponer una reforma fiscal para definir claramente una división de responsabilidades políticas y administrativas (corresponsabilidad) entre los tres niveles de gobierno (orientada a incrementar la porción de recaudación de impuestos que recaudan los estados y su grado de autonomía fiscal); mejorar el sistema de distribución de los fondos federales y la inversión pública; renovar la comunicación entre los estados y los municipios, por una parte, y las secretarías federales y sus delegaciones estatales, por la otra; y, finalmente, instrumentar las medidas necesarias para evitar la disparidad entre el nivel de bienestar de los estados más ricos y los más pobres, incrementando y fomentando la cooperación, colaboración y solidaridad necesarias para reducirla.

En octubre de 2003, la Conago convocó a la Convención Nacional Hacendaria (CNH) que reuniría a representantes de los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, a miembros de las legislaturas federales y estatales, y a expertos fiscales. La Convención se realizaría durante el primer semestre de 2004 con el objeto de recomendar una reforma fiscal integral, en los términos que ya se han descrito. A principios de 2003, sin embargo, el gobierno federal se opuso a la realización de la Convención y se rehusó a participar, lo cual no resulta sorprendente, pues las reformas que los gobernadores tenían en mente implicaban un nuevo equilibrio fiscal entre los gobiernos federal y estatales, a favor de estos últimos. Al final del año, cuando la Conago confirmó que continuaría con la CNH, aun sin la participación del gobierno federal, el presidente Fox cedió y comisionó a varios secretarios para participar en los preparativos y en las sesiones de la Convención.

Durante 2004, los asuntos que discutió la Conago reflejaban los temas más importantes de la agenda pública nacional: pensiones, el derecho de voto para los mexicanos viviendo en el exterior, fondos para ciencia y tecnología, pero sobre todo seguridad pública.²⁵ Los gobernadores consideraban que este último era uno de los problemas más importantes y, por tanto, organizaron la Convención Nacional de Seguridad Pública, la cual no llamó tanto la atención del público, ni de los tomadores de decisiones como la Convención Nacional Hacendaria.

La Convención Nacional Hacendaria convocó, desde febrero hasta julio de 2004, a representantes de los tres niveles de gobierno (tanto del poder ejecutivo como del legislativo)

²⁵ Además, los gobernadores avanzaron dos asuntos muy importantes para los estados: una propuesta para efectuar las reformas legales necesarias para financiar proyectos de desarrollo regional con fondos federales y un proyecto para cerrar (o al menos para disminuir la importancia) de las numerosas delegaciones de las secretarías federales localizadas en las capitales estatales.

y a expertos en temas fiscales, y se organizó en siete grupos de trabajo.²⁶ Una vez que cada grupo de trabajo discutió el tema asignado, sometió propuestas al Consejo Directivo de la Convención que votó para decidir cuáles de las propuestas se incluirían en las conclusiones generales de la Convención. Dada la composición plural del Consejo Directivo,²⁷ es posible argumentar que los 323 acuerdos aprobados habían ganado un consenso amplio²⁸ y, por tanto, se esperaba que el Congreso federal los discutiera con prontitud y se instrumentaran eventualmente.

Durante 2005 y 2006, los gobernadores decidieron que la Conferencia se reuniría con menor frecuencia, pues se delegaría más trabajo a las comisiones permanentes y a reuniones de los secretarios de gobierno estatales. Las actividades disminuyeron claramente, aunque se discutieron asuntos importantes para los estados: el nuevo régimen tributario de Pemex (que amenazaba reducir las transferencias federales a los estados) y el impacto del seguro popular en la salud financiera de los gobiernos estatales.

A lo largo de 2005, las minutas de las reuniones reflejan claramente que la atención de los gobernadores se con-

²⁶ Cada grupo trabajó (y después hizo propuestas) sobre un tema específico: ingresos, gasto, deuda pública, modernización administrativa, rendición de cuentas y transparencia.

²⁷ El consejo tenía representantes de los tres niveles de gobierno: el federal (el presidente, cuatro funcionarios del ejecutivo federal, el presidente de la Cámara de Diputados y el presidente del Senado), el estatal (seis gobernadores y tres legisladores estatales) y el municipal (tres presidentes municipales, uno por cada uno de los partidos políticos principales) (Laura Flamand, "Fiscal Federalism, Political Federalism. The Route to the *Convención Nacional Hacendaria*", ponencia presentada en el *Monday Lunch Seminar. Centro para Estudios Mexicanos, Nuffield College, Universidad de Oxford, Reino Unido, 3 de noviembre de 2003*).

²⁸ Alberto Díaz-Cayeros, "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors", Department of Political Science, Stanford University, manuscrito, 2005.

centraba en las elecciones federales de 2006; de hecho, los gobernadores no alcanzaron un acuerdo sobre si la Conago era un canal apropiado para participar en, o incluso discutir, el proceso electoral. A lo largo de 2006, de acuerdo con el testimonio de varios gobernadores, la Conago se mantuvo como un espacio relativamente libre de la agitación política que los cerrados resultados de las elecciones presidenciales de julio de 2006 causaron alrededor del país. En el segundo semestre del año y a principios de 2007, los gobernadores enfocaron su atención y avanzaron propuestas específicas en asuntos financieros (sobre todo el PAFEF), de desarrollo regional y de seguridad pública.

Para resumir brevemente esta sección, la Conferencia Nacional de Gobernadores (creada durante el gobierno del presidente Fox, PAN) inició sus trabajos sólo con gobernadores de oposición, en este caso aquéllos afiliados al PRD o al PRI, como había ocurrido también con la primera asociación de gobernadores (la Anago, aunque en aquel caso por gobernadores afiliados al PRD o al PAN). Transcurrió más de un año para que los gobernadores panistas se unieran a los trabajos de la Conago.

En el caso de la provisión de un bien colectivo como la Conago, siguiendo a Ostrom,²⁹ no parece significativo asumir funciones de preferencias completas y de formas específicas para los actores. En cambio, parece ser más útil reconocer que los gobernadores participan en un esfuerzo de “prueba y error” para aprender acerca de los resultados de sus acciones, lo cual les permite evaluar los beneficios y los costos de manera más efectiva a través del tiempo.

En el espíritu de un juego estratégico con información imperfecta, es posible considerar, hasta cierto punto, que hay dos tipos de gobernadores y, por tanto, dos tipos de preferencias sobre los resultados, aunque es pertinente recordar que

²⁹ Elinor Ostrom, *Governing the Commons...*, *op. cit.*, p. 37.

hay incertidumbre acerca de las estructuras costo-beneficio del juego: miembros del partido político que gobierna a nivel federal (tipo I) y miembros de los partidos de oposición (tipo II).³⁰

Como revela la creación de las dos asociaciones de gobernadores mexicanos, pareciera que los gobernadores miembros de partidos políticos en oposición al del presidente obtienen mayores beneficios de estas asociaciones que sus co-partidarios. La explicación se fundamenta en dos observaciones. Primero, los gobernadores miembros del partido del presidente tienen garantizado, en general, mayor acceso a los funcionarios de gobierno federal y se benefician de pertenecer a la misma red política y, en principio, comparten una ideología, un programa de gobierno y un conjunto de intereses.³¹ Segundo, los gobernadores de oposición, por su parte, al enfrentar problemas relacionados con menores oportunidades para interactuar con los funcionarios federales de gobierno, e incluso con cierto grado de discriminación, deciden asociarse en un intento por establecer canales de comunicación fluida y estable, y un trato más justo con la federación. Por razones similares, los gobernadores de oposición tienden a ser, no sólo los actores cruciales en la creación

³⁰ Es posible considerar otros *tipos* de gobernadores, por ejemplo, dependiendo del “valor político” del estado que gobiernan, este valor dependerá de la riqueza, de la población y de la visibilidad política del estado, entre otros factores.

³¹ La evidencia empírica de esta observación es muy abundante, por ejemplo, por la manera en la que el gobierno de Clinton, en particular la Oficina de Asuntos Intergubernamentales (IGA), interactuó con gobernadores: “Mientras las resoluciones de la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA, National Governors’ Association) son muy relevantes en el Congreso, el equipo de la IGA del presidente Clinton da más atención a las propuestas de los gobernadores del partido demócrata, con quienes mantiene una relación más empática” (Bradley H. Patterson, Jr., *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2000, p. 252).

de estas asociaciones, sino también los que comúnmente ocupan posiciones de liderazgo y, sobre todo, los más dispuestos a asumir los costos asociados con las propuestas de política o con participar activamente en las reuniones.

COMPROMISOS CREÍBLES Y VIGILANCIA MUTUA EN LA CONAGO

Un grupo que se autogobierna debe ser capaz de lograr que sus miembros cumplan con sus compromisos sin necesidad de una amenaza externa. Los miembros tienen que motivarse a sí mismos para vigilar mutuamente sus actividades e imponer sanciones, lo cual en conjunto permite mantener una alta tasa de cumplimiento de los acuerdos.³² En esta sección, se analizan las reglas de procedimiento y organización que parecen haber permitido a los gobernadores cooperar de manera efectiva dentro de la Conago: decisiones por consenso en las sesiones del Pleno de Gobernadores, periodos muy breves de los presidentes de la Conferencia y las presidencias de las comisiones permanentes como incentivos selectivos.

En marzo de 2007, el gobernador del Estado de México (Enrique Peña Nieto, PRI), presidente de la Comisión de Seguridad Social y Pensiones, declaró a la prensa que la Conago respaldaba completamente una reforma legal relacionada con el sistema de pensiones para los empleados del gobierno federal (ISSSTE). El mismo día, pero un poco más tarde, el gobernador de Michoacán (Lázaro Cárdenas, PRD) declaró públicamente que la Conferencia no había llegado a un acuerdo sobre el tema, pues no se había discutido en la sesión plenaria. Este tipo de incidentes son muy raros dentro de la Conago, en gran parte por la regla del consenso, sin embargo, eran más frecuentes en los primeros tiempos de la

³² Elinor Ostrom, *Governing the Commons...*, *op. cit.*, p. 44

Conferencia. Actualmente, es claro que en temas relevantes, como la reforma del ISSSTE, los gobernadores invierten tiempo en vigilarse mutuamente para garantizar que los acuerdos se cumplan o, si es necesario, penalizar al infractor.

La Conago se creó en 2002. Su órgano fundamental es el Pleno de Gobernadores. En las sesiones plenarias periódicas, todos los gobernadores (o sus representantes) se reúnen para discutir las propuestas más importantes de la organización y para adoptar posiciones comunes en torno a asuntos en la agenda pública del momento (por ejemplo, seguridad pública, acuerdos migratorios).

Desde 2002, el Pleno de Gobernadores se ha reunido en 36 ocasiones: en 2002 se reunieron en 7 ocasiones, en 2003 en 10,³³ en 2004 en 11, en 2005 en 4,³⁴ en 2006 en 4 y en 2007 en 3.

Los gobernadores tomaron la decisión explícita de reunirse con menos frecuencia a partir de 2005 pero durante ese año las actividades de la Conago llamaron la atención de la prensa bastante menos que en años previos.

Un componente muy importante de las reglas de operación del Pleno de Gobernadores es que las decisiones siempre se toman por consenso, lo cual ha permitido a los gobernadores evitar asuntos divisivos, sin importar su relevancia o urgencia. A diferencia de los congresos federal y estatales, la Conago enfrenta costos relativamente bajos cuando es incapaz de tomar una posición respecto a un problema específico (es decir, su imagen pública no sufre daños al mostrarse indecisa). Díaz-Cayeros explica que la Conago, de manera muy atinada, ha evitado discutir temas distributivos (es decir, aquellos que podrían enfrentar a los estados ricos con los pobres), pues estas discusiones hubiesen destruido

³³ Sin incluir la Convención Nacional Hacendaria, ya que no es propiamente una reunión plenaria.

³⁴ Sin incluir EMEX 2005 (Valencia, España).

a la Conferencia muy probablemente.³⁵ Entrevistas con ex gobernadores revelaron que este tipo de temas han surgido en las reuniones del Pleno, pero la regla de consenso ha evitado que se alcancen acuerdos sobre ellos.

En la figura 1 se presenta una medida aproximada del nivel de atención pública que la Conago ha atraído desde su creación en 2002 hasta octubre de 2007.³⁶ La gráfica muestra que la Conferencia atrajo la mayor atención, dada su novedad, poco después de su creación en julio de 2002. El pico en referencias en 2003 puede explicarse por una significativa declaración de la Conago (Declaración de Cuatro Ciénegas),³⁷ la adhesión de los gobernadores panistas y la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria. En 2004, el alto número de referencias alrededor de julio se pueden explicar por la conclusión de la Convención Hacendaria. La atención pública hacia la Conago disminuyó desde septiembre de 2004 y en adelante, aunque la Conago ha recuperado considerablemente la atención de los medios desde septiembre de 2006.

Hay por lo menos tres explicaciones tentativas de la disminución del nivel de actividad de la Conferencia y la consiguiente disminución en el nivel de atención pública a lo largo de 2005. Primera, los gobernadores se dieron cuenta que la Conferencia no era un instrumento efectivo para aumentar su influencia en la formulación de políticas públicas federales, en particular, para incrementar los fondos que el

³⁵ Alberto Díaz-Cayeros, "Mexican Federalism and the Institutionalization...", *op. cit.*

³⁶ La medida es simplemente el número de artículos, editoriales o piezas de opinión que mencionan a la Conago en su título en el banco de datos de noticias de *Infolatina* (*1st/Infolatina News Databank*) desde julio de 2002 hasta octubre de 2007.

³⁷ En agosto de 2003, la Conago y el presidente Fox hicieron pública la Declaración de Cuatro Ciénegas que, firmada por el Presidente y por cada uno de los gobernadores, se proponía promover reformas legales y constitucionales para fortalecer y clarificar el federalismo.

gobierno federal transfiere a los estados.³⁸ Segunda, considerando las elecciones presidenciales de 2006, durante 2005, los asuntos electorales y partidistas eran más prioritarios para los gobernadores que los asuntos intergubernamentales. Tercera, entre septiembre de 2004 y mayo de 2005, cerca del 50% de los miembros de la Conferencia cambiaron con la incorporación de quince gobernadores recién electos. Durante 2005, naturalmente, estos gobernadores se concentraron en ajustarse a sus nuevas posiciones y, por tanto, tendieron a posponer sus actividades en la Conago.

A priori, las próximas elecciones presidenciales y la alta proporción de nuevos gobernadores parecen explicar en gran medida la disminución en las actividades públicas de la Conago a partir de 2005. Si los gobernadores hubiesen estado decepcionados por el reducido impacto de la Conago en el proceso de elaboración de políticas a nivel federal, probablemente, su actividad hubiese disminuido más temprano en la vida de la Conferencia. Además, el nivel de actividad pública de la Conago se normalizó después de las elecciones presidenciales de 2006, sus actividades recibieron amplia atención de los medios durante el segundo semestre de ese año (figura 1) y, finalmente, el presidente Calderón ha mostrado gran interés en la Conferencia (como presidente electo, participó en la reunión de septiembre de 2006 y, después de tomar posesión, ha asistido a todas las reuniones del Pleno, tres en 2007 y a la primera de 2008).

En la práctica, el presidente de la Conago es un líder simbólico³⁹ debido, en gran parte, al proceso de nombramiento

³⁸ Alberto Díaz-Cayeros ("Mexican Federalism and the Institutionalization...", *op. cit.*) muestra que la cantidad de recursos fiscales transferida a los estados no aumentó durante el periodo 2001-2004.

³⁹ En claro contraste con los presidentes de la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA) de Estados Unidos, quienes tienden a ejercer un papel sobresaliente en las actividades de la Asociación durante su mandato de un año. Llama la atención, por ejemplo, que Bill Clinton

algo peculiar y a los muy breves periodos de ejercicio (entre uno y tres meses, el periodo entre las reuniones del Pleno de Gobernadores).⁴⁰ La rápida alternancia del presidente refleja la decisión explícita de evitar que cualquier gobernador alcance el estatus de *primus inter pares*, con todas las implicaciones con respecto a ambiciones políticas y presidenciales. De este modo, queda claro que el propósito de la Conferencia es proveer canales de comunicación y negociación entre los gobiernos estatales y el federal.

Las comisiones permanentes (25 a finales de 2007) estudian propuestas vinculadas con sus temas y hacen recomendaciones al Pleno; cada una de ellas está ligada a uno de los cuatro ejes temáticos de la Conago: finanzas públicas, federalismo y gobierno, desarrollo regional y competitividad y desarrollo humano y bienestar social. Los gobernadores han utilizado las comisiones para diseñar propuestas detalladas que se presentan en primera instancia al Pleno de Gobernadores y, si se aprueban, ante funcionarios federales o el Congreso federal; sin embargo, las comisiones también interactúan directamente con la secretaría federal correspondiente. La membresía en las comisiones está abierta a

(en ese entonces gobernador de Arkansas) alcanzó prominencia nacional durante su mandato como presidente de la NGA (1986-1987) al encabezar los esfuerzos de los gobernadores para reformar los sistemas de bienestar social y el educativo.

⁴⁰ El presidente de la Conago es el gobernador anfitrión de la próxima reunión del Pleno de Gobernadores (por lo tanto, el periodo presidencial dura desde el momento en que finaliza la sesión previa hasta el cierre de la sesión en la cual el gobernador es anfitrión (Reglas de Operación de la Conago, 2005). La designación del estado anfitrión (y, por tanto, del próximo presidente) inicia con las ofertas de los gobernadores interesados en que su estado sea sede de la reunión. Es poco frecuente que exista más de un candidato, dado el esfuerzo logístico y los costos asociados con atender a un número tan grande de gobernadores (Entrevistado anónimo A, 2006).

cualquier gobernador interesado en participar; uno de los miembros la preside previa aprobación del Pleno.

Una medida de la importancia de un tema para los miembros de la Conago es cuántos gobernadores integran la comisión respectiva. A principios de 2007, las comisiones con más miembros eran: Finanzas Públicas (32 gobernadores, 100%), Salud (31, 96.9%), Manejo de Desastres Naturales (30, 96.8%), Seguridad Pública (28, 87.5%), Reformas Estatales (26, 81.3%), Desarrollo Público y Regional (26, 81.3%) (cuadro 2).

Las posiciones de liderazgo de las comisiones permanentes han servido como “incentivos selectivos” y por tanto han ayudado a mantener a la Conferencia en operación. Dependiendo del tema en que se especialice la comisión (que determina el número de estados participantes), su presidente puede tener reuniones frecuentes con comisiones del Congreso federal y los medios de comunicación nacionales siguen sus declaraciones con interés. Las presidencias más valiosas como incentivos selectivos son aquellas con el mayor número de miembros y las que llaman poderosamente la atención de los medios: Finanzas Públicas (que preside actualmente el gobernador de Chihuahua, PRI), Seguridad Pública (Sonora, PRI) y Desarrollo Regional (Zacatecas, PRD).

Con el propósito de identificar a los gobernadores más activos en la Conago y, de manera indirecta, a los gobernadores que se benefician en mayor medida de la asociación he diseñado dos indicadores. Primero, se intentó establecer el *locus* de liderazgo de la Conferencia identificando a los presidentes de las comisiones permanentes más populares en el periodo 2002-2007, es decir, las comisiones con el mayor número de miembros. Segundo, como un indicador complementario (cuadro 3), es posible estimar qué tan activo es un gobernador dentro de la Conferencia contando las ocasiones en las cuales se le menciona en las minutas de las reuniones del Pleno. Estas menciones significan intervenciones, re-

Cuadro 2. Gobernadores que han presidido la mayoría de las comisiones más importantes^a de la Conago (2002-2007)

<i>Comisión permanente</i>	<i>Presidente anterior</i>			<i>Número de miembros (máx. 32)</i>
	<i>Estado</i>	<i>Partido</i>	<i>Gobernador</i>	
Finanzas públicas	Hidalgo	PRI	Manuel Núñez Soto	32
Salud	Tabasco	PRD	Manuel Andrade	32
Reforma del Estado	Veracruz	PRI	Miguel Alemán	28
Seguridad pública	Sonora	PRI	Eduardo Bours	28
Desastres naturales	Baja California Sur	PRD	Leonel Cota	26
Desarrollo regional	Tlaxcala	PRD	A. Sánchez Anaya	26
México-Unión Europea	Jalisco	PAN	F. Ramírez-Acuña	25
Asuntos migratorios	Zacatecas	PRD	Ricardo Monreal	24
Educación	Chiapas	Coalición	Pablo Salazar	23
Cultura	Coahuila	PRI	E. Martínez Martínez	21
<i>Enero 2006</i>				
Finanzas públicas	Chihuahua	PRI	Reyes Baeza	32
Salud	Tabasco	PRD	Manuel Andrade	32
Reforma del Estado	Guanajuato	PAN	Juan C. Romero Hicks	28
Seguridad pública	Sonora	PRI	Eduardo Bours	28
Desastres naturales	Puebla	PRI	Mario Marín	26
Desarrollo regional	Zacatecas	PRD	Amalia García	26

México-Unión Europea	Jalisco	PAN	F. Ramírez Acuña	25
Asuntos migratorios	Jalisco	PAN	F. Ramírez Acuña	24
Educación	Chiapas	Coalición	Pablo Salazar	23
Cultura	Oaxaca	PRI	Ulises Ruiz	21

Enero 2007

Finanzas públicas	Chihuahua	PRI	Reyes Baeza	32
Salud	Tabasco	PRD	Granier Melo	31
Desastres naturales	Puebla	PRI	Mario Marín	30
Seguridad pública	Sonora	PRI	Eduardo Bours	28
Reforma del Estado	Nuevo León	PRI	González Parás	26
Desarrollo regional	Zacatecas	PRD	Amalia García	26
Asuntos migratorios	Guanajuato	PAN	Oliva Ramírez	25
Educación	Coahuila	PRI	Humberto Moreira	23
México-Unión Europea	Jalisco	PAN	González Márquez	23
Cultura	Oaxaca	PRI	Ulises Ruiz	22
Pensiones y seguridad social	Estado de México	PRI	Peña Nieto	20
Ganadería	Michoacán	PRD	Lázaro Cárdenas	20

Fuente: Elaborado por la autora con base en datos de la Conago (las minutas de 2002-2007 y <http://www.conago.org.mx>).

^a Las comisiones permanentes más importantes (de un total de 23) se definieron como aquellas con 20 miembros o más (de un total de 32 estados). El resto de las comisiones tienen entre 7 y 19 miembros.

Cuadro 3. Participantes más activos en la Conferencia Nacional de Gobernadores en México (2002-2007)
(Número de *menciones* en las minutas de las reuniones)

<i>Categoría</i>	<i>Estado</i>	<i>Partido político</i>	<i>Gobernador^a</i>	<i>Número de menciones^b</i>
Se les menciona muy frecuentemente (menciones ≥ 20)	Nuevo León	PRI	Natividad González Parás	37
	Guanajuato	PAN	Juan Carlos Romero Hicks (anterior)	36
	Sonora Veracruz (1)	PRI PRI	Eduardo Bours Miguel Alemán (anterior)	25 21
Se les menciona con frecuencia (10 \leq menciones \leq 17)	Zacatecas (2)	PRD	Amalia García	17
	Jalisco	PAN	Francisco Ramírez Acuña (anterior)	14
	Tabasco	PRI	Manuel Andrade	14
	Michoacán	PRD	Lázaro Cárdenas	13
	Chihuahua	PRI	José Reyes Baeza	12
	Zacatecas (1)	PRD	Ricardo Monreal ^c (anterior)	12
	Tlaxcala	PRD	Alfonso Sánchez-Anaya ^c (anterior)	11
	Veracruz (2)	PRI PRD	Fidel Herrera Leonel Cota	11 10
	Baja California Sur Coahuila	PRI	Enrique Martínez Martínez (anterior)	10
	Colima Estado de México	PRI PRI	Silverio Cavazos Enrique Peña	10 10

Fuente: Elaborado por la autora con datos de las minutas de las reuniones de la Conago (2002-2007).

^a Todos son gobernadores en ejercicio a menos que se indique lo contrario.

^b Es costumbre que el Pleno de Gobernadores agradezca a aquellos miembros que están por finalizar su periodo como gobernadores, esas menciones no se incluyeron en el análisis.

^c Se acepta, en general, que los gobernadores Monreal (Zacatecas) y Sánchez-Anaya (Tlaxcala) fueron los promotores más activos de la creación de la Conago.

misiones o reconocimientos de reportes o propuestas que el gobernador entregó en la sesión del Pleno. En principio, podría esperarse que ambas medidas se traslaparan en buena medida, considerando que los presidentes de las comisiones más prominentes probablemente intervendrían con bastante frecuencia en las sesiones, sin embargo, como muestran los cuadros 2 y 3, la coincidencia está lejos de ser perfecta.

Los métodos de “minutas” y “liderazgo” indican que los gobernadores más prominentes en la corta, pero muy activa, vida de la conferencia son los de Guanajuato (PAN), Sonora (PRI) y Veracruz (PRI). Sin embargo, hay gobernadores que sólo identifica uno de los indicadores: los presidentes anterior y en funciones de la comisión de Finanzas Públicas (Hidalgo, PRI y Chihuahua, PRI), así como también el presidente de la comisión de Salud (Tabasco, PRI) aparecen rara vez en las minutas. También, aunque el actual gobernador de Nuevo León (PRI) aparece con frecuencia en las minutas, no encabezó una comisión permanente popular sino hasta la segunda mitad de 2006.

Conforme los gobernadores fundadores de la Conago finalizan su periodo de ejercicio, ha surgido la necesidad de nombrar nuevos presidentes de las comisiones permanentes. No parece haber un procedimiento estándar pero, observando el patrón de reemplazos en la mayoría de las comisiones permanentes (cuadro 2), parece ser que la característica más importante de los nuevos presidentes es que pertenezcan al mismo partido político de su predecesor.

La evidencia que se presenta en el cuadro 4 muestra que, durante el gobierno del presidente Fox (PAN), los gobernadores más activos en la Conago fueron principalmente miembros de los partidos de oposición (PRI y PRD). De hecho, sólo dos gobernadores del PAN (de un total de ocho) han participado activamente en la Conferencia: los gobernadores de Guanajuato (Romero Hicks) y de Jalisco (Ramírez Acuña). Hasta el momento, el análisis que se presenta indica que, en el caso

Cuadro 4. Los gobernadores más activos en la vida de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) 2002-2007

<i>Características distintivas</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Estado</i>	<i>Partido</i>
Promotores más activos de la creación de la Conago	Ricardo Monreal Alfonso Sánchez Anaya	Zacatecas Tlaxcala	PRD PRD
Mencionados con mayor frecuencia en las minutas de las reuniones del Pleno (2002-2007)	Natividad González Parás Juan C. Romero Hicks Eduardo Bours Miguel Alemán	Nuevo León Guanajuato Sonora Veracruz	PRI PAN PRI PRI
Coordinadores de las Comisiones Perma- nentes más importantes (2002-2007)	<i>Gobernadores anteriores</i> Juan C. Romero Hicks Manuel A. Núñez Soto Manuel Andrade Miguel Alemán <i>Gobernadores actuales</i> Reyes Baeza Mario Marín Eduardo Bours	Guanajuato Hidalgo Tabasco Veracruz Chihuahua Puebla Sonora	PAN PRI PRI PRI PRI PRI PRI

Fuente: Elaborado por la autora con datos de los cuadros 2 y 3.

mexicano, los gobernadores de partidos políticos diferentes al del presidente: (1) tienden a promover la creación de estas asociaciones más activamente, (2) están más involucrados en las actividades de la asociación, en términos de participar en las sesiones y presentar propuestas, y (3) tienden a ocupar las posiciones de liderazgo más importantes.

AUTOGOBIERNO EFECTIVO, LOS LOGROS DE LA CONAGO

En México, tanto los municipios como los estados han recurrido a estas asociaciones para alcanzar mayor representación política negociando como grupo con otros niveles u órganos de gobierno. Este estudio se ha limitado al estudio de las asociaciones de gobernadores estatales y a la manera en que han logrado convertirse en canales efectivos para influir colectivamente sobre el ejecutivo y el Congreso federales.

El primer gran fruto de la Conferencia Nacional de Gobernadores es que consiguió la afiliación de todos los gobernadores, trascendiendo estrictas líneas partidistas y logrando lo que ni la Anago (la primera asociación de gobernadores), ni las asociaciones de municipalidades han alcanzado.⁴¹ Esta fue una empresa compleja que requirió negociación paciente y hábil, pues claramente tanto el presidente Fox como el secretario de Gobernación (Santiago Creel) se opusieron activamente a la afiliación de los gobernadores del PAN.⁴²

La organización de la Convención Nacional Hacendaria (febrero-agosto, 2004) muestra claramente la creciente

⁴¹ Recuerde que las tres principales asociaciones de municipios que operan en México incluyen a los municipios que gobierna cada uno de los tres partidos políticos mayoritarios: AMMAC-PAN, AALMAC-PRD y FENNAM-PRI.

⁴² Como una alternativa a la Conago, Creel había propuesto que la Secretaría de Gobernación organizara y coordinara una serie de reuniones en las cuales los gobernadores podrían discutir asuntos intergubernamentales con los funcionarios federales relevantes.

importancia de la Conago en las relaciones centro-periferia en México y constituye, hasta el momento, el logro más importante de la Conferencia. En el marco de la Convención, representantes de los tres órdenes de gobierno (tanto del ejecutivo como del legislativo) se reunieron para revisar detalladamente la distribución de las competencias fiscales y de política pública entre los gobiernos federal, estatales y municipales, con el objeto de recomendar una reforma fiscal integral. La Convención propuso una serie de reformas para que se discutieran en la legislatura federal; sin embargo, a finales de 2005, la Conago tuvo que enfrentar el hecho de que sólo el 3% de sus propuestas se habían implementado.

En términos fiscales, a finales de 2006, la Conago logró que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) se convirtiera en un componente del ramo 33 del presupuesto de egresos federal. Ahora que este fondo forma parte del ramo 33, el gobierno federal está obligado a transferir recursos a las entidades federativas para su fortalecimiento por un monto equivalente al 1.4% de la recaudación federal participable. La obtención y la certidumbre asociada con estos recursos es un importante logro de la Conago: basta decir que en 2005 el FAFEF fue equivalente, en promedio, a aproximadamente 70% del gasto estatal en obras públicas y acciones sociales.

De menor impacto que estos tres logros de la Conago, pero también de gran significado, son la instrumentación de nuevas reglas para la administración del Fonden (Fondo de Desastres Naturales), así como la provisión de fondos adicionales y la formulación de nuevas políticas de protección a los migrantes.

El gobierno federal creó el Fondo Federal para Manejo de Riesgo y Desastres Naturales (Fonden) para proveer recursos de las agencias federales, estatales y municipales para reconstruir la infraestructura pública y ayudar a civiles afectados por un desastre natural. La Conago propuso que

las reglas que rigen la operación del Fondo se reestructuraron para que las agencias gubernamentales pudieran actuar sin demora cuando enfrentaban una emergencia, las nuevas reglas se aceptaron y establecieron durante 2004.⁴³

La Conago ha participado de manera muy activa en la formulación de políticas que protejan a los migrantes mexicanos, especialmente aquellos residiendo en Estados Unidos. Como consecuencia de las recomendaciones de la Conago en el presupuesto federal de 2004, se asignaron fondos extraordinarios para la repatriación de cadáveres, el establecimiento de consulados móviles y la provisión de servicios de salud para migrantes. La Conago también ha ejercido presión en las instituciones financieras mexicanas para facilitar el envío de remesas de los migrantes a sus familiares y para reducir las comisiones bancarias asociadas.

Como conclusión, el análisis que se ha presentado revela tres aspectos importantes acerca de la manera como los gobernadores han desarrollado una institución (la Conago) para poder negociar de manera efectiva con el gobierno federal.

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 de esta manera una preferencia para participar activa y abiertamente en el diseño de políticas a nivel federal. Es muy significativo que estas asociaciones surgieron al mismo tiempo que las arenas electorales subnacionales comenzaban a ser competitivas.

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 pa-

⁴³ Conago [Conferencia Nacional de Gobernadores], “Minutas del Pleno de Gobernadores 2002-2007”, disponibles en <http://www.conago.org.mx>, último acceso: 15 de marzo de 2007.

rece indicar que los gobernadores de oposición tienen más necesidad de estrategias para comunicarse y negociar con el gobierno federal que los gobernadores que son miembros del partido del presidente.

Tercero, dentro de la Conago, los gobernadores tienen reglas de procedimiento y organización autoimpuestas para fomentar la acción cooperativa: decisiones por consenso en las sesiones del Pleno de Gobernadores, periodos muy breves de los presidentes de la Conferencia y las presidencias de las comisiones permanentes como incentivos selectivos. Como resultado de la operación efectiva de estas reglas, la Conago, como representante de los gobernadores, se ha convertido en el medio más exitoso de interlocución de los gobiernos estatales con la federación.

BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry, "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en Scott MORGENTERN y Benito NACIF (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2002.
- BEER, Caroline C., *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2003.
- CABRERO, Enrique, Laura FLAMAND, Claudia SANTIZO y Alejandro VEGA, "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública* 6 (2), 1998, pp. 329-387.
- CAMMISA, Anne Marie, *Governments as Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System*, Westport, CO, Praeger, 1995.
- CESEM (Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara), *Asociaciones de Gobiernos Locales (Antología)*, Mexico, CESEM.
- CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), *Minutas del Pleno de Gobernadores 2002-2007*, disponibles en <http://www.conago.org.mx>, último acceso: 15 de marzo, 2007.

- _____, *Declaración de Cuatro Ciénegas*, 2003, disponible en <http://www.conago.org.mx>, último acceso: 3 de enero, 2006.
- CORNELIUS, Wayne, Todd EISENSTADT y Jane HINDLEY (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, California, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1999.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, "Mexican Federalism and the Institutionalization of the Politics of Governors", Department of Political Science, Stanford University, manuscrito, 2005.
- _____, "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, 38 (10), 2006, pp. 1196-1218.
- DINAN, John, "State Government Influence in the National Policy Process: Lessons from the 104th Congress", *Publius-The Journal of Federalism* 27 (2), 1997, pp. 129-142.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I., "The Transformation of Mexico's Electoral and Party Systems, 1988-1997: An Introduction", en Jorge I. DOMÍNGUEZ y Alejandro POIRÉ (eds.), *Toward Mexico's Democratization. Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999.
- EATON, Kent, *Politics Beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*, Palo Alto, California, Stanford University Press, 2004.
- FALLETI, Tulia, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", *American Political Science Review* 99 (3), 2005, pp. 327-346.
- FLAMAND, Laura, "Fiscal Federalism, Political Federalism. The Route to the *Convención Nacional Hacendaria*", ponencia presentada en el *Monday Lunch Seminar. Centro para Estudios Mexicanos, Nuffield College*, Universidad de Oxford (Reino Unido), 3 de noviembre, 2003.
- _____, "The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico", tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Rochester (Nueva York), 2004.
- GARMAN, Christopher, Stephan HAGGARD y Eliza WILLIS, "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, 53, 2001, pp. 205-236.

- GIBSON, Edward L. (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.
- HERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, Rogelio, "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico", *Latin American Politics and Society*, 45 (4), 2003, pp. 97-127.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), *Finanzas públicas estatales y municipales*, México, INEGI, 2007.
- JONES, Mark *et al.*, "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46 (3), 2002, pp. 656-669.
- LANGSTON, Joy, "Rising From the Ashes? Reorganizing the PRI's State Party Organizations after Electoral Defeat", *Comparative Political Studies* 36 (3), 2003, pp. 293-318.
- LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- MONTERO, Alfred P. y David SAMUELS, *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, Universidad de Notre Dame Press, 2004.
- PATTERSON, Bradley H. Jr., *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2000.
- PAZ, Cuauhtémoc, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, IGLOM, 2005.
- RODDEN, Jonathan, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, 36 (4), 2004, pp. 481-500.
- SAMUELS, David y Fernando L. ABRUCIO, "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", *Publius: The Journal of Federalism*, 30 (2), 2000, pp. 43-61.
- SANTIN, Leticia, "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*, Instituto Nacional

de Desarrollo Social, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2003, pp. 147-203.

TAYLOR, Michael, *The Possibility of Cooperation*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 1987.

TOLZ, Vera e Irina BUSYGINA, "Regional Governors and the Kremlin: the Ongoing Battle for Power", *Communist and Post-Communist Studies*, 30 (4), 1997, pp. 401-426.

WARD, Peter y Victoria RODRÍGUEZ, "New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 31, 1999, pp. 673-710.

Entrevistado anónimo A, entrevista de la autora, 26 de enero, Mexicali, Baja California, 2006.

Entrevistado anónimo B, entrevista de la autora, 12 de noviembre, ciudad de Puebla, Puebla, 2002.

Entrevistado anónimo C, entrevista de la autora, 26 de marzo, Tijuana, Baja California, 2007.

EL FINANCIAMIENTO RURAL EN MÉXICO: RETOS Y OPORTUNIDADES

JOSÉ DE LUNA MARTÍNEZ

México tiene un sistema financiero pequeño comparado con el resto de las economías emergentes. En el año 2006, por ejemplo, el crédito otorgado por las instituciones bancarias establecidas en el país al sector privado apenas representó el 14% del producto interno bruto (PIB), mientras que en Chile o Corea del Sur, éste representó el 60% y 90% de su PIB, respectivamente.

El bajo grado de profundización financiera de México es uno de los factores que explican el bajo crecimiento económico del país en las últimas décadas, pues la mayor parte de las micro, pequeñas y medianas empresas no han tenido acceso a fuentes de financiamiento atractivas para poder llevar a cabo sus proyectos de inversión.

Este ensayo analiza los problemas del financiamiento para el desarrollo de proyectos productivos en el sector rural en México, donde reside al menos una cuarta parte de la población total del país y el cual alberga a la mitad de la población en pobreza extrema.

Uno de los grandes desafíos del sistema financiero mexicano consiste en ampliar la cobertura y oferta de servicios a la población del país, especialmente a los grupos de ingresos más bajos. Al contar con acceso a servicios financieros, la población rural tendrá la posibilidad de ahorrar, obtener financiamiento para emprender proyectos productivos,

adquirir seguros para protegerse ante riesgos de salud o patrimonio, e incrementar su bienestar. Investigaciones del Banco Mundial indican que los países con sistemas financieros profundos e incluyentes tienden a experimentar tasas de crecimiento económico más altas que los países con sistemas financieros restringidos. Adicionalmente, se ha encontrado que a medida que las instituciones financieras ofrecen sus servicios a los estratos más pobres de la población, la distribución del ingreso de un país tiende a mejorar.¹

Llevar servicios financieros al sector rural no ha sido una tarea fácil. Por un lado, para los bancos resulta más rentable abrir sucursales en áreas urbanas con alta concentración de población, que en poblaciones rurales remotas y dispersas. Por otro lado, las dificultades para la recuperación de créditos ante el incumplimiento de los clientes, la existencia de sistemas judiciales lentos y tortuosos a nivel estatal, y la falta de una cultura crediticia ocasionada por la repetida condonación de adeudos de productores agropecuarios en el pasado, han desalentado la inversión de las instituciones financieras en el sector rural.

Este ensayo está dividido en tres secciones. La primera sección describe las principales características socioeconómicas del sector rural en México. La segunda analiza las tendencias de financiamiento al sector rural en México, así como los principales obstáculos que limitan el financiamiento rural. La tercera y última sección presenta los retos y oportunidades que brinda el sector rural.

PANORAMA DEL SECTOR RURAL EN MÉXICO

Existen por lo menos dos tipos de criterios para definir a la población rural en México. Por un lado, el Instituto Nacio-

¹ World Bank, *Finance for All. Policies and Pitfalls in Expanding Access*, Washington, D. C., World Bank, 2007.

nal de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define a las poblaciones rurales como aquellas que cuentan con una población de hasta 2 500 habitantes.² Por otro lado, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) utiliza un criterio más amplio, clasificando como rurales a aquellas poblaciones de hasta 15 000 habitantes.³ Bajo los criterios del INEGI, en 2005 la población rural comprendía a 24.3 millones de personas, es decir el 23.5% de la población del país. Bajo los criterios de la OCDE, la población rural ascendía a 38 millones de personas, es decir 36% de la población total del país. Bajo cualquiera de las dos definiciones descritas, la población rural constituye una parte significativa de la población mexicana.

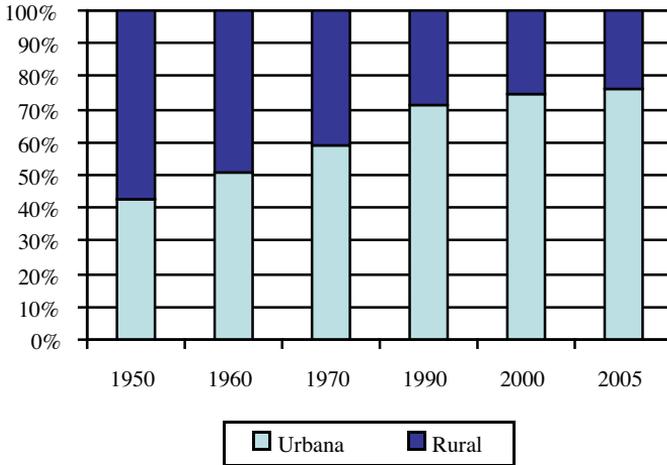
Utilizando las cifras del INEGI, durante las últimas décadas se observa una caída en el tamaño de la población rural respecto a la población total del país. Mientras que en 1950 la población rural representaba el 58% de la población total, en el 2005, ésta representó el 23.5% de la población total. Este descenso en términos relativos de la población rural se explica, en gran parte, por la alta migración de personas del campo hacia las ciudades y el extranjero en búsqueda de mejores oportunidades de empleo y bienestar.

Los últimos datos disponibles del INEGI muestran que la población rural se encuentra dispersa en más de 196 000 localidades, las cuales abarcan el 80% de la superficie del territorio nacional. La causa de esta dispersión es la naturaleza montañosa de una gran parte del territorio mexicano. También han contribuido la fragmentación de las tierras y una definición ambigua de los derechos de propiedad asociados al régimen de propiedad comunal. Como resultado, desde la redistribución agraria posterior a la Revolución Mexicana,

² INEGI, *Banco de Información Económica*, México, varios años. Disponible en www.inegi.gob.mx.

³ OCDE, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París, OCDE, 2006.

Gráfica 1. Porcentaje de población urbana y rural en México



Fuente: INEGI, *op. cit.*

muchos terratenientes y sus descendientes tuvieron fuertes incentivos para mantenerse cerca de sus tierras, aunque lejos de los mercados o servicios públicos y, por ende, se vieron forzados a mantenerse dentro de una agricultura de subsistencia o de baja productividad.⁴

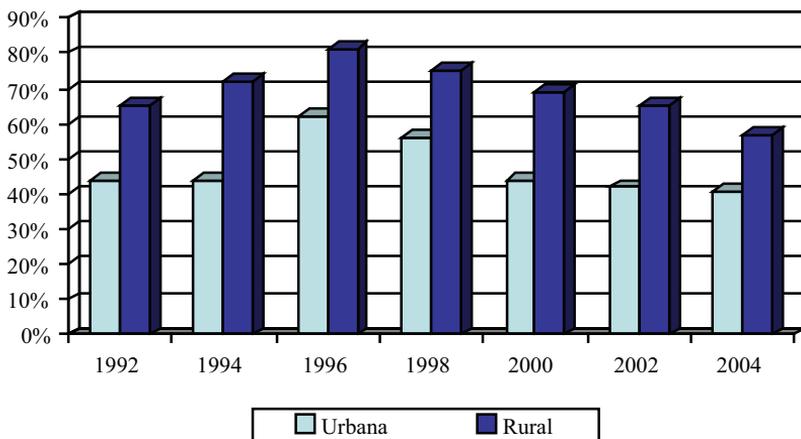
A pesar de su importancia en términos poblacionales y territoriales, el sector rural contribuye de manera limitada al producto interno bruto. De acuerdo con información del INEGI, en las poblaciones de menos de 2 500 habitantes solamente se genera el 2% del PIB nacional, lo cual refleja la baja productividad de las actividades rurales comparadas con las del sector urbano.⁵

Al utilizar la definición de población rural de la OCDE, se encuentra que los municipios con hasta 15 000 habitantes

⁴ *Idem.*

⁵ INEGI, *Banco de Información...*, *op. cit.*

Gráfica 2. Porcentaje de población urbana y rural en situación de pobreza



generan el 26% del PIB. En otras palabras, el 36% de la población produce el 26% del PIB. Si bien, la productividad del sector rural sube considerablemente al incluir a poblaciones de hasta 15 000 habitantes, ésta aún se mantiene por debajo del promedio de las zonas urbanas.

Por otro lado, el sector rural sigue albergando a gran parte de la pobreza extrema de México. De acuerdo con el INEGI, de los 24 millones de personas que actualmente viven en el sector rural, 57% está clasificada como pobre (contra 41% de las áreas urbanas) y 28% extremadamente pobre (contra 11% en zonas urbanas).

Adicionalmente, se estima que la población rural presenta enormes rezagos respecto al resto de la población nacional, en términos de educación, empleo, ingreso, salud y bienestar.

La tasa de analfabetismo en las poblaciones rurales es de 21%, siete veces mayor que la del Distrito Federal. Asimismo, la población que cuenta con educación secundaria en el medio

Cuadro 1. Cifras básicas de educación en áreas rurales en México

	<i>Poblaciones rurales</i>	<i>Nivel nacional</i>	<i>Ciudad de México</i>
Tasa de analfabetismo	21.0%	9.6%	3.0%
Años promedio de educación escolar	4.8	7.6	9.7
Población con educación secundaria	24.2%	51.6%	71.6%

Los datos se refieren a la población de 15 o más años. Fuente: INEGI, *Censo de Población 2000*, México, 2000.

rural es de 24.2%, menos de la mitad que el promedio nacional (51.6%). Mientras que las poblaciones rurales tienen 4.8 años promedio de educación escolar, el Distrito Federal tiene 9.7 y el promedio nacional es de 7.6 años.

La dificultad y el costo de suministrar los servicios públicos a las localidades dispersas rurales tienen implicaciones en los niveles de vida de la población rural. Las localidades menos accesibles se enfrentan a bajos niveles de infraestructura, educación y servicios de salud. De acuerdo con la OCDE, en el año 2000, únicamente el 68% de las casas ubicadas en áreas rurales tenían pisos firmes, sólo el 52% contaban con drenaje, 87% con electricidad y 16% con servicio telefónico.⁶ Aproximadamente sólo el 80% de las familias que viven en localidades rurales dispersas tienen acceso a servicios de salud, a 5 km de distancia o menos, y cuentan con tan sólo 22 camas hospitalarias y 96 médicos por cada 100 000 habitantes, en comparación con las 109 camas y 179 médicos con los que se cuenta en las áreas urbanas. Esto afecta los

⁶ OCDE, *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico...*, *op. cit.*

índices de expectativa de vida, los cuales en ciertos municipios rurales son de casi 10 años menos que en la Ciudad de México, así como los índices de mortalidad infantil que bien pueden ser tres veces más altos que en la capital.

Tradicionalmente, el trabajo de la población rural ha estado ligado a las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras. El PIB agropecuario, que es el indicador más utilizado para medir la contribución del sector rural al PIB, representó en 2006 solamente el 4% del PIB nacional. El PIB agroalimentario, que incluye el PIB agropecuario más el PIB de la producción de bebidas y alimentos, representó el 10% del PIB total.

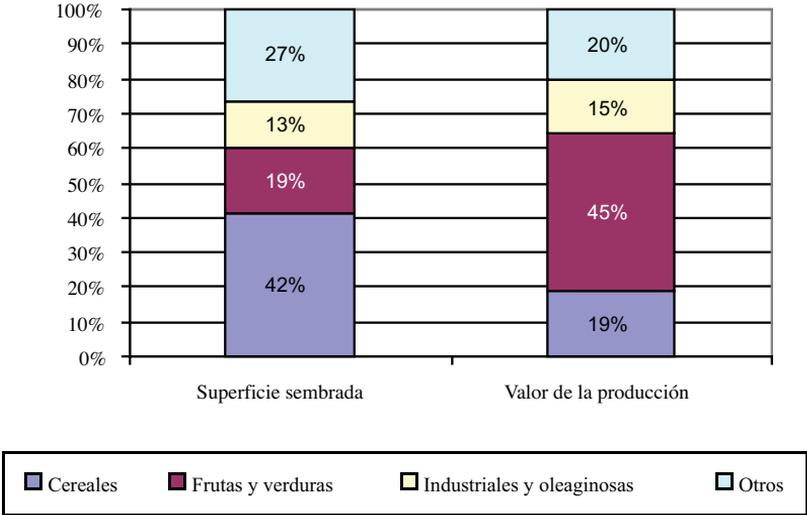
La gráfica 3 revela que la agricultura ha venido creciendo a tasas inferiores al resto de la economía, haciendo que ésta pasara de representar el 6.5% del PIB en 1980 a 3.8% en 2005. La baja productividad del campo mexicano se debe a muchos factores, entre los que se encuentran el bajo nivel de tecnificación de las actividades productivas, la plantación

Gráfica 3. Participación de los sectores agropecuario, silvicultura y pesca en el PIB total (precios corrientes)



Fuente: INEGI, *op. cit.*

Gráfica 4. Participación en el valor de la producción total y superficie sembrada (2006)



Fuente: INEGI, *op. cit.*

de cultivos con bajo valor agregado, la excesiva fragmentación de la propiedad, entre otros.

En 2005, 71% de las tierras en México destinadas a la agricultura eran de temporal y solamente producían el 45% de la producción total del sector. En cambio, el 29% restante de tierras de riego llegó a producir el 55% de la producción.⁷

En promedio entre 2001 y 2005, la participación de los cereales (principalmente maíz) en el total de la superficie sembrada fue de 42%; sin embargo la participación promedio en el valor de la producción para el mismo periodo fue de sólo 19%. Por otro lado, las frutas y verduras con sólo 19% de la

⁷ México, Comisión Nacional del Agua, *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*, México, Conagua, 2007.

superficie sembrada tienen un promedio de participación en el valor de la producción de 45% en ese periodo.

Otro factor que inhibe el desarrollo del sector agrícola es el régimen de propiedad social de la tierra. De las 197 millones de hectáreas que conforman el territorio mexicano, 105 millones corresponden a propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) y el resto a propiedad privada. Muchas de las tierras ejidales donde se llevan a cabo actividades agrícolas se caracterizan por el uso de métodos de producción rudimentarios, lo que da como resultado bajos niveles de producción y rentabilidad.

El régimen de propiedad social, junto con las limitaciones constitucionales sobre extensión territorial que inversionistas privados puedan utilizar para fines agrícolas, promueven el minifundio en México e inhiben el uso eficiente de la tierra. Actualmente, 88% de los agricultores en México poseen plantaciones menores a 10 hectáreas, lo que limita su productividad considerablemente, pues para hacer negocios rentables se requiere de una escala de producción mayor, similar a la de nuestros principales socios comerciales. En Estados Unidos, por ejemplo, los productores agrícolas poseen en promedio una extensión de 100 hectáreas.

Si bien los grandes productores agrícolas han podido integrarse a los mercados internacionales y han aumentado considerablemente las exportaciones agrícolas, la gran mayoría de los pequeños productores continúan con una diversificación deficiente, concentrados en cultivos de poco valor agregado y sumamente vulnerables al impacto de los precios. Todo ello da como resultado una baja productividad promedio del trabajador agrícola en México, comparada con otros países.

En fechas recientes, sin embargo, se observa que la importancia de la agricultura en los ingresos de la población rural ha tendido a disminuir. Los datos del INEGI revelan que en 2004 solamente el 31% de los ingresos de la población

Cuadro 2. Productividad agrícola 1991-2003

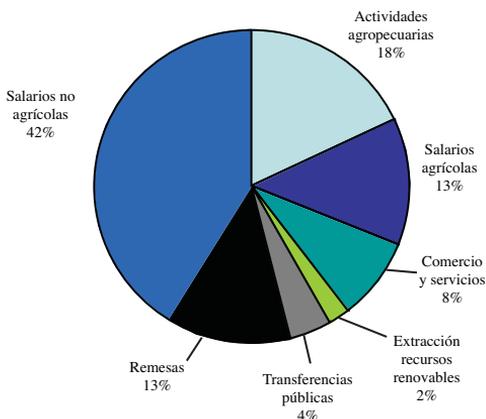
<i>País</i>	<i>Valor agregado por trabajador (dólares constantes de 1995)</i>
Países Bajos	58 280
Francia	58 177
Dinamarca	57 986
Estados Unidos	50 777
Alemania	32 814
Japón	30 828
Líbano	28 322
España	22 088
Argentina	10 351
Chile	6 040
Brasil	4 798
México	1 801

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*.

rural provenía directamente de la agricultura y el resto del comercio, los servicios, otras actividades no agrícolas, y las remesas internacionales.

La transición de la agricultura hacia otras actividades se está dando a gran velocidad en las áreas rurales. Hoy en día, las regiones rurales plantean una alta heterogeneidad: definitivamente existe un “pobre rural”, aunque no puede generalizarse que lo ‘rural’ signifique “pobre”. Existe una parte de la economía rural que está fuertemente ligada al sector agrícola, silvícola y pesquero, y hay áreas rurales que han podido diversificarse hacia industrias manufactureras y de servicios. Existen regiones rurales ya desarrolladas que se han convertido en destinos turísticos y otras que cuentan con recursos naturales y culturales sin explotar. Así pues, hay una gran diversidad de desafíos para la política rural de México.

Gráfica 5. Fuente de ingresos de la población rural en 2004



Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo*, 2004.

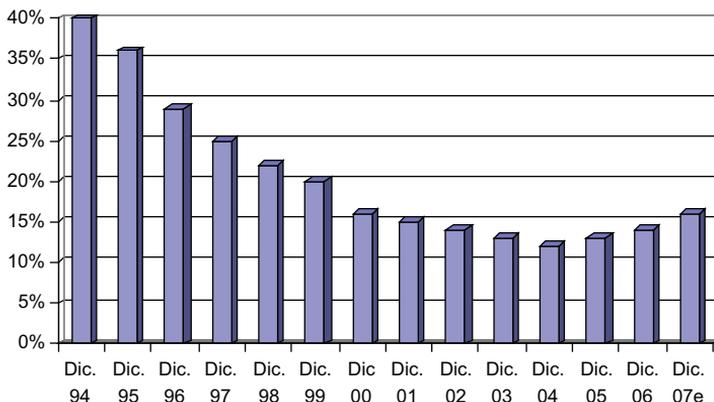
FINANCIAMIENTO AL SECTOR RURAL

Tanto en el sector urbano como en el rural, México tiene un sistema financiero pequeño comparado con el resto de las economías emergentes. En términos de cobertura de sucursales bancarias, por ejemplo, México cuenta con 73 sucursales bancarias y 166.3 cajeros automáticos por cada millón de habitantes. En comparación, en Estados Unidos existen 308.6 sucursales bancarias y 1 209 cajeros automáticos por cada millón de habitantes.⁸

Desde el punto de vista del financiamiento, el sistema financiero también es pequeño. En el año 2006, por ejemplo, el crédito otorgado por los bancos establecidos en el país al sector privado apenas representó el 14% del producto interno bruto (PIB), mientras que en Chile o Corea del Sur, éste representó el 60% y 90% de su PIB, respectivamente.

⁸ World Bank, *Finance for All...*, *op. cit.*

Gráfica 6. Financiamiento de la banca comercial al sector privado como porcentaje del PIB

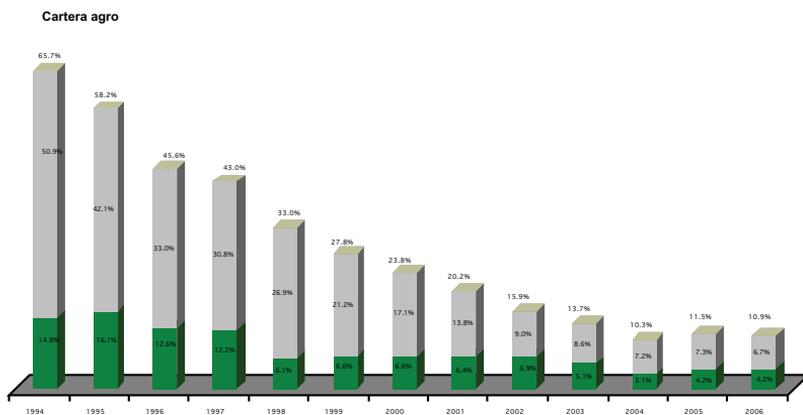


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y SHCP.

A partir de 1994 el financiamiento en nuestro país ha presentado una tendencia decreciente. Como se muestra en la gráfica 6, la cartera total de la banca comercial pasó del 40% a finales de 1994 al 16% del PIB en diciembre de 2007, motivado en gran parte por el profundo proceso de reestructuración bancaria que siguió a la devaluación del peso en diciembre de 1994, el cual involucró el cierre de varias instituciones bancarias privadas, así como la adquisición de las instituciones restantes por grupos extranjeros y, en menor medida, inversionistas nacionales. Si bien el crédito al sector privado parece haber tocado fondo en el año 2004, cuando apenas representó 12% del PIB, éste sigue manteniéndose muy por debajo de los niveles alcanzados en el año de 1994.

En este contexto, no es sorprendente que el financiamiento al sector rural, medido como el crédito hacia actividades agropecuarias, pesqueras y silvícolas, también haya sufrido una fuerte contracción desde mediados de los noventa.

Gráfica 7. Cartera agropecuaria, silvícola y pesquera de la banca de desarrollo y la banca comercial como % del PIB agrícola, silvícola y pesquero



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico y SHCP.

Como se observa en la gráfica 7, el financiamiento tanto de la banca comercial como la de desarrollo al sector redujo su participación en el PIB agrícola, silvícola y pesquero del 66% de 1994 a tan sólo un 11% en 2006.

El bajo financiamiento a las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras en México contrasta enormemente con el financiamiento a estas actividades en otros países. En Chile y Brasil, por ejemplo, el crédito a las actividades agropecuarias representa el 60% y 45%, respectivamente, del PIB de este sector.⁹

Asimismo, las cifras de cobertura de servicios financieros en áreas rurales en México muestran un rezago respecto a las zonas urbanas. De acuerdo con un estudio realizado por

⁹ Carolina Trivelli y Venero Hildegardi, *Banca de desarrollo para el agro. Experiencias en curso en América Latina*, Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2007.

el Banco Mundial, los bancos privados solamente tienen sucursales y oficinas en una cuarta parte de los municipios del país.¹⁰ En las otras tres cuartas partes no existen bancos que brinden servicios financieros a la población, aunque es posible que exista una caja de ahorro, cooperativa, empresa microfinanciera u otro tipo de empresa financiera de menor tamaño. Dentro de México, también existen importantes diferencias, mientras en el sur-sureste y centro el 40% de la población rural reside en municipios sin acceso a sucursales bancarias, en la región noreste es sólo el 7% de la población rural. Estudios empíricos sugieren que la lógica de los bancos es no colocar sucursales en áreas de baja demanda y con altos costos de transacción.

Un dato importante es que dado el bajo y decreciente nivel de financiamiento de la banca comercial al sector rural, el financiamiento descansa de manera cada vez más importante en la banca de desarrollo, fundamentalmente en los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) y la Financiera Rural. En el año 2007, ambas instituciones otorgaron créditos al sector rural por un monto de 71 515 millones de pesos (54 477 millones de FIRA y 17 035 de la Financiera Rural). Adicionalmente FIRA, a través de su servicio de garantías, respaldó créditos por 10 970 millones de pesos por parte de la banca comercial al sector rural.

Si bien ambas instituciones han sido rentables en su operación y han podido mantener y acrecentar su patrimonio durante su existencia, éstas enfrentan importantes retos. En primer lugar, se requiere que diversifiquen su cartera a fin de apoyar no solamente proyectos agropecuarios, sino también otro tipo de proyectos productivos con igual o mayor rentabilidad para la población rural, tales como proyectos forestales, ecoturísticos, de comercio y servicios,

¹⁰ World Bank, *Financial Markets in Mexico and the Rural Economy*, Washington, D. C., World Bank, 2003.

etc. Actualmente, el financiamiento otorgado por FIRA y Financiera Rural se concentra primordialmente en actividades agropecuarias. En 2007, el 85% y 70% del financiamiento de FIRA y Financiera Rural, respectivamente, se otorgó a las actividades agropecuarias, aun cuando éstas representan un porcentaje significativamente menor en los ingresos de la población rural.

Otra característica importante del financiamiento de la banca de desarrollo es que éste se enfoca al crédito de avío, cuyo destino principal es el capital de trabajo, como pago de jornales, adquisición de semillas o fertilizantes, etc. Del total de créditos otorgados por FIRA y Financiera Rural, un 84% y 82% fueron créditos de avío, los cuales tienen por lo general un plazo menor a dos años. En cambio, el financiamiento para créditos refaccionarios, es decir créditos para la adquisición de activos fijos, solamente representó una pequeña fracción del crédito total.

Por último, para ambas instituciones resulta indispensable establecer los incentivos adecuados para alentar la participación de un mayor número de intermediarios financieros privados en el sector rural. Mientras que la colocación crediticia de FIRA se realiza a través de programas de fondeo a intermediarios financieros, en el caso de la Financiera Rural solamente un 50% se realiza a través del fondeo a intermediarios financieros y organizaciones de productores que fungen como dispersoras de crédito. El restante 50% sigue siendo financiamiento directo a los productores.

Por otra parte, es imprescindible establecer mejores condiciones que alienten la inversión en el sector rural. Particularmente, se requiere atender los siguientes factores que inhiben el crédito en el sector rural:

- Escasa capacitación y falta de documentación de muchos de los potenciales sujetos de crédito en materia financiera. En 2003, un estudio del Banco Mundial

encontró que solamente el 3% de los agricultores pequeños en México utilizan sistemas de contabilidad para llevar a cabo el registro de sus transacciones, solamente 8% están dados de alta ante la SHCP, y sólo 10% estaban registrados ante el IMSS, todo lo cual hace difícil, mas no imposible, a las instituciones financieras atender las necesidades de financiamiento de este segmento de productores.¹¹

- Cultura del no pago en algunos sectores de la sociedad, dadas las repetidas condonaciones de adeudos que los bancos públicos y privados otorgaron en épocas pasadas a productores en problemas.
- Procesos crediticios tortuosos, los cuales resultan de un alto número de requisitos legales que deben cumplirse para obtener un crédito. Por ejemplo, para registrar un contrato de crédito y gravar una garantía asociada a este crédito, en algunos estados del país, como Quintana Roo, se requiere de hasta 51 días. El costo de este procedimiento puede representar en algunos estados como Nayarit hasta el 8.1% del financiamiento que se está solicitando.¹²
- Poca coordinación en el gobierno sobre la aplicación de los recursos públicos.
- Problemas para la ejecutabilidad de los contratos mercantiles. En Baja California Sur, por ejemplo, se requieren en promedio 581 días para resolver una disputa entre acreedores y deudores por la vía judicial, lo que desalienta el financiamiento tanto a pequeñas como a grandes empresas.¹³

¹¹ *Idem.*

¹² World Bank, *Doing Business in Mexico 2007. Comparing Regulation in the 31 States and Mexico City*, Washington, D. C., World Bank, 2007.

¹³ *Idem.*

III. RETOS Y OPORTUNIDADES

Tanto en México como en el resto del mundo, el campo y el sector agroalimentario atraviesan por momentos de cambio. Desde la Segunda Guerra Mundial y hasta 2006, los precios de los granos y en general, de los alimentos, habían venido bajando en términos reales. En países como México, esta disminución de precios constante benefició a los habitantes de las zonas urbanas al permitir una mejora permanente de su poder adquisitivo en detrimento del nivel de vida de las zonas rurales.

A partir del aumento dramático de los precios del petróleo, del desarrollo de nuevas tecnologías para convertir granos en bioenergéticos y de la mejora del nivel de vida de porciones significativas de la población mundial, especialmente en Asia, el precio de los granos ha tenido un alza espectacular en el último año y medio.

El gobierno enfrenta muchos retos: ¿cómo apoyar a los productores de granos básicos de nuestro país para tomar ventaja de los altos precios internacionales?, ¿cómo apoyar a los transformadores de estos granos básicos en alimentos, especialmente a los medianos y pequeños, para hacer frente al alza de su principal insumo? Finalmente, ¿cómo proteger a los consumidores, especialmente a los más pobres, para hacer frente al aumento del precio de los alimentos al cual destinan en promedio cerca del 30% de sus ingresos?

Estos son los retos y oportunidades a los que se enfrentan los productores del sector rural y a los cuales el gobierno debe apoyar. Deberá hacerlo, además, tomando en cuenta la enorme diversidad del campo mexicano en donde conviven productores con estándares de la más alta calidad y competitividad a nivel internacional, con productores de subsistencia, que son la gran mayoría.

Para contribuir al desarrollo y mejoramiento del nivel de vida del sector rural se requiere del financiamiento, la

asistencia técnica y la capacitación. El reto en estas áreas también es enorme. El financiamiento de la banca comercial y de desarrollo al sector rural tocó su punto más bajo de las últimas décadas en el año 2006. Siendo el crédito un detonador indispensable del desarrollo, éste debe aumentar de manera significativa dentro de un contexto de sustentabilidad.

Para acortar la brecha entre las zonas urbanas y rurales, se requiere estimular la entrada al sector rural de un mayor número de intermediarios financieros privados, mejorar la coordinación entre instituciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal, formular e instrumentar una estrategia de gobierno de largo plazo para el desarrollo del sector rural, proporcionar información estratégica y los conocimientos necesarios a los pequeños productores para ayudarlos a obtener un mayor valor agregado de su producción, y por último, ayudar a los pequeños productores a enfrentar la transición hacia la apertura y liberación de los mercados agrícolas.

Debido a los riesgos existentes, los bancos y agencias de desarrollo deben jugar un papel importante en el sector rural mitigando riesgos y estableciendo incentivos para que las instituciones de banca privada también atiendan este sector del mercado.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE MÉXICO (Banxico), *Informe Anual*, México, Banco de México, varios años.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Programa Nacional Hídrico 2007-2012*, México, Conagua, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI), *Banco de Información Económica*, México, varios años, disponible en www.inegi.gob.mx
- _____, *Encuesta Nacional de Empleo 2004*, México, 2004.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE), *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París, OCDE, 2006.

- TRIVELLI, Carolina e HILDEGARDI, Venero, *Banca de desarrollo para el agro. Experiencias en curso en América Latina*, Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2007.
- WORLD BANK, *Financial Markets in Mexico and the Rural Economy*, Washington, D. C., World Bank, 2003.
- _____, *Doing Business in Mexico 2007. Comparing Regulation in the 31 States and Mexico City*, Washington, D. C., World Bank, 2007.
- _____, *Finance for All. Policies and Pitfalls in Expanding Access*, Washington, D. C., World Bank, 2007.
- _____, *World Development Indicators*, Washington, D. C., varios años.

DESCENTRALIZACIÓN Y DISPARIDAD FISCAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

URI RAICH

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la descentralización fiscal en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Los estudios actuales sobre descentralización fiscal analizan los impactos de este proceso en los niveles formales de gobierno, sin tomar en cuenta aglomeraciones urbanas intermedias, como las ciudades, las zonas metropolitanas y las regiones. Esta es una omisión importante, pues en la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas que generalmente rebasan los límites formales de las jurisdicciones político-administrativas.

Actualmente la ZMVM es la más poblada y con mayor actividad económica en México. En el año 2000, esta zona concentró 18 millones de personas y produjo cerca de la tercera parte del producto nacional del país. La ZMVM está integrada por el Distrito Federal, junto con sus 16 delegaciones; 58 municipios metropolitanos del Estado de México; y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo.¹ La importancia de esta zona, así como su composición multi-jurisdiccional,

¹ Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, 2000.

hacen de ella un caso interesante de estudio para analizar el impacto de la descentralización en zonas metropolitanas. De los múltiples impactos de la descentralización, este trabajo analiza el de la disparidad fiscal y, siguiendo la teoría de las finanzas públicas, parte de la hipótesis que el proceso de descentralización ha aumentado la disparidad fiscal en la ZMVM.

II. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En los años ochenta los países en desarrollo optaron por la descentralización como uno de los ejes de reforma del sector público. Este proceso fue motivado por una serie de principios normativos en favor de la eficiencia en la provisión de servicios públicos y de la apertura a la participación política.² A casi tres décadas del inicio de este proceso, la evidencia sobre los logros de la descentralización es aún limitada y contradictoria.³ Contrario a las ventajas normativas asociadas a la descentralización, diversos autores han llamado la atención sobre los peligros de este proceso.⁴ De entre los diversos problemas asociados con la descentralización, este

² Véase, por ejemplo, A. Shah, "Balance, Accountability, and Responsiveness. Lessons about Decentralization", Washington D. C., The World Bank, 1998; y R. Ebel, y F. Vaillancourt, "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem", en M. FREIRE y R. STERN (eds.), *The Challenges of Urban Government. Policies and Practices*, Washington, D. C., The World Bank Institute-University of Toronto, 2001.

³ J. Litvack, J. Ahmad y R. Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D. C., The World Bank, 1998; y P. Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*, Geneva, UNRISD, 2001.

⁴ R. Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 1995; y V. Tanzi, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

trabajo se centra en el de la disparidad fiscal. Debido a que el proceso de descentralización fiscal da a las jurisdicciones ricas bases impositivas más amplias y tasas impositivas más bajas que a las jurisdicciones pobres, es posible que aumente la brecha entre sus niveles de ingreso. Este es un problema particularmente serio en áreas metropolitanas compuestas por jurisdicciones que están social y económicamente interligadas, pero que tienen distintos niveles de recursos y necesidades.⁵ Comunidades con demandas similares por servicios públicos deben hacer diferentes esfuerzos fiscales para proveer un nivel similar de servicios públicos o bien proveer menores servicios a un mismo nivel de esfuerzo fiscal.⁶ Así pues, en un contexto de jurisdicciones con recursos fiscales y necesidades de servicio desiguales, la descentralización puede aumentar la disparidad fiscal.

La alta disparidad fiscal en zonas metropolitanas es problemática pues da origen a procesos de segregación urbana comúnmente asociados a efectos sociales y económicos negativos, tales como la continuación y la reproducción de la pobreza en las áreas de menores ingresos, originadas por la falta de infraestructura y el acceso a mercados laborales en estas áreas.⁷ En diversos casos, como el de México, estos problemas provienen en parte de la falta de reconocimiento del fenómeno metropolitano en su conjunto. La existencia *de facto* de áreas metropolitanas no ha sido acompañada de su reconocimiento *de jure*, ya que los sistemas legales no han ido a la par del rápido fenómeno de la urbanización, que ha terminado por rebasar los límites territoriales de las

⁵ S. Sacks y J. Callahan, "Central City Suburban Fiscal Disparity", en ACIR (ed.), *City Financial Emergencies: The Intergovernmental Dimension*, Washington, D. C., ACIR, 1973.

⁶ R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y D. Sjoquist, "Central-City Suburban Fiscal Disparities", *Public Finance Quarterly*, 20 (4), 1992.

⁷ E. Rojas, *Las regiones metropolitanas de América Latina*, manuscrito, 2002.

jurisdicciones político-administrativas. Como argumenta Pierce, los límites jurisdiccionales que existen por razones políticas, legales y administrativas desaparecen ante la operación funcional de concentraciones urbanas, como lo muestra la incapacidad de los límites jurisdiccionales de contener problemas de contaminación ambiental, residuos sólidos, agua, crimen y transporte.⁸

A pesar de estos problemas, no se cuenta con estudios sobre el impacto de la descentralización en áreas metropolitanas. Uno de los principales problemas proviene del diseño uniforme de políticas que no toma en cuenta las características de las jurisdicciones y no reconoce las notables diferencias entre grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias y pequeños poblados.⁹ Otro de los problemas radica en mantener una visión fragmentada de un grupo de jurisdicciones que interactúan mutuamente en una diversidad de actividades y servicios de alcance metropolitano o multi-jurisdiccional como la contaminación atmosférica, el agua, el transporte o la seguridad pública. En el caso de la ZMVM, por ejemplo, se calcula un total de 7.5 millones de viajes vehiculares diariamente entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México.¹⁰ Este flujo de personas a través de múltiples jurisdicciones genera externalidades (positivas y negativas) que no sólo afectan individualmente a las jurisdicciones, sino al área metropolitana en su conjunto. En este sentido, el problema radica

⁸ N. Pierce, *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, D. C., Seven Locks Press, 1993.

⁹ R. Bird y E. Slack, "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance", Toronto, University of Toronto-Rotman School of Management, 2004 (ITP Paper 0401); y S. Burki, G. Perry y W. Dillinger, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D. C., The World Bank, 1999.

¹⁰ R. Gakenheimer *et al.*, "The MCMA Transportation System: Mobility and Air Pollution", en L. Molina y M. Molina (eds.), *Air Quality in the Mexico Megacity: An integrated assessment*, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2002.

en que los análisis actuales no conciben ni reconocen a las zonas metropolitanas como unidades funcionales integradas por un conjunto de jurisdicciones cuyas características individuales (fiscales, sociales, económicas, políticas) sólo pueden ser explicadas en “función” de la estructura metropolitana en su conjunto.

III. METODOLOGÍA E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

En la actualidad aún no se cuenta con una metodología comúnmente aceptada para estudiar el impacto de la descentralización en la disparidad fiscal de zonas metropolitanas. Según la teoría económica, la disparidad fiscal surge bien porque algunas jurisdicciones tienen que ejercer un esfuerzo fiscal más alto para proveer un paquete de servicios uniforme o, por el contrario, porque tienen que proporcionar un nivel menor de servicios ejerciendo un nivel de esfuerzo fiscal uniforme.¹¹ La medición precisa de este concepto requiere estimar el costo de proveer un paquete uniforme de servicios y una definición clara de esfuerzo fiscal. Debido a que ambos conceptos son difíciles de medir, los estudiosos de este tema han optado por analizar el nivel *ex post* de la disparidad fiscal, medido por las diferencias relativas en el gasto, impuestos y transferencias per cápita, sin tomar en cuenta las diferencias en la demanda por servicios y en los niveles de esfuerzo fiscal.

En el caso de la ZMVM este trabajo utiliza la metodología desarrollada por la *Advisory Commission of Intergovernmental Relations* en Estados Unidos para medir la disparidad fiscal entre ciudades y suburbios en las áreas metropolitanas

¹¹ R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y D. Sjoquist, “Central-City...”, *op. cit.*

de ese país,¹² y por Sacks y Callahan¹³ para calcular la proporción de los gastos, impuestos y transferencias per cápita entre las jurisdicciones de la ciudad central y la ciudad no central. Ante la ausencia de un indicador más específico para el caso de la ZMVM, la ciudad central corresponde al Distrito Federal y la ciudad no central a los municipios metropolitanos del Estado de México.

Con base en la teoría de la descentralización fiscal y siguiendo la metodología descrita, este trabajo parte de la hipótesis de que el proceso de descentralización en México ha aumentado la disparidad fiscal en la ZMVM. Para probar esta hipótesis el trabajo analiza el proceso de la descentralización fiscal en la ZMVM en la década de los años noventa. La decisión de estudiar a la ZMVM radica en que ésta representa la zona metropolitana más importante del país, y la selección de ese periodo de tiempo se debe tanto a la disponibilidad de información, como a que se trata de una década en que el país vivió un acentuado proceso de descentralización fiscal.

IV. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA ZMVM

Dado que este trabajo es sobre la descentralización fiscal en la ZMVM, es preciso hacer una muy breve descripción tanto del proceso de descentralización en México como de la

¹² Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Regional Decision Making: New Strategies for Sub-state Districts*, Washington, D. C., ACIR, 1973; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Fiscal Disparities: Central Cities and Suburbs 1981*, Washington, D. C., ACIR, 1984; R. Bahl, "Metropolitan Fiscal Disparities", en R. Wassmer (ed.), *Readings in Urban Economics: Issues and Public Policy*, Malden, MA, Blackwell Publishers, 2000; y R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y D. Sjoquist, "Central-City...", *op. cit.*

¹³ R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y D. Sjoquist, "Central-City...", *op. cit.*

formación y las características principales de la ZMVM.¹⁴ En cuanto al primer elemento, desde los años ochenta México ha seguido un proceso de descentralización como parte de su política para mejorar la provisión de servicios públicos y abrir nuevos espacios para la participación democrática. Este proceso ha tenido como eje la operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a cargo de la distribución de transferencias fiscales a estados y municipios. En un inicio, el SNCF se concentró en la distribución de funciones de ingreso entre los diferentes órdenes de gobierno, y sólo hasta fines de los años noventa el Sistema se expandió para cubrir las funciones de gasto y también del acceso a crédito en los gobiernos subnacionales. Por la parte de los ingresos, el proceso de la descentralización ha consistido en la operación de un sistema de transferencias no condicionales o *participaciones* hacia los estados y municipios. El gobierno federal mantiene el control sobre las fuentes de impuestos más importantes (ingreso y consumo), que distribuye a los gobiernos subnacionales, según un conjunto de parámetros como la población y el esfuerzo fiscal. De esta forma, el proceso de descentralización ha consistido en su mayor parte en la distribución de transferencias, más que en la devolución de bases impositivas a los estados y municipios. Una excepción se dio con la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 cuando se reconoció a los municipios como la base de la división territorial y la representación política del país, y se les otorgó control sobre la administración de impuestos a la propiedad inmobiliaria.

¹⁴ Para una revisión más extensa del proceso de descentralización fiscal en México véase M. Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D. C., The World Bank, 2000. Para una explicación de la urbanización en México, véase G. Garza, *La urbanización de México en el siglo xx*, México, El Colegio de México, 2003.

Por la parte del gasto, las políticas de descentralización de los años ochenta y noventa se dieron de manera sectorial, principalmente a través de los sectores de educación, salud, e infraestructura, hasta el año de 1997 en que se creó el sistema de *aportaciones* como parte del SNCF y financiado a partir de un nuevo ramo presupuestario (Ramo 33). Las aportaciones federales son transferencias condicionales para estados y municipios en las áreas de educación, salud e infraestructura. El sistema de aportaciones está compuesto de siete fondos, la mayoría de ellos distribuidos con base en fórmulas. Los fondos más importantes son los de educación y salud, que son de distribución estatal. Los municipios únicamente reciben un fondo para el fortalecimiento municipal (Fortamun), que utilizan principalmente para el financiamiento de programas de seguridad, y una proporción del fondo de infraestructura (FAISM), utilizado para infraestructura local básica, como agua y saneamiento, energía eléctrica en áreas rurales y caminos, entre otros.

De forma paralela, pero independiente, al proceso de descentralización, México vivió un acentuado proceso de urbanización a lo largo del siglo xx. En el año de 1980, cuando se estructuró el SNCF, la población urbana del país representó, por primera vez, más de la mitad de la población total.¹⁵ En el caso de la ZMVM la urbanización ha sido notable pues pasó de concentrar 2.5% de la población total del país en 1900 a 18.2% en el año 2000. En buena medida, esta concentración resultó del rápido crecimiento industrial del Distrito Federal y del alto nivel de inversión nacional en la capital. Al inicio de los años ochenta, el Distrito Federal comenzó a experimentar cambios importantes en el crecimiento y la distribución de su población, de tal forma que

¹⁵ En el año 2000, 70% de la población total del país vivía en 350 ciudades y 32 millones habitaba en nueve áreas metropolitanas con más de un millón de habitantes (OCDE, *Territorial Review of Mexico*, París, 2002).

a partir de esos años la expansión poblacional de la ZMVM comenzó a darse principalmente en el Estado de México.¹⁶ De hecho, de 1970 a 2000 la expansión demográfica en los municipios metropolitanos fue de un impresionante 320%, en comparación con un 35% experimentado en el Distrito Federal.¹⁷ Este crecimiento demográfico en los municipios metropolitanos también vino acompañado de la expansión espacial de la ZMVM hacia el territorio del Estado de México, de tal forma que en la actualidad los municipios metropolitanos abarcan el 52% del territorio de la ZMVM.

Esta expansión demográfica y territorial en la ZMVM ha dado origen a una zona que si bien opera como una unidad funcional, en el sentido presentado en el apartado 2, está integrada por una multiplicidad de jurisdicciones con muy diferentes características legales, políticas, económicas, y fiscales. En términos fiscales, esta área se caracteriza por un alto grado de fragmentación. Las razones de esta fragmentación son múltiples. Primero, porque se trata de un área cuyas jurisdicciones cuentan con cinco regímenes fiscales diferentes. Esto se debe a que la ZMVM incluye al Distrito Federal, que concentra facultades tanto federales como estatales

¹⁶ Esto se debió a varias causas, entre las que se encuentran: los terremotos de 1985, los efectos de la crisis económica de 1982, la migración de industrias a otras partes del país con emisiones más laxas sobre emisión de contaminantes, y especialmente al alto costo de vida, sobre todo de la vivienda, en la capital.

¹⁷ Una de las razones centrales de esta alta expansión fue la migración. Según estimaciones de Iracheta, en el año 2000 el 49% de los habitantes de los municipios metropolitanos nacieron en otro estado. Estas mismas estimaciones indican que durante la última mitad de los años ochenta y la primera mitad de los años noventa entre el 65 y el 70% de la inmigración a los municipios metropolitanos provino del Distrito Federal. Como resultado, en el año 2000 más de la mitad de la población de la ZMVM (53%) habitaba en los municipios metropolitanos (“Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”, en PUEC, *El desafío metropolitano*, México, PUEC, 2004).

y locales, y al Estado de México y sus municipios, cada uno de ellos con sus propias facultades fiscales. Segundo, porque el gobierno federal da un trato fiscal diferenciado al Distrito Federal y al Estado de México, siendo más favorable hacia el primero. Tercero, porque mientras el Distrito Federal es la entidad federativa más rica del país, y la única capaz de generar la mitad de sus ingresos de recursos propios, el Estado de México es el estado más poblado del país y el cual enfrenta una muy alta y acelerada demanda por servicios públicos.

V. EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA DISPARIDAD FISCAL

Como menciona el apartado anterior, el sistema de transferencias (SNCF) ha sido el principal instrumento de la descentralización fiscal en México. Según la teoría de las finanzas públicas,¹⁸ los gobiernos nacionales utilizan las transferencias tanto para cerrar la brecha entre los niveles de ingresos y las necesidades de gasto en los varios niveles de gobierno (desequilibrio vertical), así como para compensar las desigualdades entre las capacidades impositivas y las necesidades de gasto entre diferentes unidades gubernamentales en un mismo nivel del gobierno (desequilibrio horizontal). Este apartado explora el impacto que ha tenido el proceso de descentralización tanto en los niveles de desequilibrio vertical entre la ZMVM y el resto del país, como horizontal entre las jurisdicciones que forman parte de esta zona. Como se señaló en el apartado 3, la hipótesis de este

¹⁸ A. Shah, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", Washington, D. C., The World Bank, 1994; y R. Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 2000.

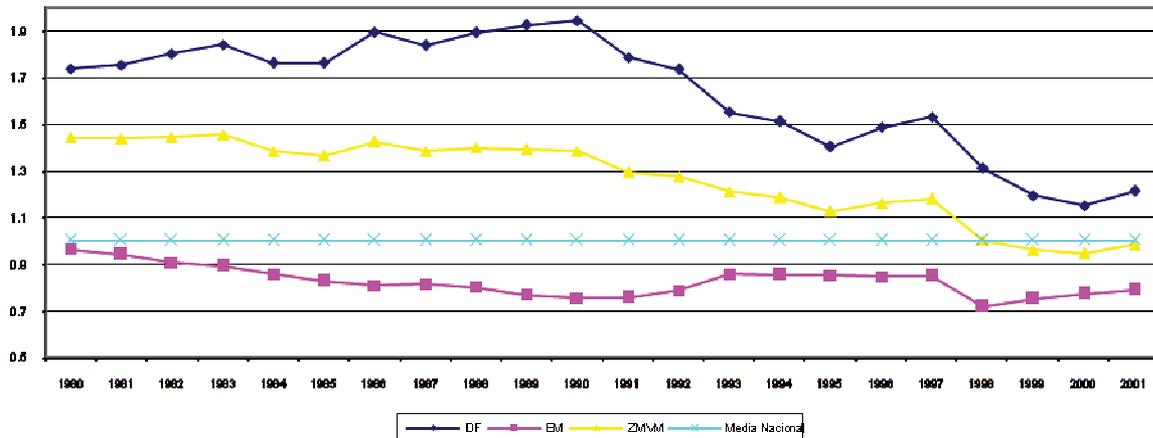
trabajo es que el proceso de descentralización en México ha aumentado la disparidad fiscal en la ZMVM.

En cuanto al desequilibrio vertical, debido a que no se cuenta con datos sobre las transferencias totales de la ZMVM, este análisis calcula las transferencias federales totales de esta área agregando las transferencias del Distrito Federal con las correspondientes a los municipios metropolitanos del Estado de México.¹⁹ Como lo muestra la gráfica 1, desde la creación del SNCF en 1980 hasta el final de la década de los años noventa, la ZMVM recibió más transferencias per cápita que el promedio del país, hasta el año de 1998 en que comenzó a estar en un nivel semejante al del resto del país. Esta situación se debe al efecto combinado de las participaciones y las aportaciones, que se analizan separadamente.

Por el lado de las participaciones, la ZMVM experimentó reducciones significativas a lo largo del periodo del estudio. De 1980 a 2001, perdió 10 puntos porcentuales, pasando de 31 a 21% de las participaciones totales del país. Esta reducción provino principalmente de una disminución en el coeficiente de participaciones del Distrito Federal de 23% en 1980 a 11% en 2004, sobre todo a partir de 1989 cuando una reforma al SNCF cambió las fórmulas de distribución de un criterio proporcional a uno compensatorio, a partir del cual el sistema dejó de premiar a los estados con niveles más altos de recaudación fiscal. En términos per cápita esto significó que durante el periodo de estudio una persona en la ZMVM pasara de recibir 44% más participaciones que otra

¹⁹ Para calcular la parte correspondiente a los municipios metropolitanos el análisis agrega las transferencias de los 58 municipios metropolitanos. Sin embargo, debido a que los datos sobre las transferencias en el nivel municipal no están siempre disponibles, para algunos cálculos el análisis utiliza la información a nivel estatal y, asumiendo que el Estado de México asigna sus transferencias federales con un criterio per cápita fijo, calcula la proporción correspondiente a la zona metropolitana, con base en la población total del área metropolitana.

Gráfica 1. Transferencias totales per cápita como proporción de la media nacional



Fuente: Cálculos del autor, con base en datos del INEGI. Diversas publicaciones.

persona en el resto del país en 1980 a una ventaja de 13% en 2001. Esta reducción provino del efecto combinado de una disminución en las participaciones per cápita de 73 a 42% por encima de la media nacional en el Distrito Federal y de una disminución de 4% debajo de la media nacional, a 11% debajo de la media nacional en los municipios metropolitanos.

Otro elemento que contribuyó de forma determinante a la reducción de las transferencias totales en la ZMVM fue la creación del sistema de aportaciones en 1998, a partir de la cual la ZMVM dejó de ocupar una posición favorable en el sistema fiscal federal. En promedio, entre 1998 y 2001 cada persona en la ZMVM recibió 15% menos aportaciones (1 602 pesos) que la media nacional de 1 875 pesos. Un análisis más detallado de esta información muestra que desde la creación del sistema de aportaciones, el Estado de México siempre ha sido la entidad federativa que ha recibido la asignación absoluta más alta de aportaciones y el Distrito Federal la más baja. Esto se debe a que el Estado de México recibe cerca del 10% del total nacional de los fondos de aportaciones más importantes que cubren los gastos relacionados con los sistemas descentralizados de salud y educación. Sin embargo, en términos per cápita el Estado de México recibe la segunda asignación más baja de aportaciones en el país, después del Distrito Federal. En el caso del Distrito Federal, su baja proporción de aportaciones proviene de su exclusión de los fondos de educación (FAEB y FATA),²⁰ y de infraestructura (FAIS) y de su tardía incorporación al fondo de fomento municipal (Fortamun) tres años después del resto de las entidades federativas.

²⁰ La exclusión del Distrito Federal del FAEB y el FAETA no es arbitraria, pues el gobierno federal continúa cubriendo la educación básica del Distrito Federal por medio del Ramo 25, a pesar de que éste no forma parte del sistema de aportaciones del ramo 33. La información presentada en la gráfica 1 toma en consideración los recursos del ramo 25 para el cálculo de las transferencias totales del Distrito Federal y de la ZMVM.

Lo que este análisis refleja es que a partir de los años noventa la ZMVM pasó de ocupar una posición muy favorable en el pacto fiscal federal a recibir prácticamente el mismo nivel de transferencias per cápita que el resto del país. Con el objeto de analizar si esta disminución fue producto de una situación específica en la ZMVM, este estudio compara la distribución de participaciones per cápita de la ZMVM con la de las otras siete áreas metropolitanas en el país con más de un millón de personas (Guadalajara, Monterrey, Puebla, León, Tijuana, Ciudad Juárez, y Toluca). Esta comparación muestra una tendencia similar de convergencia hacia la media nacional, lo que resalta el carácter redistributivo del SNCF.

Relativo al desequilibrio horizontal, la ZMVM se caracteriza por una distribución desigual de recursos entre el Distrito Federal y el Estado de México. Esta característica ha contribuido a crear diferentes niveles de ingreso y gasto entre las diferentes jurisdicciones de esta zona. Ante esta situación de desequilibrio horizontal, la teoría de las finanzas públicas indica que los niveles superiores de gobierno pueden utilizar sus poderes redistributivos para, por medio del sistema de transferencias, mitigar las diferencias en necesidades de gasto y capacidades impositivas. Con base en esta teoría, este trabajo parte de la hipótesis que las transferencias federales han mitigado la disparidad fiscal en la ZMVM.

Utilizando el concepto de disparidad fiscal presentado en el apartado II, este trabajo calcula la disparidad en el gasto y las transferencias totales entre las jurisdicciones del Distrito Federal y los municipios metropolitanos en la ZMVM. Como muestra el cuadro 1, durante la década de los años noventa, la disparidad en el gasto total per cápita entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos aumentó. Mientras en 1990 el gasto total per cápita en el Distrito Federal fue 18% más alto que en los municipios metropolitanos, para el año 2000 esta diferencia creció a 45%.

A pesar de este aumento en la disparidad fiscal, el análisis del gasto no permite evaluar hasta qué punto este aumento resultó del proceso de descentralización fiscal, pues el gasto total de las jurisdicciones locales de ZMVM está compuesto de ingresos provenientes tanto de fuentes propias como de transferencias.

Como muestra el cuadro 1, la disparidad en las transferencias totales registra una clara disminución en la década de los años noventa, lo cual resalta la naturaleza redistributiva del sistema de transferencias.²¹ Entre los años 1990 y 2000, las transferencias aumentaron tanto en los municipios metropolitanos como en el Distrito Federal, pero el aumento fue notablemente mayor en los primeros, lo que contribuyó a reducir la disparidad. Esta reducción es muy notable pues durante el periodo la disparidad disminuyó en casi dos veces, lo que resultó que en el año 2000 prácticamente no hubiera diferencias entre las transferencias per cápita recibidas por las delegaciones del Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México. La causa principal del aumento en transferencias y la consecuente reducción en la disparidad en transferencias entre las jurisdicciones locales de la ZMVM fue la creación del sistema de aportaciones en 1998.

Para complementar este análisis sobre el efecto de las transferencias en la disparidad fiscal, es posible calcular la correlación entre las transferencias de los municipios y las delegaciones con sus respectivos productos internos brutos. Este cálculo muestra que en el año 2000 (único año que se cuenta con información sobre PIB local) se registró una corre-

²¹ Debido a que la estructura de finanzas públicas del Distrito Federal es centralizada, no es posible utilizar los datos disponibles para identificar las transferencias que son asignadas a las delegaciones. Para realizar ese cálculo, el trabajo parte del supuesto que las delegaciones reciben 20% del total de transferencias asignadas al Distrito Federal, que es el mínimo que marca la ley para la distribución de participaciones de los estados a los municipios en el resto del país.

Cuadro 1. Distrito Federal y municipios metropolitanos. Gasto y transferencias totales per cápita (precios constantes de 2002)

<i>Gasto</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Distrito Federal	783.0	993.9	993.1	1 002.4	1 133.7	1 046.5	974.4	1 182.1	922.3	1 147.7	1 283.3
MM	663.5	673.5	685.9	771.4	732.1	531.1	593.8	576.1	734.2	861.9	883.5
Índice de disparidad	1.18	1.48	1.45	1.30	1.55	1.97	1.64	2.05	1.26	1.33	1.45
Transferencias	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Distrito Federal	511	527	535	562	523	415	426	528	486	521	585
MM	172	201	214	254	263	196	236	275	421	586	578
Índice de disparidad	2.97	2.63	2.50	2.21	1.99	2.11	1.81	1.92	1.16	0.89	1.01

Fuente: Cálculos del autor, con base en datos del INEGI. Diversas publicaciones.

lación negativa. En el caso de los municipios metropolitanos, la correlación fue de -0.37 , siendo más alta en el caso de las aportaciones (-0.50) que en el de las participaciones (-0.32). Ello no es sorprendente si se considera que varios fondos de aportaciones están dirigidos específicamente a áreas pobres. En el caso del Distrito Federal, la correlación del PIB con las participaciones fue de -0.17^{22} y con el Fortamun (que es el único fondo que se asigna específicamente a las delegaciones) de -0.18 . Estas correlaciones muestran que las transferencias son asignadas de forma inversa a la riqueza de las jurisdicciones, lo que una vez más corrobora la naturaleza redistributiva del sistema de transferencias.

Como muestra este apartado, la intervención del Estado por medio del sistema de transferencias ha mitigado parcialmente el desequilibrio horizontal creando una distribución de transferencias más equitativa entre las jurisdicciones locales de la ZMVM. Sin embargo, este efecto redistributivo de las transferencias no ha sido suficiente para igualar en su totalidad la disparidad fiscal de la ZMVM, pues como muestra el cuadro 1, la disparidad fiscal en el gasto total per cápita aumentó durante la década de los años noventa.

VI. DETERMINANTES DE LA DISPARIDAD FISCAL

El análisis presentado en el apartado anterior indica que a pesar del efecto redistributivo del sistema de transferencias, existen otros factores que han contribuido a la fragmentación fiscal de la ZMVM. Según este estudio, existen al menos tres factores: los diferentes niveles de recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria (predial), que es la fuente de ingresos propios más importante en las jurisdicciones

²² Dado que no se cuenta con las cifras reales de las participaciones asignadas a las delegaciones, este cálculo asumió que éstas son asignadas utilizando la misma proporción que el resto del presupuesto, que principalmente sigue un criterio poblacional.

locales de la ZMVM; las características espaciales de los municipios metropolitanos, en referencia a los municipios no metropolitanos del Estado de México y al Distrito Federal; y la coexistencia de dos sistemas de gobernación diferentes en la ZMVM, uno centralizado en el Distrito Federal y otro descentralizado en el Estado de México.

Con respecto al primer elemento, durante la década de los noventa la disparidad en los niveles del impuesto predial per cápita entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México aumentó en ocho veces. Esto se debió, principalmente, a un aumento muy importante en los impuestos del Distrito Federal provenientes de la reforma fiscal instrumentada al inicio de esa década. A diferencia del Distrito Federal, el nivel de recaudación del impuesto predial en los municipios metropolitanos permaneció prácticamente constante a lo largo del mismo periodo de tiempo, independientemente de un importante aumento en el número de personas y de construcción de viviendas durante esos años. En parte, la incapacidad de los municipios metropolitanos para aumentar su impuesto predial se debió a la informalidad en el proceso de urbanización; a que una alta proporción de la construcción de vivienda fue de interés social; y al efecto negativo de las trasferencias en el esfuerzo fiscal de los municipios metropolitanos del Estado de México.

Un segundo elemento que contribuyó al aumento en la disparidad fiscal en la ZMVM provino de la situación espacial de los municipios metropolitanos. Con referencia a los municipios no metropolitanos –tanto de naturaleza rural como semi-urbana– a pesar de que éstos recaudan una cantidad menor de impuesto predial, la diferencia en la recaudación per cápita de este impuesto entre éstos y los municipios metropolitanos bajó de una proporción de 2.4 a 1.6 durante la década de los años noventa. Paralelamente, durante este periodo, la diferencia en el gasto total per cápita entre los municipios metropolitanos y no metropolitanos disminuyó

al punto que en el año 2000 una persona en un municipio metropolitano recibía 15% menos recursos como proporción del gasto total que una persona en un municipio no metropolitano. La situación espacial de los municipios metropolitanos con referencia al Distrito Federal también fue un aspecto determinante del aumento en la disparidad fiscal, pues parte del aumento poblacional en los municipios metropolitanos ha provenído del Distrito Federal (véase nota 16). Con excepción de algunos municipios metropolitanos, la mayoría de la población emigrante hacia los municipios metropolitanos del Estado de México fue de ingresos medios o bajos. Ello, junto con el hecho de que la expansión inmobiliaria fue prioritariamente en la vivienda de interés social para familias de ingresos bajos explica, en parte, la baja recaudación del impuesto predial, que es uno de los determinantes del aumento en la disparidad fiscal.

Un último determinante de la disparidad en la ZMVM está relacionado con la coexistencia de dos sistemas de gobernación diferentes en esta zona, uno centralizado en el Distrito Federal y otro descentralizado en el Estado de México. Esto tiene un impacto importante en las estructuras impositivas de ambas jurisdicciones, pues si bien en el caso de los municipios del Estado de México éstos tienen autonomía sobre las bases y tasas de sus impuestos a la propiedad inmobiliaria, en el caso del Distrito Federal, esta autonomía radica en el gobierno del Distrito Federal y no en las delegaciones. Así pues, mientras los niveles de recaudación fiscal son determinados por la composición de las bases del impuesto predial y la capacidad administrativa de los municipios para recaudar impuestos, en el caso del Distrito Federal el nivel de recaudación es producto de un proceso presupuestario centralizado que no toma en cuenta las bases tributarias de las delegaciones. En términos generales, lo que se observa de una comparación en los niveles de disparidad fiscal entre el Distrito Federal y los municipios metropolitanos del Estado de México es que

ésta es menor en el caso de la estructura centralizada del Distrito Federal que en el de la estructura descentralizada del Estado de México. En otras palabras, tal y como lo señala la teoría, uno de los riesgos de la descentralización fiscal es el aumento en la disparidad fiscal. Si se calcula el coeficiente de variación entre las delegaciones del Distrito Federal y se asume la descentralización del impuesto predial hacia las delegaciones, se observa que el nivel de disparidad fiscal sería aproximadamente 10% más alto que el observado entre los municipios metropolitanos del Estado de México. Si bien esta observación se podría utilizar como argumento a favor de una estructura de gobernación centralizada, se debe mencionar que existen mecanismos para mitigar la disparidad fiscal en las estructuras descentralizadas sin perder los beneficios de los sistemas descentralizados.

VII. CONCLUSIÓN: ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA MITIGAR LA DISPARIDAD FISCAL EN LA ZMVM

Este trabajo muestra que durante la década de los años noventa la disparidad fiscal en la ZMVM aumentó. Esta conclusión es consistente con la de otros estudios que han encontrado que contextos descentralizados tienden a estar asociados con altos niveles de disparidad fiscal.²³ A pesar de esta situación, las actuales estructuras financieras y de gobernación no tratan directamente con los efectos negativos de la descentralización. En palabras de M. Jerome-Forget “las estructuras de administración municipal son a menudo poco manejables; los sistemas de impuestos y transferencias

²³ W. Oakland, “Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform”, en P. Mieszkowski y M. Straszheim (eds.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1979; y Chernick, H. y A. Reschovsky, *Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2001.

poco adaptables a las formas y funciones de las economías modernas de las ciudades-regiones; y las políticas gubernamentales, en general, raras veces reconocen o resuelven las necesidades específicas de las ciudades”.²⁴ En respuesta a esta realidad, distintos países, principalmente desarrollados, han comenzado a diseñar políticas para mitigar la disparidad fiscal, y de forma más general para financiar servicios públicos en zonas metropolitanas.²⁵

Existen al menos cinco alternativas de política para mitigar la disparidad fiscal en áreas metropolitanas: la asistencia financiera intergubernamental, la centralización de funciones de gasto, la formación de gobiernos metropolitanos, la creación de fondos metropolitanos de compensación, y la creación de autoridades o distritos especiales. Antes de discutir brevemente cada una de ellas es importante mencionar que hay dos factores que los formuladores de políticas deben tomar en cuenta. Primero, que a pesar de las diferencias técnicas entre las alternativas, todas ellas tienen el mismo objetivo: asegurar que las jurisdicciones locales con las necesidades más apremiantes o con las capacidades fiscales más débiles reciban recursos de manera eficiente y equitativa, para así poder proveer servicios a un nivel de impuestos razonable. Como argumentan Green y Reschovsky, se debe asegurar que recursos adicionales sean orientados a aquellas jurisdicciones que, sin ninguna falla de su parte, estén en una posición fiscal débil ya sea por enfrentar costos relativamente altos, grandes responsabilidades de gasto, o baja capacidad para recaudar ingresos.²⁶ Segundo, que no existen soluciones

²⁴ En P. Hobson y F. St-Hilaire (eds.), *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, Quebec, Canada, The Institute for Research on Public Policy, 1997.

²⁵ Véase OCDE, *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, París, 2001.

²⁶ “Fiscal Assistance to Municipal Governments”, en A. Nichols (ed.), *Dollars and Sense: Policy Choices and the Wisconsin Budget* (vol.

óptimas, pues como argumentan Bird y Slack “la naturaleza precisa del *mejor* sistema para cada región depende, tanto en la teoría como en la práctica, de su contexto”.²⁷

La primera alternativa consiste en canalizar recursos nacionales hacia las jurisdicciones de menores ingresos, con lo que éstas consiguen aumentar sus ingresos para la provisión de servicios, sin aumentar la carga impositiva en sus ciudadanos.²⁸ La segunda alternativa propone mitigar la disparidad fiscal a partir de la centralización de las funciones de gasto, en unidades superiores de gobierno, usualmente metropolitanas o regionales.²⁹ De esta forma, las jurisdicciones locales son liberadas de sus responsabilidades de gasto relacionadas con la provisión de los servicios que fueron centralizados, con lo que disminuye la disparidad fiscal. La tercera alternativa es la más comprehensiva pues propone la integración de las jurisdicciones locales en una estructura de gobierno metropolitana. La ventaja de esta alternativa es que logra acabar con las externalidades entre las jurisdicciones y da a los gobiernos metropolitanos poderes redistributivos para mitigar la disparidad fiscal.³⁰ A pesar de ser ésta una alternativa técnicamente sólida, sus mayores problemas provienen de su falta de viabilidad política.³¹

Las últimas dos alternativas son, en mi opinión, las más viables, técnica y políticamente, para la ZMVM. La primera

III), Madison, Wisconsin, The Robert M. La Follette Institute of Public Affairs, 1994.

²⁷ R. Bird y E. Slack, “Fiscal Aspects...”, *op. cit.*, p. 46.

²⁸ R. Bahl, “Metropolitan Fiscal Disparities”, en R. Wassmer (ed.), *Readings in Urban Economics: Issues and Public Policy*, Malden, MA, Blackwell Publishers, 2000.

²⁹ W. Oakland, “Central Cities...”, *op. cit.*

³⁰ L. Sharpe (ed.), *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, West Sussex, England, John Wiley & Sons, 1995.

³¹ *Idem*, y Stephens, R. y N. Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

de ellas es la creación de un fondo metropolitano de compensación. El objeto de esta alternativa es crear un sistema de compensación para redistribuir las cargas y los beneficios entre las jurisdicciones de la ZMVM. Para crear este fondo tendrían que seguirse tres pasos: la integración de un fondo, el establecimiento de los criterios de distribución y el desarrollo de proyectos de escala metropolitana. Estas tres fases pueden ser diseñadas de tal forma que se logre compensar a las jurisdicciones de menores ingresos con lo que se reduciría la disparidad fiscal. Los recursos de un fondo compensatorio deben de provenir de los tres niveles de gobierno (por ejemplo, según el valor de sus bases fiscales), pero en el caso de la ZMVM es previsible que la mayor parte del financiamiento deba provenir del gobierno federal.

La segunda y última alternativa es la creación de un distrito especial para la provisión metropolitana del servicio de transporte. Los distritos especiales son agencias públicas independientes encargadas de la provisión de servicios específicos como policía, bomberos, educación, etc. Los límites territoriales de los distritos son diseñados con base en criterios de eficiencia operacional para lo que toman en cuenta la escala y el nivel de aglomeración de población necesaria para proveer un nivel mínimo de servicios con una carga fiscal razonable. De hecho, si bien la creación de distritos especiales puede ayudar a reducir la disparidad fiscal por medio de la generación de ventajas distributivas que pueden ser utilizadas con fines compensatorios,³² su principal uso es para corregir la provisión de niveles subóptimos de bienes públicos.³³

En el caso de la ZMVM, la creación de un distrito especial para asegurar una provisión más equilibrada de servicios podría comenzar con el transporte, pues se trata de un

³² J. Rothenberg, "Fiscal Disparities in a Metropolitan Area: the Public Policy Perspective", Cambridge, MA, MIT, 1970.

³³ W. Oakland, "Central Cities...", *op. cit.*

servicio que en las grandes ciudades es provisto de forma regional.³⁴ En la ZMVM ya se cuenta con al menos una experiencia en la provisión de transporte metropolitano que fue la construcción de la línea B del Metro en territorio tanto del Distrito Federal como de los municipios metropolitanos del Estado de México. Igualmente ya existe cierta experiencia en la operación de una comisión metropolitana de transporte y vialidad (Cometravi) con representación de las diferentes jurisdicciones que forman parte del área metropolitana.³⁵

Las lecciones aprendidas en estas experiencias pudieran servir de base para la eventual formación de un distrito especial de transporte en la ZMVM. El reto principal de esta alternativa, sin embargo, no es técnico sino político. Los límites territoriales de las jurisdicciones de donde deriva el poder político no son los mismos límites que por criterios técnicos se requerirán para crear distritos que provean bienes y servicios públicos de forma eficiente y equitativa. La solución política a este problema es el gran reto que tienen que enfrentar los gobernantes de la ZMVM.

BIBLIOGRAFÍA

- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, *Regional Decision Making: New Strategies for Sub-state Districts*, Washington, D. C., ACIR, 1973.
- _____, *Fiscal Disparities: Central Cities and Suburbs 1981*, Washington, D. C., ACIR, 1984.
- BAHL, R., "Metropolitan Fiscal Disparities", en R. WASSMER (ed.), *Readings in Urban Economics: Issues and Public Policy*, Malden, MA, Blackwell Publishers, 2000.

³⁴ R. Gakenheimer *et al.*, "The MCMA Transportation System...", *op. cit.*

³⁵ D. Davis y U. Raich, "The 'Sustainability' of Environmental Gains in the Context of Mexico's Political Transition: A Strategic Assessment of Barriers and Possibilities for Metropolitan Coordination in the ZMVM", manuscrito, 2003.

- BAHL, R., J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y D. SJOQUIST, "Central-City Suburban Fiscal Disparities", *Public Finance Quarterly*, 20 (4), 1992, pp. 420-432.
- BIRD, R., *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 2000.
- BIRD, R. y E. SLACK, "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance", Toronto, University of Toronto-Rotman School of Management, 2004 (ITP Paper 0401).
- BURKI, S., G. PERRY y W. DILLINGER, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D. C., The World Bank, 1999.
- COMISIÓN METROPOLITANA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, "Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México", México, 2000.
- CHERNICK, H. y A. RESCHOVSKY, *Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2001.
- DAVIS, D. y U. RAICH, "The 'Sustainability' of Environmental Gains in the Context of Mexico's Political Transition: A Strategic Assessment of Barriers and Possibilities for Metropolitan Coordination in the ZMVM", manuscrito, 2003.
- EBEL, R., y F. VAILLANCOURT, "Fiscal Decentralization and Financing Urban Governments: Framing the Problem", en M. FREIRE y R. STERN (eds.), *The Challenges of Urban Government. Policies and Practices*, Washington, D. C., The World Bank Institute-University of Toronto, 2001.
- GAKENHEIMER, R. *et al.*, "The MCMA Transportation System: Mobility and Air Pollution", en L. MOLINA y M. MOLINA (eds.), *Air Quality in the Mexico Megacity: An integrated assessment*, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- GARZA, G., *La urbanización de México en el siglo XX*, México, El Colegio de México, 2003.
- GIUGALE, M. y S. WEBB (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D. C., The World Bank, 2000.
- GREEN, R. y A. RESCHOVSKY, "Fiscal Assistance to Municipal Governments", en A. NICHOLS (ed.), *Dollars and Sense: Policy Choices*

- and the Wisconsin Budget*, vol. III, Madison, Wisconsin, The Robert M. La Follette Institute of Public Affairs, 1994.
- HOBSON, P. y F. ST-HILAIRE (eds.), *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*, Quebec, Canada, The Institute for Research on Public Policy, 1997.
- IRACHETA, A., “Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”, en PUEC, *El desafío metropolitano*, México, PUEC, 2004.
- LITVACK, J., J. AHMAD y R. BIRD, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D. C., The World Bank, 1998.
- OAKLAND, W., “Central Cities: Fiscal Plight and Prospects for Reform”, en P. MIESZKOWSKI y M. STRASZHEIM (eds.), *Current Issues in Urban Economics*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1979.
- OCDE, *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, París, OCDE, 2001.
- _____, *Territorial Review of Mexico*, París, OCDE, 2002.
- PIERCE, N., *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, D. C., Seven Locks Press, 1993.
- PRUD’HOMME, R., “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10 (2), 1995, pp. 201-220.
- ROJAS, E., *Las regiones metropolitanas de América Latina*, manuscrito, 2002.
- ROTHENBERG, J., “Fiscal Disparities in a Metropolitan Area: the Public Policy Perspective”, Cambridge, MA, MIT, 1970.
- SACKS, S. y J. CALLAHAN, “Central City Suburban Fiscal Disparity”, en ACIR (ed.), *City Financial Emergencies: The Intergovernmental Dimension*, Washington, D. C., ACIR, 1973.
- SHAH, A., “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, Washington D. C., The World Bank, 1994.
- _____, “Balance, Accountability, and Responsiveness. Lessons about Decentralization”, Washington, D. C., The World Bank, 1998.

- SHARPE, L. (ed.), *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, West Sussex, England, John Wiley & Sons., 1995.
- SMOKE, P., *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*, Geneva, UNRISD, 2001.
- STEPHENS, R. y N. WIKSTROM, *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- TANZI, V., "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

IV
LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS
Y SUS NUEVOS RETOS

¿DE LAS “E’S” A LAS “C’S”?
REFORMAS ADMINISTRATIVAS
EN EL MUNDO, 25 AÑOS DESPUÉS¹

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA

Para los profesores del CEI, por sus enseñanzas, su apoyo y su amistad.

Y en especial para María del Carmen Pardo, Rafael Segovia, Luis F. Aguilar, José Luis Méndez, Mauricio Merino y José Sosa, por su profundo compromiso con el desarrollo teórico-práctico de la AP en México y en El Colegio.

El tema de las reformas administrativas ha ocupado un lugar privilegiado en la administración pública de los últimos 25 años.² En el mundo académico resultan ya incontables los

¹ Mucho agradezco a Roberto Breña y Eduardo Guerrero su iniciativa y la amable invitación para formar parte de esta celebración. Asimismo, quisiera agradecer a mis estudiantes de Política y Administración Pública (11a. y 12a. promociones), por su inteligencia, entusiasmo y amable escepticismo con los que animaron nuestras discusiones sobre lo aquí escrito. Finalmente, mi mayor agradecimiento es para Maira Vaca, con quien he compartido la preparación de este texto y los diez años que han pasado ya desde nuestra salida de El Colegio.

² Una visión general de los procesos de reforma administrativa de los últimos años puede encontrarse en OCDE, *Modernising Government. The*

artículos y libros que en este lapso se han dedicado a analizar, debatir o evaluar los orígenes, valores, alcances, logros, fallas, convergencias, paradojas (entre otras muchas cosas) de las reformas administrativas internacionales. Por su parte, en el mundo político-administrativo las cosas han estado igualmente agitadas. Del ya clásico modelo neozelandés de Nueva Gestión Pública a la “Agenda de Buen Gobierno” mexicana, pasando por el “*Reinventing Government*” en Estados Unidos y el “*Joined-Up Government*” en Inglaterra, reformar las estructuras y procesos administrativos se ha convertido en tarea de todos los gobiernos.

Durante todo este tiempo, buena parte de las discusiones internacionales giraron en torno a la llamada Nueva Gestión Pública (NGP).³ Término contradictorio, polémico y multifacético, la NGP ha servido como punto de referencia para describir y prescribir una serie de iniciativas modernizadoras que lo mismo han incluido la privatización de empresas estatales, la descentralización (fragmentación) de estructuras ministeriales y la introducción de prácticas gerenciales en la administración cotidiana de las organizaciones públicas. Más allá de su diversidad, el punto común de buena parte de las propuestas neogerencialistas ha sido la búsqueda por “racionalizar” el funcionamiento y la estructuración del sector público, con base en un conjunto de

Way Forward, París, OCDE, 2005. Para una visión académica muy completa, véase Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 2a. ed.

³ La literatura sobre el tema es interminable y cualquier listado de referencias es insuficiente. Sin embargo, una visión de conjunto puede obtenerse al mirar Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19; Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager*, Londres, Open University Press, 2003; y Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2001. Por supuesto, la historia ha sido más compleja y, de hecho, en muchos países (Japón, Francia, México incluso) la influencia de la NGP llegó más bien tarde, de manera difuminada.

valores que la literatura especializada denominó las “3E’s”: Eficiencia, Economía y Eficacia.

Sin embargo, veinticinco años de reformas administrativas después, la era de la NGP pareciera estar concluyendo. Por un lado, es cierto que las reformas de corte neogerencialista siguen recibiendo atención de parte de expertos académicos y profesionales de la AP.⁴ En países como Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido, algunas de las propuestas de la NGP son ya de hecho parte de la estructura administrativa del Estado (agencias autónomas, contratos de desempeño), mientras que en otros, como Francia o México, las ideas continúan impulsándose con interés (presupuestos basados en objetivos, cartas ciudadanas, gestión del desempeño por resultados).⁵ Además, por muy crítico que se pueda ser, resulta innegable que en el universo de la NGP existen numerosas herramientas que los gobiernos pueden utilizar provechosamente para mejorar el funcionamiento de sus administraciones públicas. Por el otro lado, internacionalmente las reformas administrativas han comenzado a plantearse en términos que rebasan los ámbitos de la NGP, y eso por al menos tres razones. Primero, porque los años de crisis económicas recurrentes, que demandaban ahorros en el sector público y, por lo tanto, favorecían las propuestas neogerencialistas, han quedado en general superados.⁶ Segundo, porque en diversas partes del mundo los gobiernos están enfrentando los saldos, los efectos inesperados y las

⁴ Como es el caso del texto de Ernesto Velasco en este mismo volumen.

⁵ Resulta indudable la presencia de principios e ideas neogerencialistas tanto en la pasada Agenda de Buen Gobierno del presidente Vicente Fox, como en el nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión del presidente Felipe Calderón.

⁶ Johan P. Olsen, “Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Theory and Practice*, vol. 16, 2005, pp. 1-24.

paradojas que la instrumentación de la NGP trajo consigo.⁷ Y tercero, porque muchos países han dejado de prestar atención a la discusión global sobre los principios neogerenciales, para volcarse a una discusión nacional más vinculada al diseño e instrumentación de reformas administrativas que respondan a sus deudas históricas y necesidades actuales.

Así, al mirar las tendencias y términos actuales de las reformas administrativas internacionales, pareciera que poco a poco hemos transitado de las “E’s” (economía, eficiencia, eficacia) a las “C’s”: Confianza, Coordinación, Colaboración, Control de la Corrupción, Construcción de Capacidades, Calidad, Control y rendición de Cuentas, Competencias. Por supuesto, la realidad de las reformas es mucho más compleja de lo que un simple juego de palabras puede reflejar. Además, sería absurdo suponer que la nueva agenda internacional de modernización administrativa cabe en su totalidad en los términos anteriores. Sin embargo, las “C’s” resultan bastante representativas del cambio de enfoque mundial en la materia, pues engloban en buena medida tanto las propuestas que en años recientes diversos gobiernos han venido instrumentando, así como las discusiones académicas que han surgido en torno a las transformaciones administrativas internacionales.

En lo que resta del presente capítulo se discutirán cuatro de las “C’s” antes mencionadas (confianza, coordinación, co-

⁷ Joachim Jens Hesse, Christopher Hood y Guy Peters (eds.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Berlín, Duncker & Humblot, 2003; Christopher Hood y Guy Peters, “The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, 2004, pp. 267-282; Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2007; Hellmut Wollman (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003; y Larry R. Jones, “International Public Management Network Symposium: ‘New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!’”, *International Public Management Network*, vol. 5, núm. 2, 2004, pp. 148-172.

laboración y control de la corrupción), pues una discusión más comprensiva que incluyera los demás términos requeriría de un espacio mayor al aquí disponible. Confío, sin embargo, en que el breve análisis que aquí se hará de la importancia de dichos temas, de las formas en que los gobiernos han reaccionado ante ellos y de algunos problemas-dilemas que podrían enfrentarse en el futuro, sean suficientes para ofrecer al lector una visión más o menos completa de algunas tendencias de reforma administrativa que hoy en día ocupan los debates teórico-prácticos alrededor del mundo.

CONFIANZA

Uno de los temas que mayor importancia ha adquirido recientemente es cómo recuperar la confianza ciudadana en el gobierno. Diversos autores han señalado que es cada vez mayor el número de indicadores y encuestas de opinión pública (nacionales e internacionales) que demuestran cómo la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones gubernamentales ha ido a la baja en los últimos 30 años.⁸ Este hecho, que lo mismo pareciera presentarse en países en vías de desarrollo que en democracias consolidadas como Estados Unidos o Japón, ha motivado una serie de nuevos análisis académicos y una preocupación generalizada entre actores gubernamentales y organismos internacionales. Muestra clara de que el tema ha alcanzado los niveles más

⁸ Véanse Peri K. Blind, "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues", documento de apoyo preparado en noviembre de 2006 para el "7o. Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government", celebrado en Viena, 26-29 de junio de 2007; Masao Kikuchi, "Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences", *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 183-202; y Gerry Stoker, *Why Politics Matter. Making Democracy Work*, Londres, Palgrave, 2006.

elevados de la agenda pública internacional es que tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han dedicado reuniones internacionales recientes a discutir el problema de cómo (re)construir la confianza ciudadana en el gobierno.⁹

En las discusiones internacionales, la creciente desconfianza en el gobierno pareciera tener su origen en múltiples y diversos factores. En algunos casos, se ha asociado con la impericia de los cuadros directivos gubernamentales, ya sea para promover el desarrollo económico, para enfrentar situaciones críticas o incluso para mejorar las condiciones ambientales. En otros casos, la creciente desconfianza se ha relacionado con la amplia difusión pública de diversos actos de corrupción (reales o sospechados) y escándalos sexuales de funcionarios o políticos. Y en algunos casos más, la falta de confianza pareciera simplemente deberse a una mayor sofisticación de las opiniones ciudadanas, a crecientes expectativas que no parecieran haber sido satisfechas, o a una suspicacia histórica respecto al desempeño gubernamental.

Sin importar sus causas, el aumento en la desconfianza ciudadana hacia el gobierno resulta problemático. En primera instancia, simple y sencillamente porque la naturaleza de cualquier gobierno democrático supone que los gobernantes y los aparatos administrativos que encabezan no sólo deben ser legítimos (en términos electorales), sino que además necesitan ser confiables (es decir que el público crea en su capacidad de cumplir los objetivos socialmente acordados y, por lo tanto, apoye sus acciones y decisiones). Por su-

⁹ La reunión de la OCDE se realizó en noviembre de 2005, en Rotterdam. Por su parte, la reunión de la ONU se realizó en junio de 2007. En la declaración de esta última se dice, por ejemplo, que “construir confianza en el gobierno es una preocupación de alcance mundial”. Véase el artículo de Luis F. Aguilar Villanueva, “Confianza en el gobierno”, *Reforma*, 4 de julio de 2007.

puesto, como argumentan Van de Walle, Van Roosbroeck y Bouckaert,¹⁰ ciertos niveles de desconfianza y escepticismo público resultan necesarios para animar la vida democrática y garantizar el buen funcionamiento de los esquemas de rendición de cuentas. Sin embargo, la desconfianza llevada al extremo puede provocar apatía política y divisiones sociales que pongan en peligro la gobernabilidad. Además, una elevada desconfianza ciudadana en las instituciones gubernamentales tiene consecuencias prácticas igualmente riesgosas: si los ciudadanos no confían en el gobierno, entonces aumenta la probabilidad de que dejen de usar los canales administrativos del Estado, ya sea para pagar impuestos (pues no se confía en que los recursos se usen para producir bienes públicos de calidad), ya para denunciar delitos (pues no se confía en que los sistemas impondrán sanciones justas), o ya incluso para recibir educación (pues no se confía en que ésta sea de calidad ni garantice un empleo en el futuro).¹¹

Por todo lo anterior, diversos gobiernos han echado a andar una serie de iniciativas para (re)construir la confianza ciudadana.¹² En términos generales, la ambición de las reformas actuales ha sido y es construir un gobierno más abierto, más cercano y accesible, y más “*responsive*”, es decir que responda con mayor agilidad y eficacia a las demandas

¹⁰ Steven Van de Walle, Steven Van Roosbroeck y Geert Bouckaert, “Data on Trust in Public Sector”, documento de apoyo preparado para la reunión ministerial del Public Governance Committee de la OCDE, Rotterdam, 27-28 de noviembre de 2005.

¹¹ Por supuesto, como señalan Van de Walle *et al.* (“Data on Trust in Public Sector...”, *op. cit.*), la desconfianza gubernamental puede también causar una baja en la moral de los funcionarios públicos, lo que puede repercutir a su vez en la calidad de los servicios públicos prestados.

¹² Véase OCDE, *Modernising Government...*, *op. cit.* Además de estas iniciativas prácticas, Van de Walle *et al.* (“Data on Trust in Public Sector...”, *op. cit.*, pp. 14-15), llaman la atención sobre una serie de estudios en materia de confianza en el gobierno que en los últimos años han impulsado los gobiernos de Bélgica, Nueva Zelanda y Finlandia, entre otros.

ciudadanas. Dentro de estos grandes objetivos se encuentran iniciativas tan diversas como el esfuerzo realizado por los gobiernos locales japoneses por aumentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas;¹³ un seguimiento más puntual a las expectativas y opiniones ciudadanas sobre la calidad de los servicios públicos en Francia;¹⁴ la instrumentación de nuevas leyes de acceso a la información, como en el caso inglés;¹⁵ el intento de hacer más “amigables” los mecanismos de provisión de servicios públicos en Dinamarca;¹⁶ o el desarrollo de estrategias de combate a la corrupción en México,¹⁷ en donde incluso la visión institucional de la Secretaría de la Función Pública se modificó y hoy es: “la ciudadanía participa y confía en la función pública”. Con base en la reciente reunión internacional de la ONU, el cuadro 1 resume algunas ideas que actualmente se discuten en el ámbito internacional para lograr que los ciudadanos confíen en sus instituciones gubernamentales.

Aunque recuperar la confianza ciudadana en el gobierno es un tema actual y de importancia indiscutible, resulta necesario apuntar algunas precauciones que vale la pena tener en mente al acercarse al mismo. En primer lugar, algunos autores señalan que en realidad no existen datos suficientemente completos y estadísticamente robustos que demuestren una clara disminución histórica de la confianza ciudadana.¹⁸ Los datos existentes, además, podrían

¹³ Kikuchi, “Assessing Government Efforts...”, *op. cit.*

¹⁴ Van de Walle *et al.*, “Data on Trust in Public Sector...”, *op. cit.*

¹⁵ Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹⁶ OCDE, *Modernising Government...*, *op. cit.*

¹⁷ Benjamín Hill Mayoral y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Transparencia y combate a la corrupción en México: experiencias recientes y perspectivas de futuro”, en David Gómez-Álvarez (coord.), *Memorias del Seminario Internacional en Gestión Gubernamental y Políticas Públicas para el Desarrollo*, Guadalajara, ITESO (en prensa).

¹⁸ Van de Walle *et al.*, “Data on Trust in Public Sector...”, *op. cit.*

Cuadro 1. Declaración de Viena. Recomendaciones
para construir la confianza en el gobierno

1. Asegurar la legitimidad del gobierno
2. Priorizar el acceso y la entrega de servicios de calidad
3. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas para combatir la corrupción
4. Mejorar el acceso a las tecnologías de información
5. Apoyar el involucramiento efectivo de la sociedad civil
6. Generar el interés constructivo de medios de comunicación libres
7. Acercar el gobierno a la gente
8. Fortalecer asociaciones público-privadas
9. Promover innovaciones en las reformas al sector público
10. Reconstruir la confianza en países en crisis y en etapas posteriores a conflictos

Fuente: “The Vienna Declaration on Building Trust in Government”, UN Headquarters, Viena, 26-29 de junio de 2007.

interpretarse en otros sentidos. Por ejemplo, al comparar el grado de confianza ciudadana hacia el gobierno y hacia otras instituciones públicas, la evidencia pareciera mostrar que, de hecho, en algunos países (Corea, Nueva Zelanda, Hungría, Estados Unidos) los ciudadanos tienden a confiar más en las instituciones burocráticas que en otras instituciones como los parlamentos-congresos. En segundo lugar, otros estudios han destacado que resulta muy difícil disociar el tema particular de la confianza ciudadana hacia el gobierno del tema de la confianza que en general existe en una sociedad.¹⁹ Así, para ciertos países (como los nórdicos), en los que la confianza hacia las instituciones políticas y sociales

¹⁹ Tom Christensen y Per Laegreid, “Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography”, *Public Performance and Management Review*, vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 487-511.

ha sido tradicionalmente alta, los niveles de confianza hacia el gobierno también son muy altos, mientras que en otros países (como los latinoamericanos)²⁰ la situación podría ser más bien la opuesta: baja confianza social-institucional y, por lo tanto, baja confianza en el gobierno. El problema para este último tipo de países es mucho más complejo, pues construir confianza en el gobierno ya es lo suficientemente complicado como para además tener que hallar mecanismos que fortalezcan la confianza social en lo general. En tercer lugar, algunos estudios han demostrado que la relación entre el buen desempeño gubernamental y la confianza ciudadana es más compleja de lo que se piensa: por un lado, un mejor desempeño del gobierno no conduce necesariamente a una mayor confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales;²¹ por el otro, altos niveles de desconfianza pueden distorsionar *a priori* las percepciones que los ciudadanos tienen acerca del gobierno, con independencia de la calidad con la que los servicios públicos puedan ser provistos.²² Finalmente, algunos autores han destacado que, en materia de confianza, las reformas administrativas previas no han sido del todo exitosas, e incluso han traído consigo efectos paradójicos.²³

²⁰ Véase Guillermo M. Cejudo, “Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina”, en este mismo libro.

²¹ Van de Walle *et al.*, “Data on Trust in Public Sector...”, *op. cit.*; Steven Van de Walle, “Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison”, en Kuno Shedler e Isabelle Proeller (eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*, Amsterdam, Elsevier, 2007.

²² Steven Van de Walle y Geert Bouckaert, “Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”, *International Journal of Public Administration*, vol. 26, núm. 8-9, 2003, pp. 891-913.

²³ Como ha señalado Ezra Suleiman, *Desmantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2003. Véase también Mauricio I. Dussauge Laguna, “Paradojas de la reforma administrativa en México”, *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007.

Las preguntas que quedan en el aire son: ¿qué estrategias seguir, aparte de las ya mencionadas, para que los ciudadanos confíen en sus gobiernos?, ¿qué hacer en un país como México, en donde la desconfianza gubernamental pareciera estar inmersa en una cultura política igualmente tendiente a desconfiar?

COORDINACIÓN

Para cualquier conocedor de los clásicos de la administración pública, encontrarse con el tema de la coordinación en un texto sobre los asuntos de mayor actualidad podría resultar sorprendente, cuando no francamente extraño. A fin de cuentas, se trata de uno de los temas más añejos, presente desde por lo menos los textos clásicos de Henri Fayol y Luther Gulick.²⁴ Desde cierta perspectiva, podría pensarse que los términos actuales ("*joined-up government*", "*whole of government*", "*horizontal government*") son sólo nuevas etiquetas que expresan la vieja obsesión por coordinar, en busca de una mayor eficacia gubernamental o de menores duplicidades e ineficiencias. Aunque en parte esto es así, también es cierto que las nuevas etiquetas responden a nuevas situaciones político-administrativas,²⁵ que requieren de nuevas ideas y

²⁴ Véase Christopher Hood, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 19-42. Los textos de Fayol y Gulick se pueden consultar en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

²⁵ En los siguientes párrafos se analizarán sólo algunas de las razones por las cuales el tema de la coordinación se ha vuelto central en las discusiones contemporáneas. Un listado más amplio puede encontrarse en Vincent Wright y Jack Hayward, "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives", en R. A. W. Rhodes, *Transforming British Government. Vol. 2: Changing Roles and Relationships*, Londres, Palgrave, 2000, pp. 27-46, p. 32.

aproximaciones al problema de la coordinación de frente a las realidades actuales que cada país o región enfrentan.

La necesidad de replantear los mecanismos de coordinación ha surgido, en algunos casos, como una reacción ante los efectos negativos de las reformas neogerenciales. En países como Nueva Zelanda, el Reino Unido o Canadá, durante las décadas de 1980 y 1990 la estructura del Estado central fue subdividida mediante la creación de numerosas agencias autónomas (*Crown Entities, Next Step Agencies, Corporations*).²⁶ Las reformas partieron de la premisa de que la “agencificación” y la delegación de facultades fomentarían la especialización administrativa, disminuirían los costos de transacción y fortalecerían los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, con independencia de qué tanto las reformas cumplieron o no con dichos objetivos, la división estructural también trajo consigo problemas de comunicación intragubernamental, complejizó los procesos de toma de decisión (más actores con autoridad y capacidad de veto-negociación), y perjudicó la alineación estratégica de los objetivos institucionales particulares con los grandes objetivos centrales del gobierno en turno.²⁷ En suma, la “agencificación” generó problemas de coordinación que los gobiernos centrales han tratado de resolver por medio de nuevas estructuras y estrategias (como el establecimiento de grupos de trabajo interinstitucionales y la reconsolidación

²⁶ Koen Verhoest, Geert Bouckaert y B. Guy Peters, “Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, núm. 3, 2007, pp. 325-348; Nancy Bilodeau, Claude Laurin y Aidan Vining, “‘Choice of Organizational Form Makes a Real Difference’: the Impact of Corporatisation on Government Agencies in Canada”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, núm. 1, 2007, pp. 119-147; OCDE, *Modernising Government...*, *op. cit.*

²⁷ Robert Gregory, “All the King’s Horses and All the King’s Men: Putting New Zealand’s Public Sector Back Together Again”, *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 41-58.

de algunas agencias en Nueva Zelanda), para así alinear las actividades y decisiones de las instituciones gubernamentales en torno a una visión más integral, que permita alcanzar un núcleo básico de objetivos sociales-políticos compartidos.²⁸

El proceso de integración europea también ha contribuido al resurgimiento de la coordinación como tema de análisis teórico y preocupación práctica.²⁹ En un primer nivel, los Estados miembros han tenido que desarrollar nuevas rutinas y mecanismos para coordinar internamente las posturas y prioridades nacionales, mismas que luego se llevan a Bruselas para su negociación con las autoridades europeas y el resto de los países miembros como parte del proceso de formulación de las políticas comunitarias.³⁰ En un segundo nivel, los países de la Unión Europea, incluyendo los de reciente ingreso (Hungría o Polonia, por ejemplo), han debido crear nuevas estructuras y procesos administrativos para coordinar la instrumentación de dichas políticas, tanto en una dimensión horizontal (entre departamentos), como en una dimensión vertical (ya sea entre niveles ministeriales, o entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales).³¹

Otro factor que ha impulsado las nuevas discusiones (y prácticas) internacionales alrededor del tema de la coordina-

²⁸ Una excelente revisión de este tema es la de Tom Christensen y Per Laegreid, "The Whole-of-Government Approach. Regulation, Performance, and Public Sector Reform", documento de trabajo núm. 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006.

²⁹ Para este tema, véase Vincent Wright y Jack Hayward, "Governing from the Centre...", *op. cit.*

³⁰ Véanse Edward C. Page, "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 162-176; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas de la región: ¿hacia la convergencia administrativa?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 180, 2005.

³¹ Vincent Wright y Jack Hayward, "Governing from the Centre...", *op. cit.*

ción es la necesidad de enfrentar nuevos problemas de mayor complejidad y difícil solución (“*wicked issues*”).³² La propuesta del “*Joined-Up Government*” en el gobierno de Tony Blair, por ejemplo, trató de resaltar que, frente a cuestiones como la pobreza, la adicción a las drogas o el crimen, las viejas divisiones funcionales entre ministerios en realidad resultan disfuncionales o ineficientes. Por lo tanto, para ofrecer soluciones simples e integrales a los ciudadanos es necesario buscar nuevos mecanismos institucionales (comités, grupos de trabajo) que permitan juntar (coordinar) los recursos de diversas organizaciones.³³ En un sentido similar, la creación del nuevo Departamento de Seguridad Interna en Estados Unidos (que absorbió a más de 20 organizaciones y sus más de 150 mil funcionarios), buscó responder a algunos de los severos problemas de coordinación inter-intragubernamental y duplicidad de actividades que se presentaron antes y durante los ataques terroristas de septiembre de 2001.³⁴

Finalmente, en otros casos la renovada atención que ha recibido este tema se debe, simple y sencillamente, a preocupaciones más “tradicionales” de coordinación administrativa.³⁵ En los países de Europa del Este, por ejemplo, la creación o fortalecimiento de las oficinas centrales adscritas al primer ministro ha servido para coordinar el proceso de

³² Vernon Bogdanor, “Introduction”, en su edición de *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-18.

³³ Christopher Pollitt, “Joined-Up Government: a Survey”, *Political Studies Review*, vol. 1, 2003, pp. 34-49.

³⁴ Véanse Donald F. Kettl, “Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security”, *American Review of Public Administration*, vol. 33, núm. 3, 2003, pp. 253-277; y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Tendencias de cambio en el servicio civil de Estados Unidos”, *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004.

³⁵ Véase Michal Ben-Gera, “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECS and Western Balkan Countries”, *Sigma Papers*, núm. 35, 2004.

ingreso a la UE, pero también se ha impulsado para mejorar la coordinación gubernamental dentro del poder ejecutivo en torno a las políticas de comunicación gubernamental; las negociaciones con el poder legislativo; la elaboración de los programas y presupuestos gubernamentales; y el seguimiento y evaluación del desempeño de las organizaciones públicas, entre otros temas. De hecho, en esta misma línea podrían incluirse los recientes esfuerzos de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón por establecer nuevas oficinas suprasedimentales adscritas directamente a la oficina de la presidencia.

El tema de la coordinación ha recibido mucha atención en los últimos años. Ahora bien, como en el caso de los otros temas, resulta indispensable recordar que la búsqueda por más y mejores mecanismos de coordinación (vertical, horizontal, intra-gubernamental, inter-organizacional) es una tarea compleja, que además puede no ser siempre exitosa (o incluso deseable). En primer lugar, como se destaca en el cuadro 2, el problema de la coordinación puede enfrentarse a través de muchas y muy diversas herramientas. Sin embargo, no siempre resulta sencillo saber cuándo es mejor establecer grupos de trabajo o comisiones interministeriales; cuándo es mejor agrupar viejas organizaciones bajo una nueva organización más grande; cuándo es mejor utilizar mecanismos de coordinación formales (estructuras, comisiones, superdepartamentos) o informales (valores, formación compartida, colaboración);³⁶ o cuando es más adecuado usar mecanismos jerárquicos, de redes o de competencia ("*market-type*").³⁷ En segundo lugar, la instrumentación de ciertos esfuerzos coordinadores (como la creación de objetivos o presupuestos compartidos entre varias instituciones), en realidad podrían estar yendo en contra de otras medidas

³⁶ Christensen y Laegreid, "The Whole-of-Government...". Véase la sección siguiente, dedicada al tema de la colaboración.

³⁷ Verhoest *et al.*, "Janus-faced reorganization...", *op. cit.*

Cuadro 2. Mecanismos para promover la coordinación en la elaboración e instrumentación de políticas públicas

- Pasar a un sistema de elaboración de políticas enfocadas en impactos (*outcomes*), en el que distintas organizaciones compartan la obligación de alcanzar objetivos comunes.
- Crear un grupo de dirección de alto nivel, con la participación directa de uno o varios políticos *senior* provenientes de diversas organizaciones.
- Designar grupos de trabajo entre funcionarios de niveles medios u operativos.
- Organizar servicios de entrega o ventanilla única (*one-stop-one-window*).
- Basar los planes estratégicos en torno a temas interorganizacionales compartidos.
- Desarrollar presupuestos comunes que sólo puedan ser modificados cuando todas las organizaciones participantes estén de acuerdo.
- Desarrollar incentivos y recompensas que sólo se distribuyan cuando se logren objetivos interorganizacionales compartidos.
- Intercambiar (rotar) personal clave entre diversas organizaciones involucradas en un proyecto.
- Desarrollar sistemas tecnológicos que permitan compartir las mismas bases de información.
- Promover la formación conjunta de personal de varias organizaciones.

Fuente: Christopher Pollitt, art. cit., p. 44 (resumido y con algunas modificaciones).

modernizadoras previas, por medio de las cuales se ha buscado consolidar una orientación al desempeño, pero basada en objetivos y metas individuales y no grupales.³⁸ En tercer lugar, lo que desde un punto de vista pareciera inicialmente

³⁸ Christopher Pollitt, "Joined-Up Government: a Survey...", *op. cit.*

un problema de coordinación, desde otra perspectiva podría verse como algo completamente racional y útil. Por ejemplo, el principio de especialización puede llevar a que ciertos departamentos desarrollen visiones parciales de la tarea de gobernar, pero puede ser también una condición necesaria para profesionalizar o hacer más rápidas ciertas tareas.³⁹ O en el caso de aparentes duplicidades, en las que dos o más áreas de diversas organizaciones desarrollan tareas muy similares, el argumento que podría ofrecerse es que así el sistema administrativo tiene un mecanismo de seguridad (la "redundancia" organizacional) al cual recurrir cuando una de sus partes falla.⁴⁰ Finalmente, en ciertos casos los deseos por mejorar la coordinación quizás no puedan pasar de ser eso por la existencia de feudos o culturas organizacionales que impiden crear puentes de cooperación interorganizacional, pero que son producto ineludible de las dinámicas burocráticas.⁴¹

COLABORACIÓN

Junto a la renovada atención recibida por el tema de la coordinación, en tiempos recientes también ha comenzado a crecer el interés de los estudiosos y los profesionales de la administración pública por el tema de la colaboración.⁴²

³⁹ Christopher Hood, "The Idea of Joined-Up Government...", *op. cit.*

⁴⁰ Martin Landau, "Redundance, Rationality and the Problem of Duplication", *Public Administration Review*, vol. 29, núm. 1, 1969, pp. 346-358.

⁴¹ Edward C. Page, "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 139-155; y B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Routledge, 5a. ed., 2001.

⁴² Uno de los primeros textos (acaso el pionero) que usó el término "colaboración" es el de Eugene Bardach, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1998.

Si bien ambas discusiones resultan muy cercanas (pues en esencia giran en torno al problema de cómo hacer que varias partes-actores unan esfuerzos y recursos para alcanzar ciertos objetivos compartidos), el tema de la coordinación se ha planteado fundamentalmente desde una perspectiva gubernamental formalizada, mientras que las discusiones más recientes sobre “colaboración” han rebasado los márgenes del sector público, para tratar de comprender y explicar las formas en que interactúan y se interrelacionan (formal, pero también informalmente) los actores gubernamentales con otros actores sociales y privados.⁴³ Dicho de otra forma, el énfasis en la colaboración ha sido, en buena medida, una consecuencia directa de la transición que en las décadas recientes se ha observado entre la administración pública tradicional y la gobernanza.⁴⁴

En un entorno de gobernanza, como se ha observado lo mismo en países europeos que latinoamericanos, la necesidad de impulsar una mayor y mejor colaboración entre los sectores público, privado y social deriva de por lo menos

⁴³ Véanse, por ejemplo, Rosemary O’Leary, Catherine Gerard y Lisa Blomgren Bingham, “Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 6-9; Robert Agranoff y Michael McGuire, *Collaborative Public Management*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2003; Robert Agranoff, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2007; y el sitio de la Maxwell School de la Universidad de Syracuse, dedicado al tema de la colaboración: <http://www.maxwell.syr.edu/parceparc/>.

⁴⁴ La literatura sobre este tema es sumamente amplia, casi tanto como la existente sobre NGP. A manera de introducción, destaco particularmente Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006; María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004; Jon Pierre y Guy Peters, *Governance, Politics, and the State*, Nueva York, St. Martin’s Press, 2000; y el capítulo introductorio de Lester Salamon, en su edición de *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

dos premisas fundamentales.⁴⁵ En primer lugar, que en la actualidad no existe gobierno que pueda poseer de forma permanente todos los recursos que son necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público, especialmente cuando se trata de “*wicked issues*” como los mencionados en la sección anterior.⁴⁶ En segundo lugar, que junto a las organizaciones gubernamentales existen diversos actores privados y sociales que no sólo cuentan con los medios para cumplir con sus propios objetivos, sino que además poseen recursos y características particulares (legitimidad local, capacidad de innovación, flexibilidad organizacional) que en muchas ocasiones resultan clave para resolver con mayor eficacia ciertos problemas públicos. Las premisas anteriores plantean la necesidad de sustituir la visión tradicional en la cual los tres sectores (gubernamental, social, privado) interactúan en un entorno de rivalidad, por una visión moderna en la que la colaboración intersectorial no sólo resulta posible, sino que es incluso condición indispensable para lograr políticas públicas de mayor calidad, pertinencia y legitimidad.

Las transformaciones político-administrativas de la relación Estado-sociedad han venido acompañadas de cambios igualmente profundos en las dinámicas organizacionales. En un primer nivel, la tarea de gobernar ha dejado de ser monopolio de las estructuras burocráticas, para convertirse en una actividad compartida por redes de actores no gubernamentales (sociales y privados).⁴⁷ Así parecieran demostrarlo las experiencias de países como Estados Unidos, el Reino

⁴⁵ Véase el texto de B. Guy Peters en María del Carmen Pardo (coord.), *De la administración pública...*, *op. cit.*

⁴⁶ Christopher Pollitt, “Joined-Up Government: a Survey...”, *op. cit.* De hecho, siguiendo a Aguilar, podría argumentarse que los gobiernos no deben plantearse como obligación resolver todos los problemas públicos.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Stephen Goldsmith y William D. Eggers, *Governing by Network*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2004.

Unido, Holanda o México, en donde la preocupación por resolver temas de salud, educación o combate a la pobreza han disparado la formación de redes colaborativas. En un segundo nivel, la existencia del “gobierno por redes” ha supuesto repensar los principios burocráticos tradicionales de jerarquía, verticalidad y autonomía (entre otros), para sustituirlos por relaciones horizontales, entre pares, en las que predomina la interdependencia de recursos y la autoridad es compartida por todos los actores que integran cada red, sin importar si son gubernamentales o no gubernamentales.⁴⁸ En este nuevo entorno, quienes participan en las redes no pueden apelar a sus rangos jerárquicos o a su poder institucional; por el contrario, deben aprender a colaborar.

La colaboración efectiva resulta entonces clave para la gobernanza; sin embargo, desarrollar una buena capacidad de colaboración implica transformar las habilidades de los administradores públicos en por lo menos tres sentidos. Primero, las relaciones colaborativas requieren de lo que Salamon llama habilidades de “activación” y “orquestración”.⁴⁹ Los servidores públicos deben aprender a buscar y convocar (activar) a aquellos actores sociales y privados de su entorno organizacional que poseen recursos y capacidades útiles para alcanzar los objetivos públicos. Al mismo tiempo, los funcionarios deben aprender a utilizar las motivaciones e incentivos particulares de dichos actores, para lograr mantenerlos involucrados y organizados (orquestrados) productivamente durante el tiempo que duren los trabajos de la red. Segundo, los estudios recientes sobre redes organizacionales públicas en Estados Unidos han mostrado que los funciona-

Una visión más escéptica en torno al surgimiento de las redes es la de Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager...*, *op. cit.*

⁴⁸ R. A. W. Rhodes, “The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC’s Whitehall Programme”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000, pp. 345-363.

⁴⁹ *Idem.*

rios necesitan desarrollar continuamente sus habilidades de negociación, mediación y resolución de conflictos para asegurar una colaboración efectiva.⁵⁰ Esto se debe, por un lado, a las diversas personalidades, agendas institucionales, experiencias laborales y formaciones académicas que traen consigo los diversos integrantes de la red; y, por el otro, a que en un entorno de redes organizacionales los funcionarios no pueden apelar al valor o prestigio intrínsecos de su puesto público al momento de la toma de decisiones o de la integración de acuerdos. Tercero, los funcionarios deben aprender a definir-construir esquemas institucionales (términos de referencia, normas de organización) que sean adecuados para garantizar tanto una colaboración productiva, como el cumplimiento de los objetivos para los cuales se desea crear una red. A final de cuentas, las experiencias internacionales demuestran que existen muchos tipos de redes y los servidores públicos necesitan aprender a elegir el modelo de red más conveniente para cada situación.⁵¹

Así, en el paso de la administración pública a la gobernanza, la colaboración se ha vuelto una necesidad ineludible para las organizaciones y los funcionarios públicos. Ahora

⁵⁰ Véanse Rosemary O’Leary y Lisa Blomgren Bingham, “Conclusion: Conflict and Collaboration in Networks”, *International Public Management Journal*, vol. 10, pp. 103-109; y Michael McGuire, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 33-43.

⁵¹ Véanse Stephen Goldsmith y William D. Eggers, *Governing...*, *op. cit.*; Lester Salamon, *The Tools of Government...*, *op. cit.*; H. Brinton Milward y Keith G. Provan, “A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks”, IBM Center for The Business of Government, 2006; John M. Bryson, Barbara C. Crosby y Melissa Middleton Stone, “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 44-55; y Robert Klitgaard y Gregory F. Treverton, “Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration”, IBM Center for The Business of Government, 2003.

Cuadro 3. Paradojas enfrentadas por los funcionarios públicos que colaboran en redes

- Los funcionarios deben trabajar de forma autónoma en sus organizaciones, pero también de forma interdependiente en las redes en las que colaboran.
- Los funcionarios deben apoyar objetivos e intereses particulares (propios o de su organización), pero también objetivos e intereses globales pertenecientes a las redes en las que colaboran.
- Los funcionarios deben apelar a su autoridad dentro de sus propias organizaciones, pero también deben actuar de forma participativa cuando colaboran en una red.
- Los funcionarios deben ver los “árboles” y pensar en términos particulares (con respecto a las necesidades de su organización), pero también ver el “bosque” y pensar en términos generales (con relación a las necesidades de la red en la que participan).

Fuente: Elaboración propia con base en O’Leary y Bingham, art. cit., p. 106.

bien, es necesario tomar en cuenta que el tema no está libre de complicaciones. En primer lugar, la idea de colaborar posee implícitamente una carga valorativa positiva, por la cual se asume la disposición continuada de los participantes en un proyecto o red a cooperar y compartir recursos de manera natural. Sin embargo, los diversos estudios sobre redes colaborativas han mostrado que el conflicto es una constante, más que una excepción, en estas redes; de ahí el énfasis en la necesidad de construir habilidades de negociación y mediación.⁵² ¿Qué pasa, por ejemplo, en entornos de reciente

⁵² Rosemary O’Leary y Lisa Blomgren Bingham, “Conclusion: Conflict...”, *op. cit.*; Robert Agranoff, “Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 56-65; Michael McGuire, “Collaborative Public...”, *op. cit.*

democratización (Latinoamérica o Europa del Este)? ¿Hasta qué punto los funcionarios dejan de apelar a su autoridad cuando participan en redes? ¿Hasta qué punto los representantes de organizaciones sociales están realmente dispuestas a colaborar con los gobiernos? En segundo lugar, algunos autores señalan que si bien muchos funcionarios en efecto participan en nuevas redes al lado de organizaciones sociales y organismos privados, en realidad la mayoría de ellos realizan buena parte de su trabajo en estructuras burocráticas más bien tradicionales.⁵³ Por lo tanto, podría preguntarse hasta qué punto la colaboración es un imperativo para todos los funcionarios públicos, o sólo lo es para unos cuantos en ciertas áreas del gobierno. En tercer lugar, la participación en redes colaborativas trae consigo ciertos costos.⁵⁴ Por ejemplo, al participar en redes colaborativas externas los funcionarios enfrentan un costo de oportunidad considerable, pues dejan de participar en reuniones y actividades de su organización y, con ello, pierden cierto control e influencia sobre las decisiones que se toman en la misma. Finalmente, la construcción de espacios de colaboración puede resultar un arma de doble filo: por un lado, las redes permiten incluir más actores en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas; por el otro, esta inclusión puede también significar que sean los grupos más organizados los que obtienen mayores beneficios por su colaboración, aumentando simultáneamente la marginación de ciertos grupos sociales que por su falta de recursos suelen ser menos organizados.⁵⁵

⁵³ Robert Agranoff, *Managing Within Networks...*, *op. cit.*; Michael McGuire, "Collaborative Public...", *op. cit.*

⁵⁴ Robert Agranoff, "Inside Collaborative...", *op. cit.*; Bryson *et al.*, "The Design and Implementation...", *op. cit.*; Michael McGuire, "Collaborative Public...", *op. cit.*

⁵⁵ B. Guy Peters, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 182, 2005.

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

El último tema que quisiera tratar en este texto es el control de la corrupción. Para los lectores mexicanos (o latinoamericanos), hablar de corrupción no resulta algo nuevo. ¿Por qué entonces incluirlo en estas páginas sobre nuevas reformas administrativas? La respuesta tiene que ver con la manera en que ha cambiado la aproximación al tema durante los últimos veinticinco años: de pensar que la corrupción es un problema esencialmente moral, vinculado con el proceso de modernización de las sociedades y básicamente limitado a los países del tercer mundo,⁵⁶ hoy se piensa que la corrupción es un problema moral, pero también económico, jurídico y administrativo, que no desaparece automáticamente conforme las sociedades se desarrollan, y que también puede surgir en las economías más avanzadas.⁵⁷ Así, de los debates sobre la corrupción hemos pasado a las propuestas sobre cómo controlar (o prevenir) la corrupción.

La evolución del tema ha estado fuertemente ligada a dos factores.⁵⁸ Por un lado, el surgimiento de lo que Krastev ha

⁵⁶ Recuérdese el texto de Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1970.

⁵⁷ Véase Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance*, vol. 17, pp. 1-28. De hecho, al momento de escribir estas líneas (otoño de 2007) en Inglaterra, Francia y Estados Unidos se discutían públicamente ciertos casos de posible corrupción, en los que se encontraban involucrados altos funcionarios de Scotland Yard, el ex presidente Jacques Chirac y funcionarios del gobierno de la ciudad de Washington, D. C., respectivamente.

⁵⁸ Esta es en buena medida la historia que cuentan, por ejemplo, Jeremy Pope y Fredrik Galtung, reconocidos expertos internacionales en el tema. Sin embargo, desde la visión de Krastev, los intereses comerciales estadounidenses han desempeñado también un papel fundamental (si no es que más importante) en el impulso de la lucha contra la corrupción. Esto se debe a que, hasta mediados de los noventa, la mayoría de las legislaciones europeas permitían que sus empresarios dedujeran de impuestos los sobornos realizados para facilitar sus inversiones en el extranjero.

llamado la “ciencia de la corrupción”.⁵⁹ A lo largo de los años noventa, se comenzaron a realizar cada vez más estudios para analizar las relaciones existentes entre los niveles de corrupción y algunas variables económicas.⁶⁰ Dichos estudios “demostraron” que la corrupción tiene un efecto negativo en la inversión extranjera directa, en el crecimiento económico, en la distribución eficiente del ingreso y los recursos públicos, en los niveles de riesgo país, etc. De forma paralela, durante los últimos 10 años diversas instituciones (encabezadas por la pionera Transparencia Internacional) han publicado índices y encuestas para “medir”, entre otras muchas cosas, las percepciones sobre la corrupción,⁶¹ el número de “mor-

En cambio, la legislación norteamericana explícitamente prohibió desde finales de los setenta el pago de sobornos en el extranjero, lo que en cierta forma ponía en desventaja a los empresarios norteamericanos frente a los europeos. Véase Jeremy Pope, “Dimensions of Transparency in Governance”, Documento preparado para el “6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance”, Seúl, 24-27 de mayo, de 2005; y Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest, CEU Press, 2004.

⁵⁹ Véanse Ivan Krastev, *Shifting Obsessions...*, *op. cit.*; y la excelente reseña de Javier González Gómez sobre el mismo libro en *Foro Internacional*, núm. 182.

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, Paulo Mauro, “Why Worry About Corruption?”, International Monetary Fund, 1997; y Vito Tanzi, “Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures”, International Monetary Fund, 1998.

⁶¹ Es el caso del famoso Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, www.transparency.org. Una crítica interesante y que vale la pena considerar antes de acercarse al IPC es la de Fredrik Galtung, “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices”, en Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot, Ashgate, 2006, pp. 101-130. Una buena y breve introducción a este complicado tema es la de Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.

didadas” que pagan los ciudadanos⁶² o el costo que tienen los sobornos para los empresarios.⁶³ Gracias a estas encuestas e índices, la corrupción pareciera haber dejado de ser un tema nebuloso para convertirse en números y porcentajes, que permiten realizar comparaciones temporales e internacionales. Por el otro lado, la agenda global del tema probablemente no habría sido posible sin la participación de un cada vez mayor número de organizaciones sociales, cuyo activismo político ha sido clave para denunciar y promover el castigo de actos corruptos en Filipinas, Brasil, Corea o México.⁶⁴ Y por último, igual trascendencia pareciera tener el cambio de paradigma dentro de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, institución en la que hasta mediados de los noventa la corrupción (llamada el “factor C”) era considerada un asunto de política interna de cada país.⁶⁵

En el caso de países desarrollados, como Nueva Zelanda o el Reino Unido, la preocupación por controlar y prevenir el mal uso de los recursos públicos ha (re)surgido, principalmente como una reacción ante ciertas consecuencias de las reformas neogerencialistas.⁶⁶ De una parte, tanto el proceso

⁶² De Transparencia Mexicana (www.tm.org.mx). Una medición del número de actos de corrupción en diversos países se encuentra en el Barómetro Global de la Corrupción, también de Transparencia Internacional (www.transparency.org).

⁶³ Como en el caso de la Business Environment and Enterprise Performance Survey, del Banco Mundial (véase James H. Anderson y Cheryl W. Gray, *Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding and Why?*, Washington, D. C., World Bank, 2006). La metodología de dicho estudio ha sido utilizada también en México para realizar la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (www.funcionpublica.org.mx).

⁶⁴ Pope, art. cit.; Pan Suk Kim, “Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea”, *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 138-162.

⁶⁵ Véase Heather Marquette, “Donors Seek the Right Approach to Corruption”, *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.

⁶⁶ Véase la discusión sobre este tema en Patrick von Maravic y Christoph Reichard, “New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue

de "agencificación" estructural apuntado arriba, como la llegada de personas sin experiencia laboral en gobierno a los altos puestos del servicio civil (tras la apertura de los sistemas de reclutamiento y selección), parecieran haber fragmentado el espíritu de cuerpo y erosionado los valores éticos que tradicionalmente habían existido en el sector público.⁶⁷ De la otra, la autonomía y mayores flexibilidades que los altos funcionarios han recibido para gestionar sus organizaciones han puesto sobre la mesa la necesidad de encontrar nuevos mecanismos para compensar la pérdida de control central.⁶⁸

Así, el consenso internacional y la convicción de que el problema puede controlarse (países en desarrollo-transición) o prevenirse mejor (países desarrollados) han generado una "guerra global" anticorrupción, para lo cual se han recomendado y utilizado numerosas y muy diversas "herramientas" como las que se incluyen en el cuadro 4.⁶⁹ Entre las democracias más consolidadas, la atención se ha centrado en el fortalecimiento de los sistemas de control *ex post* (con un papel mucho más activo de las auditorías superiores dependientes del poder legislativo, como en Estados Unidos y el Reino Unido), pero también en la promoción de valores y códigos de ética (Australia y Nueva Zelanda).⁷⁰ En las

and Analysis", *International Public Management Network*, vol. 4, núm. 1, 2003, pp. 84-129; y Larry R. Jones, "International Public...", *op. cit.*

⁶⁷ Vernon Bogdanor, "Introduction...", *op. cit.*

⁶⁸ Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *Transcending...*, *op. cit.*

⁶⁹ El término de guerra lo tomo de Ben W. Heineman y Fritz Heimann, "The Long War Against Corruption", *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006. Para una revisión de algunas medidas y casos actuales, véase Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2007.

⁷⁰ Para el caso de los controles, véase OCDE, *Modernising Government...*, *op. cit.*; para el de los esquemas preventivos, incluyendo programas éticos, véase OCDE, *Public Sector Integrity. A framework for Assessment*, París, OCDE, 2005.

nuevas democracias, en cambio, las reformas impulsadas han sido mucho más amplias. Por ejemplo, algunos países de Europa del Este han tratado de fortalecer y transparentar los sistemas de compras públicas, al tiempo que han buscado profesionalizar sus aparatos judiciales.⁷¹ En países africanos, como Uganda y Ghana, se han creado agencias y comisiones específicamente dedicadas a combatir la corrupción gubernamental.⁷² En México, además de todos los temas anteriores, se ha intentado promover la profesionalización de los funcionarios públicos, la contraloría o vigilancia social, la digitalización de trámites y servicios, y el desarrollo de medidas preventivas en tiempos electorales, entre otros.⁷³ Por último, en una perspectiva aún más generalizada han destacado dos grandes transformaciones: la creación de leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental en países tan distintos como Perú, Japón, México, Hungría, Sudáfrica o Alemania;⁷⁴ y la firma, desde mediados de los noventa, de las convenciones internacionales anticorrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), OCDE y ONU, que establecen una plataforma jurídica compleja, con disposiciones vinculatorias para las decenas de países

⁷¹ James H. Anderson y Cheryl W. Gray, *Anticorruption...*, *op. cit.*

⁷² Alan Doig, David Watt y Robert Williams, "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and Good Enough Reality", *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp. 163-172.

⁷³ Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005; Rafael Martínez Puón, *Servicio profesional, ¿para qué?*, México, Porrúa, 2005; Octavio Díaz García de León y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del blindaje electoral en el gobierno federal", *Fepade Difunde*, agosto de 2006; y Benjamín Hill Mayoral y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y combate...", *op. cit.*

⁷⁴ Sobre este tema, véanse Alasdair Roberts, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; y OCDE, *Modernising Government...*, *op. cit.*

firmantes en temas tan diversos como cohecho internacional, blanqueo de dinero, sistemas de compras públicas o esquemas de reclutamiento meritocrático.⁷⁵

Así, en un periodo de tiempo relativamente corto, el tema del control de la corrupción se ha posicionado en la agenda global de reformas administrativas, acompañado de un conjunto de herramientas cada vez más amplio y complejo. A pesar de ello, quedan aún muchos asuntos por resolver en torno a este tema. En primer lugar, algunos de los esfuerzos anticorrupción que se han impulsado en años anteriores parecieran estar generando efectos no deseados. Por ejemplo, los índices de percepción fueron un componente indispensable en el posicionamiento global del problema de la corrupción. Sin embargo, la publicación anual de resultados que (por razones metodológicas) muy pocas veces reflejan los esfuerzos y logros de ciertos países en su lucha contra la corrupción, parecieran ahora estar contribuyendo más bien a que los gobiernos pierdan interés político en el tema, o a que aumente la desconfianza y el cinismo ciudadanos.⁷⁶ En segundo lugar, en casos como el de la firma de las convenciones internacionales (OEA, OCDE y ONU) o las regulaciones para declarar bienes, las acciones anticorrupción pareciera que se impulsan más por intenciones de *marketing* político, que por un verdadero deseo de erradicar los actos de corrupción.⁷⁷ En tercer lugar, resulta aún incierto hasta qué punto las diversas herramientas propuestas ayudan realmente a controlar

⁷⁵ Para una revisión completa de las convenciones internacionales anticorrupción, incluyendo textos analíticos y revisiones de su implementación a la fecha, véanse www.u4.no/themes/conventions/intro.cfm y www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

⁷⁶ Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable...", *op. cit.*

⁷⁷ En este caso particular además habría que considerar que la tarea de construir mecanismos de seguimiento y monitoreo eficaces y legítimos es sumamente compleja. Piénsese, por ejemplo, en la convención de la ONU y en la necesidad de vigilar su cumplimiento simultáneamente en varias decenas de naciones.

Cuadro 4. Herramientas para combatir la corrupción

- Creación de agencias anticorrupción especializadas.
- Sistemas meritocráticos de gestión de personal.
- Esquemas para transparentar las licitaciones públicas.
- Leyes de acceso a la información.
- Creación-fortalecimiento de instituciones de auditoría superior.
- Vigilancia social.
- Legislaciones para proteger a denunciantes (“*whistle-blowers*”).
- Leyes sobre conflictos de interés.
- Códigos (y oficinas) de ética y de conducta.
- Digitalización de servicios y trámites públicos.
- Convenciones internacionales.
- Seguimiento a indicadores de desempeño y quejas ciudadanas.
- Cartas ciudadanas.
- Reglas de financiamiento a los partidos políticos.
- Procedimientos para declarar bienes.
- Programas de seguimiento y vigilancia social al presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en Jeremy Pope, art. cit. (con adiciones).

la corrupción. Las leyes de transparencia, por ejemplo, suelen presentarse en los países en desarrollo como mecanismos poderosos para descubrir actos corruptos; sin embargo, hasta el momento la evidencia pareciera mostrar que dicho objetivo sólo se cumple de manera limitada.⁷⁸ En cuarto lugar, aunque es claro que la corrupción debe controlarse, lo que es menos claro es cómo desarrollar las estrategias para cada país, tanto en términos de combinación de enfoques y herramientas, como en términos de secuencia. Una clara muestra de este dilema se encuentra en lo siguiente: ¿qué resulta más

⁷⁸ Alasdair Roberts, *Blacked Out...*, *op. cit.*

adecuado, desarrollar acciones anticorrupción adaptadas a cada área de política pública (sector financiero, ambiental, farmacéutico, etc.), como sugieren algunos textos recientes?⁷⁹ ¿O tratar de construir "sistemas nacionales de integridad",⁸⁰ con base en herramientas de aplicación transversal, como sugiere la literatura previa? Finalmente, uno de los mayores retos que enfrentan los esfuerzos globales en la materia es cómo evaluar los efectos e impactos de las políticas anticorrupción.⁸¹ ¿Hasta dónde los esfuerzos gubernamentales han logrado disminuir los niveles/tipos de corrupción en una sociedad a lo largo del tiempo? ¿A partir de qué momento o en qué ámbitos particulares la lucha anticorrupción es menos una tarea estrictamente gubernamental y se convierte en una tarea de los ciudadanos, en colaboración con organizaciones sociales nacionales e internacionales?

CONCLUSIONES

Reformar las administraciones públicas ha sido una actividad constante durante los últimos veinticinco años. Sin embargo, en tiempos recientes hemos ido pasando de las

⁷⁹ Bertram I. Spector (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2005; y J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, D. C., World Bank, 2007. Resulta interesante notar que el gobierno mexicano había ya intentado este enfoque desde 2001.

⁸⁰ El término proviene del Sourcebook de Transparencia Internacional, www.transparency.org.

⁸¹ Javier González Gómez, "Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?", *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006; OCDE, *Public Sector... op. cit.*; y Mauricio I. Dusauge Laguna, "Combate a la corrupción en México: ¿vaso medio vacío o vaso medio lleno?", documento presentado en el seminario "2007: Año de acuerdos, propuestas y acciones. El gobierno y la administración pública: mejoras pendientes", México, El Colegio de México, 13 de septiembre de 2007.

reformas neogerenciales de las décadas de 1980 y 1990, a otro tipo de propuestas modernizadoras que ponen menos el acento en las “3E’s” y más en un conjunto de nuevas “C’s”: confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción, entre otras. Se trata de un cambio de palabras que, en el fondo, refleja también una transformación en el enfoque de las reformas, mediante la cual los valores economicistas parecieran haber cedido espacio de nuevo a preocupaciones y principios primordialmente político-administrativos.

Confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción son temas que hoy en día preocupan lo mismo a las democracias consolidadas que a los países en desarrollo o transición. Por supuesto, sería absurdo pensar (como alguna vez se consideró en el caso de la NGP) que la aparente convergencia en torno a ciertos temas (aquí agrupados bajo el término de las “C’s”), equivale a una homogeneidad de acciones o estrategias. Por el contrario, bajo las preocupaciones comunes existe una amplia diversidad de herramientas y prioridades, que además se han ido adaptando a las circunstancias particulares de cada país. Estamos, pues, frente a una agenda modernizadora relativamente compartida, global, pero que a la vez es fundamentalmente específica, nacional.

Los nuevos temas no son, por supuesto, completamente nuevos. Algunos han estado presentes de una u otra forma a lo largo de la historia de la AP (confianza, coordinación), mientras que otros (control de la corrupción, colaboración) se fueron consolidando en los últimos años, aunque un poco a la sombra de la NGP y las discusiones que la misma generó. Ahora bien, lo que sí resulta más novedoso es la manera en que políticos, funcionarios y académicos actualmente plantean las discusiones sobre estos temas. Hay muchas ideas y preocupaciones bastante conocidas, incluso “recicladas” en algunos casos. Pero también hay propuestas y conceptos frescos que, sin ser del todo convincentes aún, dan muestra

de una disciplina académica (la AP) y un campo profesional (AP) llenos de vida, en busca de adaptarse mejor a las exigencias del siglo XXI.

Con sus análisis, sus publicaciones y sus egresados, El Colegio de México ha participado activamente en estos veinticinco años de reformas administrativas, lo mismo dentro que fuera de nuestro país. No es posible saber por cuánto tiempo más habrá de seguir presente, en las agendas académicas y político-administrativas internacionales, esta obsesión por modernizar y mejorar el funcionamiento del sector público y sus organizaciones. Sin embargo, me parece que sí es posible confiar plenamente en que la licenciatura en política y administración pública del Colegio continuará formando a los profesionales del arte de gobernar que se necesitan. Por otros veinticinco años; y tal vez por mucho tiempo más.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, Robert, "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 56-65.
- _____, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2007.
- AGRANOFF, Robert y Michael MCGUIRE, *Collaborative Public Management*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2003.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- _____, "Confianza en el gobierno", *Reforma*, 4 de julio de 2007.
- ANDERSON, James H. y Cheryl W. GRAY, *Anticorruption in Transition 3. Who is Succeeding and Why?*, Washington, D. C., World Bank, 2006.
- BARDACH, Eugene, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1998.

- BILODEAU, Nancy, Claude LAURIN y Aidan VINING, "Choice of Organizational Form Makes a Real Difference: the Impact of Corporatisation on Government Agencies in Canada", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, núm. 1, 2007, pp. 119-147.
- BLIND, Peri K., "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues", documento de apoyo preparado en noviembre de 2006 para el "7o. Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government", celebrado en Viena, 26-29 de junio de 2007.
- BEN-GERA, Michal, "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECS and Western Balkan Countries", *Sigma Papers*, núm. 35, 2004.
- BINGHAM, Lisa Blomgren y Rosemary O'LEARY, "Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 161-167.
- BOGDANOR, Vernon, "Introduction", en su edición de *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-18.
- BRYSON, John M., Barbara C. CROSBY y Melissa MIDDLETON STONE, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 44-55.
- CAMPOS, J. Edgardo y Sanjay PRADHAN, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, D. C., World Bank, 2007.
- CASSESE, Sabino, "The Age of Administrative Reforms", en Jack HAYWARD y Anand MENON (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- CEJUDO, Guillermo M., "Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina", en este mismo libro.
- CHRISTENSEN, Tom y Per LAEGREID, "Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography", *Public Performance and Management Review*, vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 487-511.

- _____, "The Whole-of-Government Approach. Regulation, Performance, and Public Sector Reform", documento de trabajo núm. 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006.
- _____, (eds.), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2007.
- _____, (eds.), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- DEL CASTILLO, Arturo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- DÍAZ GARCÍA DE LEÓN, Octavio y Mauricio I. DUSSAUGE LAGUNA, "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del blindaje electoral en el gobierno federal", *Fepade Difunde*, agosto de 2006.
- DOIG, Alan, David WATT y Robert WILLIAMS, "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and Good Enough Reality", *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp. 163-172.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., "Paradojas de la reforma administrativa en México", *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007.
- _____, "Combate a la corrupción en México: ¿vaso medio vacío o vaso medio lleno?", documento presentado en el seminario "2007: Año de acuerdos, propuestas y acciones. El gobierno y la administración pública: mejoras pendientes", México, El Colegio de México, 13 de septiembre de 2007.
- _____, "Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México", *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.
- _____, "El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas de la región: ¿hacia la convergencia administrativa?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 180, 2005.
- _____, "Tendencias de cambio en el servicio civil de Estados Unidos", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004.
- GALTUNG, Fredrik, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices", en Charles SAMPFORD, Arthur SHACKLOCK, Carmel CONNORS y Fredrik GALTUNG (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot, Ashgate, 2006, pp. 101-130.

- GREGORY, Robert, "All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 41-58.
- GOLDSMITH, Stephen y William D. EGGERS, *Governing by Network*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2004.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Javier, "Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?", *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006.
- _____, reseña de Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest, CEU Press, 2004, en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.
- HEINEMAN, Ben W. y Fritz HEIMANN, "The Long War Against Corruption", *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006.
- HESSE, Joachim Jens, Christopher HOOD y Guy PETERS (eds.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Berlín, Duncker & Humblot, 2003.
- HILL MAYORAL, Benjamín y Mauricio I. DUSSAUGE LAGUNA, "Transparencia y combate a la corrupción en México: experiencias recientes y perspectivas de futuro", en David GÓMEZ-ÁLVAREZ (coord.), *Memorias del Seminario Internacional en Gestión Gubernamental y Políticas Públicas para el Desarrollo*, Guadalajara, ITESO (por aparecer).
- HOOD, Christopher, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective", en Vernon BOGDANOR (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 19-42.
- _____, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19.
- HOOD, Christopher y Guy PETERS, "The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, 2004, pp. 267-282.
- HOOD, Christopher y David HEALD (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1970.
- JONES, Larry R., "International Public Management Network Symposium: 'New Public Management Has Been Completely

Discredited, Thank God!”, *International Public Management Network*, vol. 5, núm. 2, 2004, pp. 148-172.

KETTL, Donald F., “Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security”, *American Review of Public Administration*, vol. 33, núm. 3, 2003, pp. 253-277.

KIKUCHI, Masao, “Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences”, *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 183-202.

KIM, Pan Suk, “Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea”, *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 138-162.

KLITGAARD, Robert y Gregory F. TREVERTON, “Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration”, IBM Center for The Business of Government, 2003.

KRASTEV, Ivan, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest, CEU Press, 2004.

LANDAU, Martin, “Redundance, Rationality and the Problem of Duplication”, *Public Administration Review*, vol. 29, núm. 1, 1969, pp. 346-358.

MAOR, Moshe, “Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective”, *Governance*, vol. 17, pp. 1-28.

MARQUETTE, Heather, “Donors Seek the Right Approach to Corruption”, *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *Servicio Profesional, ¿para qué?*, México, Porrúa, 2005.

MAURO, Paulo, “Why Worry About Corruption?”, International Monetary Fund, 1997.

MCGUIRE, Michael, “Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 33-43.

MILWARD, H. Brinton y Keith G. PROVAN, “A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks”, IBM Center for The Business of Government, 2006.

OCDE, *Modernising Government. The Way Forward*, París, 2005.

_____, *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*, París, 2005.

- O'LEARY, Rosemary y Lisa BLOMGREN BINGHAM, "Conclusion: Conflict and Collaboration in Networks", *International Public Management Journal*, vol. 10, pp. 103-109.
- O'LEARY, Rosemary, Catherine GERARD y Lisa BLOMGREN BINGHAM, "Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 6-9.
- OLSEN, Johan P., "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Theory and Practice*, vol. 16, 2005, pp. 1-24.
- PAGE, Edward C., "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack HAYWARD y Anand MENON (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 162-176.
- _____, "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon BOGDANOR (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 139-155.
- PARDO, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- PETERS, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Routledge, 5a. ed., 2001.
- _____, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 182, 2005.
- PIERRE, Jon y Guy PETERS, *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000.
- POLLITT, Christopher, *The Essential Public Manager*, Londres, Open University Press, 2003.
- _____, "Joined-Up Government: a Survey", *Political Studies Review*, vol. 1, 2003, pp. 34-49.
- POLLITT, Christopher y Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2a. ed., 2004.
- POPE, Jeremy, "Dimensions of Transparency in Governance", documento preparado para el "6o. Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance", Seúl, 24-27 de mayo de 2005.
- RHODES, R. A. W., "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000, pp. 345-363.

- ROBERTS, Alasdair, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- SALAMON, Lester (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- SAMPFORD, Charles, Arthur SHACKLOCK, Carmel CONNORS y Fredrik GALTUNG (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. HYDE (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SHAH, Anwar (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2007.
- SPECTOR, Bertram I. (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2005.
- SULEIMAN, Ezra, *Desmantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- STOKER, Gerry, *Why Politics Matter. Making Democracy Work*, Londres, Palgrave, 2006.
- TANZI, Vito, "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", International Monetary Fund, 1998.
- VAN DE WALLE, Steven, "Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison", en Kuno SHEDLER e Isabelle PROELLER (eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*, Amsterdam, Elsevier, 2007.
- VAN DE WALLE, Steven, Steven VAN ROOSBROCK y Geert BOUCKAERT, "Data on Trust in Public Sector", documento de apoyo preparado para la reunión ministerial del Public Governance Committee de la OCDE, Rotterdam, 27-28 de noviembre de 2005.
- VAN DE WALLE, Steven y Geert BOUCKAERT, "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration*, vol. 26, núm. 8-9, 2003, pp. 891-913.
- VERHOEST, Koen, Geert BOUCKAERT y B. Guy PETERS, "Janus-Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, núm. 3, 2007, pp. 325-348.

WOLLMAN, Hellmut (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

WRIGHT, Vincent y Jack HAYWARD, "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives", en R. A. W. RHODES, *Transforming British Government. Vol. 2: Changing Roles and Relationships*, Londres, Palgrave, 2000, pp. 27-46.

LAS REFORMAS QUE QUEREMOS
Y LAS REFORMAS QUE TENEMOS:
ANÁLISIS DE PREFERENCIAS CIUDADANAS
Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS
EN AMÉRICA LATINA

GUILLERMO M. CEJUDO

INTRODUCCIÓN

El estudio de las reformas administrativas se ha centrado tradicionalmente en la vinculación entre instituciones, preferencias políticas y procesos de reforma. Esta literatura ha arrojado luz sobre cómo distintos arreglos institucionales y organizacionales y diferentes estrategias políticas explican la trayectoria y el contenido de las reformas al sector público. Sin embargo, queda una pregunta no atendida, que se refiere a la relación que existe entre las preferencias ciudadanas sobre la administración pública y el tipo de reformas que los gobiernos impulsan en sus administraciones. En otras palabras, sabemos muy poco acerca de si las reformas responden a las soluciones demandadas desde la ciudadanía. Tal como explican Bouckaert, Van de Walle y Kampen, “la necesidad de una investigación comprehensiva acerca de la opinión de los ciudadanos con respecto a la administración pública ha sido reconocida en varias ocasiones, pero esto no ha generado una tradición real de investigación”.¹

¹ Geert Bouckaert, Steven van de Walle y Jarl K. Kampen, “Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, 71: 2, 2005, pp. 229-240.

Esta laguna se explica por la visión instrumental con que se suelen estudiar los cambios en la administración pública. Desde esta perspectiva, las reformas administrativas se entienden como una decisión de los gobernantes para hacer más eficiente, más competente o más pequeño al sector público y, por medio de esas reformas, incidir en el desempeño gubernamental para generar resultados que respondan a las expectativas ciudadanas. Sin embargo, además de esta dimensión instrumental, existe un componente sustantivo en la estructura y funcionamiento de las burocracias públicas, que reflejan valores y preferencias en torno al papel del Estado en la economía, a la relación entre gobierno y sociedad y la interacción cotidiana entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Desde esta segunda posición, no basta con averiguar si las reformas administrativas responden efectivamente a los intereses y estrategias políticas de los gobernantes que las impulsan, sino que sería necesario conocer si dichas reformas corresponden con las expectativas ciudadanas. Por ejemplo, desde la visión instrumental podemos analizar una reforma dirigida a reducir el papel del Estado en la economía y explicarla en función de las posiciones ideológicas o partidistas de los gobernantes, como reacción a restricciones impuestas por un entorno financiero adverso, o como resultado de la interacción entre actores políticos con intereses encontrados. No obstante, esta explicación nos diría muy poco sobre si las decisiones sobre estas reformas corresponden con las preferencias ciudadanas en torno al tipo de administración pública deseable.

Esta segunda cuestión, sobre la concordancia entre las decisiones de reforma administrativa y las preferencias ciudadanas en torno a la administración, tampoco está resuelta por las investigaciones, cada vez más frecuentes, acerca de las actitudes ciudadanas con respecto a los resultados de la gestión (los estudios de satisfacción de usuarios) o con el

régimen en su conjunto (los estudios sobre legitimidad del gobierno o de la democracia).² Ambas líneas de investigación buscan ligar *desempeño* gubernamental con las reacciones de los ciudadanos frente a dicho desempeño. Pero esta agenda no considera la distinción propuesta por Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo, quienes distinguen entre dos tipos de legitimidad: “la legitimidad institucional que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptado sobre cómo debe ser la administración en un Estado social y democrático de derecho; y la legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados”.³ En efecto, la literatura mencionada se refiere exclusivamente a esta segunda variante, la legitimidad por rendimientos que, aunque vinculada con la legitimidad institucional, es conceptual y empíricamente distinta. La pregunta pendiente se refiere a la legitimidad institucional o, en términos llanos, a la vinculación entre el tipo de ad-

² Véanse, por ejemplo, Eloísa del Pino, “¿Qué esperan los ciudadanos del gobierno?: Las expectativas sobre las políticas de bienestar en España”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 172, 2003, pp. 55-84; de la misma autora, *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004; Gregg G. Van Ryzin, “Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust”, *Public Performance and Management Review*, 30: 4, 2007, pp. 521-535; y Geert Bouckaert y Steven van de Walle, “Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of ‘Good Governance’: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators”, *International Review of Administrative Sciences*, 69: 3, 2003, pp. 329-344.

³ “La legitimidad de la administración pública: un enfoque de cultura política”, *Foro Internacional*, 170, 2002, p. 684. De hecho, los autores validan empíricamente esta distinción en su revisión de las actitudes ciudadanas ante la administración en España, en donde encuentran que, en efecto, se trata de dos dimensiones que, aunque relacionadas, son distintas y separables (*Ibid.*, p. 715).

ministración demandado por los ciudadanos y las reformas que los gobernantes impulsan.

Este trabajo es un primer esfuerzo por identificar cómo las reformas administrativas, en América Latina, en los años recientes, se relacionan con las soluciones demandadas por los ciudadanos. La investigación tiene especial relevancia porque se refiere a reformas que ocurren en un marco de gobiernos democráticos que, se esperaría, deberían responder a las preferencias de los electores en esta área de política pública. El argumento del texto es que, a pesar del entorno de democratización en el que estas reformas han tenido lugar, hay una brecha significativa entre el tipo de reformas consideradas necesarias por los ciudadanos y las ejecutadas por los gobiernos. En efecto, con base en información reciente sobre preferencias ciudadanas en torno al papel del Estado y respecto al tipo de reformas administrativas que se consideran urgentes, se hace un análisis de correspondencia entre dichas preferencias y el tipo de reformas impulsadas recientemente en la región y se muestra que los diagnósticos y las soluciones ideadas son distintos.

Para ello, a continuación se presenta una discusión sobre la relación entre gobierno democrático y reformas administrativas, la cual es seguida por una comparación entre los datos de preferencias ciudadanas y algunos del tipo de reformas seguidas por los gobiernos latinoamericanos en los últimos años. Finalmente, se esbozan algunas posibles explicaciones que den cuenta de por qué existe esta brecha entre preferencias ciudadanas y decisiones gubernamentales de reforma, y se cierra con una propuesta de agenda de investigación ampliada.

LAS REFORMAS EN UN MARCO DEMOCRÁTICO

¿Son distintas las reformas administrativas en un entorno democrático que en uno autoritario? La respuesta, obvia,

es que sí (como ha explicado Óscar Oszlak en su trabajo clásico sobre regímenes políticos y políticas públicas).⁴ Lo relevante es identificar en qué son distintas y por qué lo son, en términos tanto del *contenido* como del *proceso* de las reformas. Respecto al *contenido*, las diferencias se explican por la divergencia en los objetivos del régimen. En efecto, bajo regímenes autoritarios, el orden y la estabilidad son las metas primordiales para la burocracia, puesto que reflejan la idea del régimen autoritario como guardián del orden público o agente de desarrollo social y económico. Las administraciones públicas se estructuran de acuerdo con esa lógica y están integradas por burócratas reclutados en función de su afiliación política y sus lealtades personales o de partido. Las reformas administrativas reflejan inevitablemente esas prioridades. Por el contrario, sería de esperar que en un régimen democrático las reformas estén encaminadas a construir una administración pública que responda a las preferencias sociales, a los dictados del legislativo, y a las órdenes de los políticos electos, y que, además, rinda cuentas ante sus superiores políticos, ante los representantes electos y, en última instancia, ante los ciudadanos.⁵

En términos del *proceso*, es claro que los gobiernos autoritarios enfrentaban menos restricciones en sus intentos de realizar reformas administrativas. Los gobiernos autoritarios, si bien deben atender a los grupos que apoyan al régimen, tienen autonomía prácticamente irrestricta en sus decisiones sobre la burocracia. Dada la ausencia de restric-

⁴ Óscar Oszlak, "Public Policies and Political Regimes in Latin America", *International Social Science Journal*, 38, 1986, pp. 219-236.

⁵ M. Dubnick y B. Romzek, "Accountability", en J. Shafritz (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998; Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999; James March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.

ciones legales y la disponibilidad del uso de la fuerza para anular el disenso o la oposición, los gobiernos autoritarios gozan de amplios márgenes de maniobra para cambiar las reglas que regulan a sus burocracias, modificar las estructuras o remover al personal.

En cambio, en un régimen democrático, si hay el interés en cambiar las reglas del juego con las que opera la burocracia, se enfrentarán restricciones derivadas de la capacidad legal, política y administrativa para intentar la reforma. En efecto, a diferencia de los gobiernos autoritarios que no tienen como restricción el imperio de la ley, uno de los fundamentos del gobierno democrático es el Estado de derecho, y el principio de que se debe respetar la legislación existente, aunque sea ésta contraria a los intereses del gobierno en turno. Así, si la burocracia puede ampararse en leyes que protegen sus derechos, el gobierno no podrá cambiarla automáticamente. También deberán conciliarse intereses políticos diversos (que no son siempre propicios en una nueva democracia) y hacer uso de herramientas de negociación, en lugar de la fuerza. Finalmente, tendrán que hacer todo esto utilizando a las organizaciones, las estructuras y las personales dejadas en su lugar por el régimen anterior. Aunque puede suponerse que algunos de los incentivos y las normas de comportamiento cambian bajo el nuevo régimen —porque los viejos patrones de control y lealtad personal pierden vigencia— también es cierto que hay reglas, procedimientos y rutinas que no cambian en automático, a menos que haya un intento deliberado de reformarlas. En suma, los gobiernos democráticos —sobre todo en democracias jóvenes— no tienen libertad total al decidir qué hacer con la burocracia: no pueden despedir al personal fácilmente, y cualquier cambio legal deberá seguir el proceso legislativo, que no siempre es sencillo, además de que requerirá negociaciones y compromisos con políticos y funcionarios. Más aún, frente a la fragilidad de un nuevo régimen y la relativa inexperiencia de los nuevos cuadros

políticos, los gobernantes serán reacios a enfrentarse con los funcionarios con experiencia en asuntos administrativos.

La experiencia latinoamericana hasta hace un par de décadas es fiel reflejo de estas distintas capacidades: como demuestra Peter Spink en su revisión exhaustiva de siete décadas de reformas al sector público en la región, hasta los años ochenta, todas las reformas comprehensivas que pueden calificarse de exitosas tuvieron lugar bajo gobiernos no democráticos. Sus hallazgos son contundentes:

Al examinar la historia de las reformas en cada país junto con los principales acontecimientos políticos, se muestra que los intentos coordinados y sistemáticos por reformar significativamente la administración pública nunca fueron exitosos durante periodos de gobiernos democráticos y pluralistas. Hubo muchos intentos pero con resultados que no son ni una fracción de lo que se esperaba. Cuando las reformas fueron intentadas en periodos de gobierno militar, suspensión de garantías civiles y presidencialismo extremo [...] los resultados han sido diferentes, por lo menos en el corto plazo. Leyes, sistemas, agencias y otras prácticas han sido reestructuradas rápidamente.⁶

Esta aparente paradoja ha sido motivo de múltiples intentos por explicar la dificultad de las elites democráticas por impulsar reformas a burocracias que eran percibidas como ineficaces, corruptas y mal organizadas. El argumento más recurrente fue aquél generado por quienes, utilizando el enfoque de elección racional,⁷ muestran dos escenarios

⁶ Peter Spink, "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 105-106.

⁷ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994; Barry Ames, *Political Survival*, Berkeley, University of California Press, 1987.

complementarios: por un lado, se arguye que las elites democráticas muchas veces no tenían la intención de cambiar las reglas del juego porque esperaban favorecerse de ellas en el mediano plazo, por medio del uso clientelista de los puestos públicos para garantizar apoyo político y lealtad burocrática (como corolario de esta idea, se sugiere también que los políticos en una democracia nueva no querían pagar los costos asociados con cualquier intento de reforma cuando los pendientes en las arenas política y económica son enormes). El otro argumento explica que, en un entorno de crisis, los políticos electos preferirían siempre favorecer intereses particulares de la burocracia o de quienes se benefician de los arreglos corruptos, clientelares e ineficaces, que los intereses generales, por los cuales no se obtiene un beneficio inmediato:

La competencia administrativa es una forma de bien colectivo especialmente cara para la mayoría de los políticos, pues [éstos] dependen del acceso a los recursos del Estado para construir sus organizaciones de apoyo, y una reforma administrativa amenaza ese acceso. Las reformas efectivas establecen el mérito como el criterio para el empleo público, la competencia de precios como el criterio para asignar contratos, y reglas impersonales para determinar quién recibe beneficios gubernamentales, todo lo cual despoja al político de recursos importantes.⁸

Así, incluso aquellos políticos interesados en impulsar reformas en esta dirección, tendrían que enfrentar los costos asociados en términos políticos y de acceso a recursos.

A pesar de esta tradición de setenta años de reformas imposibles y de estos argumentos que parecen descartar la posibilidad de impulsar reformas administrativas en las

⁸ Geddes, *Politician's Dilemma...*, *op. cit.*, p. 42.

nuevas democracias latinoamericanas, a partir de mediados de los ochenta esto cambió. Aunque no todos los países han seguido la misma ruta, es evidente que ha habido numerosos intentos –y muchos de ellos exitosos– por reformar las burocracias gubernamentales. Desde la reforma gerencialista en Chile durante los noventa, la transformación del servicio civil en Uruguay, las reformas weberianas en Brasil en los años ochenta y la reacción gerencialista empujada por Luiz Carlos Bresser Pereira en la siguiente década, hasta las reformas recientes en México en materia de transparencia y de profesionalización del servicio público, dan, en conjunto, cuenta de experiencias que chocan con la tradición y refutan –aunque sea parcialmente– los argumentos de quienes creían prácticamente imposibles estas reformas en democracias recientes y en proceso de consolidación, y cuando los políticos electos deben responder también a presiones por construir apoyos políticos y, en la mayoría de los casos, atender presiones económicas.

La experiencia reciente, entonces, obliga a formular dos nuevas preguntas: ¿qué factores hicieron posible llevar a cabo reformas que, en episodios democráticos anteriores, fracasaron? y, dado que estas reformas están ocurriendo en un entorno democrático en el que los ciudadanos escogen a sus gobernantes ¿responden estas nuevas reformas a las expectativas ciudadanas sobre la administración pública? La respuesta a la primera pregunta requeriría una investigación muy amplia en torno a las diferencias en las condiciones institucionales y contextuales en que el proceso de democratización –y las reformas estudiadas– han tenido lugar. Quizá baste esbozar la idea de que, en muchos casos, el Poder Legislativo ha sido un actor central en los procesos de reforma. Este dato, que marca una notable diferencia con lo ocurrido en episodios democráticos anteriores, puede servir para explicar no sólo por qué las reformas fueron posibles, sino también el tipo de reformas que se impulsaron,

destinadas a restringir los márgenes de acción del Ejecutivo. En otras palabras, y para atender el argumento discutido párrafos arriba, los incentivos políticos para reformar no cambiaron: los ejecutivos no tenían necesariamente interés en perder acceso a los recursos políticos y financieros del arreglo burocrático anterior; pero, esta vez, los congresos decidieron acotarlo.⁹

La segunda pregunta, en torno a la alineación o discrepancia entre cómo querrían los ciudadanos que funcionara la administración pública de su país y las reformas administrativas impulsadas, será objeto del resto de este trabajo.

LAS REFORMAS QUE TENEMOS

¿Y cuál ha sido el contenido de las reformas impulsadas? Aunque no existen estudios sistemáticos que comparen el contenido —y los alcances— de las reformas ocurridas en las administraciones públicas latinoamericanas en los últimos años,¹⁰ puede afirmarse que las reformas más fre-

⁹ Agustín Ferraro, “Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas: el (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina”, *Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 2006, pp. 80-112; Guillermo Cejudo, “Democracy, Structural Reform and Quality of Government in Latin America: A Time-Series Cross-Sectional Analysis”, trabajo presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Ill, 2007.

¹⁰ Entre las pocas excepciones están los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo, en concreto su Diálogo Regional de Políticas, por realizar estudios comparables, que compartan métodos y enfoques y, por tanto, puedan producir generalizaciones, así sea sobre unos cuantos aspectos de las reformas (véanse Michael Barzelay, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar y Guillermo Cejudo, “Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide”, en Jones y Mussari (eds.), *Strategies for Public Management Reform*, Amsterdam, Elsevier, 2004; y Blanca Heredia, *La economía política de la creación de servicios civiles*

cuentas han sido las dirigidas a tres rubros. El primero es la adecuación del aparato burocrático al nuevo entorno de liberalización económica y apertura comercial, que se ha traducido en políticas de privatización, desregulación y, en general, achicamiento del tamaño del Estado (entre las que destacan el “redimensionamiento” realizado en México bajo las presidencias de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, la llamada “reforma del Estado” impulsada por Carlos Menem en Argentina durante los años noventa, y reformas similares en Venezuela, Perú, Uruguay, y muchos otros países, que han resultado en gobiernos con menos personal, con menores instrumentos de intervención en la economía y que utilizan un porcentaje menor de la riqueza nacional para su operación cotidiana. Sin duda, la mayor parte de las reformas impulsadas por los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas han sido en esta dirección.

El segundo rubro de reformas administrativas se refiere al acotamiento de la discrecionalidad del ejecutivo desde los congresos por medio de la creación de instituciones de rendición de cuentas, ya sea genéricas, como las entidades de fiscalización y contraloría, o específicas, como las defensorías de derechos humanos. Las reformas presupuestarias, como las llevadas a cabo en Chile, Colombia y México, entre otros,¹¹ son también parte de este intento de controlar, desde el Legislativo, los procesos administrativos. Como parte de estas reformas, que están claramente vinculadas al proceso democrático por el cual la división de poderes se ha vuelto una realidad en la región, se encuentran también las leyes que crean –con mayor o menor éxito– sistemas de

de carrera: la experiencia de México en los años noventa, Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 2002.

¹¹ David Arellano y Ramón Gil, “Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budgeting in Colombia, Mexico and Venezuela (1994-2000)”, *International Public Management Journal*, 7, 2004, pp. 49-71.

servicio civil de carrera (México y Chile son los países que más recientemente han impulsado este tipo de reformas, y Brasil a finales de los ochenta fue uno de los primeros), y las dirigidas a abrir la información gubernamental al escrutinio público.

Ha habido, finalmente, un grupo de reformas específicas, enmarcadas en la llamada Nueva Gestión Pública, que han buscado introducir estructuras más flexibles, orientar los procesos administrativos a resultados medibles y crear sistemas de medición y evaluación del desempeño. La experiencia chilena fue pionera en estos temas, con las reformas gerenciales iniciadas casi inmediatamente después de la transición y profundizadas en los gobiernos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos.¹² La ambiciosa reforma al aparato del Estado realizada durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso en Brasil fue, junto con la chilena, el intento más comprehensivo de reforma al sector público,¹³ aunque ha habido esfuerzos similares en otros países, además de que el lenguaje y algunos de los instrumentos –los convenios de desempeño, las cartas compromiso, los premios a la innovación, entre otros– han sido replicados por gobiernos de toda la región.

Estos tres rubros abarcan, si no todas, sí la mayoría de las reformas administrativas latinoamericanas de las últimas décadas. Demuestran, por una parte, que, a diferencia de episodios democráticos anteriores, ha habido un activismo notable en el área de reformas al sector público y que se ha logrado conjuntar las capacidades institucionales y los inte-

¹² Mario Marcel, “Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience”, en G. Perry y D. Leipziger (eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington, D. C., The World Bank, 1999.

¹³ Francisco Gaetani, “Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998”, *International Public Management Journal*, 6, 2003, pp. 327-342.

reses de los actores políticos para realizar reformas dirigidas a transformar las burocracias de la región. No sorprende, por tanto, que la agenda de investigación actual ya no se dirija a explicar por qué las reformas no ocurren o a alertar sobre la urgencia y necesidad de impulsarlas, sino a identificar los procesos de las reformas y establecer vínculos causales entre éstos y los procesos más amplios que ha vivido la región. No obstante, aún queda pendiente averiguar si estas reformas —ocurridas en un entorno democrático donde, por lo menos en principio, las decisiones de política pública buscan reflejar las preferencias ciudadanas— corresponden con lo que los habitantes de la región consideran los pendientes prioritarios en sus administraciones públicas.

LAS REFORMAS QUE QUEREMOS

En 2004, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevó a cabo, con la colaboración de un grupo de expertos, uno de los diagnósticos más exhaustivos de las condiciones de la democracia en América Latina.¹⁴ El reporte es un esfuerzo por contribuir a la discusión teórica y práctica ya no desde los temas de transición y consolidación democrática, sino desde la perspectiva de las condiciones actuales, a lo que recientemente se le ha dado el título de calidad de la democracia. Para ello, pidió a Latinobarómetro, la institución de investigación que año con año mide los valores, actitudes y preferencias de los habitantes de la región, que incluyera en su encuesta una lista de preguntas más amplia, que recuperara la visión de los ciudadanos sobre aspectos específicos del funcionamiento de las democracias.¹⁵ Entre ellas —y por primera vez en este tipo de estudios— se cuestionó a los latinoamericanos (alrededor de 20 000 en 18

¹⁴ UNDP, *Democracy in Latin America*, Nueva York, United Nations Development Program, 2004.

¹⁵ Véase el anexo estadístico del citado reporte.

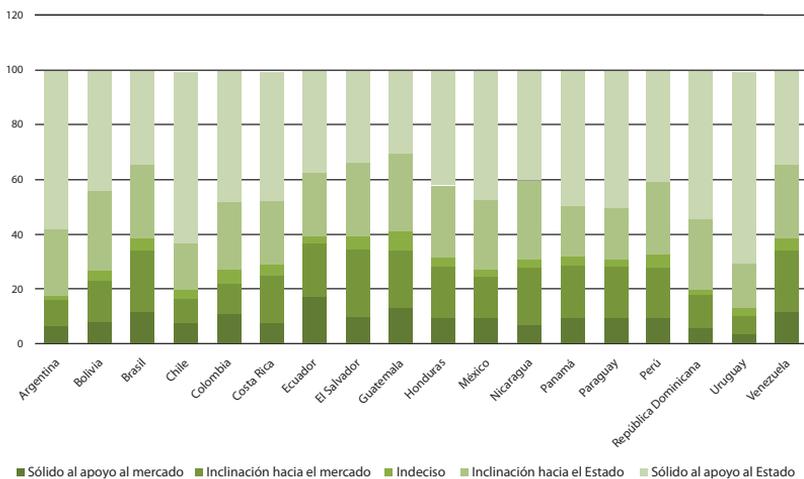
países) acerca de sus percepciones sobre el funcionamiento de la administración pública y las soluciones que les gustaría ver aplicadas en forma de cambios al sector público. Este esfuerzo, debe decirse, es incluso más ambicioso que lo que busca encontrar la *World Values Survey*, que se concentra sólo en las actitudes sociales y la confianza genérica en la burocracia, pero que no pregunta sobre qué diagnósticos y demandas tienen los ciudadanos respecto a la administración pública.

Algunos resultados del estudio del PNUD no son novedosos. Los ciudadanos de la región no sólo están poco satisfechos con el desempeño de su gobierno y del régimen democrático en su conjunto, sino que muestran niveles bajos de confianza en sus instituciones gubernamentales. Estas percepciones, naturalmente, varían de país en país. En Uruguay, por ejemplo, donde la democracia ha sido ya más o menos consolidada, y donde sucesivos gobiernos han sido exitosos en mantener ritmos de crecimiento económico aceptables, la satisfacción ciudadana con su democracia es aceptable. En cambio, países como Paraguay y Ecuador, en donde las crisis económicas, los gobiernos que no llegan a concluir su mandato y la inestabilidad social se han vuelto la norma, los ciudadanos están desencantados tanto con el desempeño de sus gobiernos como con las promesas incumplidas del régimen democrático.

Para propósitos de este trabajo, los datos más relevantes son los relacionados con unas cuantas preguntas en torno al diagnóstico que los ciudadanos de la región hacen de sus administraciones públicas. Quizá el dato más revelador tiene que ver con las preferencias ciudadanas respecto a la intervención gubernamental en la economía. Las reformas mencionadas en la sección anterior muestran que la dirección de muchas de ellas fue hacia una menor intervención estatal en la economía, un aparato burocrático más reducido y un menor número de empresas propiedad del gobierno. Estas

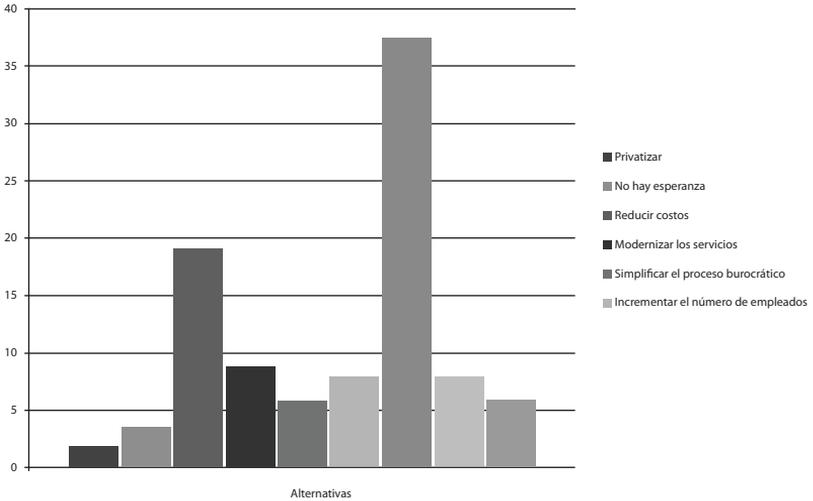
reformas, cuyos resultados son palpables en términos del giro dramático que vivieron varios países en este sentido (notablemente Chile –aunque las reformas ocurrieron en el periodo autoritario–, Argentina y México), parecen no corresponder con las actitudes ciudadanas. En efecto, como se muestra en la gráfica 1, los latinoamericanos, sin excepción, muestran un sólido apoyo al Estado, muy superior al apoyo al mercado. No es el espacio aquí para buscar explicaciones a estas inclinaciones; los datos agregados bastan para mostrar una disociación evidente entre el contenido de las reformas impulsadas en esta área y las preferencias ciudadanas.

Gráfica 1. Actitudes hacia la intervención estatal



Estas actitudes, claramente pro-estatales, se reflejan también en los diagnósticos y tipos de reformas preferidas. Ante la pregunta, ¿qué es lo más importante para mejorar la forma en que operan las instituciones públicas?, privatizar es la última opción escogida, con menos de 2% (incluso por debajo de quienes creen que las instituciones públicas no tienen remedio alguno) (gráfica 2). El diagnóstico de los

Gráfica 2. Preferencias de reformas
(promedio de la región)



encuestados, a partir de los datos agregados, parece ser que el problema no es el tamaño del Estado, sino el despendio de sus recursos (casi 20% considera que lo más urgente es reducir los costos del aparato gubernamental).

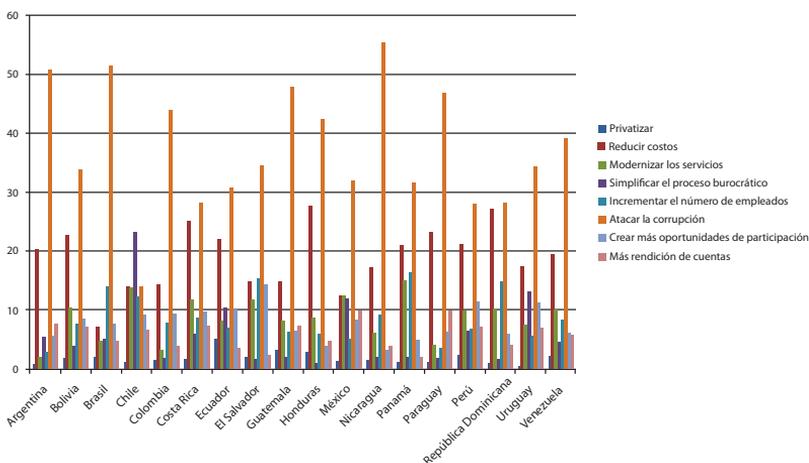
Lo más evidente en términos de las preferencias de reforma es la identificación del combate a la corrupción como la tarea más urgente. Los habitantes de la región parecen estar conscientes que de poco sirve modernizar los servicios públicos o crear mecanismos de participación ciudadana cuando la corrupción afecta todos los procesos gubernamentales, complica la interacción gobierno-administración e impide el funcionamiento efectivo de cualquier política pública. El problema es que los gobiernos no siempre tienen claro qué hacer para combatir la corrupción. Salvo el caso de Chile, a pesar de leyes y agencias gubernamentales creadas y reformadas con el propósito de combatir la corrupción, los

niveles, encuesta tras encuesta, muestran mejoras mínimas en estos países.

Así, las reformas administrativas que se han impulsado parecen estar separadas de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Las reformas gerenciales (que, podemos suponer, responderían a quienes prefieren modernizar servicios o simplificar procesos) no están apoyadas por más de 20% de los habitantes de la región, como tampoco lo están las reformas dirigidas a mejorar la rendición de cuentas (que parecen responder más a los diagnósticos e intereses de la clase política por controlarse entre sí que a los temas prioritarios de la población).

Desde luego, estos datos agregados deben verse con cuidado. Como se muestra en la gráfica 3, las variaciones entre países son importantes. Los problemas identificados en cada país son distintos pero, en todo caso, la ausencia de vinculación clara entre preferencias ciudadanas y el contenido de las reformas es evidente.

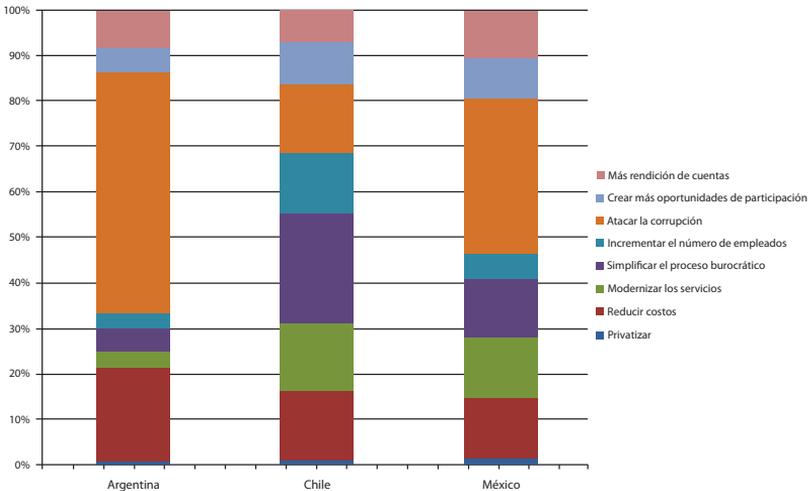
Gráfica 3. Preferencia de reformas por país



Chile destaca, de nuevo, porque es el único país donde la corrupción no es la principal preocupación (a diferencia de Argentina donde este rubro triplica a “reducir costos”, que es la segunda respuesta más frecuente). Los mexicanos (véase la comparación de estos tres países en la gráfica 4) también están preocupados por la corrupción pero en un nivel menor, y se pueden notar, además de la corrupción, tres áreas relacionadas donde se identifica una urgencia equivalente: reducir costos, modernizar servicios y simplificar el proceso burocrático (temas que han estado ausentes de las reformas más recientes: transparencia y acceso a la información).

¿Cómo podemos explicar esta disociación entre las reformas que queremos y las que tenemos? Este análisis inicial de la relación entre preferencias ciudadanas y contenido de las reformas administrativas no busca identificar una explicación única que muestre por qué existe esta falta de *responsiveness*. Sin embargo, es posible esbozar algunas

Gráfica 4. Preferencias de reforma en tres países



explicaciones preliminares, que —debe aclararse— aplicarán mejor en algunos casos que en otros y que deberán estudiarse a profundidad en investigaciones futuras. La respuesta más obvia es que el tipo de reformas impulsadas son relativamente más fáciles de llevar a cabo que reformas más ambiciosas dirigidas a combatir la corrupción. También puede ser que se compró la idea de que la razón de la corrupción era el tamaño del Estado y que al privatizar se reduciría su incidencia, lo cual ha sido refutado drásticamente por la amarga experiencia de procesos de privatización que, en muchos casos, no sólo no sirvieron para mejorar los servicios, sino que, además, fueron fuente directa de prácticas corruptas.

Otra explicación proviene de la literatura sobre difusión de prácticas y transferencia de políticas:¹⁶ cuando los debates académicos y de organismos internacionales estaban dirigidos a los temas de privatización y de reformas gerencialistas, es entendible que los gobiernos atendieran dicha agenda. Se trata de una variante del modelo de “bote de basura”:¹⁷ “soluciones” preexistentes listas para ser adoptadas por gobiernos interesados en cambiar a sus administraciones, pero sin necesariamente pasar por un diagnóstico de las necesidades concretas de cada administración ni de las demandas ciudadanas en este sentido.

Otro argumento, de gran potencial explicativo, se desprende de los legados autoritarios con que tuvieron que lidiar las nuevas democracias latinoamericanas.¹⁸ Como la

¹⁶ Véase, por ejemplo, Kurt Weyland, *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington-Baltimore, Woodrow Wilson Center-Johns Hopkins University Press, 2004.

¹⁷ Michael D. Cohen, James G. March, y Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp 1-25.

¹⁸ Katherine Hite y Leonardo Morlino, “Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and ‘Good’ Democracy”, en K. Hite y P. Cesarini (eds.), *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America*

literatura sobre este tema sugiere, las nuevas elites políticas tenían que tomar decisiones dentro de parámetros –más o menos amplios– delimitados por las herencias del régimen anterior. En algunos casos estos legados fueron simples problemas que había que atender: la carencia de sistemas de gestión de recursos humanos (como en México), crisis fiscales que disminuían el margen de maniobra (como en Argentina), o estructuras administrativas ineficaces y difíciles de reformar (en casi todos los casos). Pero estos legados también incluyen restricciones institucionales a lo que es posible o no reformar. El caso paradigmático en este sentido es Chile, en donde Augusto Pinochet, en los últimos meses de su gobierno, creó legislación sobre reglas burocráticas (la inamovilidad de los funcionarios) y presupuestarias (montos destinados exclusivamente a las fuerzas armadas) que los gobiernos democráticos no podían cambiar porque, además, los legados autoritarios abarcaban también al Congreso (el sistema electoral y, sobre todo, los senadores designados), el poder Judicial y el Consejo de Seguridad Nacional, que constituyeron, en la práctica, puntos de veto a cualquier reforma ambiciosa. Esto es lo que explica por qué se optó por reformas gerencialistas a los procesos, sin tocar las estructuras ni la legislación.

Las presiones económicas y la urgencia de atraer inversión extranjera explica también el contenido de varias reformas, sobre todo las destinadas a disminuir el tamaño del Estado y su participación en la economía. Incluso si los políticos electos hubieran prometido reformas de otro tipo, las restricciones económicas y las presiones de organismos internacionales los habrían obligado a realizar reformas en otra dirección (como Susan Stokes explica, se trató de “neoliberalismo por sorpresa”). Las reformas liberalizadoras

impulsadas en casi toda Latinoamérica pueden, aunque sea parcialmente, ser explicadas por esta vía.

Finalmente, hay una explicación derivada precisamente del entorno democrático, que se refiere a la activación de los pesos y contrapesos existentes en cualquier democracia liberal (aunque, debe notarse, no en todos los países de la región funcionan de manera efectiva).¹⁹ La activación de estas instituciones, notablemente del poder legislativo como contrapeso efectivo, ha sido un factor fundamental para dar lugar a las reformas (que son impulsadas para acotar el poder discrecional del ejecutivo para diseñar estructuras administrativas, reclutar y mantener al personal, asignar presupuestos y realizar políticas clientelistas). Pero la consecuencia de este nuevo proceso de hechura de políticas de reforma administrativa es que dichas reformas reflejan los intereses de la clase política (gobierno y oposición) sin necesariamente incluir los diagnósticos y las soluciones demandadas por la ciudadanía.

Este conjunto de explicaciones tentativas muestra por qué, a final de cuentas, no es tan sorprendente que no haya alineación perfecta entre las preferencias ciudadanas y el contenido de las reformas a los aparatos burocráticos en América Latina.

CONCLUSIÓN: LAS REFORMAS POSIBLES

¿Qué conclusiones pueden derivarse de este desapego que se ha identificado entre las presencias ciudadanas y el contenido de las reformas administrativas? Debe tenerse en cuenta que esta desvinculación no significa en modo alguno demeritar los alcances de las reformas. Aunque la agenda

¹⁹ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9: 3, 1998, pp. 112-126; Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

de reforma sigue siendo muy amplia, no puede negarse que estas reformas han transformado significativamente a los aparatos administrativos de los gobiernos latinoamericanos. Y, más allá de los debates normativos, no pueden hacerse de lado los argumentos en torno al proceso decisorio en una democracia *representativa*. Es decir, la evaluación de las reformas administrativas no puede tener como único criterio su apego a las preferencias ciudadanas, pues las decisiones sobre qué, cómo y cuándo reformar responden también a otros factores.²⁰

Tampoco debe pensarse que éste es un mal que aqueja sólo a las democracias latinoamericanas. Como se ha demostrado en los estudios sobre reforma al Estado de Bienestar en Europa, las decisiones tomadas sobre el futuro del sistema de bienestar han respondido a presiones económicas, a posiciones ideológicas y a estrategias políticas, pero no a preferencias ciudadanas homogéneas por ver reducida la cobertura y universalidad de las políticas sociales. Se trata, en todo caso, de enmarcar esta discusión sobre qué tanto debe apegarse el gobierno a las preferencias ciudadanas como parte de un debate más amplio sobre régimen democrático y desempeño gubernamental.

Con estas salvedades, lo que sí puede argumentarse es que esta disociación entre preferencias ciudadanas y contenido de las reformas puede contribuir a explicar el desencanto de los latinoamericanos con sus gobiernos. Es decir, los principios de la democracia representativa y las restricciones institucionales que todo gobierno enfrenta nos dicen que no podemos esperar una alineación perfecta en este terreno, pero eso no quiere decir que los ciudadanos estén dispuestos a aceptar que no haya una vinculación entre su

²⁰ Véase, sobre la discusión entre mandatos y gobierno democrático, Susan Stokes, *Mandates and Democracies. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, en especial el capítulo 6.

experiencia con la administración y las reformas que se impulsan. Los ciudadanos ven a sus gobernantes privatizar empresas públicas, introducir reformas gerencialistas y crear instituciones de rendición de cuentas, pero no notan un efecto en su vida cotidiana, en la que deben enfrentarse a la corrupción administrativa en sus trámites o enterarse de la corrupción política por los medios, en la que los costos del gobierno parecen ser altos (sobre todo comparados con su pobre calidad y efectividad), y en la que los servicios públicos recibidos no responden a los estándares prometidos. La experiencia democrática reciente muestra que las reformas administrativas son posibles, pero también muestra que la agenda no se ha agotado.

BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry, *Political Survival*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- ARELLANO, David y Ramón GIL, “Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budgeting in Colombia, Mexico and Venezuela (1994-2000)”, *International Public Management Journal*, 6, 2004, pp. 49-71.
- BARZELAY, Michael, FRANCISCO GAETANI, Juan Carlos CORTÁZAR y Guillermo CEJUDO, “Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide”, en JONES y MUSSARI (eds.), *Strategies for Public Management Reform*, Amsterdam, Elsevier, 2004, pp. 349-370.
- BOUCKAERT, Geert y Steven VAN DE WALLE, “Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of ‘Good Governance’: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators”, *International Review of Administrative Sciences*, 69: 3, 2003, pp. 329-344.
- BOUCKAERT, Geert, Steven VAN DE WALLE y Jarl K. KAMPEN, “Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, 71: 2, 2005, pp. 229-240.

- CARRILLO, Ernesto y Manuel TAMAYO, "La legitimidad de la administración pública: un enfoque de cultura política", *Foro Internacional*, 170, 2002.
- CEJUDO, Guillermo, "Democracy, Structural Reform and Quality of Government in Latin America: A Time-Series Cross-Sectional Analysis", trabajo presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Ill, 2007.
- COHEN, Michael D., James G. MARCH y Johan P. OLSEN, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp 1-25.
- DEL PINO, Eloísa, "¿Qué esperan los ciudadanos del gobierno?: las expectativas sobre las políticas de bienestar en España", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 172, 2003, pp. 55-84.
- _____, *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.
- DUBNICK, M., y B. ROMZEK, "Accountability", en J. SHAFRITZ (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998.
- FERRARO, Agustín, "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas: el (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", *Estado, gobierno, gestión pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 2006, pp. 80-112.
- GAETANI, Francisco, "Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998", *International Public Management Journal*, 6, 2003, pp. 327-342.
- GEDDES, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- HEREDIA, Blanca, *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años noventa*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank, 2002.
- HITE, Katherine y Leonardo MORLINO, "Problematizing the Links between Authoritarian Legacies and 'Good' Democracy", en K. HITE y P. CESARINI (eds.), *Authoritarian Legacies and De-*

mocracy in Latin America and Southern Europe, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

- MAINWARING, Scott y Christopher WELNA, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard, Adam PRZEWORSKI y Susan C. STOKES, "Introduction", en A. PRZEWORSKI, B. MANIN y S. C. STOKES (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- MARCEL, Mario, "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience", en G. PERRY y D. LEIPZIGER (eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Washington, D. C., The World Bank, 1999.
- MARCH, James, y Johan P. OLSEN, *Democratic Governance*, Nueva York, Free Press, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9: 3, 1998, pp. 112-126.
- OSZLAK, Óscar, "Public Policies and Political Regimes in Latin America", *International Social Science Journal*, 38, 1986, pp. 219-236.
- SPINK, Peter, "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en Luiz Carlos BRESSER PEREIRA y Peter SPINK (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 105-106.
- STOKES, Susan, *Mandates and Democracias. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- UNDP, *Democracy in Latin America*, Nueva York, United Nations Development Program, 2004.
- VAN RYZIN, Gregg G., "Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust", *Public Performance and Management Review*, 30: 4, 2007, pp. 521-535.
- WEYLAND, Kurt, *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington-Baltimore, Woodrow Wilson Center-Johns Hopkins University Press, 2004.

A 25 AÑOS DE CAMBIO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO: LA SITUACIÓN DEL GOBIERNO Y LA GESTIÓN PÚBLICA

JOSÉ SOSA
JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ

UN LARGO TRAYECTO DE CAMBIOS Y REFORMAS EN EL TRABAJO GUBERNAMENTAL

Al iniciarse el segundo quinquenio del nuevo siglo, el panorama que ofrece el gobierno y la administración pública de México resulta por igual complejo y diverso. Esto no es necesariamente nuevo, pues como dan cuenta los muy diversos estudios y diagnósticos realizados en los últimos años, el gobierno mexicano ha sido objeto de múltiples transformaciones, algunas de ellas producto de los cambios demográficos y socioeconómicos característicos del paso de siglo. Pero en otros casos, los cambios han sido producto de propósitos políticos encaminados a dar una nueva fisonomía y a modificar el papel que las dependencias y entidades administrativas deben cumplir. Y es este último tipo de cambios el que, como se discute en este trabajo, ha marcado con mayor influencia las perspectivas actuales de los gobiernos de México.

Para entender en su justa dimensión esta era de cambios, resulta necesario revisar los ámbitos en los que han tenido lugar los ajustes más relevantes. Una forma de hacerlo es ubicar los cambios habidos en el entorno del gobierno y la administración pública. De forma agregada, todos estos ele-

mentos apuntan hacia un cambio de paradigma de gobierno, un paradigma dominado por la incertidumbre, la tecnología y la interdependencia de actores, redes e instituciones.¹

LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO:
DE LA GOBERNABILIDAD NACIONAL
A LA GOBERNACIÓN LOCAL

Tras varios lustros de amplia discusión académica y política, asistimos a la conformación de un momento histórico en el que se da por concluido un periodo de reformas al gobierno y se inicia otro en el que el “nuevo orden institucional” establecido por tales reformas debe comenzar a dar frutos. Este nuevo orden, definido como una nueva *gobernanza*, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño.²

En su paulatina –y por momentos paradójica– evolución, el nuevo orden institucional fue haciendo más concretos y específicos sus propósitos. Se partió de la revisión crítica de la estructura del Estado y sus instituciones más fundamentales (en especial las relativas a la representación política como expresión de la “voluntad general”), para luego insertarse en aspectos más directamente relacionados con la gestión cotidiana de decisiones y recursos públicos. Siguiendo a Luis Carlos Bresser:

¹ F. Longo y T. Ysa (eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.

² María del Carmen Pardo, “Prólogo”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.

La Reforma del Estado involucra aspectos políticos relativos a la promoción de la gobernabilidad —esto es, la capacidad política del gobierno para representar y para ser un intermediario entre diferentes grupos de interés; de forma tal que garantice la legitimidad y el poder político para las decisiones que vienen de la administración— y aspectos económicos y administrativos que generan una gobernanza mejorada, entendida como la capacidad efectiva que el gobierno tiene para transformar sus políticas en realidad.³

De esta manera, las reformas administrativas surgidas del paso de la búsqueda de la *governabilidad* a la conformación de la nueva *governanza*⁴ buscaron dos objetivos esenciales. De un lado, reducir la distancia entre las demandas sociales y las respuestas públicas (mediante una administración pública pro-eficientista) y, de otro, proteger el patrimonio público (*res publica*) de una privatización rapaz (la dominada por los buscadores de rentas “*rent-seekers*”).⁵

Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados. Como ocurrió con el caso de la NAP [Nueva Administración Pública], a menudo la práctica deja muy atrás a la teoría, por lo que los estudiosos se han visto en dificultades

³ L. C. Bresser P., “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Luis C. Bresser P. y P. Spink, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, 1999, pp. 1-14.

⁴ María del Carmen Pardo, “Prólogo”..., *op. cit.*

⁵ L. C. Bresser P., “Managerial Public Administration...”, *op. cit.*

para identificar y conceptualizar la variedad de relaciones que han surgido a partir de esto.⁶

Consecuente con esta visión, el panorama vigente del gobierno y la administración pública requiere caracterizarse como un entorno modificado, en el cual las nociones anteriormente dominantes han de ser sustituidas por las generadas por el nuevo orden institucional al que se ha venido haciendo referencia. Así, todo aquello que tienda a señalar a los gobiernos y sus aparatos administrativos como medios y generadores principales de soluciones a los problemas públicos contemporáneos debe ser tenido como anacrónico o falto de adecuación al momento histórico presente.⁷

Esto no significa que el sector público haya renunciado a su papel como actor estratégico de carácter general. Por el contrario, de acuerdo con las visiones más acabadas de la nueva gobernanza, el gobierno tiene ahora un papel más preciso y definido que cumplir, lo que lo pone también en una situación de mayor vigilancia y exigibilidad por parte de la sociedad y sus organizaciones. Esto es, de mayor obligación de rendir cuentas por lo que hace y deja de hacer.⁸ En palabras de la Presidenta del “Simposio Ministerial sobre el Futuro de los Servicios Públicos”: “*lo que el gobierno debe*

⁶ B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza...*, op. cit., p. 72.

⁷ D. Grimshaw, S. Vincent y H. Willmott, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, en *Public Administration*, vol. 80, núm. 3, 2002, pp. 475-502.

⁸ El rol de las universidades y centros académicos locales, nacionales o internacionales (PNUD), más aumento y concentración de niveles educativos (concentrados en ONG), sumado al aumento del consumo de información (mejor informados), son crisol de nuevas condiciones en los municipios. Sería el caso de programas de Ordenamiento Ecológico territorial y la confluencia de programas federales y estatales de diferente índole (Semarnat, CBM-M).

hacer y pagar, lo que debe pagar por no hacer, lo que debe y lo que no debe ni hacer, ni pagar".⁹

Coincidiendo con esta postura, la nueva responsabilidad del sector público se entiende como la integración de cuatro áreas de actuación principales (cuadro 1). Consecuentemente, las funciones públicas –definidas como un todo para el sector público– se desglosan como un continuo que va del núcleo estratégico, inevitablemente ubicado en las instancias nacionales o centrales de gobierno, hacia la conformación de redes cada vez más amplias ubicadas más y más cerca de los gobiernos locales, en las que el rasgo principal es la incorporación de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. En todos los casos, las funciones implican, en menor o mayor grado:¹⁰

- La participación de instancias distintas a las definidas jurídica o estatutariamente.
- Un control más estricto de la actuación de los funcionarios públicos.
- Regímenes amplios de rendición de cuentas.
- La búsqueda permanente de mejores formas de gestión, incorporando medidas específicas de eficiencia y eficacia.

De esta manera, las relaciones formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera del sector público, han tendido a variar de forma tal que las pretensiones conceptuales planteadas durante los años ochenta¹¹ para sustituir la noción de “jerarquía” por la

⁹ OCDE, *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Papers de formació municipal, núm. 46, mayo, 1998, p. 10.

¹⁰ B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza...”, *op. cit.*, pp. 85-93.

¹¹ Me refiero a los diversos textos y autores que, partiendo del análisis que sobre la evolución del federalismo estadounidense hizo Deil S. Wright,

Cuadro 1. Las nuevas funciones públicas en la era de la gobernanza

<p style="text-align: center;"><i>Núcleo estratégico</i></p> <p>Elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas</p> <p>Vigilancia de la aplicación de leyes y políticas públicas para todas las arenas</p>	<p style="text-align: center;"><i>Red de actividades no exclusivas</i></p> <p>Educación, salud y servicios sociales</p> <p>Infraestructura, desarrollo económico, integración territorial</p> <p>Gestión ambiental y de recursos naturales</p>
<p style="text-align: center;"><i>Núcleo de actividades exclusivas</i></p> <p>Fuerzas armadas</p> <p>Diplomacia y relaciones exteriores</p> <p>Seguridad interna (cuerpos de seguridad)</p> <p>Política fiscal, económica y monetaria</p> <p>Política comercial y aduanera</p>	<p style="text-align: center;"><i>Red de producción de bienes y servicios para el mercado y la sociedad</i></p> <p>Producción de bienes comercializables (con o sin ánimo de lucro)</p> <p>Oferta de servicios al productor y al consumidor</p> <p>Gestión de redes de comunicación, información y conocimiento</p>

Fuente: elaboración propia a partir de M. C. Pardo, *loc. cit.*; Luis C. Bresser, *op. cit.*; y B. Guy Peters, *loc. cit.*

de “redes”, se han vuelto realidad. Las implicaciones de esto no son menores y deben ser consideradas cuidadosamente, pues no se trata únicamente de un cambio de principios o reglas de orden paradigmático que rigen un conjunto amplio o limitado de entidades, sino más bien la modificación de patrones de comportamiento organizativo que pueden resultar —y de hecho, derivan— en una larga colección de

propusieron el abandono de nociones de jerarquía intergubernamental para ser sustituidas por conceptos de trabajo en red y trabajo cooperativo. Sobre el trabajo de Wright, véase Deil S. Wright, “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1978, pp. 5-28.

casos positivos y negativos, favorables y desfavorables a la cooperación.¹²

Siguiendo con el argumento antes esgrimido,¹³ el segundo lustro del siglo XXI es el escenario de un importante número de actuaciones públicas en las que los gobiernos son el eje mismo de la nueva gobernanza. Esta gobernanza se define y aplica como el equilibrio, en ocasiones un tanto inestable o poco predecible, entre los propósitos individuales de actores políticos, económicos y sociales y la atención de las necesidades de carácter más general, el así llamado “bien común o interés general”. La diferencia con respecto al pasado dominado por un gobierno central y unos actores centrales fuertes y dominantes reside en que los gobiernos subnacionales encaran dos desafíos propios y específicos de los nuevos tiempos: de un lado, no pueden recurrir al control político y al ejercicio de la fuerza física o jurídica, pues dependen del apoyo y participación de los propios actores a los que pretenden controlar.

En muchos casos, la legitimidad y los recursos de los gobiernos provienen de las organizaciones que actúan en el ámbito local, pudiéndose dar una simbiosis o integración de intereses entre ambos.

Por otro lado, la totalidad de los efectos que generan las decisiones que adoptan los gobiernos subnacionales tiene un carácter profundamente “doméstico”; es decir, los beneficios y los perjuicios se manifiestan e impactan principalmente el entorno inmediato del gobierno, aumentándose significativamente la sensibilidad política y social respecto a los aciertos y a los errores o fracasos. Por tal motivo, los gobiernos locales se ven en la necesidad de calcular adecuadamente

¹² D. Grimshaw, S. Vincent y H. Willmott, “Going Privately: Partnership...”, *op. cit.*, pp. 483-485. La necesidad de cooperar en los proyectos de manejo de basura o de comprender las ventajas de imitar al vecino, quien apoyó a ONGs para ser asesorado en la solución de problemas.

¹³ F. Longo y T. Ysa (eds.), *Els escenaris de la gestió pública*, *op. cit.*

las consecuencias de sus decisiones, a fin de evitar generar conflictos y secuelas de largo plazo.

Aunque lo dicho antes afecta por igual a todas las áreas de la actuación gubernamental, existen diferencias significativas entre áreas de intervención y entre tipos de gobierno. Como bien se ha señalado,¹⁴ los rasgos geográficos y ambientales de los territorios en los que toma forma la nueva gobernanza condicionan los resultados de la misma. Así, se tiene que para el ejercicio de las funciones públicas definidas como “núcleo estratégico” y como “núcleo de actividades exclusivas” (cuadro 1), lo territorial tiende a diluirse por lo genérico de las funciones o, dicho de otra forma, las funciones ejercidas no reconocen o distinguen las particularidades territoriales.

En el caso de las funciones de bienestar social, de creación de infraestructura y de protección ambiental (“núcleo de funciones no exclusivas”, en el cuadro 1) y las que tienen que ver con la producción de bienes y servicios, el peso de los factores territoriales es casi absoluto. En estos ámbitos lo particular se vuelve esencial y central. De ahí que al hablar de los entornos geográficos sea necesario tener presentes las características específicas de los actores, de los recursos naturales y sociales identificables y de las articulaciones de intereses y propósitos que se pueden dar. Desde otra perspectiva, esta dimensión territorial —o las necesidades que crea en términos de garantizar la solución de los problemas públicos— es la clave para explicar la aparición de fenómenos y situaciones de cooperación y de formación de alianzas.¹⁵

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ J. Sosa, y C. León, “Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo sustentable”, en Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa, A. Travieso Bello (eds.), *Estrategia para el manejo costero integral. El enfoque municipal*, Veracruz, Instituto de Ecología, AC-Conanp, vol. 3, 2006, pp. 949-968.

EL PANORAMA VIGENTE EN MÉXICO:
MODERNIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN
DE LA AGENDA PÚBLICA

La modernización del Estado es un aspecto indispensable para garantizar el desarrollo económico y social de un país, una adecuada inserción internacional y el bienestar de todos los ciudadanos. Dada la importancia del proceso de modernización estatal, diversas instancias internacionales se han involucrado con cada vez mayor ahínco, a fin de impulsar un enfoque mundial hacia la modernización y la mejora de la gestión gubernamental. Ejemplo de esto son los esfuerzos de la OCDE, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas, el CLAD y muchas otras organizaciones. Igualmente, países como Australia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, han emprendido experiencias de reforma administrativa basadas en principios de buena gobernanza y mejora de la gestión.

En México, los esfuerzos en pro de la modernización de la administración pública federal se remontan varios sexenios atrás. Durante el periodo 1994-2000 se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia, con la promulgación del “Programa de Modernización de la Administración Pública Federal” (Promap), que entre sus resultados incluyó la introducción de mejoras en el ejercicio de los recursos, la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, así como un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet, la reestructuración del sector paraestatal y la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

En el periodo 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y

el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: calidad e innovación gubernamentales; control, evaluación y transparencia de la gestión pública; sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad. Durante ese periodo, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno que enfatizó la necesidad de que la administración pública tuviera en el centro de toda su acción al ciudadano, poniendo énfasis en la calidad de los servicios, la disminución de los costos, la mejora regulatoria, el gobierno digital, la profesionalización de los servidores públicos, la honestidad y la transparencia. En conjunto, estas estrategias contribuyeron a mejorar los canales de comunicación con la ciudadanía, la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios, y la transparencia del accionar del gobierno federal.

Sin demérito de los esfuerzos realizados por administraciones anteriores en materia de modernización administrativa, en el momento actual se reconoce la necesidad de avanzar sistemática y estructuradamente en las reformas que permitan al país contar con instituciones más sólidas, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno. Recuperar el prestigio y la confiabilidad de las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable, y una condición necesaria para el desarrollo y estabilidad de nuestra democracia. A fin de identificar e instrumentar acciones precisas de modernización y mejora, resulta necesario partir de un diagnóstico y reconocimiento de la realidad en la que opera la gestión pública mexicana. Los elementos centrales de este diagnóstico son:

- Actualmente, hay más de 4 200 trámites y servicios en la APF.
- Muy pocos trámites pueden realizarse 100% de manera virtual.

- Existe una conexión deficiente entre la evaluación del desempeño individual y el colectivo.
- Se tienen escasas competencias de planeación estratégica y evaluación en la APF.
- 70% de las observaciones se refieren a incumplimiento de normatividad interna.
- Se presenta una cultura de cumplimiento, más que de logro.
- Los esfuerzos de mejora se dan de manera dispersa y fragmentada.
- Se tienen altos costos de operación y administración.

De la lectura de la información anterior, no debe resultar extraño que la percepción del ciudadano hacia su gobierno sea pobre. Hasta hoy, el continuo aumento de los recursos en manos de la administración pública no se ha traducido necesariamente en un incremento de los niveles de bienestar y desarrollo económico. Por ello, es necesario instrumentar estrategias que orienten a la función pública en su conjunto al mejoramiento de su desempeño, para satisfacer y atender las demandas y necesidades de los ciudadanos. En suma, los funcionarios públicos deben trabajar fuertemente por alcanzar y consolidar un Estado menos costoso, más sencillo y más pequeño, logrando un gobierno que facilite y permita un mejor uso de los recursos públicos.

Considerando el tamaño del gobierno, una buena aproximación para acciones de mejora es aquella que se enfoca en áreas estratégicas comunes de la Gestión Pública; éstas pueden ser:

- Trámites y servicios públicos de calidad.
- Mejora regulatoria interna.
- Mejora regulatoria de trámites y servicios públicos.
- Gobierno electrónico integrado.
- Racionalidad del gasto en servicios generales.

- Enajenación de bienes muebles e inmuebles.
- Racionalización de estructuras.

Mediante el diseño y aplicación de un programa de mejoramiento de la gestión, las instituciones pueden avanzar de manera gradual en la modernización de sus operaciones, utilizando sistemas de indicadores para verificar sus resultados y el avance hacia el cumplimiento de sus objetivos. La estrategia tendría que incluir un ordenamiento lógico que vaya de lo simple a lo avanzado para garantizar logros graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con los objetivos en periodos de duración diferentes atendiendo las características de las instituciones, al tiempo que se fortalecen gradualmente las competencias y capacidades, y se orienta el accionar institucional al logro de resultados de valor para los ciudadanos. Al enfocar la gestión de las instituciones públicas a resultados, se tiende a incrementar la calidad del gasto y su impacto en la población.

Pensando en el enfoque a resultados, se puede afirmar que el escenario actual del quehacer gubernamental se caracteriza por las siguientes condiciones:

- Presupuesto asignado inercialmente y con base en cumplimiento de actividades institucionales.
- No existe una evaluación formal y sistemática de las instituciones de la administración pública, basada en indicadores de gestión.
- Desarrollo desigual de áreas comunes (RRHH, Gobierno electrónico, trámites y servicios).
- Incipiente cultura del desempeño colectivo e individual y orientación a tareas.
- Insuficiente información sobre el desempeño de las instituciones y los programas de cara a la ciudadanía.
- Simulación en la aceptación de compromisos.

- Suma de buenas intenciones.
- Esfuerzos y acciones dispersas.
- Implantación forzada y calendarios rígidos.

A partir de dicho escenario y mediante un claro enfoque a resultados, se deben emprender acciones y esfuerzos para alcanzar un escenario futuro con características como las siguientes:

- Considerar la información sobre resultados para llevar a cabo la asignación presupuestal.
- Contar con un sistema de evaluación que sea sólido y técnicamente confiable para valorar el desempeño institucional.
- Estandarizar las mejores prácticas para nivelar la base administrativa en áreas comunes de gestión.
- Estimular en las instituciones una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo, además de una gestión por resultados.
- Poseer datos útiles y verificables sobre el actuar del gobierno, para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Asegurar: a) participación y apropiación por parte de todos los actores; b) resultados observables y verificables; c) estrategia articulada y sinergia interinstitucional; y, d) gradualidad en la instrumentación y flexibilidad.

Como se puede apreciar, pasar de la situación actual al escenario futuro que se ha descrito implica un cambio de paradigma, en donde la operación pública comienza a girar alrededor de los temas de mejora de la gestión y presupuesto basado en resultados. El Presupuesto Basado en Resultados (PBR) consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en el presupes-

to incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas. Entre los beneficios de adoptar una estrategia de Presupuesto Basado en Resultados, destacan:

- Contar con un presupuesto de egresos realista y preciso.
- Avanzar en la cultura de planeación estratégica.
- Establecer convenios de desempeño y de mejora con dependencias y entidades.
- Dar seguimiento constante al ejercicio de los recursos.

Indudablemente, la adopción del Presupuesto Basado en Resultados fortalece la modernización del Estado, al tiempo que fomenta las condiciones necesarias para también desarrollar un esquema de Evaluación del Desempeño, mismo que busca valorar objetivamente el desempeño de programas, metas y objetivos, así como de dependencias y entidades, basándose en indicadores estratégicos y de gestión, con orientación hacia resultados que permitan conocer el impacto social. Algunos de los beneficios derivados de la Evaluación del Desempeño, son:

- Ayuda a conocer la situación e impacto real de los programas de gobierno, y a guiar los esfuerzos de mejora.
- Resulta útil para desarrollar presupuestos basados en resultados.
- Representa información valiosa y oportuna para que el titular del Ejecutivo, los funcionarios públicos, las entidades ejecutoras, las autoridades presupuestarias y el Congreso, tomen decisiones.
- Sirve para formular recomendaciones y readecuar políticas y programas de gobierno.

- Se traduce en acciones de mejora de la gestión.
- Permite medir la eficiencia y eficacia de las políticas y programas de gobierno.
- Busca mejorar la percepción social acerca del gobierno.

No habrá que olvidar que para que la administración pública efectivamente se modernice, deberá consolidar una actitud de servicio orientada completamente hacia los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades y expectativas, bajo los principios de honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia. Así, la mejor y más realista evaluación del desempeño gubernamental, y de los programas y políticas públicas, será la que hagan los propios ciudadanos.

El ejercicio de la función pública sólo puede tener como objetivo servir a la sociedad; por eso, es necesario que como gobierno se tenga un enfoque orientado a resultados, mucho más que hacia los procesos o hacia las actividades. Que haya orden entre lo que el gobierno hace y los resultados que entrega. Que haya correspondencia entre lo que los particulares pagan en forma de impuestos y lo que reciben en bienes y servicios del Estado. El Ejecutivo Federal tiene entre sus retos hacer que el gobierno funcione y, además, que funcione bien; que se oriente a conseguir los impactos que la sociedad requiere y que, al mismo tiempo, encuentre los mecanismos más eficientes para alcanzarlos.

REFLEXIONES FINALES

Aun cuando se reconoce que los cambios provocados por la globalización de las economías y las sociedades son una característica general de nuestro tiempo, es necesario destacar también que los efectos específicos a cada lugar pueden mostrar una amplia gama que hace pensar en sociedades y territorios más o menos “globalizados”. Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo insti-

tucional han afectado a los gobiernos de todo tipo. Como se ha discutido en este trabajo, las tendencias de cambio no han discurrido de forma igual para todos los gobiernos. Se tiene, entonces, un panorama de diversidad de arreglos político-institucionales en los que aparecen y desaparecen continuamente esfuerzos de coordinación y control.

Si bien los gobiernos han hecho esfuerzos importantes para contener problemas como el deterioro ambiental y armonizar las necesidades de desarrollo (agropecuario, pesquero, industrial, urbano, minero, forestal, etc.), las políticas públicas instrumentadas por estos niveles son insuficientes. De esta manera, se han creado y se siguen instrumentando nuevas atribuciones y competencias en materia de planeación, presupuestación, evaluación del desempeño. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos tienen limitantes institucionales para asumir estas nuevas funciones. Las administraciones públicas enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio; sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada.

La nueva gobernanza planteada por las reformas que comienzan a adoptarse permite suponer una mayor coordinación intergubernamental en diferentes niveles; contar con instrumentos innovadores de políticas públicas y asegurar la transversalidad; y contar con una ciudadanía más activa y participativa. Su aparente atractivo reside en que ofrecen un campo de actuación amplio basado en las ventajas identificables en cada tipo de innovación y mejora.

Finalmente, aunque las tendencias discutidas en este trabajo no pueden ser consideradas concluyentes o siquiera suficientes para asumir que las administraciones públicas adoptarán un patrón común, ello no es obstáculo para destacar su potencial articulador. No debe perderse de vista

que las propuestas de mejora distan mucho de haberse agotado. De ahí que parezca conveniente insistir en su estudio y observación más detallada y su comparación con otras experiencias nacionales e internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BRESSER P., L. C., “Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State”, en Luis C. BRESSER P. y P. SPINK, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner, 1999, pp. 1-14.
- CANTÓN, Patricio y Luis HOYO, “Animadores sociales: una estrategia incluyente para el desarrollo comunitario”, en *Revista de Administración Pública*, vol. 38, núm. 3, septiembre-diciembre, 2003, pp. 155-161.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *El futur dels ajuntaments, vuit visions*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, septiembre, 1999 (Punt de vista, 3).
- GRIMSHAW, D., S. VINCENT y H. WILLMOTT, “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, en *Public Administration*, vol. 80, núm. 3, 2002, pp. 475-502.
- HERNÁNDEZ MORALES, Elías, “La participación social en la agenda ambiental municipal”, en *Revista de Administración Pública*, vol. 38, núm. 3, septiembre-diciembre, 2003, pp. 141-154.
- LONGO, Francisco y T. YSA (eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.
- OCDE, *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*, Barcelona, Diputació de Barcelona (Papers de formació municipal), núm. 46, mayo, 1998.
- PARDO, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- PETERS, B. Guy, “Cambios en la naturaleza de la administración pública”, en María del Carmen PARDO (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 72-96.
- SOSA, J. y C. LEÓN, “Municipios costeros y capacidades de gobierno: posibilidades para el cambio institucional y el desarrollo

- sustentable”, en MORENO-CASASOLA, P., E. PERESBARBOSA, A. TRAVIESO BELLO (eds.), *Estrategia para el manejo costero integral. El enfoque municipal*, Veracruz, Instituto de Ecología, AC-Conanp, vol. 3, 2006, pp. 949-968.
- SOTELO, Estela I., “Los nuevos protagonistas: relaciones intergubernamentales e involucramiento de organizaciones sociales en la prestación de servicios públicos municipales. El caso de los sistemas de tratamiento de aguas en San Luis Potosí”, en J. SOSA (ed.), *Política pública y participación social: visiones alternativas*, México, Divip-CESGAP-UNA, 2006, pp. 63-92.
- VARESE, Carmen, *Consumo y sociedad: aspectos legales de las relaciones de consumo. Manual para la formación de formadores*, Santiago de Chile, Consumers International, 2000.

FORTALEZAS Y RETOS DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS

El 12 de junio de 2002, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), cuyo objetivo es hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública en el ámbito federal. La aprobación de la Ley fue importante porque respondió a una demanda de la sociedad civil: regular un derecho que desde 1977 se incorporó al texto constitucional pero que no había sido efectivo.¹ Así, la Ley regula el acceso a la información en todos los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano federal. En cuanto al Ejecutivo Federal, la Ley dispuso la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano encargado de asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información en las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las fortalezas y debilidades del marco institucional dentro del cual

¹ Al respecto, véase Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Sergio López Ayllón, Hugo Concha Cantú y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, 2004, p. 10.

el Instituto actúa para cumplir sus objetivos. Para lograrlo, el primer apartado hará una breve revisión de la LFTAIPG, así como de las atribuciones y herramientas que otorga al IFAI. Los siguientes dos apartados analizarán la forma como ese marco institucional permite al IFAI cumplir con sus atribuciones en dos temas que, desde mi punto de vista, resultan de la mayor importancia: la inexistencia y la clasificación de información.

MARCO INSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

El derecho de acceso a la información se incorporó a la Constitución mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977. Esta reforma agregó un último párrafo al artículo 6: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado*”.²

² El énfasis es mío. Cabe señalar que este artículo se reformó mediante decreto publicado el 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación* con el objeto de establecer los principios que deben regular el derecho de acceso a la información gubernamental en los tres niveles de gobierno y que, básicamente, son los contenidos en la LFTAIPG: principio de máxima publicidad de la información; protección de los datos personales; no acreditación de interés jurídico para solicitar información pública; establecimiento de procedimientos expeditos y órganos de revisión imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de operación; obligación de publicar información básica en los sitios de Internet; y la obligación de sancionar las disposiciones en materia de acceso a la información pública [sobre la discusión de la reforma constitucional véase Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006].

Aunque la LFTAIPG no es reglamentaria del artículo 6 constitucional, estableció el marco jurídico para ejercer ese derecho en el ámbito de la información gubernamental. El punto de partida de la Ley es la definición de “información” como “la contenida en los *documentos* que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título” (artículo 6, fracción II). Por su parte, el mismo artículo, pero en su fracción III, define “documentos” como:

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.³

De esta forma, la Ley definió información como la contenida en los registros que los sujetos obligados generan u obtienen para cumplir con sus obligaciones. Además, la Ley otorgó a la información un carácter público: “toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señale” (artículo 2). Al establecer el principio de publicidad, la Ley reconoció que, en principio, toda la información contenida en los documentos de la APF es susceptible de entregarse. Por ello, el artículo 6 estableció que “en la interpretación de esta Ley y de su Reglamento [...] se deberá favorecer el principio de máxima publicidad

³ El énfasis es mío. En adelante las referencias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se harán en el texto.

y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”. Debido a este principio, la negación por parte de los sujetos obligados para entregar los documentos que los particulares soliciten debe ser la excepción y no la regla.

Ahora bien, la Ley creó al IFAI como el organismo encargado de vigilar y promover el acceso a la información en el Ejecutivo Federal. Para lograrlo, le otorgó autonomía para que sus resoluciones no estén subordinadas a ninguna autoridad; para adoptar sus decisiones internas con plena independencia y para que su presupuesto no pueda ser modificado por el Ejecutivo. Además, la Ley estableció que las resoluciones del Instituto serían vinculatorias para las dependencias y entidades de la administración pública federal y éstas no podrían ampararse contra ellas. Estas atribuciones otorgan al IFAI una naturaleza jurídica *sui generis*, porque es el único órgano de la administración pública federal que, desde el punto de vista orgánico y presupuestal, no forma parte de ninguna secretaría de Estado.⁴

De acuerdo con su naturaleza, las atribuciones del IFAI contenidas en los artículos 33 al 39 de la Ley se pueden agrupar en resolutivas, reguladoras, de vigilancia, de pro-

⁴ Por esta razón, antes del inicio de las operaciones del Instituto fue necesario establecer ciertas aclaraciones con relación a la forma como se debía interpretar el ejercicio de su autonomía. Incluso, se expidió un Decreto en el cual se estableció que el IFAI no estaría subordinado a ninguna autoridad, que para efectos presupuestarios sería considerado una entidad paraestatal, pero que su presupuesto únicamente podría ser modificado por el Congreso. Originalmente, el Ejecutivo concibió que el IFAI debía formar parte del presupuesto de la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, los primeros cinco comisionados pugnaron por establecer mecanismos legales que aseguraran la autonomía del Instituto. Al respecto, véase Atzimba Baltazar Macías y Juan Pablo Guerrero Amparán, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Sergio López Ayllón, Hugo Concha Cantú y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *op. cit.*, pp. 48-53.

moción y administrativas.⁵ Desde el punto de vista de su diseño, la Ley otorgó al Instituto dos tareas de naturaleza distinta: por un lado, las funciones resolutorias y reguladoras lo hacen actuar como una especie de procuraduría que vigila y “castiga” el cumplimiento de la Ley por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por el otro lado, la Ley dotó al IFAI con funciones de consultoría y orientación. Así, la cara “amable” del Instituto educa a los servidores públicos, coopera con los otros sujetos obligados y promueve entre la sociedad el uso del derecho de acceso a la información.

En cuanto a las funciones resolutorias, el IFAI está encargado de resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares contra negativas de acceso y de interpretar la Ley de acuerdo con el principio de publicidad. En otras palabras, el IFAI es un pequeño tribunal que decide, en última instancia, cuál es la naturaleza de la información. Por otra parte, el artículo 17 de la Ley otorgó al IFAI con una poderosa herramienta para cumplir con sus funciones resolutorias: “[...] En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso”.

Es decir, el Pleno del Instituto tiene acceso en todo momento a la información clasificada, porque es la autoridad facultada para determinar su naturaleza.⁶

⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁶ El Reglamento de la Ley, por su parte, precisó la forma en que estas atribuciones serían ejercidas. El artículo 29 establece que el Instituto podrá solicitar a una dependencia o entidad un informe que especifique el contenido de la información reservada o confidencial y podrá solicitarle elementos que permitan determinar la clasificación correspondiente; el artículo 62 establece que el Instituto podrá realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la clasificación de la información o la procedencia de otorgar el acceso.

Finalmente, para resolver los recursos de revisión, la Ley otorgó al IFAI herramientas procedimentales para favorecer el acceso a la información: capacidad para subsanar las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares (artículo 52); celebrar audiencias con las partes (artículo 55, II); y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, sus argumentos (artículo 55, III).

Al mismo tiempo, el IFAI tiene la capacidad para normar a la administración pública federal en prácticamente todos los aspectos relacionados con la transparencia y el acceso a la información: el Instituto puede establecer criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada y confidencial; para el manejo y protección de los datos personales; y en coordinación con el Archivo General de la Nación, para la catalogación y conservación de los archivos.

En términos de sus atribuciones, el IFAI es, *de jure*, una institución con un fuerte poder para regular el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, carece de elementos formales que le permitan sancionar a las dependencias y entidades ante algún incumplimiento. La Ley sólo faculta al Instituto para informar al Órgano Interno de Control sobre los incumplimientos, pero no cuenta con ningún poder de sanción.⁷ Así, pues, el Instituto tiene, desde su origen, una debilidad estructural importante.

⁷ Al respecto, el último párrafo del artículo 55 de la Ley señala: “cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, *deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control* de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda”. El artículo 92 del Reglamento de la Ley le permite, además, denunciar ante el superior jerárquico o hacer del conocimiento público los incumplimientos de la Ley por parte de las dependencias o entidades. Por su parte, el artículo 63 establece que las sanciones por incumplimiento a la Ley serán causas de responsabilidad y serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los siguientes dos apartados analizarán la forma como el Instituto ha aprovechado las herramientas legales para resolver las controversias entre la administración pública federal y los particulares. Cabe aclarar que el presente trabajo no pretende realizar una evaluación sobre el desempeño del Instituto, sino únicamente aportar luz sobre la forma en que éste ha sido capaz de utilizar las herramientas del marco legal y político que tiene disponibles para resolver los recursos de revisión.⁸

ESTANDO AQUÍ NO ESTOY: LA INEXISTENCIA DE INFORMACIÓN

La Ley supone que el acceso a la información se realiza mediante documentos que las organizaciones de gobierno tienen en sus archivos. En términos prácticos, esto quiere decir que para atender las solicitudes de información, las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos, sino a entregar aquellos con los que cuentan. Esta lógica está basada en un principio de eficiencia administrativa: el acceso a la información es un medio para la rendición de cuentas y el quehacer gubernamental está documentado, por tanto, no es necesario que los servidores públicos empleen su tiempo en elaborar documentos que, en principio, deberían tener. Así, las dependencias y entidades pueden declarar la

⁸ Libertad de Información-México, A. C. (LIMAC) realizó un estudio sobre la calidad jurídica de las resoluciones que el IFAI resolvió en 2005. El estudio es interesante porque califica el trabajo del Instituto a partir de tres variables que se relacionan con sus facultades y herramientas legales. El estudio de LIMAC evalúa tres aspectos: la correcta aplicación de sus facultades en el procedimiento; la correcta fundamentación de los artículos que sustentaron la resolución y la calidad de su motivación o argumentación jurídica (Libertad de Información-México, “El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones”, México, 2005. El estudio completo se puede consultar en la página de Internet de LIMAC: <http://www.limac.org.mx>).

inexistencia de la información solicitada cuando no cuenten con un documento que atienda la inquietud del particular.

Antes de analizar los casos de inexistencia, conviene hacer algunas precisiones con relación al procedimiento de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal. La Ley establece en su artículo 40 que cualquier persona podrá presentar una solicitud de información ante la unidad de enlace. En cada dependencia y entidad, además, la Ley creó una figura llamada Comité de Información que es un cuerpo colegiado conformado por el titular de la Unidad de Enlace, el titular del Órgano Interno de Control y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Entre las facultades más importantes de esta figura está confirmar, modificar o revocar las decisiones de las unidades administrativas en materia de clasificación e inexistencia (artículo 29). Es decir, ante una inexistencia o negativa por parte de la unidad administrativa, existe una instancia interna de revisión que avala la respuesta que la dependencia o entidad entregará al solicitante.⁹ La revisión del IFAI ocurre hasta que el solicitante interpone un recurso de revisión contra la respuesta del sujeto obligado.

⁹ El artículo 46 de la Ley contempla esta figura de la siguiente forma: “Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en la Ley”. Por su parte, el artículo 70, fracción V de su Reglamento señala: “En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en sus archivos, deberá enviar al Comité dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se haya recibido la solicitud de la Unidad de Enlace, un informe en el que exponga este hecho y oriente sobre la posible ubicación de la información solicitada. El Comité procederá de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 46 de la Ley”.

Aunque la Ley contempla que para declarar la inexistencia de la información debe existir una resolución del Comité de Información que certifique que los servidores públicos realizaron una búsqueda exhaustiva en sus archivos, en la práctica, sin embargo, este principio plantea retos importantes para el acceso a la información.

En diciembre de 2004, un particular realizó una solicitud de información a la Presidencia de la República (Presidencia) y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La solicitud se refería a “toda la información oficial disponible sobre la entrega de recursos públicos y la comprobación de los mismos al Equipo de Transición conformado por el presidente Vicente Fox en el año 2000”.

En su respuesta, la SHCP se declaró incompetente para atender la solicitud del particular y lo orientó para que hiciera esa solicitud a la Presidencia de la República. Por su parte, Presidencia declaró la inexistencia de información con base en dos argumentos: la información no había sido adquirida o generada durante la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo y el presidente Vicente Fox se convirtió en servidor público –y, por ende, estuvo obligado por la Ley– hasta el 1 de diciembre de 2000. Inconforme con las respuestas, el particular, interpuso recursos de revisión ante el IFAI a los que correspondieron los folios 1417/04 y 93/05, respectivamente.

En marzo y abril de 2005, el pleno del Instituto resolvió ambos recursos de revisión, con los siguientes argumentos:¹⁰ en el primer caso, el IFAI encontró en el comunicado de prensa 118/00, emitido el 18 de septiembre de 2000, que la SHCP diseñó un esquema de financiamiento con recursos públicos para el equipo de transición, dentro del cual se previeron gastos por concepto de servicios personales y gastos de operación.

¹⁰ Las resoluciones se pueden consultar en la página: <http://www.ifai.org.mx/Sesiones>, con los números de expediente: 1417/04 y 93/05, respectivamente.

Al respecto, el Instituto realizó un análisis de la normatividad presupuestaria en el año 2000 y concluyó que la dependencia debería contar, al menos, con los siguientes documentos relacionados con el pago de servicios personales: a) autorizaciones; b) contratos; c) recibos de honorarios; d) informes de cuenta pública y e) informes de afectación presupuestaria. La propia SHCP modificó su respuesta y otorgó acceso a los contratos y recibos de honorarios que amparan el donativo que otorgó el gobierno federal por un importe de 24 millones de pesos a un fideicomiso de carácter privado, en el cual fungió como fideicomitente el presidente electo y como fiduciario Banco Inbursa. Por tanto, el Instituto ordenó a la dependencia que entregara dicha información e hiciera una búsqueda exhaustiva de la información restante. En caso de no encontrarla, el Comité de Información de la dependencia podría declarar su inexistencia. En el caso de Presidencia de la República, la resolución fue la misma: el IFAI modificó la respuesta y le instruyó para que realizara una búsqueda exhaustiva de la información y, en caso de no encontrarla, declarar su inexistencia.

Ante la negativa para entregar la información de ambos sujetos obligados, el IFAI utilizó las únicas herramientas que tiene a su alcance para combatir una inexistencia. Por un lado, el Instituto puede realizar un análisis del marco jurídico que regula la actividad sobre la que se trate la información —en este caso, la normatividad que la SHCP emite con relación al ejercicio del gasto— con el objeto de determinar si la dependencia está obligada a generar documentos que registren su actuar. Por el otro lado, el Instituto puede realizar una búsqueda de información pública sobre el caso para obligar a la entrega de información que el propio sujeto obligado o alguna otra institución del gobierno haya hecho pública.

El ejemplo anterior plantea varios retos. El primero e inmediato es la importancia de regular el ejercicio del gasto para los equipos de transición. En una época donde la

alternancia en el poder es eminente, es necesario llenar los vacíos legales de los seis meses que transcurren desde que el Instituto Federal Electoral declara al Presidente electo hasta que éste toma posesión de su cargo. Con el claro objetivo de que esta situación no se presentara en las elecciones de 2006, el Instituto publicó unos Lineamientos que obligaban a las dependencias y entidades a documentar cualquier entrega de recursos que hicieran al equipo de transición e informar sobre el ejercicio de ese presupuesto.¹¹

En este caso, evidentemente, la eficacia de las resoluciones del IFAI radicó en la importancia política del tema: la entrega de recursos públicos al Presidente electo es un tema que resulta atractivo para la opinión pública y que, por tanto, ejerce presión para que la APF cumpla con la Ley. En estos casos, para suplir la falta de sanción legal, el IFAI emplea la

¹¹ El 5 de diciembre de 2005, el IFAI publicó los Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a información gubernamental y rendición de cuentas, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, a su equipo de colaboradores, entre el 3 de julio y el 30 de noviembre de 2006. En dichos Lineamientos, las dependencias y entidades de la administración pública federal que transfirieran recursos públicos al Presidente electo y a su equipo estaban obligadas a documentar el destino y ejercicio de dichos recursos en tres ámbitos: publicar en sus páginas de Internet toda la información sobre la entrega y ejecución de los recursos otorgados; atender solicitudes de información relacionadas con la entrega de recursos públicos al equipo de transición debía hacerse en un plazo máximo de 10 días hábiles –la Ley contempla que para atender solicitudes de información las dependencias cuentan con 20 días hábiles–; los documentos relacionados con este tema debían pertenecer a la serie documental “archivos del presidente electo 2006” y estarían sujetos a la Ley en términos de su clasificación y conservación; finalmente, los Lineamientos señalaron que la Secretaría de la Función Pública suscribiría un convenio con el presidente electo, con el objetivo de establecer un programa de monitoreo con relación a los recursos otorgados.

sanción pública para hacer que los sujetos obligados cumplan con sus resoluciones.

No obstante, no todos los casos de inexistencia que se presentan ante el Instituto son políticamente atractivos. La inexistencia representa una zona gris que otorga un poder importante a las dependencias y entidades, pone en desventaja al particular y cada vez se usa con más frecuencia, como se muestra en el cuadro 1.

Por otra parte, la figura de inexistencia tiene un efecto pernicioso para la rendición de cuentas. De acuerdo con una encuesta realizada entre marzo y mayo de 2007 por el Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información del IFAI, 29.9% de los 1 221 servidores públicos entrevistados estuvo de acuerdo en que, desde que entró en vigor la Ley, algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre su trabajo y 24.8% manifestó que en algunas entidades se guardan menos documentos sobre la toma de decisiones.¹² En otras palabras, los sujetos obligados han optado por no documentar sus decisiones, debido a que están sujetas al escrutinio público.¹³

¹² Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, México, 2007 [encuesta]. El documento se encuentra disponible en la página del Instituto: <http://www.ifai.org.mx>.

¹³ Un caso extremo de la declaración de inexistencia, pero que ilustra de qué forma esta figura puede desestimular el derecho de acceso a la información se refiere a los documentos con base en los cuales el Presidente de la República se basó para declarar la causa de muerte de la señora Ernestina Ascensión Rosario, en la Sierra de Zongolica. En la resolución del expediente 1494/07, el IFAI no encontró elementos que le permitieran asegurar la existencia de información y tampoco instruir al Órgano Interno de Control para iniciar un procedimiento. El caso es interesante, porque el Instituto utilizó únicamente la denuncia pública en la resolución para señalar que “resultaba sorprendente que el documento no obrara en los archivos de la Presidencia y que, por tanto, el titular del Ejecutivo Federal haya formulado en forma categórica las declaraciones

Cuadro 1. Evolución de solicitudes con respuesta de inexistencia de la información solicitada

	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Total de respuestas reportadas como inexistencias	552	1 092	1 726	2 435	3 920	9 725
Total de respuestas a solicitudes de información	21 276	34 113	44 598	53 098	83 387	236 472
Porcentaje de respuestas reportadas como inexistencias	2.6%	3.2%	3.9%	4.6%	4.7%	4.1%

Fuente: Elaboración propia con información del IFAI (<http://www.ifai.org.mx/Gobierno> “Estadísticas del SIS”).

No obstante, en este ámbito, el Instituto cuenta con las atribuciones legales para evitar que este patrón se mantenga. Debido a que en el marco de la Ley la información es la contenida en documentos, el IFAI debe hacer uso de sus facultades reguladoras para obligar a las dependencias y entidades a organizar sus archivos de forma eficiente.

De acuerdo con Angélica Menne Haritz, el objetivo de los archivos en las sociedades modernas es hacer evidente los procesos de toma de decisiones que afectan la vida pública y garantizan los derechos de los ciudadanos.¹⁴ Para lograr este objetivo, los archivos deben documentar la toma de decisiones de una forma accesible, disponible y comprensible. Así, cualquier decisión relacionada con la organización de

que emitió el 13 de marzo de 2007 al periódico *La Jornada* sin prueba documental alguna”. (El expediente se puede revisar en la página: <http://www.iafi.org.mx/Sesiones>, con el número 1494/07).

¹⁴ Angelika Menne Haritz, “Appraisal or Documentation: Can We Appraise Archives by Selecting Content?”, *American Archivist*, 57 (1994) pp. 528-542.

archivos debe cumplir con dos características: por un lado, atender criterios archivísticos y, por el otro, contar con conocimientos de tecnologías de la información.¹⁵ Desgraciadamente, en este ámbito el Instituto no ha mostrado avances importantes. Los Lineamientos que emitió el 20 de febrero de 2004 siguen una tradición archivística que no atiende estos criterios.

EXCEPCIONES AL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN: EXPEDIENTES
DE AVERIGUACIONES PREVIAS

Como señalé, toda la información gubernamental es pública y, por tanto, su clasificación únicamente puede realizarse por excepción. La Ley clasifica estas excepciones en dos tipos: información reservada (artículos 13 y 14) e información confidencial (artículos 18 y 19). La información reservada se refiere a todas aquellas actividades que por su naturaleza requieren secrecía y cuya difusión puede causar un serio perjuicio a las actividades del Estado.¹⁶ Este tipo de información

¹⁵ Kenneth Thibodeau, "Managing Archival Records in the Electronic Age: Fundamental Challenges", en Peter Hernon, Charles R. McClure y Harold C. Relyea (eds.), *Federal Information Policies in the 1990s: Views and Perspectives*, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 1996, pp. 280 y 292.

¹⁶ De acuerdo con los artículos 13 y 14, la información clasificada como reservada es aquella cuya difusión puede poner en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; las relaciones internacionales; dañar la estabilidad económica, monetaria o financiera del país; poner en riesgo la vida y seguridad de las personas; o causar un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes o a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos que no hayan causado estado. De igual forma, es información reservada la que otra ley considere confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; los secretos comercial, bancario, industrial, fiscal o fiduciario; las averiguaciones previas; los expedientes judiciales o administrativos mientras no se haya dictado la resolución definitiva; y

supone una clasificación temporal: una vez que el Estado ha concluido con sus actividades, la clasificación ya no se justifica. Por el contrario, la publicidad de esta información es una condición necesaria para la rendición de cuentas, pues los ciudadanos pueden evaluar la eficiencia y eficacia del Estado para cumplir con sus obligaciones.

Por otra parte, la Ley contempló la existencia de información confidencial que por su naturaleza no puede ni debe ser pública, pues se refiere a los datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para su difusión, así como a la información que los particulares hayan entregado con carácter de confidencial a los sujetos obligados.

Las dependencias y entidades pueden clasificar información que se encuentre en cualquiera de los supuestos de reserva o confidencialidad contemplados en los artículos 13, 14, 18 y 19 de la Ley. Sin embargo, en este caso también debe existir una resolución del Comité de Información que explique las razones para su clasificación y el daño que su difusión puede causar (artículo 27 del Reglamento de la Ley).

Por la complejidad de muchas de las materias que la Ley considera reservada, el análisis para determinar la clasificación constituye un reto importante para el Instituto, pues en muchas ocasiones requiere de un alto conocimiento técnico. El acceso a los expedientes de averiguaciones previas ilustra los retos que se le presentan al IFAI en relación con la clasificación de información.

Las averiguaciones previas se refieren a todos los procesos que la Procuraduría General de la República (PGR) lleva a cabo para determinar si un hecho puede constituir un delito. Durante la averiguación previa, el Ministerio Público, en su carácter de autoridad, efectúa primordialmente dos funciones: investigar y resolver. Dentro de la fase de investi-

las opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

gación, debe realizar todas las diligencias y desahogar todas las pruebas que sean pertinentes para el esclarecimiento de los hechos que está conociendo. En la fase resolutive, debe emitir la resolución que corresponda.¹⁷ La normatividad que regula las actividades que la Procuraduría realiza con relación a las averiguaciones previas está contenida en el Código Penal Federal, así como en el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).

El CFPP establece que el Ministerio Público podrá dictar durante la averiguación previa tres tipos de resoluciones: el no ejercicio de la acción penal, el ejercicio de la acción penal y la reserva de la averiguación previa. Con relación a las averiguaciones previas donde el Ministerio Público determinó el ejercicio de la acción penal, los artículos 134 y 168 del CFPP señalan que el Ministerio Público podrá ejercitar la acción penal ante los tribunales cuando acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. En este caso, el Poder Judicial deberá examinar si ambos requisitos están acreditados en el expediente. A partir de ahí el Poder Judicial es la autoridad responsable de juzgar el asunto y dictar sentencia.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 137 del CFPP, el Ministerio Público decretará el no ejercicio de la acción penal cuando encuentre elementos que le permitan determinar que el inculpado no participó en los hechos delictivos. En estos casos, el Ministerio Público impide definitivamente el ejercicio de la acción penal y el asunto no se resuelve ante los tribunales, aunque el agraviado puede interponer un recurso de revisión ante el procurador o un amparo ante el Poder Judicial.

Finalmente, si durante la etapa de investigación, el Ministerio Público no encuentra elementos suficientes para

¹⁷ Rodolfo Monarque Ureña, *Derecho procesal penal esquemático*, México, Porrúa, 2002, p. 15.

consignar el asunto ante los tribunales, pero eventualmente podrá obtener datos que le permitan continuar con la averiguación previa, puede determinar la reserva del expediente hasta que aparezcan dichos datos (artículo 131 del CFPP).

En términos de acceso a información, el artículo 14, fracción III de la Ley establece que los expedientes de averiguaciones previas se consideran información reservada y que cuando concluya el periodo de reserva, los expedientes podrán ser públicos, salvo la información confidencial contenida en ellos.

Para la clasificación de los expedientes de averiguaciones previas, el Instituto estableció en el numeral Vigésimo Sexto de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal: “para los efectos de la fracción III del artículo 14 de la Ley, se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal”. De esta forma, la Ley protege la información contenida en las averiguaciones previas cuando éstas se encuentran en trámite y asume que, una vez concluidas, la información contenida en sus expedientes es pública con excepción de la información confidencial.

Para definir la naturaleza de la información contenida en los expedientes de averiguaciones previas, las resoluciones del Instituto se han centrado en determinar el daño que la difusión de dicha información puede causar a la capacidad de investigación del Ministerio Público. Así, el Instituto considera que una vez que el Ministerio Público ha resuelto en definitiva, no existen razones para clasificar la información de acuerdo con el artículo 14, fracción III de la Ley, pues las actividades que lleva a cabo la Procuraduría han

concluido, en el caso de ejercicio de la acción penal, el Poder Judicial es quien resuelve y, en el caso de no ejercicio, el asunto se tiene por concluido.

En estos casos, el Instituto ha otorgado acceso a una versión pública de los expedientes de averiguaciones previas donde únicamente se omite la información confidencial contenida en ellos. En el caso de las averiguaciones previas en trámite y las que se encuentran en reserva, el Instituto ha confirmado la clasificación de dichos expedientes con fundamento en el artículo 14, fracción III de la Ley.

Aunque estos criterios han sido consistentes, el Instituto ha enfrentado serios problemas cuando las solicitudes no se refieren a expedientes completos, sino a ciertos documentos que forman parte del expediente, como es el caso del acceso al nombre de los involucrados o los acuerdos que el Ministerio Público dicta durante la etapa de investigación. En estos casos, determinar la procedencia de la clasificación requiere conocimiento técnico sobre los procedimientos que sigue el Ministerio Público, así como de la doctrina del derecho penal y de los delitos.

De la revisión de las resoluciones sobre averiguaciones previas, se pueden advertir que el Instituto no ha sido capaz de hacerse de la información y el *expertise* necesarios para determinar con toda certeza la naturaleza de la información contenida en los expedientes de averiguaciones previas. En general, el Instituto establece sus criterios a partir de los argumentos que la Procuraduría señala en sus alegatos. Incluso, el Instituto ha otorgado acceso a expedientes de averiguaciones previas que se encuentran en trámite, cuando ha sido la propia Procuraduría General de la República la que difunde en sus comunicados ciertos datos como las líneas de investigación que sigue cierta averiguación previa e incluso los nombres de los inculpados.¹⁸

¹⁸ Las siguientes resoluciones ilustran claramente los criterios que el Instituto ha adoptado con relación a las averiguaciones previas: 1840/05,

Esta situación se ha debido en parte a que la Procuraduría sistemáticamente se ha negado a otorgar acceso al Pleno del Instituto a los expedientes de averiguaciones previas. De acuerdo con la PGR, existe una contradicción entre leyes: por un lado, el artículo 16 del CFPP establece que únicamente el inculpado, su defensor y la víctima podrán tener acceso a los expedientes de averiguación previa y que el servidor público que “indebidamente” otorgue acceso al expediente será sujeto a un procedimiento judicial. Por otra parte, el artículo 63 de la Ley señala que el “castigo” por incumplir una resolución del Pleno se traduce “únicamente” en el inicio de un proceso de responsabilidad administrativa. Por lo que los servidores públicos de la PGR prefieren ser sujetos de un proceso administrativo que de uno penal.

El análisis de las resoluciones del IFAI en relación con las averiguaciones previas sugiere que la incapacidad jurídica del Instituto para sancionar los incumplimientos a la Ley es *de facto* un instrumento que las dependencias y entidades emplean para obstaculizar el acceso a la información y garantizar la rendición de cuentas a los ciudadanos. Lo anterior es cierto, y resulta especialmente preocupante, cuando se trata de áreas donde es claro que el acceso a la información atenta directamente contra el *statu quo*:

En la averiguación previa, el Ministerio Público es literalmente juez y parte. Dispone de las más amplias facultades en la investigación del delito, y desahoga por sí, ante sí y la mayoría de las veces en ausencia del inculpado, todos los medios de prueba que estime conducentes para esclarecer los hechos indagados. La doctrina ha tratado inútilmente de justificar lo anterior, con el triste y solitario argumento de “la buena fe del órgano persecutor”, y según el cual, el Ministerio Público es

2169/05, 2210/05, 2116/06, 2121/06, 2429/06, 319/07; 794/07; 824/07, 979/07, 2086/07, 2389/07. Las resoluciones se pueden consultar en la página del Instituto: <http://www.ifai.org.mx>.

un representante de toda la sociedad, incluso del inculpado, y en ningún momento tiene predisposición de actuar en contra de éste, si no se han acreditado los requisitos de ley.¹⁹

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque no es posible establecer generalizaciones, los ejemplos analizados sugieren varias características del marco institucional del acceso a la información que vale la pena tener presentes. Primero, el Instituto está expresamente facultado para hacer públicos los incumplimientos a la Ley. Esta herramienta puede ser muy poderosa para garantizar la transparencia y el acceso a la información en temas que son políticamente atractivos. En el caso de los recursos asignados al equipo de transición, el Instituto no sólo logró que sus resoluciones se cumplieran, también fue capaz de mantener el tema en la agenda y emitió lineamientos para asegurar que, por lo menos durante la transición electoral de 2006, la falta de reglas claras no fuera un pretexto para no rendir cuentas. Ahora bien, por más eficaz que esta estrategia resulte, el Instituto no puede depender únicamente de ella, pues mientras más veces la utilice, menor será su eficacia.

Segundo, debido a que el acceso a la información se realiza con base en documentos, la conservación y organización de los archivos es un tema que se antoja urgente y que, quizá, signifique el reto más importante para el Instituto en el mediano y largo plazos. El éxito del Instituto en esta tarea dependerá en gran medida de su capacidad para mantener el tema en la agenda política y, a partir de ahí, utilizar sus facultades reguladoras y de difusión para mejorar la organización y manejo de documentos.

Tercero, la debilidad legal del Instituto se ha traducido, en el caso de las averiguaciones previas, en una barrera para

¹⁹ Rodolfo Monarque Ureña, *op. cit.*, p. 30.

garantizar el acceso a este tipo de información. La incapacidad estructural del IFAI para obligar a la PGR a otorgar acceso a los expedientes de averiguaciones previas para determinar su debida clasificación, así como para adquirir conocimiento técnico y la *expertise* en los procedimientos que lleva a cabo el Ministerio Público han generado vacíos que la PGR ha sabido aprovechar para negar el acceso a la información.

La Ley creó al IFAI como un órgano dotado con autonomía para regular y asegurar el acceso a la información en el Poder Ejecutivo; sin embargo, en términos de su diseño legal, el Instituto tiene una importante debilidad estructural: carece de la capacidad jurídica para sancionar los incumplimientos a la Ley. Si se mira más de cerca, este diseño contradice la supuesta autonomía que el marco legal pretende otorgarle pues, en términos del cumplimiento de sus resoluciones, el Instituto está subordinado, aunque sólo sea de manera indirecta, a la autoridad de la Secretaría de la Función Pública.

Esta debilidad, en algunos casos, se traduce, de hecho, en una barrera para el ejercicio del derecho de acceso a la información. No obstante, en otros casos, el Instituto ha sabido utilizar las herramientas del marco legal para garantizar el acceso a la información. En los siguientes años, el IFAI y la sociedad tendrán que realizar un análisis exhaustivo para determinar cuál es el escenario que predomina y cuál es su costo en términos de acceso a la información. Este cálculo permitiría evaluar la eficacia del actual marco institucional del acceso a la información, así como la pertinencia de modificarlo.

BIBLIOGRAFÍA

BALTAZAR MACÍAS, Atzimba y Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Sergio LÓPEZ AYLLÓN, Hugo CONCHA CANTÚ y Lucy TACHER EPELSTEIN (coords.), *Transparentar al*

- Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, 2004, pp. 39-78.
- Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, México, 2007 [encuesta], <http://www.ifai.org.mx>.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “Estadísticas del SISI al 11 de octubre de 2007”, <http://www.ifai.org.mx/Gobierno>.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y reformada el 6 de junio de 2006.
- Libertad de Información Mexico, “El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones”, México, 2005, <http://www.limac.org.mx/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=9>.
- Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a información gubernamental y rendición de cuentas, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, a su equipo de colaboradores, entre el 3 de julio y el 30 de noviembre de 2006, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 2005.
- Lineamientos Generales para la organización, conservación y custodia de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2004.
- Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la administración pública federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Sergio LÓPEZ AYLLÓN, Hugo CONCHA CANTÚ y Lucy TACHER EPELSTEIN (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, 2004, pp. 1-38.

- ____ (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- MENNE HARITZ, Angelika, "Appraisal or Documentation: Can We Appraise Archives by Selecting Content?", *American Archivist*, 57 (1994), pp. 531-532.
- MONARQUE UREÑA, Rodolfo, *Derecho procesal penal esquemático*, México, Porrúa, 2002.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.
- THIBODEAU, Keneth, "Managing Archival Records in the Electronic Age: Fundamental Challenges", en Peter HERNON, Charles R. McCLURE y Harold C. RELYEA (eds.), *Federal Information Policies in the 1990s: Views and Perspectives*, New Jersey, Ablex Publishing Corporation, 1996, pp. 279-295.
- Resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (<http://www.ifai.org.mx>): 1417/04, 93/05, 1840/05, 2210/05, 2169/05, 2116/06, 2429/06, 2121/06, 319/07, 794/07, 824/07, 979/07, 1494/07, 2086/0.

“EL MIEDO AL CAMBIO”.
COMENTARIOS SOBRE LA RESISTENCIA
INDIVIDUAL AL CAMBIO ORGANIZATIVO

FERNANDO NIETO MORALES

NOTA PRELIMINAR

A los teóricos de las organizaciones, como advierte Verónica García, les asaltan las preguntas de cómo y por qué las organizaciones tienen éxito en la transformación efectiva de sus estructuras y procesos o, en cambio, fracasan en su intento por adaptarse a nuevos desafíos.¹ Tal interés resulta comprensible si tomamos en cuenta que las organizaciones se desenvuelven en un mundo cada vez más complejo y competitivo, donde la adaptación a los nuevos retos se convierte en una condición de supervivencia. En este sentido, las reflexiones sobre las posibilidades mismas del cambio resultan ser cruciales. Sin embargo, no es objeto de estas líneas incursionar de lleno en una empresa de tal calado. En realidad, lo que pretendo hacer es abordar una parte más modesta de las posibilidades del cambio organizacional. Este trabajo trata, pues, de una de las razones de la resistencia que pueden ejercer los miembros de una organización frente a una transformación organizacional.

¹ “El cambio organizacional”, *Hitos de ciencias económico administrativas*, núm. 21, mayo-agosto, 2002, pp. 85-96.

Bien se puede afirmar que el cambio organizacional tiene sus orígenes en presiones internas o externas a las organizaciones, e igualmente sería correcto aseverar que las barreras para el cambio efectivo se hallan análogamente fuera y dentro de las mismas. Lo que aquí interesa es una barrera interna, claramente distinta de otro tipo de impedimentos para el cambio, como las limitaciones tecnológicas o presupuestales o las vicisitudes de la jerarquía. Se trata, entonces, de la *resistencia individual que ejercen los miembros de una organización dada*. Ahora, este es quizá uno de los fenómenos organizacionales mejor documentados y, sin embargo, su estudio difícilmente podría considerarse agotado.² De ahí que valga la pena explorar nuevas explicaciones a la resistencia individual frente al cambio.

Podemos entender este tipo de barrera como la persistencia de modos de comportamiento organizacional en detrimento de nuevas pautas de conducta y, por lo tanto, reafirmantes de la estructura organizacional. En efecto, en organizaciones que demuestran cierta estabilidad a lo largo de considerables periodos, se tiende a observar un rechazo sistemático a los intentos de transformación. Dice Robbins que “en cierto sentido [la resistencia al cambio] es positiva, ya que confiere un grado de estabilidad y previsión

² Son muchísimos los estudios que han tratado este fenómeno, pero, a modo de ejemplo remito a una serie de trabajos que me han resultado especialmente útiles: Ángel Aguirre, *La cultura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 2004; Dave Buchanan y Richard Badham, *Power, Politics, and Organizational Change: Winning the Turf Game*, Londres, Sage, 2004; Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, trad. Eugenio Abril, Buenos Aires, Amorrortu, 1969; Michael T. Hannan, y John Freeman, “Structural Inertia and Organizational Change”, *American Sociological Review*, núm. 2, 49, 1984, pp. 149-164; James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989; Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional*, trad. José Francisco J. Dávila, México, Pearson, 2004; y Edgar Schein, *Psicología de la organización*, México, Prentice-Hall, 1982.

del comportamiento. Si no hubiere alguna resistencia, el comportamiento organizacional adquiriría las características de un azar caótico”.³ Crozier argumenta, también en este sentido, que las organizaciones deben hacer frente, en todo momento y en todos sus niveles, a la ineludible exigencia de una racionalidad utilitaria y a la resistencia del material humano que resulta igualmente inevitable.⁴ La resistencia al cambio parece ser un fenómeno recurrente en la gran mayoría de las organizaciones.

Si todo lo anterior es cierto, hablar de la resistencia que se origina en los comportamientos individuales resulta importante para entender parte de las posibilidades del cambio como tal. Poco se debe insistir, creo, que en un contexto de transformaciones de todo tipo, una discusión como ésta resulta más que pertinente. No es necio (al menos no lo parece) recalcar que las posibilidades del cambio organizacional están invariablemente mediadas por las mismas contingencias organizativas, entre las que se deben contar los comportamientos de los miembros de una organización. Y digo que no es una obviedad porque tal pareciera que muchos de los impulsores –tanto practicantes como estudiosos– de las reformas administrativas en boga se empeñan en promover modelos que no necesariamente se corresponden con la realidad organizativa a la que se enfrentan.

Si partimos del supuesto de que no existe un único tipo de reforma organizativa, o incluso de que no tendría por qué haberlo, entonces habremos de asumir que los esfuerzos de transformación de las organizaciones de cualquier tipo están inevitablemente mediados por los condicionantes estructurales de las organizaciones mismas. Entender las posibilidades del cambio organizacional nos brinda mayores y mejores bases para diseñar procedimientos y mecanismos

³ Stephen P. Robbins, *Comportamiento organizacional...*, op. cit., p. 558.

⁴ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático...*, op. cit., p. 31.

de transformación de las organizaciones. No nos equivoquemos: la cuestión empieza invariablemente por entender a las organizaciones y sus posibilidades de transformación y no al revés. Concebir reformas al margen de esta condición ha sido un mal que ha aquejado a muchos de los esfuerzos fallidos de modernización.

En este trabajo presentaré una modesta visión sobre *uno* de los determinantes de la resistencia al cambio suscrito en la cotidianidad organizativa, en la *praxis* organizacional. La base de esta explicación se encuentra en el reconocimiento explícito de la dialéctica entre agentes y sistema,⁵ y de los mecanismos de apropiación de la estructura organizativa en el comportamiento individual. Si bien esta argumentación no se separa del todo de las explicaciones canónicas, sí esboza una perspectiva de las posibilidades del cambio en términos de los individuos a los que está dirigido un esfuerzo de transformación organizacional. Este trabajo intenta llamar la atención sobre uno de los microprocesos organizativos que dan lugar al cambio efectivo de comportamientos. En este sentido, en una primera parte expondré las razones sistémicas que determinan la resistencia individual al cambio para luego exponer, en una segunda parte, las características psico-organizativas de la resistencia caracterizadas por el miedo al cambio. Termino este trabajo con una tercera sección que explora las premisas que, con base en las observaciones previas, permitirían, al menos en teoría, superar el miedo al cambio. No obstante, es importante recalcar que

⁵ Ésta es la ya conocida tensión que Crozier y Friedberg encuentran en los sistemas organizacionales. Véase de estos autores, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990. También utilizo varias de las hipótesis de la sociología de la acción de Max Weber para explicar este punto. Véase de este último, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría, México, FCE, 2002. También conviene echar un vistazo al libro de Luis F. Aguilar, *Weber: la idea de ciencia social*, México, Porrúa, 1988.

esta última parte sólo es una exploración y que de ninguna manera es una declaratoria comprensiva de las posibilidades completas del cambio. La resistencia individual sólo es una parte de un fenómeno mucho más complejo y que amerita una reflexión más extensa de la que estas breves líneas permiten.

LA GÉNESIS DEL MIEDO

Partamos de una serie de principios básicos. Una organización es un espacio estructurado. En otras palabras, una organización se opone al caos y a la incertidumbre. Puede parecer una obviedad, pero este punto es pasado por alto con demasiada ligereza. Para existir y perdurar, una organización impone a los agentes una estructuración del comportamiento y, de esta forma, confiere un sentido a la acción individual de tal manera que, es razonable pensar, se cumplen fines organizacionales. De ahí que las relaciones que se establecen en un sistema organizacional necesariamente son políticas, puesto que implican la sujeción de la acción individual a pautas de comportamiento predeterminadas. Ahora, esta estructura impuesta puede ser entendida como un ejercicio de dominación, en el sentido weberiano del término.

De acuerdo con Weber, la dominación tiene lugar cuando existe “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”. Luego, “la situación de dominación está unida a la presencia actual de alguien mandando eficazmente a otro, pero no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un cuadro administrativo ni a la de una asociación; por el contrario, sí lo está ciertamente —por lo menos en todos los casos normales— a una de ambas”.⁶ El tipo de dominación que nos ocupa es la segunda, es decir, la dominación que aparece producto de una

⁶ Max Weber, *Economía y sociedad...*, op. cit., p. 47.

asociación, donde los miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden imperante.

Los actores reproducen en su actuar una estructura coherente que hace referencia, a su vez, a un mandato sobre las posibilidades mismas de la acción.⁷ Es decir, la acción de los actores reproduce una estructura, tanto como la estructura habilita ciertos patrones de conducta. Esta reproducción adopta la forma de rutinas organizacionales que tienen su mejor expresión en los procedimientos reflexivamente constituidos que caracterizan a las organizaciones: el reclutamiento de personal, el pago de salarios, la adquisición de insumos, la cadena de producción, las relaciones con otras organizaciones, etcétera. Cada uno de estos conjuntos procedimentales refleja valores, conocimientos y tecnologías que son estimados en un sistema organizacional dado, de ahí que los procedimientos se construyan reflexivamente.⁸ Una organización genera un *ethos* o, para seguir con la terminología de Weber, una rutinización.

La rutinización de valores, conocimientos y métodos constituye un modelo de conducta que refleja la historia institucional de una organización. Esto es lo que los neoinstitucionalistas han llamado la “dependencia del camino” (*path dependency*). Entonces, por un lado, los componentes del modelo conductual se rutinizan en prácticas y procedimientos que, dado que están reflejados en ese modelo dominante, son valorados y, por tanto, producen un sentido

⁷ Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory or Structuration*, Cambridge, Polity, 1984.

⁸ Creo que un modelo conductual organizativo al menos habría de contener estos tres elementos. Por lo que respecta a las tecnologías, las entiendo como el conjunto de instrumentos y métodos que son apreciados sobre la base de una consideración técnica, científica o de cualquier otro tipo. Véase, a este respecto, Leonardo Schvarstein, *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

de lo correcto.⁹ Por el otro, los mismos elementos favorecen o inhiben conductas específicas en los individuos. De esta forma, ambas dimensiones se fortalecen mutuamente en la práctica rutinaria: la *praxis* organizativa refuerza una dominación en un contexto organizacional específico. Esta observación es importante porque implica que la motivación y el sentido de la conducta organizacional (o de la resistencia al cambio, para el caso) pueden ser interpretados en referencia al modelo conductual dominante. Las conductas, en este sentido, no sólo tienen relevancia por su contenido subjetivo y sus efectos psicológicos en el individuo, sino porque pueden en todo momento ser comprendidas objetivamente y, por lo tanto, ser registradas y estudiadas como tales.

La interiorización de este modelo conductual, por lo tanto, responde a una lógica de apropiación.¹⁰ El individuo adquiere el contenido del modelo como determinante de su acción o, para decirlo de otra forma, los individuos asumen los valores, conocimientos y métodos compartidos y los expresan en su actuar rutinario. Así, el sistema genera estabilidad y fomenta su supervivencia a través de acciones y procedimientos concretos y, de paso, los individuos aseguran racionalmente su permanencia en la organización.

Empero, la lógica de apropiación tiene el efecto inmediato de condicionar la información disponible para los actores organizacionales. Imaginemos a un actor *A*, que actúa en un determinado sistema organizativo que es tanto dinámico como complejo y que está sujeto, como dice Herbert Simon, a restricciones informativas de todo tipo (biológicas, coyunturales, culturales, físicas, etcétera). Las acciones asequibles para *A* (a_1, a_2, \dots, a_n) en un determinado tiempo

⁹ Mauricio Merino, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, CIDE, 2005, p. 18.

¹⁰ James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions...*, *op. cit.*, pp. 23-24.

t están asociadas, de acuerdo con la Teoría de la decisión, a una utilidad U y a una probabilidad p . La adquisición de una rutina, entonces, ofrece información sobre la probabilidad p asociada a cada uno de los cursos de acción disponibles (incluyendo la probabilidad de costos); informa también sobre las utilidades U relacionadas a los escenarios últimos de cada acción; y, como consecuencia, en una situación de incertidumbre, seguir una rutina aminora los costos de adquirir información.¹¹ Sin embargo, repárese en que la información proveída por una rutina no necesariamente es precisa ni siquiera verdadera, ni tendría por qué serlo. En realidad, “justo como el borracho que buscaba sus llaves no donde las había tirado, sino debajo de la lámpara donde la luz era mejor, la gente a menudo busca información inadecuada que es fácilmente asequible, usa medidas imprecisas porque son más simples, y utiliza métodos de cálculo cuya mayor virtud es su simpleza”.¹²

La rutina ofrece un patrón de conducta que no requiere ser cuestionado: valores que ya son apreciados, conocimientos que se asumen válidos, y tecnologías que se afirma cumplen fines deseados. La conformación con una rutina ya no sólo refuerza un modelo conductual dominante, sino que también reporta beneficios reales a los actores. Éstos se conforman con la rutina a la sazón de que resulta menos costoso que cuestionarla y, de paso, se evitan los castigos por desviación. Nótese, por cierto, que la gran mayoría de las organizaciones formales –por no decir que seguramente todas– imponen castigos a las desviaciones conductuales, de modo que las sanciones también son elementos importantes para entender la conformación con la rutina y, en tanto, el reforzamiento de

¹¹ Malvern Lumsden, “Perception and Information in Strategic Thinking”, *Journal of Peace Research*, núm. 3, 3, 1966, pp. 257-258.

¹² Robert Jervis, “The Drunkard’s Search”, en John T. Jost y Jim Sidanius (eds.), *Political Psychology*, Nueva York, Psychology Press, 2004, p. 259.

cierto modelo conductual, tanto para el que se desvía, como para los que son espectadores de la sanción.

La ejecución de una rutina organizacional tiene el efecto de crear certezas. Por lo tanto, un intento de transformación pone en juego esas seguridades que se han construido en un constante ejercicio de práctica organizativa. Si todo lo anterior es válido, entonces la lógica de apropiación genera, entre otras cosas, miedo. Es decir, una aversión frente a lo que se considera peligroso o vulnerante del orden existente, dado que existen beneficios reales de seguir una rutina. El miedo es, de esta forma, un producto de la rutina misma o, si se quiere, se puede decir que la rutina es consustancial con una esfera de seguridad. Ahora, el miedo del que hablo no necesariamente es irracional. No tengo dudas al afirmar que el miedo puede interpretarse en términos perfectamente racionales. Éste no sólo trata de los estados psicológicos de los individuos, también involucra a los determinantes estructurales del rango de opciones que los agentes pueden concebir como prudentes o seguros.

En otras palabras, la apropiación de una rutina implica también que los individuos están condicionados en su percepción de los posibles elementos perjudiciales. Da igual si el peligro es real o imaginario, el caso es que existen ciertas conductas o hechos que se consideran oscuros y hasta francamente dañinos.¹³ De ahí que los individuos se valen de las rutinas para dar un sentido “seguro” a su actuar. A este respecto, Daniel Kahneman y Amos Tversky ya han demostrado que los individuos, por lo general, reaccionan de forma distinta ante riesgos idénticos, dependiendo de qué tanto su percepción de ellos les permite prever una

¹³ A este respecto recuérdese el Teorema de Thomas que dice: “las impresiones subjetivas pueden ser proyectadas en la realidad de tal modo que llegan a ser verdaderas para quienes las proyectan”. Véase Robert K. Merton, “The Thomas Theorem and the Matthew Effect”, *Social Forces*, núm. 2, 74 (1995), pp. 379-424.

pérdida potencial. Cuando existe un problema complejo las personas tienden a recurrir a reglas heurísticas (rutinas organizativas, en los términos que aquí he utilizado) que minimizan –al menos desde el mirador del individuo– las posibilidades de una pérdida.¹⁴ Existe, pues, una aversión recurrente al riesgo o, para decirlo de otra forma, la evidencia confirma que el miedo que generan las consecuencias no previsibles de un nuevo patrón de comportamiento o un hecho no conocido llevan a los individuos de regreso a la rutina. “El miedo funciona como una señal de alarma, cuya función, como la de todas las señales de alarma, es avisarnos de un peligro”.¹⁵ En otras palabras, el modelo conductual dominante engendra el miedo al cambio.

MIEDO AL CAMBIO

Las características organizativas que he descrito sirven para entender una parte importante de la conducta de los miembros organizacionales que se enfrentan a un cambio organizativo. Sin embargo, me gustaría profundizar en las condiciones psico-organizativas que decantan en el miedo al cambio. Como ya debe ser evidente, propongo estudiar el fenómeno del miedo a la novedad como respuesta a una estructuración rutinaria de la conducta. Para ello hay que establecer cuáles son las estructuras genéricas que determinan ciertas conductas en términos de la adquisición de una rutina, la ejecución de la misma y ante la posibilidad de su transformación.

Estimo que existen tres estructuras de la conducta organizativa que resultan relevantes para el caso: 1) la estructura

¹⁴ “Prospect Theory: an Analysis if Decision Under Risk”, en D. Kahneman y A. Tversky (eds.), *Choices, Values and Frames*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000, pp. 17-43.

¹⁵ Christophe André, *Psicología del miedo*, trad. Alicia Sánchez, Barcelona, Kairós, 2005, p. 18.

Cuadro 1. Estructuras de la conducta en una rutina organizativa

<i>Estructura</i>	<i>Momenta</i>	<i>Respuesta conductual previsible</i>
Prerrutinaria	Previo a la adquisición efectiva de una rutina	Ansiedad y predisposición a la sugestión
Rutinaria	Durante la ejecución de una rutina asumida como legítima y valiosa	Ritualismo y conformidad
Exrutinaria	Ante la posibilidad o amenaza de una disrupción en la rutina	Miedo

prerrutinaria, identificada por la ansiedad; 2) la estructura *rutinaria*, caracterizada por el ritualismo y la conformidad; y 3) la *exrutinaria*, especificada por la negación.¹⁶ Estas tres estructuras de la conducta (cuadro 1) son, como es evidente, abstracciones de patrones de comportamiento organizacional que en realidad son mucho más complejos. Empero, esta taxonomía es útil para ayudarnos a entender el desarrollo del miedo por el cambio. Insisto: el miedo por el cambio es un proceso, es decir, es un trayecto complejo de aprendizaje y socialización que termina por decantar en un recelo ante nuevas formas de comportamiento.

La primera estructura, la prerrutinaria, hace referencia al momento previo a la adquisición efectiva de una rutina. Dadas las condiciones de incertidumbre anteriores a la conformación de una organización del comportamiento –Schein, por ejemplo, afirmaba que la constitución de una

¹⁶ José Bleger, *Psicología de la conducta*, México, Paidós, 2003, pp. 169-182.

organización conlleva la formación de orden a partir del caos—, los actores demuestran ansiedad. De acuerdo con la terminología de K. Goldstein, la ansiedad constituye la reacción del individuo cuando éste ha perdido su posibilidad de reacción organizada y coordinada.¹⁷ Es decir, esta primera estructura del comportamiento es producto de la falta de un patrón estable de conducta y tiene como punto central la imposibilidad de *prognosis*. Para ilustrar este punto se puede hacer referencia a ciertos pensamientos relacionados con preguntas dubitativas, del tipo ¿y si...? O también se podría referir al miedo escénico provocado por la ausencia de un texto al cual apegarse.¹⁸

La falta de una estructuración estable favorece la zozobra y la inquietud. Esta aflicción procede, como toda otra respuesta ansiosa, de ciertas aspiraciones aprendidas (a través de un proceso de socialización, por ejemplo) que, sin embargo, se encuentran insatisfechas. Ante esta situación los individuos generan aprensiones que sólo son aminoradas cuando se entra en una esfera de seguridad; esto es, cuando adquieren una rutina. Piénsese, por ejemplo, en un individuo que recién ha ingresado a una organización dada. Es razonable pensar que, ante su desconcierto, el individuo se someta fácilmente a una socialización más o menos extensa en las rutinas de la organización (porque quiere pertenecer a la dependencia, necesita el sueldo, aspira a un puesto y un estatus determinados, etcétera). De esta forma, el individuo estará asegurando su integración a la lógica de la acción colectiva.

“En las condiciones en que [se] carece de una estructura objetiva sobre algún punto esencial, el individuo experimenta

¹⁷ *Human Nature*, Cambridge, Harvard University Press, 1951, s. p., cit. por José Bleger, *Psicología de la conducta...*, op. cit., p. 173.

¹⁸ Véase Stanford M. Lyman, “The Drama in the Routine: a Prolegomenon to a Praxiological Sociology”, *Sociological Theory*, núm. 2, 8, 1990, pp. 217-223.

incertidumbre y aumentaría la sugestionabilidad [*sic*].¹⁹ En otras palabras, cuando un individuo se enfrenta ante una organización ya establecida (y, por lo tanto, a un modelo conductual dominante) se asoma la ansiedad y este mismo individuo, en condiciones de normalidad, será más propenso a adquirir una rutina organizacional dada. O, para decir lo anterior con mayor formalidad, se puede afirmar que el individuo que no se ha socializado en las rutinas de una organización sólo tiene una aproximación a las utilidades U y las probabilidades p de ciertos cursos de acción. Empero, siguen siendo aproximaciones y no certezas –de ahí que la ansiedad no disminuya hasta que se adquiere un patrón seguro. Ante las condiciones de incertidumbre y los costos generados por la adquisición de información, es más eficiente adoptar una rutina preexistente.

De esta forma se aminora la ansiedad, se adquiere un patrón de comportamiento ya valorado, y se evitan costos adicionales por desviación.

Precisamente la segunda estructura, la rutinaria, nos habla del momento en que ya se ha adquirido este patrón conductual.

Siguiendo la metáfora teatral, se podría decir que la rutina funciona, en efecto, como un texto en una obra de teatro: ésta asigna personajes, actividades, trazos y roles. Todos estos elementos ayudan a constituir un esquema comprensivo y coherente que ordena las categorías con que los miembros de la organización perciben el entorno organizativo y favorece la adopción de ciertos patrones conductuales. Es decir, la rutina funciona como un mecanismo de conformación cognitiva y conductual. En este punto se puede citar a David Hume:

¹⁹ Muzaffer Sherif y Carolyn M. Sherif, *Social Psychology*, Nueva York, Harper and Row, 1969, p. 71, citado por Jesús M. Canto, *Psicología social e influencia. Estrategias del poder y procesos de cambio*, Málaga, Aljibe, 1994, p. 49.

[...] la repetición produce la facilidad, que es otro principio poderoso del espíritu humano y una fuente infalible de placer cuando la facilidad no va más allá de ciertos límites. Es notable aquí que el placer que surge de una facilidad moderada no posee la misma tendencia que nace de la novedad, a aumentar tanto las afecciones agradables como las dolorosas. El placer o facilidad no consiste tanto en una fermentación de los espíritus como en su movimiento ordinario, que es a veces tan poderoso que puede convertir el dolor en placer y darnos un goce por lo que en un primer momento nos era más áspero y desagradable.²⁰

En este sentido, la alineación con la rutina tiene, al menos, dos expresiones: el ritualismo y la aversión.²¹ La segunda la trataré más adelante. En lo que toca al primero, se puede decir que la adopción de un esquema rutinario termina por ofrecer al individuo tres fuentes de conformidad: la accesibilidad a información, las normas y el poder como amenaza de coerción. Trataré muy brevemente cada uno de éstos. En lo que respecta al primero, ya he dicho antes que una rutina abarata los costos de adquirir información, pero también se puede decir que la rutina permite a los individuos prever con mayor exactitud las utilidades y probabilidades de ciertos escenarios de acción. En otras palabras, la adopción de una rutina favorece la *prognosis* que mencionaba antes. Por otro lado, la información, en este contexto, no requiere

²⁰ *Tratado de la naturaleza humana*, México, Valle de México, 2003, t. II, p. 197.

²¹ Utilizo este término a falta de uno más feliz. Me refiero a la respuesta conductual que se caracteriza por seguir en un grado socialmente relevante un patrón previamente conocido de comportamiento. No me refiero exactamente a un ritual, en el sentido de exageración de las formalidades y, en este sentido, no me coloco en el mirador de otros fenómenos que no son tema de este trabajo como el “burocratismo” y sus patologías. Véase, a este respecto, R. K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, trad. Florentino M. Torner, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

ser verificada (o no necesariamente). En otras palabras, la información que se desprende de una rutina ya es valorada como correcta y relevante.

Por lo que respecta a los otros dos elementos, se puede decir que las normas y el poder como amenaza de coerción hacen referencia a la conducta racional de maximizar los beneficios que se pueden obtener de una organización y a minimizar los costos que se derivan de sanciones físicas o simbólicas. En este sentido, las rutinas también permiten a los actores obtener un salario más o menos seguro, integrarse a la lógica de la acción colectiva, ganarse la estima de la jerarquía dominante, evitar ser despedido, etcétera.

La información, las normas y la amenaza de coerción ofrecen incentivos claros para el individuo, más allá de ser acicates que limitan la ansiedad del sujeto. El modelo conductual, así, se convierte en un objeto ciertamente atrayente que no siempre es fácilmente rechazable. Sin embargo, evidentemente puede suceder lo contrario y el actor puede no ceñirse a las pautas conductuales esperadas. En esos casos es difícil prever qué sucederá, puesto que la respuesta depende de las particularidades de la estructura organizativa de que se trate. En todo caso, lo importante a señalar aquí es que la rutina ofrece beneficios y, por tanto, es razonable pensar, como de hecho puede observarse, que muchos individuos tenderán a adoptar el modelo conductual dominante. No es fútil advertir, por cierto, que el contenido específico de este modelo depende enteramente de factores institucionales que, a su vez, sólo pueden ser entendidos a la luz del desarrollo de un sistema organizativo dado.

Curiosamente, por otro lado, esos mismos mecanismos que generan la conformidad y el ritualismo en una organización, también son las fuentes principales de la aversión al cambio. En la tercera estructura, la exrutinaria, los individuos que actúan en una rutina se enfrentan a la amenaza de un cambio. La posibilidad de transformación implica

costos reales para los individuos y para el sistema organizativo. Para los primeros porque pone en entredicho la esfera de certidumbre a la que se han suscrito; para el segundo porque un cambio puede dañar las bases organizativas del poder dominante. En otras palabras, la base de la aversión al cambio se puede rastrear hasta el momento mismo en que se ha adquirido una rutina (la segunda estructura de la conducta que aquí he tratado), pero para que tal aversión latente se convierta en miedo y éste en rechazo, agresión, o cualquier otra reacción defensiva, se necesita establecer un objeto inequívoco de miedo.

La adopción de una rutina engendra un esquema que es coherente y que, por lo tanto, implica una concepción sobre lo que puede o no ser contrario a dicha coherencia. En este sentido, la rutina no elimina la ansiedad de los actores, sólo la transforma en otro tipo de ansiedad, una ansiedad conectada con las certezas que el individuo ya ha adquirido y que valora. Una vez que se ha entrado en una esfera de seguridad el individuo genera angustia, que es otro tipo de ansiedad pero marcado por la dependencia de cierta estructuración estable que, empero, sigue siendo vulnerable. Se trata, así, de un recelo opresivo sin una causa precisa.

Basta pensar que la adquisición de un bien o la llegada de un mal es posible para ser incitado a desearlo. Pero cuando, además, se considera si hay mucha o poca probabilidad de tener lo que se desea, aquello que nos hace ver que hay mucha, produce en nosotros la esperanza y lo que nos hace ver que hay poca produce el temor, del cual los celos constituyen una especie.²²

Así, una angustia se transformará en miedo cuando un objeto entra en escena, puesto que “el cuerpo social, según

²² René Descartes, *Tratado de las pasiones del alma*, trad. Eugenio Frutos, Barcelona, Planeta, 1994, p. 118.

la expresión de Jerdy, está siempre a la espera de los rostros que ha de darle a sus angustias”.²³ Ese rostro es, en nuestro caso, el cambio. La amenaza de disrupción es un motivador poderoso dado que atañe a los fundamentos de la conducta organizativa. Más aún, al compartir un modelo conductual determinado, el peligro de cambio involucra a todos aquellos que actúan dentro de esa rutina, lo que favorece una acción colectiva cercana a la negación.²⁴ Repárese en que aquí no hablo de la “sensación” del miedo. No me interesa dilucidar las causas fisiológicas del miedo. Éstas bien pueden ser independientes de la construcción social, después de todo, personas en diferentes lugares y épocas han sentido las mismas reacciones físicas. Aquí de lo que hablo es de una percepción construida socialmente que tiene efectos reales en el comportamiento.

De esta forma, el miedo al cambio puede desatarse, ya sea por riesgos previstos o novedosos, o bien, por una sensación de indefensión ante aquello que se percibe como peligroso (aunque no necesariamente lo sea). Una vez que se ha desencadenado el mecanismo —es decir, se ha percibido una amenaza— la estructura de la conducta lleva a los individuos de regreso a la rutina. Esto es, rechazar el cambio. Nótese que la aversión al cambio también puede ser un ejercicio intencionado y hasta provocado, es decir, también puede ser producto de una acción política. Las formas particulares de reacción a esta motivación pueden ser muy diversas: desde la evitación física, simbólica o psicológica de los nuevos hechos o comportamientos, hasta la abierta conflagración y violencia

²³ *La peur et les média*, París, PUF, 1979, p. 30, citado por Pierre Mannoni, *El miedo*, trad. Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 137.

²⁴ Joanna Bourke, *Fear: a Cultural History*, Emeryville, Shoemaker y Hoard, 2005, pp. 1-9. También véase, a este respecto, Aurel Kolnai, “The Standard Modes of Aversion: Fear, Disgust and Hatred”, *Mind*, núm. 427, 107 (1998), pp. 581-595.

reaccionaria hacia las transformaciones. La naturaleza de estas reacciones, creo, también depende de una estructura organizativa específica. En otras palabras, es más probable que un arreglo institucional de cierto tipo favorezca una u otra. Sin embargo, la existencia de rutinas organizativas es un hecho que se puede constatar con relativa facilidad, de modo que las observaciones sobre las esferas de seguridad que éstas generan me parece que siguen siendo válidas. La intensidad del miedo por el cambio es una cuestión empírica. Ciertamente existen personas más o menos propensas a rechazar los cambios, pero sostengo que la sensación de miedo ante algo que se percibe como amenazante o disruptivo es una sensación que todos hemos sentido. En esa medida, el miedo es un motivador crucial para entender la aversión por el cambio y, por lo tanto, las posibilidades del mismo.

DOMINANDO EL MIEDO

No afirmo que el cambio sea imposible. Indisputablemente la evidencia apunta más bien a corroborar que muchas rutinas han sido transformadas eficazmente en muy diversos tipos de organización. Si esto es así, entonces una pregunta es obvia: dadas las condiciones derivadas de la existencia de rutinas, ¿cómo se puede dominar el miedo? A modo de conclusión de este texto quiero explorar las circunstancias que logran aplacar al miedo por el cambio y, por lo tanto, permiten, al menos desde estas lentes exploratorias, impulsar cambios organizacionales.

Teniendo en mente las peculiaridades de las rutinas organizativas, creo que existen tres premisas (mínimas, sin embargo) que son relevantes para entender las posibilidades del cambio desde el mirador del miedo. Cada una de estas premisas se declara bajo el entendido de que las rutinas reportan beneficios reales (tangibles o intangibles) a los miembros organizacionales y, además, que existe un

esfuerzo más o menos conciente de transformación de las rutinas. En otras palabras, estas premisas se refieren a estrategias concretas de cambio que, a su vez, pueden hacer uso de innumerables tácticas.²⁵ No voy a tratar aquí de las posibles trayectorias del cambio; sin embargo, es importante señalar que dominar el miedo al cambio no es, de manera alguna, la condición única para propiciar un cambio efectivo de los comportamientos. Éstos, vale insistir, son producto de estructuras mucho más complejas que las que aquí se han descrito. Pero también hay que apuntar que existen otros tipos de impedimentos (físicos, científicos, culturales, políticos, etcétera) al cambio.

Dicho lo anterior, la primera premisa dice que *cuanto mayor sea la dependencia del éxito final de un proceso, más se rechazará y resistirá el cambio*. En este sentido, cuanto más se perciba que una rutina lleva a un resultado específico y éste es alcanzado a través de la repetición sistemática de dicha rutina, menos probable será que los actores consientan un cambio. O, lo que es igual, menos probable será que se domine la lógica del miedo. Si un proceso dado tiene un éxito probado —aunque sea sólo en las proyecciones individuales— será más apreciado y, por lo tanto, generará mayor certeza su ejecución. Un intento de cambio de esa rutina específica acarreará recelos que muy probablemente actuarán como barreras frente a los intentos del cambio. Piénsese, por ejemplo, en un procedimiento burocrático de obtención de permisos. Puede que el proceso sea complejo y tortuoso para los ciudadanos; pero los funcionarios estiman que ese proceso

²⁵ En mi opinión, el miedo se puede dominar inhibiéndolo o bien agravándolo con otro objeto de miedo más poderoso. Sin embargo, esta observación no contradice las premisas mínimas que aquí menciono. Para una discusión más detallada de las estrategias concretas para vencer el miedo, véase Fernando Nieto, “Rutinización e innovación organizativa. Estudio exploratorio de los procesos de cambio en las organizaciones públicas”, México, El Colegio de México, 2007 [tesis], pp. 55-59.

tiene la ventaja de evadir errores y que, por lo tanto, tiene éxito en tanto que otorga permisos a quienes cumplen con los criterios. Un intento de reforma a este proceso, siguiendo la primera premisa, fallará rotundamente si no se cambia la percepción sobre el escenario final del mismo.

La segunda premisa dice que *cuanto más ambiguas son las metas de una rutina nueva, más se seguirá recurriendo a una rutina preexistente*. Una rutina sirve para lograr algo. Si un intento de cambio no establece una meta a lograr con un nuevo procedimiento entonces falla en el principio fundamental de otorgar certeza a las acciones de los miembros organizacionales. Por ejemplo, una nueva rutina compleja que implica montones de nuevas capacidades y tecnologías no será bien acogida si las metas que persigue son incomprendibles o no reportan beneficios claros a los miembros de la organización. Adoptar esta nueva rutina no es una estrategia segura y menor será su aceptación si ya existe una rutina con metas claras y conocidas por los actores. Así, una reforma que no establezca una meta clara a cada una de las nuevas rutinas vulnera la seguridad que gozan los funcionarios y, por lo tanto, muy probablemente merma sus posibilidades de instrumentación en la cotidianidad.

Por último, la tercera premisa afirma que *cuanto más incierta sea la relación entre medios y fines de una nueva rutina, más se tenderá a recurrir a las rutinas preestablecidas*. Una rutina implica ciertas acciones concatenadas que cumplen un fin particular con base en un resultado final; de esta forma, los medios tienen su sentido dentro de una rutina. La ejecución de una rutina tiene un sentido para los actores; cada medio tiene su razón de ser en una cadena rutinaria, al menos eso se esperaría dada la proyección del modelo conductual. Si, por ejemplo, una reforma intenta introducir nuevos medios a un patrón preexistente o busca importar un nuevo conjunto de instrumentos cuyos fines particulares son opacos o no se corresponden con los fines generales de la

rutina, muy probablemente el esfuerzo de reforma no logrará acallar el miedo por el cambio. Esta premisa, pues, también hace referencia a la esfera de seguridad que generan, en este caso, los componentes de una rutina. Nótese entonces que el arreglo interno de una rutina es importante ya que atañe directamente a un modelo conductual y a su coherencia.

Estas tres premisas conciernen a los fines últimos que persigue una rutina (primera premisa); a las metas asociadas con su ejecución (segunda premisa); y al arreglo particular de sus componentes instrumentales (tercera premisa). En los tres ámbitos rutinarios se puede encontrar una relación con el modelo conductual dominante y, en esa medida, varias certezas que son importantes para los miembros organizacionales. Estimo, en este sentido, que en todos estos ámbitos pueden generarse temores relacionados con turbaciones en las pautas de comportamiento rutinario percibidas como riesgos.

Estas consideraciones son importantes porque muestran la complejidad de un esfuerzo de reforma, al menos así lo creo en lo que toca a los comportamientos individuales. En todo caso, estas premisas son meras exploraciones genéricas sobre los efectos que tiene un esfuerzo de reforma desde el mirador del miedo por el cambio. Aún faltaría, por ejemplo, evaluar las posibilidades del cambio desde el mirador de los agentes promotores del mismo, o de las dinámicas comprensivas de las rutinas en un sistema. Dejo estas cuestiones para otro momento. Sin embargo, quiero subrayar la importancia de considerar el miedo al cambio como un motivador esencial del rechazo por las innovaciones. La observación no es trivial puesto que alude a las personas que conforman las organizaciones y a sus condicionantes psico-organizacionales. Tengo, para mí, que esta es una dimensión poco explorada de las organizaciones. Hecho irónico, por cierto, puesto que a veces se escapa que las organizaciones están formadas de personas y que éstas tienen emociones y conductas reales que dan vida a las dinámicas organizativas. Ni más ni menos.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, Christophe, *Psicología del miedo*, trad. Alicia Sánchez, Barcelona, Kairós, 2005.
- BLEGER, José, *Psicología de la conducta*, México, Paidós, 2003.
- BOURKE, Joanna, *Fear: a Cultural History*, Emeryville, Shoemaker y Hoard, 2005.
- CANTO, Jesús M., *Psicología social e influencia. Estrategias del poder y procesos de cambio*, Málaga, Aljibe, 1994.
- CROZIER, Michel, y Erhard FRIEDBERG, *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1990.
- DESCARTES, René, *Tratado de las pasiones del alma*, trad. Eugenio Frutos, Barcelona, Planeta, 1994.
- ELSTER, Jon, *Ulises desatado: Estudios sobre racionalidad, pre-compromiso y restricciones*, trad. Jordi Mundó, Barcelona, Gedisa, 2002.
- GARCÍA, Verónica, "El cambio organizacional", *Hitos de ciencias económico administrativas*, núm. 21, mayo-agosto, 2002, pp. 85-96.
- GIDDENS, Anthony, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity, 1984.
- HUME, David, *Tratado de la naturaleza humana*, México, Valle de México, 2003.
- IYENGAR, Shanto y William MCGUIRE (eds.), *Explorations in Political Psychology*, Durham, Duke University Press, 1993.
- JOST, John T. y Jim SIDANIUS (eds.), *Political Psychology*, Nueva York, Psychology Press, 2004.
- KAHNEMAN, Daniel y Amos TVERSKY (eds.), *Choices, Values and Frames*, Nueva York, Cambridge University Press, 2000.
- KAUFMANN, Arnold, *The Science of Decision-Making*, trad. Rex Audley, Londres, Weindenfeld and Nicolson, 1968.
- KOLNAI, Aurel, "The Standard Modes of Aversion: Fear, Disgust and Hatred", *Mind*, núm. 427, 107, 1998, pp. 581-595.
- LUMSDEN, Malvern, "Perception and Information in Strategic Thinking", *Journal of Peace Research*, núm. 3:3, 1966, pp. 257-258.
- LYMAN, Stanford M., "The Drama in the Routine: a Prolegomenon to a Praxiological Sociology", *Sociological Theory*, núm. 2, 8, 1990, pp. 217-223.

- MANNONI, Pierre, *El miedo*, trad. Marcos Lara, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- MARCH, James G. y Johan P. OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press, 1989.
- MERINO, Mauricio, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2005.
- MERTON, Robert K., "The Thomas Theorem and the Matthew Effect", *Social Forces*, núm. 2, 74, 1995, pp. 379-424.
- _____, *Teoría y estructura sociales*, trad. Florentino M. Torner, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- NIETO, Fernando, "Rutinización e innovación organizativa. Estudio exploratorio de los procesos de cambio en las organizaciones públicas", México, El Colegio de México, 2007 [tesis].
- POWELL, Walter W. y Paul J. DiMAGGIO (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, trad. Roberto R. Reyes, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- ROBBINS, Stephen P., *Comportamiento organizacional*, trad. José Francisco J. Dávila, México, Pearson, 2004.
- SCHEIN, Edgar, *Psicología de la organización*, México, Prentice-Hall, 1982.
- SCHVARSTEIN, Leonardo, *Psicología social de las organizaciones*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- SIMON, Herbert A., *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, trad. Amado Lázaro y Elida B. Messina, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- URIZ, Javier, *La subjetividad de la organización: el poder más allá de las estructuras*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1994.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

V
¿NUEVA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA?

LA AUTONOMÍA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO

CARLOS F. MATUTE GONZÁLEZ

... siempre que cierto número de hombres se une en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o civil...

JOHN LOCKE¹

Este ensayo es el inicio de una investigación que pretende ser, en el futuro, más extensa y exhaustiva sobre la ambigüedad con la que se emplea el concepto autonomía, tanto en el orden jurídico, el político así como en el constitucional. Esta imprecisión deriva, entre otras causas, de su uso excesivo y de su relación con el concepto de soberanía. Con gran licencia pudiera afirmar que la soberanía es el arma ideológica que Bodín puso al servicio de la monarquía para la integración del Estado nacional y la autonomía es aquella que Locke y Montesquieu dieron a la burguesía para limitar al Leviatán que representaba este Estado y que ha debilitado a la unidad política nacional en beneficio de las fuerzas transnacionales.

¹ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1969, p. 66.

En particular, en México, la confusión de los términos autonomía y soberanía ha generado uno de los debates constitucionales más profusos y que en el plano académico está aparentemente resuelto,² pero no así en el discurso político.

Artículo 49 constitucional:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.³

Artículo 40 constitucional:

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;

² Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1958, p. 129. “La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la soberanía, que aunque también se expresa en el acto de darse Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto, mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad de soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicos extrínsecos, que es lo heterónimo”.

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Artículo 49 constitucional, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=> (consultado el 22 de octubre de 2007).

pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

No obstante:

Conforme a la teoría del federalismo imperante, no pueden existir dos entes soberanos en un mismo territorio y, por lo tanto, “técnicamente” no es correcto suponer que los estados que integran la federación mexicana son “soberanos”.⁴

Este trabajo se aleja de estas preocupaciones y pretende concentrarse en identificar el origen ideológico del concepto autonomía en un Estado moderno, el tipo de autonomías que existen en nuestro régimen constitucional, el grado en que se ejercen y las relaciones que se entablan entre las autonomías que coexisten dentro del régimen constitucional. Lo anterior se analiza con base en el medio de contraste que proporcionan las ideas de Montesquieu y la distinción teórica entre régimen presidencial y parlamentario.

La importancia del concepto de autonomía radica en que a partir de su existencia se justifican los procesos de integración y concertación de políticas públicas entre distintos actores políticos y administrativos en un Estado constitucional de derecho al que alude Peter Haberle. Un Estado en el que impera un tipo ideal de constitución democrática en la que entre los elementos se encuentran los valores el principio de la división de poderes, tanto en sentido estricto, relativo al Estado, como en el sentido amplio del pluralismo, así como el principio de descentralización política regional y la independencia de la jurisdicción.

⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, op. cit., p. 17. Sobre el particular este jurista ha sostenido que el constituyente no pretendió otorgar soberanía a los estados integrantes de la federación, sino sólo autonomía política, aunque hay un evidente error debido a la imprecisión del lenguaje contenido en el artículo 40 constitucional.

En el “espíritu de las constituciones occidentales” están las aportaciones culturales de los liberales como Kant, Locke, Sieyes, Hobbes, Rousseau, Montesquieu y Rawls.⁵ Su importancia aumenta en aquellos Estados en que formalmente existen sistemas constitucionales con división de poderes y una estructura federal, como en el caso mexicano.

Además hay una fuerte presencia del concepto de autonomía en los temas sobre los que ha tratado la teoría administrativa en las últimas tres décadas. En el desarrollo de esta teoría en nuestro país, los profesores del Programa de Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México han participado activamente.⁶

La autonomía está vinculada con los temas relacionados con la extensión de los servicios civiles de carrera; con el desarrollo de redes entre organizaciones públicas, tanto horizontales como verticales, para fortalecer la gobernabilidad; con la modernización de las administraciones públicas federales y estatales; con el impulso de reglas claras y explícitas en las relaciones entre entes públicos; con la promoción de

⁵ Peter Haberle, *El Estado constitucional*, estudio introductorio de Diego Valadés, UNAM, México, 2001, pp. 1-46. En el capítulo primero este autor señala la importancia que ha tomado en occidente el tipo de Estado constitucional como conquista cultural y la adopción de conceptos como república, monarquía constitucional, protección de la privacidad, la distinción entre lo público y lo estatal, la cultura occidental democrática como un elemento del Estado adicional a los tres clásicos, federalismo y regionalismo, Estado constitucional cooperativo, entre otros.

⁶ Blanca Torres (comp.), *La descentralización administrativa*, México, El Colegio de México, 1986; María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995; María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005; Luis F. Aguilar Villanueva *et al.*, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996; Mauricio Merino, “Introducción”, en *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992, pp. IX-XVII.

mecanismos de coordinación entre los diferentes entes que gozan de autonomía; con la fluidez y al acceso a la información pública; así como con el desarrollo de un enfoque de las relaciones intergubernamentales más empírico y orientado a resultados de las políticas públicas en comparación con las relaciones puramente legales que privilegia el enfoque del federalismo.

¿Qué tipo de autonomía se afecta en cada una de estas vertientes del estudio administrativo? ¿En qué plano jurídico se puede desarrollar la coordinación de dos entes autónomos? ¿Cómo se influyen mutuamente dos entes autónomos cuya competencia afecta a los mismos sujetos desde distintas materias o perspectivas? ¿Cuál es el límite entre la coordinación de entes autónomos para unir esfuerzos y recursos en beneficio del bien de la República? ¿Qué peso específico debe tener la búsqueda de la unidad del Estado en la toma de decisiones de un ente autónomo que posee intereses jurídicos que defender y proteger, cuando estos últimos entran en conflicto con los intereses en el seno del Estado nacional?

Las respuestas a estas preguntas contribuyen a plantear propuestas de solución al dilema que existe entre la autonomía efectiva y la formal, que posee historias extensas y perspectivas de análisis confrontadas. Estas últimas pueden presentarse tanto en el conflicto entre servidores públicos federales y locales; como en la cooperación en un proyecto nacional del poder ejecutivo y el legislativo; además se manifiestan en la concurrencia de facultades entre dos ámbitos de gobierno; en la ampliación de responsabilidades compartidas por diversas instancias de gobierno en la materia de superación de la pobreza, la salud o la educación; en la divergencia de visiones que hay entre funcionarios electos y administrativos; y en el recurrente retorno al principio de pesos y contrapesos en el que, ante un tema específico, un ente autónomo privilegia el ejercicio de su competencia

para oponerse a la acción de otro ente de igual naturaleza, abandonando la cooperación como estrategia.

En esta lógica, sólo en forma casuística se puede conocer si hay divergencia entre la autonomía formal y la efectiva. La conclusión que se obtenga siempre tendrá un alto contenido valorativo, ya que el resultado será apreciado desde cierta perspectiva política. La confirmación de esta afirmación se puede encontrar en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, que considera la remoción del presidente del Instituto Federal Electoral y la salida escalonada de los otros consejeros. Este hecho se puede interpretar o no como una vulneración a la autonomía de dicho órgano, dependiendo de la ubicación en las relaciones institucionales del actor político que lo analice.

Uno de los propósitos de este ensayo es destacar que las relaciones, tanto orgánicas como personales, que se presentan entre los órganos calificados como autónomos, deben ser estudiadas a través del concepto de poliarquía y de los principios liberales tradicionales de la división de poderes. Además, que todo análisis de esta naturaleza debe considerar que la autonomía es gradual, condicionada por las circunstancias históricas y está sujeta a un ente soberano.

Uno de los supuestos de este trabajo es que la autonomía en el derecho mexicano no necesariamente se refiere exclusivamente al poder de emitir una legislación propia, que sólo se atribuye en forma indubitable a los estados federados, sino que debe considerarse que hay entes autónomos que poseen otro tipo de facultades que les otorga independencia política, administrativa, técnica o de gestión.

LA AUTONOMÍA COMO CONCEPTO LIBERAL

La autonomía, como concepto en un Estado moderno, tiene su origen en el liberalismo político. Libertad, limitación del poder, constitución, división de poderes, individuo, pluralismo

político, tolerancia y autonomía son conceptos fundantes de la modernidad y son incomprensibles en términos contemporáneos sin concebirlos unidos a la norma racional, general, jerárquica, emitida por un órgano colegiado, abstracta e impersonal que se conoce como ley.

En esta tradición, John Rawls considera que toda persona tiene una autonomía racional que proviene del hecho de que los individuos son libres y se conciben a sí mismos como poseedores de la capacidad moral para concebir el bien y el mal.⁷ Por lo tanto, bajo la visión de ciudadano, un individuo adquiere la representación de lo que puede ser conveniente para la totalidad del Estado cuando actúa en cuestiones políticas, especialmente cuando emite el voto, y se comporta en forma independiente.

En este sentido, los individuos son autónomos frente a los poderes del Estado, poseen tanto intereses políticos como no políticos y, en términos lockianos, sólo sacrifican su derecho a oponerse a lo que consideran injusto debido a que transfirieron a un ente superior la facultad de sancionar en nombre de la colectividad.

Todo ideal político que profese la persona es justificable y respetable en una sociedad en tanto que proviene de la autonomía originaria que posee y que se expresa en forma concreta en el constitucionalismo por medio del respeto de las garantías individuales. Esta racionalidad no conduce al aislamiento de la persona, sino que, por el contrario, provoca que asuma responsabilidades frente a la sociedad política. La autonomía de la persona no es un desprendimiento del todo comunitario, sino una inserción libre al mismo.

La autonomía plena en una sociedad, conforme a la línea del pensamiento de Rawls, se refiere a que el ciudadano libre

⁷ John Rawls. *Liberalismo político*, México, Facultad de Derecho, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 51 y ss.

con autonomía racional, comparte una concepción de justicia públicamente reconocida. De ahí que exista una regulación básica (sistema jurídico vigente) y haya un sentido efectivo de justicia, es decir, un mínimo de coordinación y cooperación entre las personas, que permite realizar obras comunes. El reconocimiento de la autonomía de las personas y, en su caso, de las organizaciones intermedias es el sustento del pluralismo.

Entonces, si identificamos la esfera de los derechos de las personas con una autonomía que proviene del estado natural, previa a la sociedad política, se puede concluir que el reconocimiento de distintos grados y tipos de autonomía (individuales o colectivas) dentro de un Estado lo acercan al ideal liberal, aquel en que el orden justo es un mal necesario que se impone a los individuos y a las formas de organización de la comunidad, y que favorece el pluralismo político, presentado en forma de limitación (*check and balance*) o de coordinación entre poderes.

El respeto a los espacios de autonomía racional que corresponden al individuo y a las instituciones libres tiende a generar una variedad de puntos de vista, y a legitimar al orden impuesto (Estado) con la convivencia en un mismo territorio de doctrinas comprensivas racionales, así como a la sujeción a una estructura jurídica compartida.

La unidad de acción y decisión que es el Estado pierde fuerza para modificar comportamientos sociales, políticos y religiosos con el reconocimiento de autonomías internas, por lo que disminuye la efectividad de su poder opresivo. No obstante, de forma simultánea, obtiene mayor estabilidad y cohesión en la diversidad; con ello, es más factible el ideal democrático y el logro de una mayoría importante de ciudadanos políticamente activos. Lo que pierde en el terreno de la fuerza para imponer decisiones unilaterales y autoritarias lo gana en el campo de la gobernabilidad y la posibilidad de obtener consensos en torno a las políticas públicas.

Una de las primeras doctrinas del Estado moderno que ayudó a forjar una concepción política de justicia compartida es la división de poderes. Ésta se basa en la idea de que el poder absoluto en una sociedad corrompe por completo y que la sociedad civil tiene como propósito remediar las inconveniencias del Estado de la naturaleza, es decir, en tal condición el hombre es juez y ejecutor de su idea de justicia cuando sufre algún atropello, mientras que en una sociedad civil —en la que se concentra la autoridad en una persona— el individuo tiene obligaciones de obedecer, pero carece de una autoridad a la que pueda acudir en el caso de considerar que se afectan sus derechos.

Montesquieu distingue tres funciones de los gobiernos: la legislativa, la ejecutiva interna y la ejecutiva externa:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.⁸

El primero es el que autoriza al príncipe o magistrado a promulgar leyes de carácter general. Por su parte, el segundo dispone de la guerra y la paz, mientras que el tercero castiga delitos y juzga. Cuando los poderes se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad. No hay libertad posible si el legislativo se une al poder de juzgar sobre la libertad, vida y propiedades de los individuos.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resolucio-

⁸ Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Ed. Tecnos, 2000, p. 107.

nes públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares.⁹

La conclusión es que la libertad del hombre se basa en cierta distribución de los tres poderes e históricamente, dependiendo de la forma de gobierno, se modera, profundiza o desaparece dicha distribución. En la Inglaterra del siglo XVIII se reunieron dos de dichos poderes en el Parlamento, mientras que las revoluciones francesa y norteamericana apuntaron hacia la división de los mismos bajo el sistema presidencialista.

Entonces, en las raíces del pensamiento liberal se encuentra la idea de la autonomía de las instituciones intermedias como un elemento esencial para conservar la libertad del individuo. La primera de ellas fue la funcional, expresada en la división de poderes y la segunda fue la territorial, manifestada en la República federativa.

LA AUTONOMÍA, LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL FEDERALISMO

Si el hombre es tan libre como hemos explicado en el estado de naturaleza, si es señor absoluto de su propia persona y de sus bienes, igual al hombre más alto y libre de toda sujeción ¿por qué razón va a renunciar a esa libertad, a ese poder supremo para someterse al gobierno y a la autoridad de otro poder?¹⁰

⁹ *Ibid.*, pp. 107-108.

¹⁰ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil...*, *op. cit.*, p. 93.

La respuesta es la seguridad que ofrece la sociedad política al hombre frente a los atropellos de otros hombres que también son reyes como él. La autonomía razonable determina limitarse en beneficio de una autonomía plena. Sin embargo, esta limitación no es absoluta sino que debe presentarse bajo un poder sometido a una norma general y dividido en tres funciones, en tres autonomías políticas.

La convivencia armónica exige una ley establecida, aceptada, conocida y firme, un juez reconocido e imparcial que resuelva conforme a una ley previa, además de un poder suficiente que respalde el cumplimiento de la ley y las sentencias de los jueces.¹¹ No es casual que John Locke, Montesquieu y Adam Smith estuvieran presentes en las mentes de los padres fundadores de la Constitución norteamericana y también inspiraran, a través de Jovellanos, a los movimientos independentistas de la América española.

Entonces, a la autonomía política funcional se agregó la territorial, derivada del federalismo norteamericano y el siglo XIX inició con un ideal revolucionario vinculado con el propósito de controlar el poder absoluto o la tendencia natural del hombre a la concentración de grandeza, mediante un sistema de pesos y contrapesos. Ambas situaciones se presentan como formas de garantizar que un ciudadano, igual y libre como los demás, que fuera electo o designado magistrado quisiera, en términos orwellianos, ser más ciudadano que otros, afectando la existencia de la ciudad. Estas limitantes al poder se dan por el temor de la tiranía de la mayoría, que ya apuntaban tanto John Locke como Montesquieu.

Sólo que las ideas liberales rápidamente se enfrentaron con la realidad de la concentración de poder democrático en el Poder Ejecutivo. Así la idea de separación de los poderes (Montesquieu) se enfrentó con la de la democracia perfecta

¹¹ *Ibid.*, p. 94.

(Rousseau) y la teoría del contrato social, producto del ejercicio del libre albedrío, con la existencia de comunidades en las que el individuo no tenía la conciencia de libertad que Locke atribuía a los hombres.

De ahí que el producto del liberalismo político no necesariamente fueran sociedades armónicas y justas; y las autonomías concedidas constitucionalmente a los órganos representativos o a diversas organizaciones intermedias o subnacionales no necesariamente condujeron a un mayor respeto a la libertad del individuo, ni el ejercicio real de los poderes se llevó a cabo equilibradamente. En el siglo xx, el crecimiento del poder de los ejecutivos y la concentración de los recursos hizo que las propuestas liberales se conservaran en el discurso político-constitucional, con pocos efectos en la relación entre los poderes.

LA AUTONOMÍA EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO

En México, el principio de división de poderes se formuló en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en los términos siguientes:

Artículo 9. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹²

El texto del artículo 49 constitucional vigente, transcrito con anterioridad, conserva ese principio y con ello recoge la tradición que proviene de los primeros ordenamientos constitucionales, producto de los movimientos de independencia

¹² Jesús Orozco Henríquez, "Artículo 49", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, t. 1, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, 9a. ed., p. 560.

y de los dogmas más importantes del constitucionalismo moderno.

En ese sentido, el dogma liberal se ha transmitido entre los constituyentes mexicanos con excepciones jurídicas y *de facto*. En las últimas décadas, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 1982, la división de poderes tradicional ha sido modificada sustancialmente, si bien no en el texto del artículo 49, sí por medio del fortalecimiento municipal, el aumento de las facultades concurrentes entre la federación y los estados, la creación de autonomías constitucionales como las del Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. También se incluyen las autonomías técnica y de gestión del Consejo de la Judicatura Federal y de la Auditoría Superior de la Federación, así como las autonomías administrativas de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, el Tribunal Agrario y los tribunales contenciosos administrativos tanto federales como estatales. Todas estas reformas constitucionales tienden a crear y fortalecer entes autónomos en espacios distintos a los que corresponden a los tres poderes de la Unión, aunque necesariamente vinculados con los mismos, sin relación de dependencia jerárquica.

Lo anterior coincide con la tendencia a compartir atribuciones entre los poderes con ánimo de colaboración y que se expresa en la teoría “mexicana” de las funciones del Estado. En esta teoría Gabino Fraga¹³ distingue entre las funciones materialmente y formalmente legislativa, judicial y administrativa o ejecutiva, como un intento de explicar la creciente intervención del Poder Ejecutivo en cuestiones legislativas (artículo 29, 89, frac. I, 73, frac. XVI y 131, párrafo segundo,

¹³ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 26-88

entre otras) o el desarrollo de actividades administrativas del Poder Legislativo y jurisdiccional.¹⁴

El dogma de la división de poderes clásico es contrario a la realidad jurídica-política-constitucional en la que la autonomía ha sido un efectivo contrapeso entre poderes sólo en algunos periodos históricos y tiende más a la coordinación entre éstos o, ante el régimen presidencialista, a la subordinación al Ejecutivo.

En este contexto, conviene analizar la autonomía como concepto jurídico en el ámbito constitucional mexicano y ver sus efectos en la nueva institucionalidad. La necesidad de lograr la gobernabilidad ha retomado al ideal liberal como principal referencia y como límite al principio democrático, que consiste en el imperio de las mayorías electorales y que norma al régimen presidencial.

El Estado constitucional de cuño europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premisa antropológico-cultural, por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos políticos (respeto a las minorías electorales) y la independencia de los tribunales... el concepto amplio de constitución comprende las estructuras fundamentales de la sociedad plural...¹⁵

La fuerza de una presidencia electa en forma directa y universal por toda la población tiende a la disminución efectiva tanto de la autonomía funcional como de la territorial, y atenta contra la teoría que asegura que la libertad del hombre se conserva sólo si los límites del poder político operan realmente. Esta circunstancia cuestiona la esencia de la teoría liberal, que en el Estado constitucional de derecho,

¹⁴ Cfr. Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, pp. 85-101.

¹⁵ Peter Haberle, *Estado constitucional...*, op. cit., p. 3.

propio de una sociedad abierta y plural, se presenta como una opción distinta y válida a la concentración de recursos en torno al Presidente. En este contexto, se inscriben la creación de entes autónomos que asumen facultades que durante décadas correspondieron a las dependencias del ejecutivo federal, como sucede con el Instituto Federal Electoral y el Banco de México.

Entonces, el análisis del grado de autonomía efectiva tiene su punto de partida en una discusión jurídica constitucional sobre la nueva separación de los poderes, el papel que debe desempeñar el poder ejecutivo y los modelos imperantes en el mundo en relación con la división de poderes. De ahí que el debate de la reforma del Estado en México, en alguna medida, haya girado en torno a la conveniencia de abandonar el sistema presidencial por uno parlamentario, particularmente en la limitación del poder presidencial, en la recuperación de la capacidad de participar con independencia en los procesos de toma de decisiones de los otros dos Poderes de la Unión frente a la administración pública y en el fortalecimiento de las instancias estatales, lo que se ha llamado el Nuevo Federalismo.

En este sentido, cobra importancia revisar las distintas propuestas de organización de un Estado constitucional, que se pueden reducir a dos: la república y la monarquía constitucional sintetizadas en dos modelos.

- El modelo norteamericano de división de poderes, basado en Montesquieu y Madison, e inspirador de los gobiernos constitucionales en América Latina, consiste en la separación del legislador de los presidentes electos en forma universal y directa.
- El modelo de Westminster, en el que el ejecutivo forma parte del órgano legislador, favorece el trabajo programático de los gobiernos, que cuentan con una mayoría en el parlamento, aunque puede ocurrir que

una circunstancia electoral cambie en forma significativa la realidad jurídica.¹⁶

La autonomía jurídicamente se concibe en forma distinta en ambos modelos, aunque su efectividad puede presentarse en forma similar o diametralmente opuesta, dependiendo de otros elementos no constitucionales formales que fortalecen o debilitan el grado de autonomía de las instituciones. Algunos de estos elementos son el número de partidos políticos, el tipo de partidos y las reglas electorales a los que hizo referencia Maurice Duverger.¹⁷ La autonomía también depende de las circunstancias económicas, políticas y administrativas imperantes, lo cual es independiente de la definición jurídica.

En un trabajo anterior, analicé la trascendencia en el comportamiento social e individual de que en el orden jurídico se expresara la existencia de la autonomía de los gobiernos estatales o subnacionales y que, con independencia del grado de autonomía que efectivamente se presentara en una circunstancia histórica, esta mención, por lo menos, provocaba una actitud del órgano autónomo por región con respecto al central, que reclama para sí la soberanía del Estado.¹⁸

La expresión más inmediata de la autonomía en un Estado constitucional de derecho es la separación de los poderes, la cual está vinculada con la división del trabajo, el sistema de pesos y contrapesos, y con la independencia de los órganos estatales. En este sentido Elisur Arteaga Nava sostiene:

¹⁶ Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3 (enero, 2000), pp. 633-729. Este ensayo reproduce la discusión entre las ventajas y desventajas comparativas entre los sistemas presidencialistas y parlamentarios (modelos norteamericano y Westminster) y hace énfasis en la actitud de los juristas norteamericanos hacia el tema.

¹⁷ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 419-420.

¹⁸ Carlos F. Matute González, *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007, pp. 73-75.

La separación de poderes en el Estado apunta a cuatro objetivos principales: a) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella; b) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; c) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive el cumplimiento o perfeccionamiento del acto; d) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.¹⁹

Este autor destaca el equilibrio dinámico que marcan las relaciones entre los poderes. La autonomía se expresa en la oposición y en la cooperación; en la unidad de las decisiones del Estado y en la divergencia que cotidianamente se refleja en las relaciones entre los poderes. La autonomía se revela en el sumarse o restarse a una decisión del otro Poder, pero con independencia y ésta, si bien se aprecia por hechos o actitudes externos, no se puede medir con precisión, ni objetividad absoluta.

En esta circunstancia radica la diferencia entre la autonomía formal y la autonomía efectiva. La primera existe por el simple hecho de estar concedida en un ordenamiento jurídico y tiene sus consecuencias en el comportamiento de los actores políticos, mientras que la segunda deriva de un enfoque empírico y orientado a los resultados de políticas públicas específicas.²⁰

¹⁹ Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press y Harla México, 1998, pp. 35-36.

²⁰ Blanca Torres (comp.), *La descentralización administrativa...*, *op. cit.* En este libro, editado por El Colegio de México casi simultáneamente con la creación del Programa de Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales, varias de las colaboraciones destacan la necesidad de superar el estado de la ciencia de la administración pública que existía en ese momento y que estaba reducido al análisis formal jurídico y a la

La primera es materia de estudio tanto del derecho constitucional como del administrativo, mientras que la segunda es objeto de las relaciones intergubernamentales, del nuevo institucionalismo o de la nueva gestión pública. La autonomía efectiva está vinculada con el concepto de una administración para el desarrollo, con la medición de la eficiencia de los entes estatales, tomando en cuenta, entre otros elementos, la capacidad de lograr mayor competencia institucional, de hacer valer sus facultades técnicas frente a las líneas políticas de los gobiernos y de coordinación entre entes autónomos.

La autonomía no solamente consiste en una división del trabajo, también implica que los distintos órganos estatales y administrativos sean independientes unos de otros. Esta separación de poderes, tal y como se desprende de la definición de Elisur Arteaga Nava, no es una autarquía, sino una forma de cooperar para ser más eficientes como gobierno frente a la sociedad.

En los últimos años, los problemas de legitimidad de los gobiernos, que provienen fundamentalmente de la demanda de los individuos de mejores servicios y más resultados de las distintas instancias de la autoridad, ha provocado que la defensa de la autonomía no sea el fin de la organización que goza de ella, sino que se haga evidente que es un medio para obtener los fines.

Así, por ejemplo, la independencia del Poder Legislativo sólo se justifica si el producto de su ejercicio son leyes adecuadas y oportunas.

En ese sentido, el concepto de autonomía se opone al de autarquía, siendo el segundo la completa independencia, con una autonomía política total, sin pertenencia a un Estado nacional.

descripción histórica y organizacional de las administraciones públicas, tanto federal como estatales.

La autarquía, en esa acepción, se encuentra más cercana al concepto de soberanía tradicional en la que el gobierno tiene la pretensión de controlar la economía, lo cual puede conducirle a su exclusión del proceso de globalización que vive el capitalismo mundial y a reducir el comercio internacional en forma significativa.²¹

Hamilton, Madison y Jay proponen algunas reglas que contribuyen a que la autonomía formal sea más efectiva en la realidad y son las siguientes:

Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales (...) es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. (...) Es igualmente evidente que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros por lo que respecta a los emolumentos anexos a sus empleos. (...) Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás.²²

²¹ *Autarchy is a political self-rule; complete independence, particularly economic self-sufficiency, in which through government controls a nation's economy (or a group of nations) is isolated from the rest of the world. During the Cold War the Soviet bloc practised economic autarchy, trading only within itself.*

The Voter Political Dictionary, <http://www.thevoter.org/glossary.php?word=autarchy> (consultado el 18 de octubre de 2007).

²² Madison, Hamilton y Jay, "El Federalista LI", *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 219-220.

Esto muestra la preocupación de los juristas de crear un conjunto de reglas que garantice que la autonomía formal sea efectiva. Bajo este razonamiento, se han consolidado instituciones constitucionales tales como el fuero de los diputados y senadores, la autonomía del nombramiento del personal jurisdiccional de los jueces y magistrados federales, la inamovilidad en el cargo de magistrado o juez federal que haya sido ratificado, la garantía de la dieta, la garantía de no reducción de los emolumentos de los jueces y magistrados, la inviolabilidad del recinto en que sesiona el Congreso de la Unión, entre otros.

AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

La autonomía como concepto jurídico tiene acepciones política, administrativa, de gestión, orgánica, entre otras; pero no es aceptable confundir alguna de ellas con la soberanía. Entonces, es posible afirmar que dentro de la unidad política moderna, llamada Estado, siendo éste el ente soberano por antonomasia, coexisten entes autónomos de naturaleza diversa y esta última varía significativamente dependiendo de las formas de organización, gobierno y régimen político del Estado.

Hay definiciones formales de autonomía relacionadas especialmente con el ámbito territorial:

La autonomía desde el punto de vista jurídico, presenta las siguientes características: a) está referida a una autonomía territorial y presupone por tanto, una descentralización política; b) el poder autónomo extrae su existencia y legitimidad del poder del Estado, considerando como una unidad (federación) y se consagra en la carta fundamental constitucional; c) es un poder propio, pero limitado jurisdiccionalmente y sobre él, prevalece el principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación; d) es un poder de darse sus propias normas, es

decir, una potestad legislativa y reglamentaria en la aplicación de sus propias leyes.²³

Sin embargo, esta propuesta de descentralización que implica la autonomía política no sólo está referida al ámbito territorial, sino también al funcional. Esta circunstancia se hace más evidente en el régimen presidencial o de separación de poderes, en atención a que cada órgano del Estado asume, en principio y no en forma exclusiva, una función distinta.

La autonomía es necesaria para que exista la independencia en el ejercicio de los poderes y que éstos sean lo bastante importantes para poder participar en el proceso de toma de decisiones del Estado u oponerse, en su caso, a las acciones de otro y con ello hacer efectivo el sistema de pesos y contrapesos como forma de cooperación o limitación de los poderes.²⁴

Por ejemplo, los principios de la carrera judicial de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad e independencia a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política sólo pueden ser realidad si existe autonomía de los órganos jurisdiccionales para la emisión de las sentencias correspondientes. De igual modo, el control de la inflación, que es responsabilidad del Banco de México, no sería efectivo si este órgano, en contra de su naturaleza autónoma, dependiera de alguna manera de las decisiones de política fiscal del gobierno.

En ese sentido, una definición menos formal propone que la autonomía es una forma limitada de autogobierno²⁵ en la

²³ Rolando Barrera Zapata y Ma. del Pilar Consuelo Ferreira, *Descentralización y administración pública en los estados federados*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/ Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989, pp. 65-66.

²⁴ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 125.

²⁵ "Autonomy is a limited form of self-government. Autonomy does not usually extend to control over foreign affairs". *The Voter Political Dictio-*

que, con base en una normatividad emitida por el órgano responsable de la función legislativa, el ente público que goza de esa condición posee la facultad de decidir sobre cómo efectuar sus funciones dentro de una competencia previamente determinada sin la intervención de otros órganos.

El órgano soberano es el responsable de definir las funciones que se asignan a cada ente público:

La Soberanía es el poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas y supone la existencia de otros poderes sociales jerárquicamente organizados de los cuales el Estado es el supremo e inapelable.²⁶

Entonces, se puede afirmar que las autonomías se presentan dentro de la unidad política llamada Estado y están sometidas a éste en una relación de subordinación y de cooperación.

En una concepción amplia se puede considerar que toda organización de carácter público, estatal o no estatal, así como los individuos u organizaciones de índole público se insertan en el orden jurídico con una esfera de derechos y obligaciones, que visto desde cierta perspectiva se reconoce como autonomía.

La soberanía se presenta cuando el Estado está libre de todo tipo de subordinación frente a cualquier otro poder²⁷ y la autonomía se puede definir por oposición a este concepto, es decir, cuando la organización, a pesar de su facultad de autogobernarse, está subordinada frente a otro tipo de poder.

nary, <http://www.thevoter.org/glossary.php?word=autonomy> (consultado el 18 de octubre de 2007).

²⁶ Héctor González Uribe, *Teoría política*, México, Porrúa, 1984, pp. 317-318.

²⁷ André Hauriou, Jean Gicquel y Patrice Gélard, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 169.

Ahora bien, en un mundo globalizado en el que el concepto tradicional se encuentra en crisis, el Estado soberano, sin reconocerlo y debido a que se encuentra sometido en ocasiones a fuerzas transnacionales, se acerca cada vez más a lo que se conocería como autonomía política, a la que nos hemos referido como una forma limitada de autogobierno.

En todo caso, la autonomía del Estado es la capacidad potencial de éste para intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a los intereses constituidos en la sociedad.²⁸ Sin embargo, esta definición confundiría a los gobiernos nacionales con los estatales o regionales, sin permitir discernir la distinción existente entre los poderes que se integran en el Estado para llevar a cabo las diversas funciones del mismo.

TIPOS DE AUTONOMÍA

La autonomía es un concepto del Estado liberal vinculado con la poliarquía. Tiene su expresión más concreta en la creación del Estado federal, aunque no es su única manifestación. Incluso se podría afirmar que la tradicional división de poderes es el otorgamiento de autonomía a los órganos estatales responsables de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva. La definición de Marienhoff:

Autonomía significa que el ente tiene poder para darse su propia ley y regirse por ella... La autonomía, en suma, denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano... refleja el grado más alto de no sujeción a normas del ente soberano que puede poseer un órgano incrustado en un Estado moderno. El jurista argentino

²⁸ *Diccionario Crítico de Ciencia Sociales*, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A> (consultado el 18 de octubre de 2007).

atribuye al concepto de autonomía naturaleza eminentemente política y no jurídica y la contrasta con “la autarquía, que significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta.”²⁹

Esta postura de Marienhoff, quien identifica a la autonomía sólo con la forma más amplia de ésta que es la autonomía política, concedida dentro de la Constitución mexicana a los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los órganos autónomos constitucionales, muestra que en el tema no hay consenso y que las clasificaciones dependen del orden jurídico positivo con el que se relacionen.

Asimismo conviene destacar que el autor argentino identifica a la autarquía con la autonomía administrativa, que en nuestro derecho corresponde, entre otros entes estatales, a las entidades de la administración pública federal,³⁰ es decir, tampoco hay un consenso de los autores sobre la diferencia entre autarquía y autonomía.

De ahí que se puede afirmar que la autonomía tiene distintos grados dependiendo de su relación con la organización constitucional y administrativa del Estado.

²⁹ Miguel Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, t. I, p. 401.

³⁰ Artículo 3o. 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:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#t1> (consultado el 22 de octubre de 2007).

Norberto Bobbio y Nicola Matteucci,³¹ en su *Diccionario de Política*, relacionan al vocablo autonomía con los de autogobierno y descentralización, mientras que Gabino Fraga³² lo incluye dentro de la explicación que hace de la administración pública paraestatal o descentralizada y de los autogobiernos estatales y municipales. Así tanto los autores italianos como el mexicano reconocen, por lo menos, dos tipos de autonomía: la política y la administrativa, correspondiendo la primera a lo que Marienhoff llama autonomía y la segunda a la autarquía.

En la Constitución Política mexicana sólo se hace referencia al concepto de autonomía, sin hacer las diferencias mencionadas con anterioridad, y se aplica a órganos de distinta naturaleza, a saber, las entidades federativas (llamadas incluso soberanas), el municipio libre, el Banco de México, el Tribunal Agrario, el Consejo de la Judicatura Federal, los tribunales contenciosos administrativos, el Instituto Federal Electoral, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los tribunales y juzgados federales, la Comisión Nacional y las estatales de derechos humanos, las universidades e institutos de educación superior a los que la ley otorga autonomía, entre otros.

Con independencia de la autonomía que corresponde a las personas y a los organismos intermedios no públicos o públicos no estatales,³³ la mayoría de los entes públicos estatales tienen una relación esencial con ese concepto, es decir, su naturaleza está definida por el tipo de autonomía que el orden jurídico les otorga.

³¹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, t. I, pp. 128-136.

³² Gabino Fraga, *Derecho administrativo...*, *op. cit.*, pp. 197-208.

³³ Sergio Valls y Carlos Matute, *Nuevo derecho administrativo...*, *op. cit.*, pp. 253-281. En este capítulo se hace una clasificación de las personas jurídicas públicas, dentro de las que destacan los organismos autónomos constitucionales.

De esta manera, la entidad federativa es una esfera de gobierno distinta a la Federación sólo porque posee autonomía constitucional en los términos consignados en el artículo 39 y 115 de la Constitución; los Poderes de la Unión sólo son poderes por la autonomía de funciones que se les concede y la prohibición, que tiene su origen dogmático en la teoría liberal, de reunir dos o más poderes en una corporación o individuo. Existen varios criterios para clasificar la autonomía. Abordaré sólo tres, que son:

- Por la jerarquía que tiene la norma que otorga la autonomía.
- Por la amplitud de la autonomía.
- Por la forma de la división del trabajo.

POR LA JERARQUÍA DE LA NORMA QUE OTORGA LA AUTONOMÍA

Ésta puede ser constitucional, legal o reglamentaria. Este criterio, excesivamente formal, limita la autonomía que se puede conceder al instrumento jurídico que lo contiene.

La autonomía constitucional, debido a que su otorgamiento corresponde al constituyente, es la más amplia teóricamente y que involucra, incluso, a lo que Carl Schmitt denominó decisiones fundamentales, cuya modificación impacta al pacto constitucional originario. En este plano se ubica el federalismo, la división de poderes y el municipio libre en el caso mexicano.

Sin embargo, en el mismo documento jurídico se ha concedido autonomía a los organismos constitucionales autónomos, con el propósito de destacar su no pertenencia a los tres poderes de la Unión, y a otros entes estatales que el constituyente ha considerado que tienen una importancia relevante para el orden jurídico, tal como las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales contenciosos administra-

tivos, la administración pública descentralizada, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La autonomía legal la concede el legislador común con base en las leyes supremas y técnicamente está limitada a la extensión de las facultades que la Constitución federal o las estatales, en su caso, otorgan al responsable de formular las normas de carácter general. En principio, una autonomía legal es menos amplia que la constitucional. Sin embargo, situaciones de hecho, sobre todo de índole económico o técnico, pueden subvertir este axioma. En las leyes reglamentarias de un artículo constitucional o en las ordinarias se crean y organizan, así como se determinan facultades de órganos estatales que asumen funciones de tal importancia para el desarrollo del país, que pueden adquirir mayor trascendencia que un órgano cuya autonomía derive en forma directa de la Constitución.

En esta circunstancia se ubican las entidades que integran las administraciones públicas federal y locales, consideradas en forma particular, es decir, en el decreto o ley de creación de los organismos públicos descentralizados o los otros medios jurídicos por medio de los cuales se originan las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La autonomía reglamentaria la otorga el responsable de proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, que en principio corresponde a los poderes ejecutivos tanto federal como estatales, pero esta facultad también se ha concedido a otros entes estatales. La autonomía que se obtiene por esta vía suele ser técnica y restringida a funciones particulares con el propósito de mejorar la eficiencia de las organizaciones. El ejemplo tradicional de este tipo de autonomías es la desconcentración administrativa, sea por región o por materia.

POR LA AMPLITUD DE LA AUTONOMÍA

Ésta se puede clasificar en política y administrativa. En el derecho argentino, con base en el significado etimológico de la palabra autonomía, se identifica sólo a la autonomía política con ese concepto, puesto que conlleva la facultad de darse sus propias normas y a la autonomía administrativa se le conoce como autarquía que se concibe como una atribución de las personas públicas estatales de administrarse a sí mismas.³⁴

En el ordenamiento jurídico mexicano no existe esa diferenciación y la separación es teórica. La primera es la demostración de que en el seno del Estado moderno, incluido el más despótico, coexisten una pluralidad de poderes a pesar de la unicidad del poder del Estado. La segunda es la forma de organización que aligera la tarea del Estado en cuestiones de servicios públicos y garantiza que los lleven a cabo órganos especializados por territorio o función.

La autonomía política concede la prerrogativa de independencia ligada con la posesión de un poder propio, cuya manifestación más evidente, pero no la única, es la facultad de autorregularse. Subsiste el problema teórico de cómo puede existir una multiplicidad de poderes dentro de la unidad que exige el concepto de soberanía en un Estado, que Heller trata de resolver concibiendo al Estado como una unidad de acción y decisión, en la que hay numerosos actores que intervienen a favor del movimiento y otros en contra; adicionalmente, existen actores que pueden oponerse a la decisión que se adopta, pero sólo en la excepción optan por trastornar el orden establecido.

La autonomía administrativa es la distribución de competencias entre distintos órganos pertenecientes a un mismo poder y que, por lo tanto, uno de estos órganos conserva poderes de mando directos sobre los demás en ejercicio de

³⁴ Patricia R. Martínez, "Organización administrativa", en *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1996, p. 109.

una relación jerárquica. La aplicación de las definiciones es aparentemente sencilla, sin embargo, la distinción a que se refiere este numeral se vincula fuertemente con la noción de grado de autonomía y el ejercicio real de la misma. En todo momento, en un Estado existe una persona o cuerpo colegiado que se atribuye la soberanía y respecto a él todos los poderes poseen una relación de dependencia jerárquica. En el federalismo, el concepto de supremacía constitucional requiere de un tribunal que determine como última instancia el sometimiento de todos a ese concepto, pero también se requiere de un Poder Ejecutivo dispuesto a hacer cumplir la resolución que emita el mencionado tribunal.

Entonces, se puede afirmar que entre los entes autónomos, en términos políticos, se establecen relaciones de dependencia mutua, que pueden verse, en ciertas circunstancias, como renuncia a la independencia o supresión de la misma por cuestiones *de facto*.

Por otro lado, la acumulación de recursos en un ente autónomo constitucional puede generar que éste se allegue del suficiente poder como para oponerse en forma directa a quien constitucionalmente tiene atribuida independencia y obtener la victoria como resultado de este enfrentamiento.

También puede suceder que la relación de dependencia no sea lo suficientemente clara y que ésta sólo se refleje en forma tenue en el ejercicio de uno los poderes de mando, como sucede con la relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en la que este último posee facultades legislativa y de autogobierno, pero está sujeto, en determinados supuestos, a la revisión de sus acuerdos por la Suprema Corte.

De ahí que sea difícil determinar el tipo de autonomía que corresponde al Consejo, aunque formalmente esté definida en el párrafo primero del artículo 100 constitucional en los términos siguientes:

Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones...

Igual afirmación se puede sostener respecto a la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, cuya autonomía se consigna de la manera siguiente:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en términos que disponga la ley...

La revisión del grado de autonomía es una cuestión de estudio empírico con lo que sólo resta al derecho establecer las garantías suficientes para que los órganos con autonomía política conserven su libertad respecto a los de igual naturaleza.

Por ejemplo, la función esencial del Consejo de la Judicatura Federal es garantizar la independencia de los órganos jurisdiccionales y para cumplir con ese encargo constitucional el constituyente y el legislador común le otorgaron un conjunto de facultades congruentes con esa finalidad. La función de la Auditoría Superior es fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y para atender este mandato debe revisar, inclusive, a la Cámara de Diputados que es la facultada para nombrar al titular de ese órgano.

POR LA FORMA DE DIVISIÓN DEL TRABAJO

Esta clasificación de la autonomía plantea la importancia que han asumido los “expertos” en la administración de la cosa pública, así como la necesidad de acercar la administración a

los ciudadanos. Además, hay que señalar que las autonomías derivadas de estos conceptos no concuerdan necesariamente con el sistema constitucional, ni con la administración pública tradicionales, por lo que su inserción en el engranaje institucional resulta jurídica y políticamente complejo, tal y como sucede con los órganos constitucionalmente autónomos, los organismos públicos descentralizados y las comisiones nacionales.

Bajo el criterio de la división del trabajo, entendido éste como la asunción de funciones que dejan de llevar a cabo los órganos clásicos de los Poderes o la administración pública centralizada o jerarquizada, con la intención de hacer más eficiente a la organización estatal y, por lo tanto, contribuir a su legitimación. Estos tipos de autonomía vinculan al Estado y el mercado o al Estado con la sociedad civil y son propias del Estado constitucional democrático.

Los órganos que poseen este tipo de autonomías se caracterizan por desempeñar funciones reguladoras, de prestación de servicios, explotación de un bien del dominio público, la seguridad social y fines sociales, adoptando diversos regímenes jurídicos.

La clasificación contiene por lo menos tres tipos de autonomías, mencionadas en la Constitución, que son: la territorial, la técnica y la de gestión. Además, están vinculadas con la autonomía administrativa más que con la política, aunque esta última también puede adoptar la misma forma de división del trabajo. Así el órgano autónomo político bajo el criterio del territorio por antonomasia es la entidad federativa y bajo el criterio de funciones de cada uno de los Poderes de la Unión.

La autonomía territorial es la descentralización de las facultades a órganos que tienen como responsabilidad una población radicada en una determinada circunscripción.³⁵

³⁵ Gabino Fraga, *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 218.

La autonomía técnica es una situación que se deriva de la descentralización administrativa por función o materia. Consiste en que los órganos no están sometidos a reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio, son aplicables a los servicios centralizados.³⁶

Esta autonomía es más eficaz en la medida en que el ente que la goza cuenta además con autonomía orgánica, tiene reglas propias de organización, personalidad jurídica propia y un ordenamiento propio que lo regula, con autonomía financiera y con autonomía personal, es decir, que dispone de los medios necesarios para llevar a cabo su función y los nombramientos y remoción de los titulares no quedan a libre arbitrio de otra instancia.

El arreglo que en concreto se presenta entre estas autonomías, la financiera, la personal y la orgánica, fortalecen o disminuyen a la técnica. Este arreglo tiene expresiones jurídicas, como son la descentralización, la desconcentración y la autonomía constitucional, entre otras. Su efectividad sólo puede medirse a través del enfoque empírico. De tal forma puede suceder que un órgano descentralizado con mayor autonomía formal en verdad posea menor autonomía real.

Otro elemento que limita a la autonomía técnica es el tipo de controles que se imponen a la actuación de los órganos que gozan de ésta. Existen controles internos, externos, presupuestales y de desempeño.

Los entes que tienen autonomía técnica por mandato constitucional son las universidades, el Tribunal Agrario, los tribunales administrativos contenciosos, los organismos autónomos constitucionales, la Auditoría Superior de la Federación, la administración pública paraestatal, el Consejo de la Judicatura Federal y, que es excepcional su mención en la Constitución por tratarse de organismo público descen-

³⁶ *Ibid.*, p. 200.

tralizado, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

La autonomía de gestión, en principio, tiene un mayor margen de maniobra que la técnica, presentándose particularmente en las empresas públicas y, en el caso mexicano, hay mención expresa para la Auditoría Superior de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Este margen permite al órgano correspondiente tener más agilidad para adecuarse a las nuevas circunstancias para el desarrollo pleno de la capacidad estratégica en los niveles de dirección, sin que haya una dependencia jerárquica y si existe, que ésta sea leve.

Este tipo de autonomía se ha fortalecido en las normas presupuestales con base en convenios de desempeño que suscriben las entidades con las autoridades financieras o por disposición constitucional.

Esta autonomía, por ejemplo, permite que las empresas públicas decidan responsablemente la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para cumplir más eficaz y eficientemente con sus objetivos, siendo por ello necesario establecer indicadores de gestión. De esta forma, la evaluación se convierte en apoyo sustancial de las funciones de dirección.

Eduardo Andrade, en relación con la administración pública paraestatal, menciona que la autonomía de gestión tiene dos vertientes fundamentales: desligar al presupuesto anual de las empresas de ser amontonado con el resto de las erogaciones que hace el país y, la segunda, que el Estado mexicano redefina las formas en que se supervisa la actuación de los funcionarios de la misma.³⁷

³⁷ Eduardo Andrade Iturribarría, “Sobre la autonomía de gestión”, en *Energía a debate* (febrero, 2005) en <http://www.energiaadebate.com.mx/>

Finalmente, se puede afirmar que la autonomía de gestión se presenta como una respuesta de atención eficaz de las organizaciones públicas ante una sociedad más demandante, además de contar con necesidades muy diversas y heterogéneas. Este tipo de autonomía se encuentra en la línea ideológica liberal que pretende dar mayor autonomía a las organizaciones intermedias para proteger al individuo de los órganos centralizados demasiados poderosos, otorgar mayor libertad de acción a los servidores más cercanos al gobernado y mejorar la eficiencia, eficacia y economía de la administración.

CONCLUSIONES

Este ensayo forma parte de una investigación que pretende ser, en el futuro, más extensa y exhaustiva sobre la ambigüedad con la que se emplea el concepto autonomía, en el orden jurídico, el político y el constitucional. Por esta razón las conclusiones que expondré son las hipótesis que pretendo analizar con mayor profundidad teórica y, en su caso, relacionarlas con algunas referencias históricas, documentales y normativas.

Una primera conclusión es que el concepto de autonomía ha adquirido una fuerza especial en los estudios del Estado constitucional de derecho y está vinculado estrechamente con los valores que sostienen los principios de división de poderes, pluralismo político, descentralización e independencia de la jurisdicción. Este fenómeno se hace patente con la importancia que ha tomado en los estudios de la teoría administrativa de las últimas tres décadas.

Una segunda conclusión es que las argumentaciones teóricas constitucionales y administrativas se desarrollan

condicionadas por el dilema que plantea la exigencia de una autonomía efectiva frente al otorgamiento del derecho positivo de la autonomía formal. Esta confrontación se manifiesta cotidianamente en las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno o entes públicos en forma de debate político o lucha por la supremacía. Esta situación toma relevancia en un Estado en el que prevalecen las responsabilidades compartidas sobre las preferencias partidistas y los intereses regionales o de grupo. La búsqueda de consensos es la norma de la acción pública. En este contexto, la decisión centralizada y jerarquizada pierde rápidamente legitimidad. La comprobación teórica de esta hipótesis es compleja, ya que sostenerla con certeza requiere de la realización de múltiples estudios de caso de los que resulta improbable obtener relaciones de causa-efecto constantes, que permitan elaborar una teoría sobre las razones que reducen la autonomía efectiva a pesar de la existencia de la formal.

Una tercera conclusión es la afirmación de que el concepto tiene una génesis liberal y su justificación filosófica se rastrea en la libertad e igualdad natural del hombre, quien toma sus decisiones con base en una autonomía racional. Esta circunstancia tiende a crear una amplia variedad puntos de vista, cuyo respeto es el fundamento del pluralismo político. En este sentido, la unidad de acción y decisión que es el Estado, como detentador legítimo del poder político, se confronta necesariamente con esta visión. Sin embargo, esta oposición dialéctica absoluta entre la autoridad y la libertad tiende a diluirse ante el imperativo de buscar formas políticas más incluyentes para mantener la gobernabilidad y estabilidad. Así el Estado constitucional de derecho ha adoptado ideológicamente a la convivencia en su seno de varios entes autónomos como un elemento esencial de su existencia y, sobre todo, como una condición indispensable para el ejercicio controlado del poder social (la teoría del *check and balance*).

Una cuarta conclusión consiste en que la División de Poderes y el Federalismo, conceptos constitucionales del Estado liberal, se ubican en el discurso político confrontados al Estado absoluto y se articulan como una demanda de autonomía funcional y territorial, que pretende ser un límite efectivo de la concentración del poder. El avance de estas ideas se encuentra vinculado con las luchas de los siglos XIX y XX, que pretendían la mayor libertad del individuo y de la sociedad civil. Un punto importante a destacar, es que a pesar del origen libertario de la idea de la autonomía, su adopción en las sociedades no condujo necesariamente a sociedades más justas e igualitarias, de ahí que durante el siglo XX la evolución del derecho constitucional haya buscado crear y ampliar los espacios de autonomía dentro del Estado nacional.

Una quinta conclusión es que si bien es cierto que el dogma liberal permeó las constituciones mexicanas desde 1824, la autonomía tiene expresiones y regulaciones disímboles. La referencia constitucional no es consistente, cuando se concede la autonomía a los órganos del Estado, tal y como se desprende de la lectura de los artículos relacionados con el federalismo, el Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Consejo de la Judicatura Federal, universidades, entre otras instituciones, con lo que se puede afirmar que el dogma liberal que impulsa el surgimiento de entes autónomos que limiten el poder del Estado se presenta en la realidad jurídica constitucional bajo expresiones formales diversas, lo que hace necesario elaborar una clasificación para su mayor comprensión y, en su caso, interpretación.

Una sexta conclusión, que deriva de la comparación de los conceptos autarquía, soberanía y autonomía, consiste en que el discurso político, que confunde esos conceptos, condiciona la actuación de los gobiernos y otros entes públicos. De ahí que no sea extraño que el término autonomía

se emplea en forma ideológica y, en ocasiones, se utiliza para legitimar políticas públicas, en las que los órganos del Estado sostienen posturas distintas, incluso confrontadas. A pesar de las definiciones teóricas, que pretenden la precisión, la colaboración o los sistemas de pesos y contrapesos entre las autoridades están condicionados por el concepto de autonomía que adopten las autoridades y éste dependerá de las circunstancias histórica y política.

Finalmente, la séptima conclusión es que el uso de los conceptos tradicionales de División de Poderes y Federalismo debe tomar en cuenta las distintas definiciones de la autonomía administrativa y la autonomía política en el Estado constitucional de derecho, con lo que resultan insuficientes para explicar los fenómenos jurídico-políticos que se presentan. De ahí la necesidad de profundizar teóricamente en el estudio de los diversos tipos de autonomía y los grados en que se desarrolla dependiendo de las relaciones que se entablan con la organización constitucional y administrativa del Estado.

El estudio de la autonomía en el derecho mexicano es una veta de investigación explotable y la profundización en el tema proporciona herramientas de análisis útiles para quienes en la titularidad de los órganos tienen la obligación de dar certidumbre jurídica a las relaciones entre los entes públicos autónomos. La conveniencia de generar teoría en esta materia es evidente si se considera que en la Constitución Política se hace referencia al concepto de autonomía vinculado con órganos de distinta naturaleza y que la autonomía es parte de la esencia de algunos.

La libertad y el orden en un Estado constitucional de derecho dependen en gran medida de la aplicación del concepto abstracto de autonomía en una situación concreta. La legitimidad del poder social depende de las buenas decisiones del gobernante en el ejercicio de la autonomía que la Constitución o la ley conceden.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3 (enero, 2000), pp. 633-729.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de derecho administrativo (Parte General)*, México, Porrúa, 1998.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *et al.*, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1996.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press y Harla México, 1998.
- BARRERA ZAPATA, Rolando y Ma. del Pilar Consuelo FERREIRA, *Descentralización y administración pública en los estados federados*, México, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989.
- BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, t. I.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- BURDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política: las formas de Estado*, vol. II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, 1985.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.
- CABRERA BECK, Carlos G., *El nuevo federalismo internacional*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, Universidad Anáhuac, 2004.
- CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO, *Derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
- DE GIORGI, Raffaele, *Ciencia del derecho y legitimación*, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1977.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazione Scientifiche, 2004.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel LUCERO ESPINOSA, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997.
- DROMI, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.
- DUGIT, León, *Las transformaciones generales del derecho (público y privado)*, Argentina, Editorial Heliasta, 1975.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1984.
- _____, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y Benito NACIF HERNÁNDEZ (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2002.
- FARÍA, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2003.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Ingeniería judicial y Reforma del Estado*, México, Porrúa, 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1984.
- GORDILLO, Agustín, *Teoría general del derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- HALLIVIS PELAYO, Manuel, *Fisco, federalismo y globalización en México*, México, Tax Editores, 2003.
- HAMILTON, MADISON y JAY, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- HAURIUO, André, Jean GICQUEL y Patrice GÉLARD, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1980.

- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- LASSWELL, Harold D., *La política como reparto de influencia*, Madrid, Aguilar, 1974.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Amando Lázaro Ros, Madrid, Aguilar, 1969.
- MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, t. I.
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F., *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007.
- MERINO, Mauricio, "Introducción", en *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondant, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, 2000.
- OLIVECRONA, Kart, *El derecho como hecho*, España, Labor Universitaria, 1980.
- _____, *Lenguaje jurídico y realidad*, México, Distribuciones Fontamara, 1991.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1997.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, "Artículo 49", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, t. 1, 9a. ed.
- PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- _____, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1995.
- _____, *Teoría y práctica de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- PARDO, María del Carmen y Ernesto VELASCO SÁNCHEZ (comps.), *El proceso de modernización en el Infonavit, 2001-2006*, México, El Colegio de México, 2006.

- POWELL, Walter W. y Paul J. DIMAGGIO (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.
- RAWLS, John, *Liberalismo político*, México, UNAM, Facultad de Derecho y Fondo de Cultura Económica, 1995.
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *El derecho en la crisis del sistema mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- SCHMITT, Carl, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.
- _____, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1952.
- SALAZAR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes: análisis comparado entre los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Madrid, Ariel, 2002.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo (primer curso)*, México, Porrúa, 1959.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1958.
- TORRES, Blanca (comp.), *La descentralización administrativa*, México, El Colegio de México, 1986.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos MATUTE GONZÁLEZ, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- WRIGHT, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, 1997.

Referencias electrónicas

- ANDRADE ITURRIBARRÍA, Eduardo, “Sobre la autonomía de gestión”, en *Energía a debate* (febrero, 2005), en http://www.energiaa-debate.com.mx/Articulos/febrero_2005/eduardo_andrade_iturribarria.htm (consultado el 23 de octubre de 2007).

Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A> (consultado el 18 de octubre de 2007).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> (consultado el 22 de octubre de 2007).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000.htm#t1> (consultado el 22 de octubre de 2007).

The Voter Political Dictionary, <http://www.thevoter.org/> (consultado el 18 de octubre de 2007).

LA TRANSICIÓN DUAL DE UN GOBIERNO
AUTORITARIO: LOS REGÍMENES
INSTITUCIONALIZADOS DE CHILE Y MÉXICO,
1970-2000

FRANCISCO E. GONZÁLEZ¹

INTRODUCCIÓN

La fe en la democracia resurgió durante la última parte del siglo xx. Entre los primeros años de la década de los setenta y el inicio del siglo xxi, más de 80 países de todo el mundo vivieron transiciones de regímenes políticos autoritarios o totalitarios a sistemas democráticos. De acuerdo con *Freedom House*, en el año 2000 había 120 democracias electorales de competencia en el mundo, lo que representó el número más alto en la historia de la humanidad. Más aún, la proporción de países que eran democráticos contra los que no lo eran fue más alta que nunca (63%).² Este fenómeno político mundial inició a principios de los setenta en Europa del sur, con la caída de las dictaduras militares y posterior transición a la democracia en Portugal, España y Grecia. Más tarde, en las décadas de los ochenta y noventa, se extendió a América Latina, Europa del este, Asia del este y del sur, y los países

¹ Los derechos de autor de este ensayo en su versión en inglés son propiedad de The Johns Hopkins University Press. Los derechos del texto en español son propiedad del autor.

² Adrian Karatnycky, "The 1999 Freedom House Survey: A Century of Progress", *Journal of Democracy*, núm. 11, enero, 2000, pp. 187-200.

subsaharianos. Bautizado con el nombre de “tercera ola” de la democratización,³ este fenómeno político mundial ha dado lugar a una vasta literatura académica.

La tercera ola de la democratización puede distinguirse de las anteriores: “si me viera en la obligación de señalar un rasgo específico de las transiciones democráticas contemporáneas que las diferenciara particularmente de las iniciativas anteriores, diría que es el vínculo existente entre reforma política y reforma económica, es decir, la naturaleza ‘dual’ de la transición”.⁴ Ha sido particularmente importante que:

La mayoría de los nuevos gobiernos democráticos fueran inducidos a seguir una dirección relativamente “ortodoxa” en su reforma económica, misma que ha favorecido la liberalización, al reducir el papel del Estado en la economía e incrementar el de las fuerzas del mercado en la sociedad. En contraste, las sacudidas de los años treinta dieron lugar a experimentos de políticas “heterodoxas” [con la adopción de modelos económicos orientados hacia adentro], que dilataron drásticamente el papel que jugaba el Estado en la economía.⁵

Por lo tanto, para comprender adecuadamente la “tercera ola” de la democratización es indispensable reparar en que muchos de esos países vivieron “transiciones duales”, de regímenes autoritarios (o totalitarios) a sistemas políticos democráticos, y de economías conducidas (o planificadas) por el Estado a economías de mercado.

³ Véase Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma University Press, 1991.

⁴ Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, p. ix.

⁵ Stephan Haggard y Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 3.

LAS TRANSICIONES DUALES COMO FACTOR
DE DISOLUCIÓN DE LOS MONOPOLIOS POLÍTICOS
Y ECONÓMICOS

Desde la perspectiva de este trabajo, las transiciones duales se caracterizan básicamente por ser procesos que quebrantan monopolios políticos y económicos. El monopolio político que se desploma después de una transición a la democracia es el ejercicio exclusivo del poder político del que gozaba el régimen totalitario o autoritario saliente antes de la transición; el monopolio económico que se acaba tras un proceso de liberalización económica es el grado de control de la actividad económica y de la asignación de recursos del que gozaba ese mismo régimen y sus aliados antes de que se introdujeran reformas de mercado. Como lo ilustra la literatura sobre economía política, la disolución de los monopolios hace que los beneficios y costos se distribuyan entre diversos grupos. Estos cambios en los juegos de asignación del poder (en la esfera política) y de los dividendos (en la esfera económica) dan una nueva orientación al comportamiento de los líderes políticos y económicos, pues hacen que se alteren sus cálculos sobre cómo maximizar sus ganancias relativas.⁶

En particular, el resquebrajamiento de monopolios políticos y económicos que resulta de una transición dual implica costos inmediatos para los perdedores del poder monopolístico político o económico, a la vez que promete ganancias futuras para quienes habían sido excluidos de recibir dichas ventajas. Los teóricos del juego afirman que quienes se benefician del poder monopolístico tienen un interés personal en defender el *status quo*, mientras que los excluidos serán quienes organicen la batalla y obliguen al cambio. El objetivo de los primeros es conseguir que las promesas sobre la redistribución resulten creíbles, de tal suerte que puedan

⁶ Adam Przeworski, *States and Markets*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, caps. 2 y 4.

disuadir a la oposición de seguir luchando. Pero para que las promesas sean creíbles la oposición puede exigir la reestructuración de las instituciones políticas y económicas, a fin de obligar a la reasignación no sólo del poder actual, sino también del futuro. La oposición debe traducir su actual poder *de facto* (por ejemplo, la movilización social, el apoyo de la opinión pública, la lucha armada) en poder futuro *de jure* (por ejemplo, la reestructuración política y económica de las instituciones) a fin de garantizar su participación en las decisiones que se tomen más adelante con respecto a la distribución de los costos y beneficios.⁷

Históricamente, esto se ha logrado de muy distintas maneras. Algunos movimientos de oposición simplemente reemplazaron y excluyeron a los antiguos ganadores (los titulares de los regímenes salientes) y se quedaron con el poder monopólico. Tal fue el caso de la revolución social de 1917, que llevó al establecimiento del régimen totalitario comunista en Rusia.⁸ Si, en lugar de que se preserve el monopolio (con tan sólo un cambio de manos), su desplome da lugar al pluralismo en el ámbito político y de la competencia de precios en un mercado libre en la esfera económica, entonces la distribución del poder y las ganancias serán menos centralizadas. En lugar de que la asignación de los recursos políticos y económicos a todo el mundo dependa de la decisión única del monopólico, son las decisiones independientes de muchos individuos las que empiezan a asignar dichos recursos.⁹ Como resultado de

⁷ Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, caps. 5 y 6.

⁸ Véase Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

⁹ Sobre los mecanismos centralizados y descentralizados para la asignación de recursos, véase Adam Przeworski, *States and...*, *op. cit.*, secc. I y II.

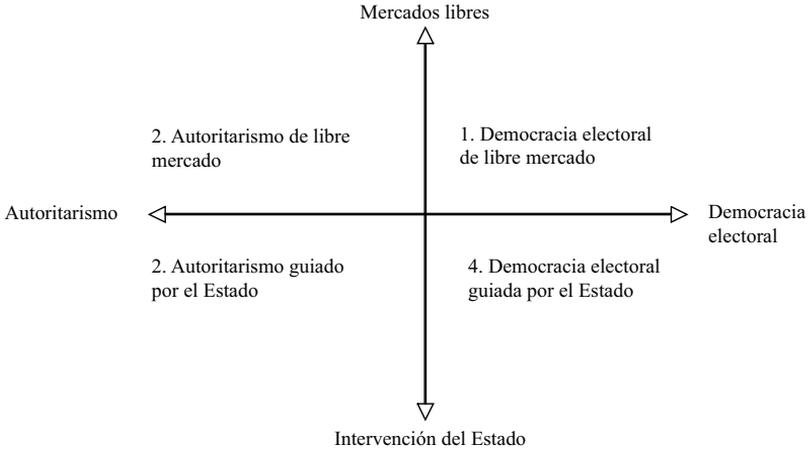
ello, un mayor número de actores adquiere poder, aumenta la competencia por los costos y beneficios, y las consecuencias de la asignación futura del poder y los recursos se vuelven más inciertas.

Al haber más incertidumbre, los conflictos sociales sobre la futura asignación de los recursos políticos y económicos se incrementan, pero ello no tiene que conducir necesariamente a más inestabilidad política o a cambios de régimen recurrentes. Las evidencias empíricas muestran que los regímenes democráticos y autoritarios pueden manejar grados diversos de competencia en los ámbitos político y económico, sin que se desplomen o sufran una inestabilidad política aguda. Democracias tan distintas como la de Estados Unidos, Canadá, los países de Europa occidental, Japón, Australia, Nueva Zelanda e India han experimentado largos periodos de continuidad del régimen democrático, pese a enfrentar grados diversos de competencia política y económica. En este mismo tenor, los regímenes autoritarios en México bajo el PRI, en Brasil y Chile bajo gobiernos militares burocrático-autoritarios, en Turquía bajo Ataturk, en el Egipto de Nasser, en Argelia bajo Ben Bella, y en la Yugoslavia de Tito vivieron largos periodos de continuidad, con diferentes grados de competencia política y económica.¹⁰

Es posible trazar el universo de casos incluidos en las esferas políticas y económicas monopólicas-descentralizadas en regímenes autoritarios y democráticos. Dicho universo consta de dos dimensiones: la primera es la gama que abarca desde los regímenes políticos autoritarios hasta los democráticos. La segunda dimensión es el espectro que existe entre las economías dirigidas por el Estado y las abiertas. La figura 1 ilustra los cuatro modelos políticos económicos resultantes.

¹⁰ Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000, pp. 170-173 y 193-195.

Figura 1. Modelos político-económicos en un espacio bidimensional



LAS TRANSICIONES DUALES EN AMÉRICA LATINA Y LAS PARTICULARIDADES DE CHILE Y MÉXICO

Los países que vivieron transiciones duales en el curso de estas décadas fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. De entre éstos, el entusiasmo por lograr la democratización política y la apertura económica fue menor en Paraguay, mientras que en Uruguay y, en menor grado, en Brasil, la democratización fue de la mano del acuerdo de preservar la tradición de una economía conducida por el Estado, incluso pese a las presiones externas a favor de la liberalización. Los países que no vivieron una transición dual en esta región fueron Colombia, Costa Rica y Venezuela, los cuales continuaron como democracias durante los años setenta y ochenta, y Cuba, que siguió siendo un régimen totalitario. Los países centroamericanos, como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, vivieron transiciones triples: de la guerra civil a la paz; de un régimen

autoritario a uno democrático; y de una economía conducida por el estado a una relativamente abierta.

En el curso de las tres décadas que van de 1970 a 2000, la historia política y económica reciente de América Latina vivieron un momento culminante y una profunda caída, lo que nos ayuda a enmarcar el análisis de las transiciones duales. La cúspide se alcanzó a principios de los años setenta y representó el cenit de la intervención estatal en la economía y de los gobiernos de izquierda, que intentaban instaurar la democracia popular, en algunos casos, y el socialismo, en otros. Sin embargo, como lo ilustra la figura 2, hacia 1976 todos los países latinoamericanos que habían vivido transiciones duales en las décadas de los ochenta y noventa ya habían sucumbido ante formas diversas de autoritarismo guiado por el Estado o de libre mercado.

El profundo declive se produjo a raíz de la crisis económica de 1982, que desencadenó la llamada “década perdida” de la economía y el desarrollo social en la mayoría de los países latinoamericanos, incluidos Chile y México. Casi todas las

Figura 2. Modelos político-económicos en América Latina en 1976

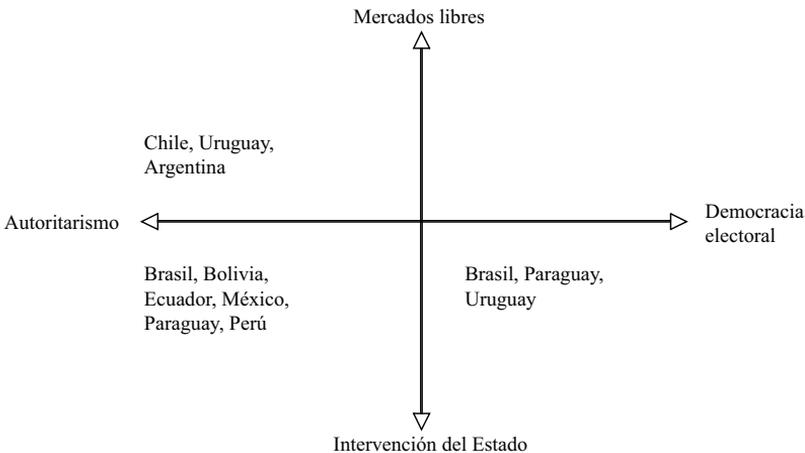


Figura 3. Modelos político-económicos en América Latina en 2000



naciones sufrieron dolorosos años de estabilización, ajuste y reestructuración económica, bajo los lineamientos del libre mercado. No obstante, como lo muestra la figura 3, hacia el año 2000 todos los países que habían tenido transiciones duales ya habían adoptado la democracia electoral.

Dos factores distinguieron la transición dual de Chile y de México. En primer lugar, fueron los únicos países cuyos regímenes autoritarios controlaron las transiciones de cabo a rabo, a diferencia de los gobiernos autoritarios de tendencia izquierdista de Perú y Ecuador, y los derechistas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, cuya transición a la democracia ocurrió entre 1978 y 1989. Asimismo, el hecho de que la caída de estos regímenes autoritarios sucediera antes de que la ola de reformas de mercado se propagara por toda la región significa que no controlaron la transición económica hacia mercados libres. Esa tarea recayó en los hombros de los jóvenes gobiernos democráticos.¹¹ En segundo lugar, el

¹¹ Véase Susan Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

proceso de transición dual en Chile y México, durante los años ochenta y noventa, tuvo más éxito que las transiciones que tuvieron lugar en los otros siete países latinoamericanos. La determinación del éxito o del fracaso siempre entraña un juicio de valor y es, por tanto, subjetiva. En este trabajo, cuando se afirma que un proceso de transición dual tuvo éxito esto significa que, en términos económicos, ni Chile ni México vivieron una escalada de conflictos sociales como episodios de hiperinflación, y en términos políticos, que los jefes de Estado de ambos países concluyeron sus mandatos en el tiempo previsto constitucionalmente. Las otras siete naciones, en cambio, enfrentaron episodios de hiperinflación o presidencias interrumpidas.¹²

CÓMO EXPLICAR EL ÉXITO RELATIVO DE LA FORMA
EN QUE SE CONDUJERON LAS TRANSICIONES DUALES
EN CHILE Y MÉXICO

Mi tesis es que los regímenes autoritarios institucionalizados de Chile y México permitieron que tanto quienes estaban en el poder como la oposición manejaran y negociaran intertemporalmente los costos y beneficios del desplome de los monopolios político y económico. Aunque los titulares del régimen autoritario tuvieron el control total del ritmo, momento y alcance de la transición dual, la liberalización económica y política hizo que las repercusiones resultaran más inciertas y esto dio más peso al papel que podría tener la contingencia en un momento dado. Sostengo que la institucionalización del régimen autoritario redujo la posibilidad de que ciertos eventos contingentes se tornaran en lo que yo llamo la agudización

¹² Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, *op. cit.*, pp. 174-182; Arturo Valenzuela, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre, 2004, pp. 5-19.

de antagonismos político-económicos, y que elevó a la vez la probabilidad de sinergias político-económicas.

Desde los inicios de la política comparada, Huntington ya señalaba la importancia de la institucionalización del régimen, como una variable independiente de un cambio político administrado. De acuerdo con ese autor, la institucionalización es “el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad”,¹³ lo que a su vez contribuye a que: “La diferencia política más importante entre los países conciern[a] no a su forma de gobierno, sino a su grado de gobierno”.¹⁴ Mainwaring y Scully identificaron las principales características positivas de la institucionalización de América Latina, al afirmar que cuando “una práctica o una organización llegan a estar bien establecidas y a ser ampliamente conocidas, aunque no sean universalmente aceptadas [...] los actores generan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que dicha práctica u organización continuará en el futuro próximo”.¹⁵ La institucionalización reduce la incertidumbre de los resultados políticos (y económicos).

Los microfundamentos¹⁶ de cómo se produce tal reducción de la incertidumbre pueden resumirse de la siguiente manera: ante ciertas amenazas de cambio político y económico de un determinado *statu quo*, algunos individuos racionales tratarán de proteger lo que tienen promoviendo un tipo de

¹³ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, pp. 1 y 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵ Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 4.

¹⁶ Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; Josep Colomer, *Game Theory and the Transition to Democracy: the Spanish Model*, Londres, Edward Elgar, 1995.

política y de políticas públicas basadas en su interés propio. En los países que carecen de un régimen político institucionalizado (sea democrático o autoritario), en virtud del valor y la estabilidad relativamente bajos de las organizaciones y los procedimientos, ese intento por proteger los intereses propios da por resultado una coordinación deficiente y, por tanto, muy poca cooperación entre los grupos contendientes. Asimismo, sin esa posibilidad de predecir las reglas y prácticas formales e informales que ofrece un régimen institucionalizado, los individuos racionales tienen horizontes temporales muy breves, pues los grupos rivales tratarán muy pronto de cambiar el *statu quo* a fin de que responda a sus propios intereses. Por último, sin las reglas y prácticas predecibles que preserva un régimen institucionalizado, los actores individuales desarrollan la mentalidad de “el ganador se lleva todo”, lo cual hace más posible que surjan conflictos sociales.

El efecto cardinal de un régimen político institucionalizado es explicitar cómo y cuándo puede tener lugar un cambio al *statu quo*. El mecanismo básico de coordinación estructura y prolonga los horizontes temporales y promueve la cooperación entre rivales. En este sistema, los actores individuales saben que no siempre serán ganadores o perdedores, pues las reglas y prácticas institucionalizadas definen cómo puede llevarse a cabo el cambio, lo que les ayuda a organizarse para maximizar sus posibilidades de obtener beneficios. Este conocimiento *a priori* permite moderar los conflictos entre los grupos contendientes, cada uno de los cuales trata de imponer a los otros sus valores políticos e intereses económicos. En un sistema así, la incertidumbre respecto del *statu quo* futuro es menor que en otro que carece de un régimen institucionalizado. Menos incertidumbre significa que el premio por el riesgo de sufrir pérdidas de poder y recursos inesperadas o unilaterales en el próximo *statu quo* será inferior y que habrá más margen de negociación que genere productos de suma positiva.

Los efectos de la institucionalización de un régimen son probabilísticos, más que deterministas. Esto significa que la probabilidad de superar los problemas de coordinación, de prolongar los horizontes temporales y de estructurar las negociaciones de tal suerte que produzcan resultados de suma positiva aumenta en un régimen institucionalizado, pero dichos resultados no pueden ser garantizados. Para comprender la forma en que los procesos de transición dual en Chile y México obedecieron a estas condiciones generales debemos precisar los orígenes, características y modo de operación de sus regímenes autoritarios institucionalizados.

Ambos regímenes tuvieron orígenes diferentes. En México, el régimen autoritario institucionalizado basado en el gobierno hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue producto del éxito que tuvo el pacto elitista de 1929 entre los generales y caciques victoriosos para convenir sobre la sucesión del poder, negociando dentro del partido en lugar recurrir a las balas y la violencia. Por su parte, el régimen militar chileno que subió al poder en 1973 fue resultado del golpe de Estado contra el gobierno democráticamente elegido de Salvador Allende, quien se proponía emprender la transformación socialista del país. Así, mientras que el primer régimen era civil, el segundo era militar. De igual forma, el método de movilización de los dos regímenes fue diferente. El régimen mexicano observó lo que Linz llama la “movilización controlada” de un pueblo que antes no estaba organizado ni movilizado, mientras que el régimen chileno ilustra el caso de la “desmovilización deliberada” de una población que antes ya había sido movilizada, dentro de un contexto político más competido.¹⁷

¹⁷ Juan J. Linz, “The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil”, en Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 236.

Las dos naciones comparten cuatro características similares de un régimen autoritario institucionalizado: la existencia de marcos constitucionales estables, calendarios acordados para la impugnación política, partidos políticos y sistemas de partido muy institucionalizados, así como un ramo ejecutivo fuerte. El estable gobierno constitucional (y no gobierno *de facto*) que se sustentaba, respectivamente, en la Constitución mexicana de 1917 y en la Constitución chilena de 1980, contribuyó a que los actores lograran una coordinación inter-temporal básica para negociar el *statu quo* futuro. Asimismo, el acuerdo respecto de los calendarios electorales y la fortaleza de los partidos y los sistemas de partidos canalizaron la participación de tal suerte que se contuvo la violencia y se moderaron los conflictos sociales y políticos, al mismo tiempo que se prolongaron los horizontes temporales de los actores al establecer las bases para una impugnación política predecible y la asignación inter-temporal de los costos y beneficios resultantes de las dos transiciones. Algo crucial fue que los sistemas de partidos en ambos países garantizaron que los actores del régimen saliente y sus aliados (los miembros y seguidores del PRI en México y de la UDI en Chile) siguieran teniendo votos y representación,¹⁸ cosa que no ocurrió en países como Argentina, Bolivia y Perú. De ahí que, mientras que la garantía de contar una representación política amplia en el futuro democrático elevaba la probabilidad de obtener resultados político-económicos de suma positiva, la falta de garantía de votos para los regímenes autoritarios salientes y sus aliados, en Argentina, Bolivia y Perú, dio lugar a transiciones con muchos altercados y del tipo “el ganador se lleva todo”. Por último, el centralismo tradicional del ramo ejecutivo del gobierno en ambos países contribuyó a minimizar los problemas

¹⁸ Marcus J. Kurtz, *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 5.

de acción colectiva, al concentrar las negociaciones sobre la transición económica y política en una sola entidad, con una jerarquía vertical muy fuerte.

Los cuatro rasgos que comparten los regímenes autoritarios de Chile y México contribuyeron a consolidar el peso de las instituciones políticas en la asignación recurrente de los costos y beneficios durante las transiciones duales. Aquí se hace evidente una paradoja, que consiste en que estos dos regímenes autoritarios tan fuertemente institucionalizados terminaran experimentando una transición a la democracia. ¿Su fortaleza les condujo a su destrucción? Linz sostiene que, sin importar cuánta fuerza y raigambre tengan, los regímenes autoritarios viven en un equilibrio siempre endeble, pues todos “experimentan ese impulso de la legitimidad hacia el modelo poliárquico, con libertad política para una participación relativamente libre, o bien hacia el modelo de partido único, comprometido e ideológico”.¹⁹ Desde esta perspectiva, tanto el régimen militar chileno como el de partido hegemónico de México se vieron impelidos hacia el primer modelo, pues tenían canales institucionalizados que estructuraban la impugnación política, incluida la posibilidad de que el futuro *statu quo* significara un gobierno democrático. Así, la Constitución chilena de 1980 preveía un calendario para una transición final a la democracia, mientras que la Constitución de 1917 y las leyes electorales mexicanas, si bien garantizaban una serie de ventajas sistemáticas para el PRI, no excluían que otros partidos pudiesen llegar en algún momento al poder a través de elecciones.

La institucionalización del gobierno autoritario (pero del tipo de gobierno autoritario que estructura la impugnación política de una forma relativamente abierta, es decir, que permite plebiscitos o elecciones para definir la asignación

¹⁹ *Ibid.*, pp. 250-251; Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, *op. cit.*, p. 170.

futura del poder y los recursos) hizo posible que tanto en Chile como en México la oposición: encarara al régimen de forma institucional (es decir, de maneras racionalizadas, sujetas a reglas y relativamente predecibles); ganara cada vez más espacios políticos y económicos, lo que reafirmaba su compromiso de seguir las reglas del juego y, finalmente, sacara al régimen autoritario por medio de elecciones democráticas.

Por último, con respecto a su modo de operación, los regímenes autoritarios de Chile y México hicieron uso de la fuerza: el régimen militar chileno lo hizo de manera brutal, mientras que el gobierno mexicano la aplicó en forma selectiva contra los disidentes, desde el nacimiento del PRI. Esa demostración del uso de la fuerza permitió a ambos regímenes que sus amenazas fueran creíbles y que aplicaran la represión en los periodos de crisis agudas político-económicas, como fue en 1982, luego del colapso económico de ambos países. Con todo, si bien el uso de la fuerza para inducir a la obediencia fue uno de los factores clave que permitió que ambos regímenes ejercieran el control y condujeran el cambio, desde la perspectiva del presente análisis su rasgo distintivo fue la institucionalización de las reglas y procedimientos, de tal suerte que se estructuró la oposición de una manera que dio una suma positiva para todos los que participaron en las transiciones tanto económicas como políticas.

EVALUACIÓN COMPARADA DE LAS TRANSICIONES DUALES: EFECTOS TENTATIVOS PARA OTROS PAÍSES

En el contexto de América Latina, Brasil es el caso que más se asemeja a Chile y México, aunque difiere de ellos. Fuera de América Latina, la segunda región más estudiada del mundo en lo que se refiere a transiciones duales es Europa Central y Oriental, que inician con el colapso en 1989 de los

regímenes comunistas y de las economías planificadas.²⁰ El caso de Hungría, en particular, muestra algunos paralelismos interesantes con los casos de las transiciones duales de Chile y México. La tercera región que resulta de interés para los estudiosos de las transiciones duales es el Este de Asia, en los años de 1960, cuyos regímenes autoritarios promovieron un crecimiento conducido por el Estado y orientado a las exportaciones, al que siguieron transiciones a la democracia, en los años ochenta, y una liberalización económica gradual que se aceleró luego del colapso económico regional ocurrido entre 1997 y 1998.²¹ En esta región, los casos de Taiwán y Corea del Sur ofrecen semejanzas interesantes con Chile y México. La clave para hallar paralelismos entre estos países del mundo y los casos de Chile y México radica en determinar si el régimen autoritario gobernante es capaz (o no) de controlar la transición dual.

²⁰ Véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Joan M. Nelson et al., *Pre-arious Balance: Democracy and Economic Reform in Latin America and Eastern Europe*, Washington, D. C., ODC, 1994; Valerie Bunce, "Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Post-Communist Experience", *World Politics*, vol. 55, núm. 1, enero, 2003, pp. 167-192; Grzegorz Ekiert y Stephen E. Hanson (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; Michael McFaul y Kathryn Stoner Weiss (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

²¹ Véase Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990; Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995; Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, núm. 1, marzo, 1996, pp. 9-41; Laurence Whitehead (ed.), *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2002.

Brasil

El régimen autoritario de Brasil tenía rasgos importantes de institucionalización, como la existencia de un gobierno constitucional, partidos, elecciones y un Congreso.²² Sin embargo, dos características principales hicieron que el régimen autoritario brasileño fuera incapaz de controlar el proceso de transición dual: un grado más bajo de institucionalización y transiciones duales no sincronizadas. El grado de institucionalización del régimen autoritario era decididamente más bajo en Brasil que en Chile y México. Al medirlo con los cuatro criterios que referimos en este trabajo como aquellos que ayudaron a los regímenes autoritarios de Chile y México a tener el control total de sus transiciones duales (el grado de institucionalización en la constitución del país, las leyes y calendarios electorales, la naturaleza de los partidos y de los sistemas de partido, y la forma en que opera la rama ejecutiva del gobierno), encontramos que el régimen autoritario de Brasil presentaba diferencias muy importantes.

La Constitución militar de Brasil, promulgada en 1967 y enmendada en 1969, nunca generó la cohesión de un amplio bloque social y político que fuera capaz de preservarla. En consecuencia, fue remplazada tan pronto salieron los militares del poder por la Constitución de 1988. Por tanto, las transiciones política y económica de Brasil derivaron de dos constituciones diferentes. En cambio, tanto en Chile como en México las mismas reglas del juego (por ejemplo, las constituciones de 1980 y 1917, respectivamente) estructuraron y regularon ambas transiciones.

Por otra parte, bajo el gobierno autoritario el sistema electoral brasileño fue objeto de constantes ataques, por el clamor de que se efectuaran elecciones presidenciales direc-

²² Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 84.

tas (*direitas já*), lo cual culminó con una manifestación en la que participaron millones de ciudadanos, en 1984. Estando el tema de la impugnación electoral aún en el aire, ni los políticos autoritarios que seguían en el poder ni la oposición podían prolongar sus horizontes temporales (como sí ocurrió en Chile y México), de tal suerte que los cálculos de corto plazo y de suma negativa fueron los que prevalecieron en los primeros años luego de la transición a la democracia.

En lo que se refiere a los partidos y al sistema de partidos, las identidades partidistas eran más nuevas y débiles en Brasil que en Chile y México, debido principalmente a que el régimen militar brasileño patrocinaba un artificial sistema bipartidista. En reacción a esto, el nuevo régimen democrático creó una legislación en materia de partidos y elecciones que promovía la formación y representación de muchos partidos nuevos y de un sistema de partidos caracterizado por la fragmentación y la volatilidad. Antes de que Fernando Henrique Cardoso asumiera el poder, este sistema de partidos fragmentado condujo a una gobernanza estancada, y ni la presidencia de José Sarney ni la de Fernando Collor ni la de Itamar Franco fueron capaces de crear bloques de apoyo que pudieran arrancar la reestructuración que requería el modelo ISI, y que detonó entre 1981 y 1982.

Por último, el gabinete presidencial en Brasil bajo el gobierno militar era colegiado, a diferencia del gabinete centralizado, unitario y con una fuerte jerarquía vertical que existía en Chile y México. Por tanto, la ausencia de un actor único que fuera capaz de fungir como núcleo de coordinación, aunada a un débil liderazgo del ejecutivo tras el ascenso al poder del general João Figueiredo, en 1979, hacía que el poder presidencial para distribuir facultades de manera autoritaria estuviera mucho más acotado en Brasil que en Chile y México.

El hecho de que la institucionalización del régimen autoritario fuera más débil en Brasil que en los otros dos países

hacía que para los políticos en el poder y para la oposición las preferencias y cálculos fueran de corto plazo y de suma negativa. En consecuencia, tenían menos margen de acción para superar los problemas de coordinación. De igual forma, acortaba sus horizontes temporales, lo que les imposibilitaba para planear una interacción estratégica de manera intertemporal. El resultado fue lo que afirma Lamounier:

La caída drástica de autoridad agregada que vivió el sistema político entre 1981 y 1985 [...] el ejército podía vetar pero no hacer políticas [y] la dirigencia civil emergente [...] aún no podía elaborar políticas a nivel nacional. [Muchos analistas] incluso [creían] que una elite compacta había conseguido hacer un “arreglo” para mantener las palancas del poder bajo un control estricto [...] por el contrario [él es de la opinión] que tanto los dirigentes militares como los civiles estaban sumamente debilitados debido a la crisis de principios de los años ochenta, lo que sembró las semillas de una crisis que se prolongaría durante diez años.²³

En suma, si se compara con los regímenes autoritarios de Chile y México, el régimen militar de Brasil, de acuerdo con la fórmula original de Huntington, tuvo un menor grado de gobierno que los dos primeros.

Aunado a que la institucionalización del régimen era menor, el ejército brasileño no fue capaz de mantener el control para conducir las dos transiciones. A diferencia de los gobiernos autoritarios de Chile y México, que decidieron luchar y se impusieron luego de las debacles económicas de 1982, el ejército brasileño enfrentó una oposición tan generalizada que el costo de la represión habría sido inimaginablemente alto, por lo que el gobierno decidió dimitir. Por

²³ Bolivar Lamounier, “Brazil: Inequality against Democracy”, en Larry Diamond *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 172.

tanto, en términos cronológicos, la transición a la democracia (1985) precedió al inicio de la liberalización económica por casi una década.

Ahora bien, el régimen militar derrocado y sus aliados tuvieron mucha injerencia en el plan de la transición a la democracia, por la influencia que ejercieron durante la presidencia de Sarney, su participación en la redacción de la Constitución de 1988 y su presencia en partidos tales como el Partido del Frente Liberal (PFL) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Sin embargo, no contribuyeron a la realización (por no hablar del control) de la transición hacia una economía menos cerrada. “No existía ni la tradición ni la voluntad política de apoyar un modelo de economía de mercado, a diferencia de Chile y México, en donde las reformas ya estaban bastante avanzadas a mediados de los ochenta”.²⁴

Cuando se dio la liberalización económica, ésta fue impuesta al ministro de Finanzas (posterior presidente) Cardoso y a su Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB), quien, luego de 1993, puso en marcha de manera ortodoxa la estabilización, ajuste y suave reestructuración de la economía brasileña, sumamente controlada por el Estado y agobiada por la crisis.

Lejos de ser partidarios del régimen militar, Cardoso y sus aliados políticos habían militado en la oposición oficialmente reconocida desde los primeros días del régimen militar.

El resultado de esto para Brasil fue que las transiciones política y económica ocurrieran en momentos diferentes y que fueran controladas por los distintos políticos en turno, bajo regímenes políticos diferentes.

²⁴ Riordan Roett, “Brazil’s Protracted Transition to Democracy and the Market”, en Riordan Roett y Carol Wise (eds.), *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2003, p. 204.

Hungría

En Europa del Este, la transición dual que semejó más los casos de Chile y México fue la de Hungría. De acuerdo con una interpretación muy autorizada sobre este tema: “el contexto institucional en el que ocurrieron los costos distributivos [del derrumbe de los monopolios económico y político] fue el factor decisivo”. Esta explicación es muy similar a la que ofrecemos en este trabajo sobre la comparación de la pareja Chile-México, aunque, curiosamente, su mecanismo fue el opuesto.

Siguiendo los pasos de Polonia, Hungría abandonó el Pacto de Varsovia en octubre de 1989 y creó una democracia multipartidista: la Tercera República Húngara. Las revisiones de 1989 a la Constitución de 1949 (enmendada en 1972) dieron lugar a un grado de institucionalización del régimen democrático húngaro que le permitió operar de manera similar a los regímenes de Chile y México. El joven gobierno democrático húngaro, con sus fuertes cimientos institucionales, se impuso en la lucha sobre costos y beneficios de las transiciones políticas y económicas, y lo mismo hicieron los regímenes autoritarios institucionales de Chile y México.

El sistema democrático de Hungría se caracterizó por tener un gobierno constitucional, un sistema electoral que favorecía un número reducido de partidos parlamentarios, y la concentración del poder ejecutivo en el gabinete del primer ministro.²⁵ Esta configuración, como en los casos de Chile y México, elevó las posibilidades de que los políticos en turno y las fuerzas de oposición negociaran y administraran en forma inter-temporal los costos y beneficios inherentes a la transición dual. Una semejanza clave entre la transición

²⁵ *Ibid.*, p. 203.

económica de Hungría a un mercado abierto y las de Chile y México fue que, a raíz de ellas:

[...] los ministerios de Estado se debilitaron y [se incrementó] la dependencia del gobierno en el Banco Nacional y en el Ministerio de Finanzas, entidades clave de la regulación macroeconómica, [mientras que] la creación de un sistema multipartidista liberó al Banco y al Ministerio de Finanzas de la carga de negociar intereses particulares, pues los costos distributivos se canalizaron a la arena electoral.²⁶

Una característica que distingue a las transiciones duales de Hungría, por una parte, y de Chile y México, por la otra, ilustra la afirmación que hace Huntington de que lo que más importa para el orden político en las sociedades que viven cambios muy rápidos no es tanto el tipo de régimen o forma de gobierno que poseen, sino su grado de gobierno. Así, vemos que tanto un régimen democrático (Hungría) como dos autoritarios (Chile y México) tuvieron la capacidad para controlar su transición dual y el factor clave para ello en los tres casos estudiados fue su grado relativamente alto de gobierno, una parte indispensable de lo cual fueron sus regímenes políticos institucionalizados.

Taiwán y Corea del Sur

En el Este de Asia, Taiwán y Corea del Sur constituyen una pareja de casos muy apta para compararla con las transiciones duales de México y Chile. El primer país de cada pareja corresponde a un régimen autoritario con el gobierno de un partido hegemónico, mientras que los segundos presentan un gobierno militar. Con respecto a los tiempos, en Taiwán y Corea del Sur, la impresionante transición económica

²⁶ *Idem.*

conducida por el Estado, de una economía agraria a una industrialización por sustitución de importaciones y de ahí a la manufactura de exportación, en tan sólo tres décadas, antecedió por casi veinte años a su transición política a un gobierno democrático. En ambas naciones, los regímenes autoritarios llevaron a cabo revoluciones desde arriba, mediante la construcción de Estados en desarrollo,²⁷ que impulsaron el desarrollo político-económico siguiendo una vía capitalista autoritaria. En particular, la relación entre las clases medias rurales y los regímenes autoritarios facilitó que el Estado pronto pudiera desarrollar capacidades en Taiwán y, en menor grado, en Corea del Sur, al ayudar a que los intereses de las clases urbanas (capitalistas, obreros, clase media urbana) se moderaran. Esto dio por resultado tasas elevadas de desarrollo económico sostenido y de modernización socioeconómica.²⁸

En forma paralela, a lo largo de los años ochenta los canales para la participación política que estos regímenes autoritarios permitían se tornaron cada vez más estrechos y rígidos (proceso que también ocurrió en México, en donde el PRI hegemónico tuteló la acelerada modernización socioeconómica que tuvo lugar de 1940 a 1982), a medida que las sociedades de Taiwán y Corea del Sur se volvían más urbanas, educadas y, en particular, las clases media y trabajadora reclamaban la liberalización política.²⁹ Como

²⁷ Véase Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Market in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

²⁸ Diane E. Davis, *Discipline and Development: Middle Classes and Prosperity in East Asia and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, caps. 1 y 2.

²⁹ John Kie-chiang Korean Oh, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999, p. 70; Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, op. cit., p. 292.

resultado de esto, los políticos autoritarios en el poder y la oposición organizada de Taiwán, Corea del Sur y México pelearon por romper el monopolio político del que gozaban los regímenes autoritarios y emprendieron una serie de reformas negociadas, que abrieron gradualmente la competencia política, entre los años de 1980 y 2000.³⁰

En Taiwán, el proceso de apertura política inició tras el ascenso oficial al poder de la oposición, en 1986, por medio del Partido Democrático Progresista (PDP), y culminó cuando la hegemonía del Kuomintang (KMT) perdió las elecciones presidenciales ante el PDP, en 2000. En Corea del Sur la transición a la democracia empezó con la “Declaración de Democratización y Reformas”, de Roh Tae Woo, en 1987, y culminó en 1997 con la victoria electoral presidencial de la oposición, encabezada por Kim Dae Jung.

Los Estados en desarrollo que construyeran los gobiernos autoritarios de Taiwán y Corea del Sur gozaban de una muy fuerte dirigencia del Ejecutivo.³¹ El desarrollismo en estos países del Este de Asia se caracterizaba por “la penetración o ‘empotramiento’ del Estado en la sociedad circundante y, en particular, por medio de las relaciones empresarial-gubernamentales, así como de las facultades de ‘conducción estatal’”.³² Asimismo, estos regímenes autoritarios “ponían barreras a la libertad de acción de los trabajadores y la subordinaban política y económicamente al empresariado”.³³

³⁰ Véase Dorothy J. Solinger, “Ending One-Party Dominance: Korea, Taiwan, Mexico”, *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, 2001.

³¹ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, *op. cit.*, p. 280.

³² Ian Marsh, “Economic Governance and Economic Performance”, en Ian Marsh, Jean Blondel y Takashi Inoguchi (eds.), *Democracy, Governance and Economic Performance*, Nueva York, United Nations University Press, 1999, 52.

³³ Paul G. Buchanan y Kate Nicholls, “Where Dragons Falter: Labor Politics and the Democratization of Civil Society in South Korea and Tai-

Pese al control centralizado del proceso económico, el Estado en desarrollo no podía garantizar el éxito permanente. Como toda estrategia de economía política, el Estado en desarrollo entrañaba la asignación y redistribución continuas de bienes y recursos entre los grupos rivales. En virtud de este proceso, enfrentaba “los problemas clásicos relacionados con la monopolización de la autoridad política (por ejemplo, gobierno autoritario), incluidos la tentación de la depredación y el riesgo de osificación”.³⁴ Las crisis financiera y económica de 1997-1998 que devastaron al Asia del Este dejaron ver los problemas esenciales de un Estado en desarrollo: la colusión gobierno-empresa privada, la corrupción, el riesgo moral, la interferencia burocrática, y las conductas anticompetitivas debidas a la preponderancia de los monopolios y oligopolios.³⁵

El colapso económico regional de 1997-1998 del Este de Asia suscitó antagonismos político-económicos similares a los que afrontaron los países latinoamericanos después de la debacle económica de 1982. De hecho, al igual que México, Corea del Sur también experimentó tanto una crisis de grandes proporciones durante los años ochenta, como una crisis bancaria igualmente importante en los años de 1990. Chile, por su parte, sólo vivió la crisis deudora de los ochenta (aunque en términos per cápita era la economía más endeudada de Latinoamérica). En cambio, Taiwán no tuvo una crisis en los años ochenta y su economía sufrió una desaceleración por el colapso de Asia del Este, en 1997-1998, pero solamente como efecto de contagio por las crisis de sus vecinos. Los fundamentos macroeconómicos de la economía

wan”, en Yoichiro Sato (ed.), *Growth and Governance in Asia*, Honolulu, Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004, p. 60.

³⁴ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, *op. cit.*, p. 276.

³⁵ Stephan Haggard, *Political Economy of the Asian Financial Crisis*, cap. 1.

taiwanesa seguían siendo envidiablemente robustos y había, por tanto, mucha menos presión para que se profundizara la transición económica hacia el libre mercado.

Las crisis de los años 1980 y 1990 atizaron las demandas nacionales e internacionales que pedían la caída de los monopolios políticos y económicos (los regímenes autoritarios y las economías dirigidas por el Estado) en las regiones tanto de América Latina como del Este de Asia. En opinión de este autor, los países con regímenes autoritarios institucionalizados (Chile y México en Latinoamérica; Taiwán en Asia del Este) tenían más capacidad para manejar las demandas conjuntas de liberalización política y económica, que las naciones cuyos regímenes (tanto militares tardíos como democráticos jóvenes) tenían un menor grado de institucionalización (Brasil y Corea del Sur).

Así, los regímenes autoritarios institucionalizados de México y Taiwán “controlaron el proceso de apertura [gracias a] la posición institucional privilegiada del partido dominante y su capacidad para movilizar el apoyo”.³⁶ Aunque el régimen militar chileno no se valió de un partido hegemónico para gobernar, sí recurrió a la Constitución de 1980 para planear el calendario de transición a la democracia. Ese marco constitucional obligó a la oposición y a los partidos pro-régimen a negociar la transición política, desde el resurgimiento de los partidos en 1982-1983, hasta la victoria del plebiscito (1988), el triunfo electoral (1989) y el ascenso al poder de la coalición civil “Concertación”, pero bajo la tutela del modelo de “democracia restringida”.

El régimen autoritario de Taiwán, como el chileno y el mexicano, “ligó la transición [a la democracia] a eventos ya programados, como las elecciones regulares”.³⁷ El KMT tenía capacidad “para determinar el ritmo y alcance del cambio

³⁶ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, op. cit., p. 295.

³⁷ *Idem.*

institucional y para acotar eficazmente el margen de maniobra de la oposición”.³⁸ La fuerte conducción política por parte del KMT hegemónico significaba también que la economía taiwanesa fuera regulada de manera más estricta que la de Corea del Sur. Taiwán aplicaba una administración macroeconómica ortodoxa, mientras que su control del desarrollo económico se hacía posible por la propiedad estatal del sistema bancario de la isla y, con ello, de la distribución del crédito. Dado que tenía más control del proceso político, el KMT no tenía que promover “relaciones estrechas con grupos bancarios, altos niveles de concentración industrial o un elevado apalancamiento corporativo, los cuales constituyeran problemas tan severos para otros países en crisis, en particular, para Corea del Sur”.³⁹

La trayectoria de este país durante las décadas de 1980 y 1990 fue más similar al caso de Brasil, con un régimen militar que trazó la transición a la democracia a mediados y finales de los ochenta, y gobiernos civiles de oposición que fraguaron la estabilización, ajuste y reestructuración económicas a mediados de los noventa. De igual forma, desde la perspectiva del presente trabajo, ambos países tuvieron como rasgo común un grado muy bajo de institucionalización del régimen durante sus años de gobierno autoritario tardío y democrático joven. En este sentido se diferenciaron muy claramente de los regímenes autoritarios institucionalizados de Taiwán, Chile y México.

La Constitución de 1948 de Corea del Sur tuvo varias enmiendas muy profundas: tras la Revolución Estudiantil de 1960; en 1962, un año después del golpe militar de Park; en 1972, luego de la instauración de la ley marcial, cuando se aprobó una nueva Constitución, y en 1987, cuando Chun y Roh promulgaron enmiendas que dieron lugar a elecciones

³⁸ *Ibid.*, p. 299.

³⁹ Stephan Haggard, *Political Economy of the Asian Financial Crisis*, *op. cit.*, p. 135.

presidenciales directas y a una Constitución más democrática.⁴⁰ De igual forma, los calendarios y reglas electorales sufrieron muchos cambios, dependiendo de los planes de sucesión del gobernante en turno.

La mayor diferencia entre Taiwán, Chile y México, por una parte, y Corea del Sur (y Brasil), por la otra, es la tercera variable que hemos descrito en este trabajo, a saber, la fortaleza del partido y del sistema de partidos.

La organización del partido gobernante de Corea del Sur se puede calificar como “débil y superficial”.⁴¹ En la lucha por la democratización:

Los partidos políticos seguían siendo efímeros. Algunos dirigentes políticos, como Kim Young Sam y Kim Dae Jung, entre otros, encabezaron durante décadas con coraje y determinación las batallas por la democracia. [Incluso luego de diez años de democracia electoral plena y veinte años después del inicio de la liberalización política de 1987] los partidos políticos seguían siendo el eslabón más débil. Cincuenta años después de la creación de la república, los partidos políticos siguen siendo esencialmente coaliciones muy flojas de individuos políticamente activos, organizados en torno a líderes o jefes políticos identificables y con mucha determinación.⁴²

Tal carencia de “mecanismos organizativos fuertes para cooptar el apoyo de las masas”⁴³ fue un elemento fundamental por el cual el grado de institucionalización del régimen en Corea del Sur (y en Brasil hasta que alcanzó nivel nacional

⁴⁰ John Kie-chiang Korean Oh, *Korean Politics...*, *op. cit.*, pp. 30, 43, 55, 63 y 93.

⁴¹ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, *op. cit.*, p. 280.

⁴² John Kie-chiang Korean Oh, *Korean Politics...*, *op. cit.*, pp. 242 y 243.

⁴³ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, *op. cit.*, p. 280.

la competencia electoral entre el Partido de los Trabajadores y el PSDB) fue más bajo, en comparación con Taiwán, Chile y México, en los años de 1980 y 1990. Es por ello que los conflictos sociales y políticos en Corea del Sur, con su autoritarismo tardío y joven democracia (y en Brasil hasta las presidencias de Cardoso) tendieron a desbordarse con más frecuencia a los canales institucionales.

Con ese mayor desbordamiento de conflictos sociales y políticos, en los años de 1980 y principios de 1990, a los poderes ejecutivos más débiles de Corea del Sur y de Brasil les resultó más difícil contener los conflictos distributivos que se agravaban.

En Brasil, los presidentes Sarney (suplente), Collor (juicio político) y Franco (suplente) apenas si pudieron con el paquete, frente a los muchos embates de hiperinflación y estancamiento político. A su vez, los políticos en funciones de Corea del Sur, tanto autoritarios como demócratas, recurrieron al uso semi-permanente de la coerción y la cooptación para restaurar el orden y calmar los conflictos, desde mediados de los ochenta hasta finales de los noventa.

En particular, “las relaciones estrechas con el sector privado aumentaron en parte a raíz de esos problemas, dado que los gobiernos querían usar el crecimiento como una fórmula de legitimación y para asegurar el apoyo financiero para sus proyectos políticos”.⁴⁴ El resultado de ello fue una economía dominada por los *chaebol*⁴⁵ y la colusión estatal, una insolvencia corporativa creciente, y el contagio tras la devaluación de octubre de 1998 del dólar de Hong Kong. Estos acontecimientos engendraron la crisis

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Los *chaebols* son “conglomerados muy diversificados, de propiedad o control familiar, que operan en muchos mercados al mismo tiempo”. Stephan Haggard, *Political Economy of the Asian Financial Crisis*, *op. cit.*, p. 21.

nacional más grave que sufriera Corea del Sur desde la guerra coreana.

CONCLUSIÓN

Las comparaciones trans-regionales que hemos presentado no constituyen una prueba empírica sustancial de la tesis de que la probabilidad de tener un control eficaz de las transiciones duales fue mayor en los países con regímenes autoritarios institucionalizados (por ejemplo, Chile, México y Taiwán), que en naciones con regímenes a la vez autoritarios tardíos y de democracia joven (como Brasil y Corea del Sur). De hecho, los jóvenes regímenes democráticos de México y Taiwán, como su contraparte en Corea del Sur, enfrentaron gobiernos divididos, por lo cual el partido del presidente no contaba con mayoría legislativa.⁴⁶ Aunque el gobierno dividido no se tradujo automáticamente en un grado más bajo de institucionalización, el proceso de gobierno sí se tornó más engorroso en los tres países.

Y sin embargo, los ciudadanos de algunos países que vivieron transiciones duales en los años ochenta y noventa tuvieron que soportar episodios recurrentes de colapsos económicos debido a la hiperinflación o a la incertidumbre política y la inestabilidad potencial del mandato interrumpido de sus presidentes o primeros ministros. Por el contrario, el presente trabajo ha planteado que los regímenes autoritarios institucionalizados previos a la transición a economías de mercado y a regímenes democráticos permitieron que los políticos en el poder y las fuerzas de oposición en Chile y México negociaran inter-temporalmente los costos y beneficios derivados del desplome de los monopolios políticos y económicos, con lo que pudieron evitar eventos tan extremos.

⁴⁶ Dorothy J. Solinger, "Ending One-Party...", *op. cit.*, p. 40.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y James A. ROBINSON, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- AMSDEN, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.
- BUCHANAN, Paul G. y Kate NICHOLLS, "Where Dragons Falter: Labor Politics and the Democratization of Civil Society in South Korea and Taiwan", en Yoichiro SATO (ed.), *Growth and Governance in Asia*, Honolulu, Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004.
- BUNCE, Valerie, "Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Post-Communist Experience", *World Politics*, vol. 55, núm. 1, enero, 2003, pp. 167-192.
- COLOMER, Josep, *Game Theory and the Transition to Democracy: the Spanish Model*, Londres, Edward Elgar, 1995.
- DAVIS, Diane E., *Discipline and Development: Middle Classes and Prosperity in East Asia and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- DIAMOND, Larry y Marc F. PLATTNER (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- EKIERT, Grzegorz y Stephen E. HANSON (eds.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- HAGGARD, Stephan, *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- HAGGARD, Stephan y Robert KAUFMAN (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- _____, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma University Press, 1991.

- _____, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- KARATNYCKY, Adrian, "The 1999 Freedom House Survey: A Century of Progress", *Journal of Democracy*, núm 11, enero, 2000, pp. 187-200.
- KIE-CHIANG KOREAN OH, John, *Korean Politics: The Quest for Democratization and Economic Development*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- KURTZ, Marcus J., *Free Market Democracy and the Chilean and Mexican Countryside*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- LAMOUNIER, Bolivar, "Brazil: Inequality against Democracy", en Larry DIAMOND *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- LINZ, Juan J., "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil", en Alfred STEPAN (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.
- _____, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- McFAUL, Michael y Kathryn STONER WEISS (eds.), *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- MAINWARING, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MARSH, Ian, "Economic Governance and Economic Performance", en Ian MARSH, Jean BLONDEL y Takashi INOGUCHI (eds.), *Democracy, Governance and Economic Performance*, Nueva York, United Nations University Press, 1999.
- MOORE, Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.
- NELSON, Joan M. *et al.*, *Prekarious Balance: Democracy and Economic Reform in Latin America and Eastern Europe*, Washington, D. C., ODC, 1994.

- O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- _____, *States and Markets*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- ROETT, Riordan, "Brazil's Protracted Transition to Democracy and the Market", en Riordan ROETT y Carol WISE (eds.), *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2003.
- RODRIK, Dani, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, núm. 1, marzo, 1996, pp. 9-41.
- SKOCPOL, Theda, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- SOLINGER, Dorothy J., "Ending One-Party Dominance: Korea, Taiwan, Mexico", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, 2001.
- STOKES, Susan, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- VALENZUELA, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre, 2004, pp. 5-19.
- WADE, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Market in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- WHITEHEAD, Laurence (ed.), *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2002.

COLABORADORES

Atzimba Baltazar es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. Actualmente estudia una maestría en Administración Pública en la Universidad de Nueva York. De 2003 a 2007, trabajó en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como parte del equipo de los comisionados. Colaboró en el *Proyecto Agenda* de la Reforma Municipal en México del Centro de Investigación y Docencia Económicas, de 2001 a 2002.

Guillermo Cejudo es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Es profesor investigador en la División de Administración Pública del CIDE. Realizó estudios de maestría en la London School of Economics and Political Science y de doctorado en la Universidad de Boston. Es autor del libro *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2007) y de varios artículos y capítulos de libro sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno.

Mauricio Dussauge es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Estudió la maestría en Administración Pública en la Maxwell School de la Universidad de Syracuse y actualmente estudia el doctorado en Ciencia Política en la London School of Economics and Political Science. Ha ocupado diversos puestos directivos y de asesoría en el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de la Función Pública y en la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Administración Pública Federal.

Laura Flamand es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. Obtuvo el doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Rochester (Nueva York) en 2004. Es profesora-investigadora de tiempo completo en El Colegio de México. Se especializa en el estudio de sistemas federales, procesos de descentralización y gobiernos subnacionales, empleando métodos cuantitativos y cualitativos. Sus publicaciones más recientes han aparecido en *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, y en un volumen editado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, D. C.).

Javier González es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Políticas y Administración Pública por la London School of Economics and Political Science. Ha realizado cursos de especialización en Políticas Públicas en el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia, y estancias de actualización en Alemania y Hungría. Ha impartido cursos en El Colegio de México, el CIDE y el INAP. Sus áreas de estudio son: reforma de la administración pública, políticas públicas e indicadores internacionales de desempeño. Actualmente ocupa la dirección general de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la Secretaría de la Función Pública.

Eduardo Guerrero es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Realizó estudios de maestría y doctorado en ciencia política en las universidades de Delaware (1991-1993) y Chicago (1996-2000). Ha trabajado en la Oficina de la Presidencia de la República, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Instituto Federal Electoral. Ha publicado textos académicos sobre transparencia y acceso a información, la disciplina de la administración pública y la mecánica de las

transiciones democráticas. Actualmente se desempeña como consultor en Lantia Consultores.

Francisco González es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Obtuvo su doctorado en la Universidad de Oxford. Es profesor asociado de la cátedra Riordan Roett de Política Latinoamericana en la escuela de posgrado SAIS de la Universidad John Hopkins, en Washington, D. C. Es autor del libro *Dual Transitions from Authoritarian Rule: Institutionalized Regimes in Chile and Mexico, 1970-2000* (Johns Hopkins University Press, 2008), que será publicado en español en el 2009, por el FCE.

Juan Fernando Ibarra es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Actualmente es estudiante del doctorado en Ciencia Política en esa misma universidad. Entre sus publicaciones destacan: “Instituciones políticas, competencia electoral y desempeño de gobierno en municipios mexicanos” (IEDF, 2005), y, con Reynaldo Ortega y Fernanda Somuano, “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México” (*Foro Internacional*, julio-septiembre de 2006).

Claudia Maldonado es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México. Obtuvo el grado de maestría en Asuntos Públicos en la Universidad de Princeton y es candidata a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Actualmente es directora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Su última publicación, en co-autoría con Michael Coppedge, es “Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness” (*The Journal of Politics*, julio de 2008).

José de Luna Martínez es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y doctor en Economía Política por la Universidad Libre de Berlín y autor de numerosas publicaciones en finanzas internacionales. Es funcionario del Banco Mundial desde 1998. Actualmente se encuentra comisionado en Financiera Rural, donde desempeña el cargo de director ejecutivo de Programas y Productos. En el año 2000 uno de sus ensayos recibió el premio Jacques de Larosière del Instituto de Finanzas Internacionales.

Carlos Matute es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México, licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana y maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de las materias de Derecho constitucional, Derecho administrativo y Metodología jurídica en diversas instituciones de educación superior. Autor de *El reparto de facultades en el federalismo mexicano* y coautor, junto con el ministro Sergio Valls Hernández, de *Nuevo derecho administrativo*.

Carlos Moreno es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México, maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin. Es profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en Guadalajara, México, y coordinador académico de la maestría en Política y Gestión Pública en esa misma institución. Es especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Es autor del libro *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*.

Fernando Nieto es licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México, con estudios de psicología social y comportamiento político en la Universidad Autóno-

ma de Barcelona. Actualmente realiza estudios de maestría en la Universidad de Groningen, Holanda. Ha sido consultor en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y consultor externo en la empresa Cívicus consultores en gestión pública y social.

Gabriela Pérez Yarahuán es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México, maestra en Economía por la Universidad de Warwick y doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Ha sido profesora e investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana y de la División de Administración Pública del CIDE. Actualmente se desempeña como directora general de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Uri Raich es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México, maestro en Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science. Es doctor en Desarrollo Urbano por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Sus temas de interés son descentralización fiscal, finanzas públicas y desarrollo urbano. Actualmente trabaja como especialista en la región de África en el Banco Mundial.

Claudia Alejandra Santizo es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México y doctora en Análisis de Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham en el Reino Unido. Es profesora titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Se especializa en el análisis de la gestión e innovación en el sector de educación básica en América Latina. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, al Consejo Mexicano de Investigación Educativa y a la *Academy of Management*.

Fernanda Somuano es licenciada en Administración Pública por El Colegio de México, dónde es profesora-investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios Internacionales. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Iowa. Fue profesora visitante en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, en Madrid, de septiembre de 2005 a junio de 2006. Sus artículos más recientes son: “Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005)”, *Foro Internacional*, vol. XLVII (190), 2007 y “Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja”, *Política y Cultura*, núm. 27, 2007.

José Sosa es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y cuenta con estudios de posgrado en el Reino Unido y en España. Ha sido profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales y consultor profesional en gobiernos estatales y municipales de México y Centroamérica. Ha ocupado diversos cargos en el gobierno federal y actualmente se desempeña como director general adjunto de Políticas y Programas de Mejora de Servicios en la Secretaría de la Función Pública.

Miguel Ángel Valverde es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y doctor en Gobierno por la Universidad de Georgetown en Washington, D. C. Ha sido profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y director adjunto de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Actualmente es director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública de la misma EGAP, y asociado del programa México del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

Ernesto Velasco es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham. Ha sido profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana, el ITESO, el INAP y en El Colegio de México. Actualmente es director general de la empresa Cívicus, consultores en gestión pública y social.

Dionisio Zabaleta es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Actualmente se desempeña como profesor-investigador asociado en esta última institución, así como investigador externo en la organización Gestión Social y Cooperación (Gesoc).

*Nuevas tendencias en la teoría y la práctica
de la administración y de las políticas públicas*
se terminó de imprimir en el mes de junio de 2009
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 03020 México, D.F.
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Irma Martínez Hidalgo.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

El programa de licenciatura en Política y Administración Pública de El Colegio de México que festeja xxv años de existencia y que da pie a la publicación de este libro, recoge contribuciones hechas por algunos de sus egresados, teniendo como hilo conductor los importantes cambios que ha sufrido la administración pública en las últimas décadas, tanto desde el punto de vista profesional, como académico. Estos nuevos derroteros inspiraron los trabajos de este libro, recogiendo preocupaciones y explicaciones bajo distintas perspectivas e interrogándose sobre los resultados e impactos que los gobiernos y sus administraciones han logrado ofrecer. Estos cambios se registran de manera muy desigual en sociedades también desiguales, pero las asimetrías no necesariamente se explican por el nivel económico alcanzado, sino por una variedad de factores relacionados con las debilidades que acusa el desarrollo institucional y democrático; los cambios sociales no están resultando tan evidentes como se esperaba, sobre todo porque no están necesariamente contribuyendo a resolver los graves problemas derivados de la inequidad social. Se discuten marcos explicativos que responden a las nuevas tendencias, ejemplificándose, tanto sus alcances como sus límites. Los artículos se refieren a los dilemas y retos que están presentándose frente a decisiones descentralizadoras, programas de reforma, ampliación de espacios públicos, pero también cuestionan si estos cambios efectivamente están contribuyendo a construir una nueva legitimidad democrática basada en la participación activa de la sociedad, la interacción de viejos actores o el surgimiento de nuevos, intentando extraer lecciones pertinentes y útiles para México respecto de lo que ocurre en otros países.

La autora agradece al CIDE y a su División de Administración Pública la invitación para disfrutar una estancia sabática en la que concluyó la versión final de este libro.

Ilustración de portada: Vassili Kandinsky, *Improvisación 26*, Munich, Lenbachhaus.