

Director

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva
Secretaría de Gobernación

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Myriam Cardozo Brum
Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

Eduardo Ibarra
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

Jean-Pierre Nioche
École HEC – École Nationale d'Administration

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

Gestión y Política Pública es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema medular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de las políticas públicas en México y en otros países.

Gestión y Política Pública aparece dos veces al año y se encuentra listada en el *Índice de revistas científicas mexicanas* que publica el Conacyt. La suscripción anual nacional cuesta 38 nuevos pesos; la suscripción anual internacional, 25 dólares; la suscripción anual internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 80 dólares. Los números sueltos cuestan en México 25 nuevos pesos y en el resto del mundo, 15 dólares.

gestión y política pública

vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre de 1995

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- B. Guy Peters, *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo* 257
- María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización* 277

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Michel Fiol y Guillermo Ramírez Martínez, *Control de gestión: ¿qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas?* 305

POSICIONES E IDEAS

- Miguel de la Madrid H., *La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica* 329

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- María Emilia Janetti y Ady P. Carrera Hernández, *Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)* 349

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Gonzalo Robles Tapia, *El grado promedio de escolaridad: un ejemplo de integración de información en la práctica del analista de políticas públicas* 393
- Antonio Argüelles, *Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi* 431

RESEÑAS

- Arturo del Castillo Vega, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, de James G. March 455
- David Gómez Álvarez, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, de Mauricio Merino (coord.) 459

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Registro en trámite
Director de *Gestión y Política Pública*: Enrique Cabrero Mendoza
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti H.
Distribución: Unidad de Difusión del CIDE, Apartado Postal 116-114, 01130 México, D.F.
Tels.: 727-9836; 727-9800, ext. 2202
Fax: 570-4277 y 727-9876

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.
Tels. y fax: 515-1657, 271-8935 y 271-9027

Gestión y Política Pública se terminó de imprimir en diciembre de 1995.
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo

B. Guy Peters

Los gobiernos democráticos liberales encuentran diferentes presiones culturales y conceptuales al elaborar y poner en práctica la política pública. En primer lugar, el imperio de la ley es un principio fundamental de gobierno en las democracias liberales, por lo que se pone especial énfasis en asegurar que los deseos de los cuerpos legislativos y de los demás organismos autoritarios se cumplan tal y como se planearon. Incluso en los gobiernos que tan sólo son democráticos de nombre este principio legal es un importante dispositivo de legitimación para las decisiones sobre las políticas. En los estados democráticos, dispositivos como la legislación administrativa, la revisión judicial y el *ombudsman* se utilizan como medios para asegurar lo que en Estados Unidos se llamaría el debido curso sustantivo y procesal del proceso de las políticas públicas (Shapiro, 1988). En otras palabras, estos dispositivos de revisión aseguran que tanto el contenido sustantivo de la ley como la manera en que se adopta y se cumple se ajusten a los patrones constitucionales del país.

Casi por definición, los gobiernos democráticos liberales también se enfrentan a considerables presiones para alcanzar la democracia. Esta afirmación es más que obvia, porque en la actualidad el concepto común de democracia se ha ampliado para incluir diferentes garantías procesales que permiten una participación mayor que en el pasado. La idea acerca de la democracia también se ha extendido para incluir los

Pertenece al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Traducción del inglés de Julio Arteaga Hernández.

diferentes resultados que pueden esperarse de la política pública, y que los teóricos tradicionales de la democracia no han reconocido como fundamentales para la misma. La mayoría de las concepciones tradicionales sobre democracia supusieron que este principio se aplicaba principalmente al aspecto de “entrada” del proceso político, y una vez que se aprobaba la ley mediante los procedimientos aceptados, el imperio de la ley se convertía en un criterio incluso más importante que la democracia. Ahora se espera que las políticas públicas sustantivas sean “democráticas” y que, por ejemplo, reconozcan las demandas específicas de diferentes grupos de la población.

Además del cambio hacia la democracia sustantiva, se han registrado cambios en el significado de la democracia procesal. Los canales disponibles para la participación en muchas conceptualizaciones tradicionales de la democracia eran relativamente limitados, de tal modo que las demandas de la población debían expresarse por medio de las elecciones y los funcionarios electos, y quizá mediante grupos de interés, en vez de hacerse llegar directamente a los encargados de tomar las decisiones.¹ Ambas interpretaciones se han difundido de manera considerable en las democracias contemporáneas, de modo que hay mayores márgenes, en las formas permisibles y esperadas, de participación en el proceso de la política pública. En el último de los casos, actualmente los ciudadanos esperan ejercer sus derechos como consumidores respecto a los proveedores del servicio público y estar en condiciones de determinar, por lo menos en parte, la naturaleza de las políticas públicas que se les han confiado.²

Actualmente, parece que estos dos principios de gobierno se vuelven cada vez más competitivos (March y Olsen, 1986). Tanto en la teoría como en la práctica los gobiernos contemporáneos se ven obligados a tomar decisiones difíciles respecto a qué tanta democracia y discreción permitir en comparación con qué tan estrictos ser en cuanto a la interpretación de la ley que se trata de imponer. Por lo demás, las maneras adecuadas de participación democrática parecen estar cambiando

¹ La tradición rousseauiana de la “voluntad general” parecía abogar por la democracia de las masas, pero se puso en práctica en relativamente pocos lugares, por ejemplo en algunos cantones suizos y reuniones municipales de Nueva Inglaterra. Se ha tenido en cuenta la escala de la mayoría de las democracias contemporáneas para eliminar la posibilidad de este tipo de democracia masiva.

² Esta participación se puede efectuar mediante una mayor capacidad para elegir los diferentes servicios, por ejemplo mediante las pólizas de educación; o mediante una participación más directa, por ejemplo el control de las escuelas por parte de las comisiones de padres.

y ahora se pone más énfasis en una participación más directa de la población en las decisiones sobre las políticas públicas. Este énfasis se ha ampliado hasta incluir la participación popular en la implementación, después de que el gobierno ha actuado legislativamente. Se considera que este involucramiento es el mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública. Cada vez más, la democracia parece sostener que, en última instancia, las instituciones formales realmente no deciden nada. Por el contrario, “la gente” también debe involucrarse en las decisiones y ponerse de acuerdo con las instituciones formales antes de que la decisión sea definitiva.

Modelos opuestos de políticas públicas

Las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, esto es, el imperio de la ley y la mayor participación, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de elaboración de la misma. Para caracterizar estos dos modelos básicos de políticas usaremos los términos “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

En un principio, ambos términos se aplicaron precisamente a la etapa de implementación del proceso de elaboración de políticas (Sabatier, 1986; Linder y Peters, 1986); sin embargo, éstos también pueden utilizarse para describir, de manera más amplia, dicho proceso. Así, podría pensarse que tales términos representan dos importantes formas de enfocar la política pública, quedando pendiente la cuestión de saber dónde, dentro del sistema político, radica en última instancia el control definitivo de la misma.

Uno de estos enfoques podría seguir más bien los modelos formales y legales del proceso y suponer que la política pública sería y debería desarrollarse mediante acciones legislativas y el “proceso de la política pública textual” (Nakamura, 1987). El público se involucraría principalmente a través del proceso electoral y quizá mediante el cabildeo con los legisladores, pero este involucramiento sería en gran parte indirecto y ocurriría más bien al principio del proceso. Por otra parte, el proceso político de abajo hacia arriba supondría que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes. Supondría, además, que todo

el proceso de la política pública debería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye “la arena” de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. La formulación de las políticas públicas se abriría a diferentes influencias, en vez de reflejar principalmente las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados.

Para cada modelo examinaremos tanto los elementos empíricos, teóricos y normativos como sus implicaciones. Estas últimas las compararemos a fin de examinar la utilidad analítica de tales enfoques y sus posibles efectos sobre el análisis de las políticas públicas. Este examen es algo más que un simple ejercicio académico, por lo que la selección de uno u otro de los dos modelos determinará, en cierta medida, el estilo de gobierno que ejercerá el sistema político. Por lo demás, como oportunamente lo señalaremos, al menos algunas de las alternativas al *statu quo* ahora se examinan activamente en muchos países. De esta manera, se trata de decisiones tanto de un mundo real como teóricas, aun cuando los que gobiernan rara vez definan sus preferencias en los términos que aquí emplearemos.

Características empíricas

Ambos modelos de elaboración de políticas describen, en cierta medida, la realidad del proceso de la política pública y, en términos más generales, del gobierno. Sin embargo, ninguno es perfectamente descriptivo, aunque ambos proporcionan acercamientos complementarios y útiles sobre la política pública. Por lo demás, ninguno de estos modelos es en sí mismo una concepción única e integrada de la elaboración de políticas sino que cada uno de ellos reúne varias interpretaciones alternativas de la misma perspectiva fundamental. Esta variación interna, que incluso puede volverse conflicto, es especialmente evidente en la perspectiva “de abajo hacia arriba”. Ésta es, en realidad, una familia de modelos que puede decirse que refleja el gran número de cambios en la manera en que se practican las políticas en muchas democracias industrializadas.

El enfoque de abajo hacia arriba

Al nivel más elemental, la perspectiva de abajo hacia arriba en cuestiones de política pública señala la importancia de los niveles más bajos

en las organizaciones gubernamentales para determinar el significado verdadero de la política pública. Estudios sobre “la burocracia a nivel de la calle” (Lipsky, 1980) demuestran que los trabajadores de gobierno que realmente tienen contacto con los ciudadanos —policías, trabajadores sociales, inspectores ecológicos, funcionarios fiscales, etc.— frecuentemente tienen una influencia mayor sobre “quién recibe qué del gobierno” que los funcionarios nominalmente situados en puestos de “toma de decisiones” del gobierno. Muchas más decisiones se toman en los niveles inferiores que en los superiores, y los funcionarios de nivel inferior, de hecho, tienen la discreción sustancial de imponer prestaciones o sanciones a los ciudadanos. Además, para la población quizás es más fácil influir en este nivel de gobierno que en las capas superiores más alejadas de la realidad de la política cotidiana.³

Los diferentes significados de participación, común en las democracias contemporáneas, originan al menos otras dos interpretaciones de los procesos de las políticas públicas “de abajo hacia arriba”. Sin embargo, estas dos interpretaciones emergentes están potencialmente en conflicto. Por una parte, en materia de política hay una línea de pensamiento *plebiscitaria*, en la que los políticos —comúnmente jefes ejecutivos— tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos —generalmente legisladores— y/o de poderosos grupos de interés. La cuestión de las “reuniones municipales electrónicas” durante la campaña presidencial de 1992 en Estados Unidos y los deseos manifiestos del presidente Clinton respecto de usar en cierta medida esa forma de participación mientras permaneciera en su cargo, no son sino algunos ejemplos obvios de la legitimación de la política pública mediante la apelación directa a la población. Otro ejemplo es la creciente confianza que las sociedades europeas tienen en los referendos para decidir asuntos importantes en áreas donde éstos no han sido modos tradicionales de participación (a diferencia de Suiza o Estados Unidos). Aunque los motivos son populistas, parece que esta tendencia plebiscitaria en la participación potencialmente evita las formas de participación política convencionales y constitucionalmente prescritas.⁴

La línea alternativa de mayor participación en las democracias consiste en favorecer la participación de los grupos más directamente

³ Algunos estudios señalan que estas capas inferiores de las organizaciones tienden a ser captadas por sus clientes y a tomar partido contra las reglas formales de las organizaciones.

⁴ Además de las implicaciones para la democracia como se practica normalmente, este cambio puede tener implicaciones considerables para los tipos de política pública que se adopte y para la posibilidad de cambios de la política pública sin aumento.

afectados por una política pública, en vez de la población en general. Este enfoque puede permitir incluso que dichos grupos controlen o al menos tengan el poder de veto sobre la política pública. Esta situación es particularmente cierta cuando la política pública en cuestión tiene un impacto limitado en cuanto a asuntos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder "localizado" se ve claramente en el síndrome NIMBY, que afecta áreas de políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal.⁵ Al otorgarse poderes tan amplios a grupos comunitarios, estas estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. En una posición menos extrema que permite el control local de las políticas, por encima de cierto punto (que no se define aquí), también puede crear problemas en la reconciliación de la democracia representativa con ideales más comunitarios de democracia. Una vez más, casi todas las sociedades democráticas valoran la participación local mediante audiencias, peticiones, etc., pero también deben decidir cuándo las prioridades sociales más vastas restan valor a cualquier reclamación de control local.⁶

Sería fácil caracterizar estos sistemas de mayor participación como desórdenes de la democracia, y sostener que contribuyen a que se tomen decisiones en favor de políticas públicas deficientes. Hay ejemplos de presiones populares que exigen políticas que no se han justificado en cuanto al mérito técnico (Schneider, 1993). Aunque el argumento relativo al impacto del proceso de elaboración de políticas de abajo hacia arriba plantea el problema de si podemos saber cuándo es "buena" una decisión de política pública, hay cierta evidencia de que una mayor participación realmente puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen. Majone (1989), por ejemplo, señala algunos casos de políticas públicas, incluso en áreas técnicamente complejas, que mejoraron por la participación pública. Aun cuando la población en general, o los grupos particulares directamente afectados por un programa, no cuenten con la información técnica necesaria, su parti-

⁵ NIMBY es una sigla que significa "no en mi traspatio" ("not in my back yard") y se refiere a la resistencia que los gobiernos frecuentemente encuentran para determinar el lugar de tratadoras de basura, plantas de energía, prisiones y muchas otras instalaciones indeseables pero socialmente necesarias.

⁶ En teoría, esta situación plantea el problema de comparar las utilidades recibidas por la localidad por bloquear una instalación con la utilidad que percibe la sociedad por su capacidad para situar una instalación necesaria. Aunque son difíciles, si no imposibles, dichas comparaciones de utilidad, este punto señala la mayor participación de las áreas locales en tal problema.

cipación puede bastar para forzar a los que tienen dicha información a que la hagan influir en el debate sobre políticas públicas. La presión pública también se puede emplear para forzar la creación de información nueva y necesaria. Asimismo, el marco de la "coalición de abogados" para estudiar el proceso de elaboración de políticas se puede concebir como un medio para combinar algo de la supuesta habilidad técnica del enfoque de arriba hacia abajo con un proceso de la política pública más abierto del enfoque de abajo hacia arriba (Sabatier, 1988). Este marco permitiría (y fomentaría) enfoques técnicos alternativos para luchar por el control de la política pública.

Aunque la calidad técnica de las decisiones que se tomen sea la misma, o mejor, es casi seguro que el enfoque de abajo hacia arriba lleva más tiempo que el proceso democrático representativo. Con ciertos límites, en lo referente a ciertos problemas de política pública y en cuanto a la velocidad de determinados sistemas políticos, esto puede resultar una consideración irrelevante. Lo anterior es verdad en tanto se lleve a cabo la decisión tomada. El peligro radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llega a convertirse en un gobierno dividido (Fiorina, 1991) con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia, evita la acción pública efectiva. Quizá parezcan muy optimistas los defensores de este enfoque en cuanto a las posibilidades de una discusión plena y una efectiva toma de decisiones. Por lo general, los políticos tienen en cuenta el tiempo, algo que no sucede necesariamente (más bien de manera natural) con los grupos comunitarios, quienes defienden los valores fundamentales para su propia existencia.

La selección de modelos también implica elegir los instrumentos de la política pública. El significativo papel que éstos, o bien las herramientas, desempeñan ha cobrado mayor importancia entre los estudiosos de la política pública (Hood, 1986; Linder y Peters, 1989). Así, se podría esperar que los gobiernos que subrayan la importancia tanto de una democracia más directa como de procesos de políticas públicas más claramente originados de abajo hacia arriba se apoyen en una variedad particular de instrumentos de política pública. La tendencia esperada consistiría en confiar, ya sea en instrumentos que implicarían alguna negociación con los intereses afectados (e.g. los contratos negociados o la coproducción de políticas) o en los que se apoyarían en decisiones personales para utilizar el servicio (e.g. los incentivos fiscales). El uso de pólizas y otros instrumentos elegidos por el consumidor (Chubb y Moe, 1990), vinculados con la teoría de la elección pública,

son los elementos naturales del enfoque de abajo hacia arriba de la política pública, pues ellos permiten que los consumidores individuales de servicios gubernamentales se desempeñen como los árbitros definitivos respecto a la naturaleza de las políticas elaboradas. Así, diseñar una política pública de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba implica considerar el aspecto de salida del gobierno, ya que incluyen tanto la participación como el aspecto de entrada del gobierno.

Enfoques de arriba hacia abajo

El (los) enfoque(s) de arriba hacia abajo en cuestión de política pública tiene(n) la ventaja de ser más uniforme(s) que los enfoques de abajo hacia arriba. Existe la desventaja compensatoria de que no hay la riqueza descriptiva o teórica experimentada en los enfoques de abajo hacia arriba. La idea básica del enfoque de arriba hacia abajo consiste en el pensamiento más bien tradicional de que la política pública puede entenderse desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno. Aunque sepamos que los niveles inferiores de las organizaciones influyen significativamente en la manera como se cumple la ley, la formulación de la ley, más que su posterior implementación, es la base legítima de la acción gubernamental (Lane, 1983). Este énfasis en la formalidad tiene cierto parecido con la elaboración de políticas, sobre todo en las sociedades legalistas y, hasta cierto punto, puede usarse para indicar la influencia de las fuerzas políticas en la acción gubernamental.

Esta perspectiva es central para muchos modelos de la política pública "por etapas" que tratan de describir el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones en materia de políticas públicas (Jones, 1986; Peters, 1993). Esta perspectiva también es inherente a gran parte de la bibliografía sobre la implementación. El enfoque inicial de Pressman y Wildavsky (1973) sobre los puntos de depuración suponía, por ejemplo, que el propósito de la implementación consistía en hacer que la política funcionara de acuerdo con los propósitos de los formuladores. Este énfasis en el papel determinante de la ley posteriormente se convirtió en un enfoque más bien de contingencia (Ingram y Schneider, 1990) al sostener que los "estatutos fuertes" que tratan de preceptuar los detalles de la política pública son descriptivos de, y adecuados para, ciertos tipos de política; en tanto que se entiende que otros reflejan algunas formas del proceso de abajo hacia arriba.

Se podría predecir que concebir el proceso de la política pública de arriba hacia abajo produciría determinado tipo de política o de manera de elaborarla. La naturaleza más lineal y autoritaria del modelo de arriba hacia abajo implicaría la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que, en caso de una adecuada selección, pudiera producir resultados significativos. Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que, por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno. Además, se supondría que al actuar los legisladores el resto del gobierno acataría la línea y la sociedad estaría contenta con su manera, más bien indirecta, de influir en la política pública.

Se podría predecir que el tipo de gobierno fuerte anteriormente descrito como implícito en el enfoque de arriba hacia abajo, con énfasis en el imperio de la ley, se apoyara fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos. Estos instrumentos permiten mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos (véase más adelante) y emplean los singulares recursos autoritarios del gobierno para lograr sus fines (Page, 1985). Dichos instrumentos se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere. Una vez más, si la política pública y el instrumento elegidos son los adecuados para el problema público que se enfrenta, entonces esta manera de elaborar políticas tiene la capacidad de ser un gran triunfo, que muy probablemente será mayor que el menos estricto enfoque de abajo hacia arriba. Por otra parte, sin embargo, este modelo corre el riesgo de cometer un error considerable y de no tener la capacidad de ajustarse rápidamente a las diferencias temporales y geográficas que deben fundamentar el enfoque de abajo hacia arriba.

Implicaciones teóricas

También debemos observar que la selección de la perspectiva dominante en cuanto a los medios para gobernar la sociedad tendrá impli-

caciones teóricas que sirven para comprender mejor el proceso de la política pública. Aunque cada uno de los enfoques tiene sus propias demandas teóricas (sobre todo el de abajo hacia arriba; véase Elmore, 1979), también están vinculados a lineamientos más amplios de la teoría política y social. La naturaleza de los estudios sobre la política pública, al centrarse en lo específico de la misma, ha tendido a ignorar sus relaciones con estos adelantos teóricos más amplios, aun cuando estos enfoques deben considerarse como parte integral de visiones más vastas acerca del funcionamiento de la vida social y política.

De abajo hacia arriba

En lo referente a la elaboración de políticas, la perspectiva de abajo hacia arriba tiene por lo menos dos implicaciones teóricas y, de nuevo, parece que estas implicaciones potencialmente entran en contradicción directa. Es cierto que sus dimensiones ideológicas son contradictorias y que sus aparatos conceptuales también parecen estar reñidos entre sí. Por una parte, existe la línea de teoría democrática crítica que promueve la creación de una "democracia discursiva" (Barber, 1984; Dryzek, 1990), en la cual las políticas se escogerían mediante la interacción de todas las partes afectadas. Generalmente esta idea se relaciona con la izquierda política y el deseo de dar poder a los grupos que en la sociedad con frecuencia son excluidos (es su argumento) de la participación activa en la política. En el caso extremo, parece que los defensores de estas perspectivas están convencidos de que cualquier versión del enfoque de arriba hacia abajo no sólo es indeseable sino imposible, ya que se vería obstaculizado por las acciones individuales de los ciudadanos que, de manera particular, buscan obtener los mejores resultados para sí.⁷ Una vez más, se sostiene que la naturaleza inherente de mandos y controles en el modelo de arriba hacia abajo exige un nivel de control imposible para cualquier persona encargada de la elaboración de políticas a nivel central.

⁷ Esta es la base de la teoría autopéyica [palabra derivada de *poiesis* (hacer, formar). A manera de ilustración, otra palabra formada por la misma terminación es "onomatopéyico" (N. del T.)] o autoorganización, en la administración y política públicas. Esta idea sostiene que es imposible el control de la sociedad desde el centro, teniendo en cuenta la capacidad de los individuos y grupos para encontrar las maneras de evadir dicho control en aras de su interés particular. Aunque es común en aspectos tales como la evasión fiscal y el incumplimiento de reglamentos, también ocurre en muchas otras áreas de la política pública. Consúltese, por ejemplo, la obra de In't Veld *et al.* (1991).

Por otra parte, la teoría de la elección pública también incluye algunas implicaciones que favorecen la perspectiva de abajo hacia arriba, aunque esta línea de pensamiento por lo general se relaciona con el derecho político. El individualismo metodológico de la elección pública, y los supuestos relativos de la racionalidad individual, sitúan el principal lugar de acción en los niveles inferiores de las organizaciones.⁸ Por lo demás, una de las ideas vinculadas con la elección pública es capacitar a los individuos para que tomen sus propias decisiones en cuanto a los servicios públicos, en vez de que éstos sean determinados por los políticos o los expertos en los niveles superiores de las organizaciones gubernamentales. Por ejemplo, las pólizas para servicios como la educación (Chubb y Moe, 1990) son una manera de proporcionar a los ciudadanos los medios para determinar el tipo de educación que recibirán sus hijos. La importancia de las pólizas y otras formas con las que los ciudadanos eligen la política pública radica en que éstos guían los servicios proporcionados por el gobierno, en vez de actuar como los receptores pasivos de dichas políticas.

De arriba hacia abajo

Son menos claras las tradiciones teóricas relacionadas con el enfoque de arriba hacia abajo, aunque existe una sólida línea de teoría legal que se vincula directamente con este enfoque. La perspectiva de arriba hacia abajo también implica varios aspectos del "nuevo institucionalismo" de los estudios sobre política pública. El supuesto básico en ese cuerpo teórico es que las instituciones formales de gobierno necesariamente tienen influencia decisiva sobre las alternativas en políticas públicas. El imperio de la ley se ajusta de manera estrecha a la "lógica de lo adecuado", fundamental en el nuevo institucionalismo de March y Olsen (1989). También estaría de acuerdo con el enfoque de una elección más racional al abordar el institucionalismo defendido por Elinor Ostrom (1986, 1990) y otros (North, 1990; Shepsle, 1989). Estos estudios subrayan que las reglas de las instituciones "permiten, proscriben y prescriben" las acciones de los individuos en la sociedad. Una vez más, en tanto que constituyen una perspectiva empírica respecto del

⁸ De hecho, algunas teorías contemporáneas acordes con esta tradición buscan fórmulas con las que se evite dañar los intentos legislativos en los niveles inferiores de las organizaciones. Al respecto véase McCubbins, Noll y Weingast (1989).

gobierno, estos enfoques que se consideran como el nuevo institucionalismo tienen una perspectiva normativa que sostiene que la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública.

En un nivel menos elevado, los procesos por los que se pone en práctica el enfoque de arriba hacia abajo se basan en la autoridad legal de los legisladores y los dirigentes políticos para emitir decretos autoritarios. Se puede tratar de leyes, “decretos municipales”, órdenes supremas o cualquier otro término, pero todos comparten la característica de tener orígenes legales legítimos en la sociedad. Quienes llevan a cabo un proceso de arriba hacia abajo tratan de que los decretos entren en vigor con el mayor apego posible a las intenciones de los legisladores (Lane, 1983).

Con base en varios estudios empíricos sobre la implementación (Pressman y Wildavsky, 1973; Goggin, 1987) sabemos lo improbable de que cualquier esfuerzo de implementación alcance de manera perfecta estos logros, pero el elemento importante de este modelo es que se realice el esfuerzo. Significativamente, este modelo permite que el grado de éxito en la implementación pueda apreciarse por la medida en que los resultados alcancen las metas establecidas en la ley.

Implicaciones normativas

Nos enfrentamos, pues, a las implicaciones normativas que plantean estas maneras alternativas de enfocar el proceso de la política pública. Básicamente, se trata de la parte medular del análisis. Ambos enfoques proporcionan datos empíricos en cuanto al proceso y los resultados de la política pública, lo que hace que su información sea complementaria. Asimismo, ambos enfoques mantienen contacto con importantes cuerpos teóricos que igualmente proporcionan visiones complementarias sobre las realidades sociales y políticas. Sin embargo, las implicaciones normativas son menos medibles (Roth, 1987) y establecen una competencia más directa. La selección de una u otra perspectiva tiene implicaciones normativas definitivas en cuanto a la manera como deberían funcionar los gobiernos y, por lo tanto, también en cuanto a los tipos de políticas que deberían adoptar. La elección también tiene consecuencias importantes en lo referente a los tipos de valores humanos que resaltarán el gobierno.

Enfoque de arriba hacia abajo

Con toda intención invierto aquí el orden de presentación para analizar en primer lugar el enfoque de arriba hacia abajo. Estas implicaciones son, en cierta forma, más claras que las del enfoque de abajo hacia arriba y proporcionan una norma importante con la cual comparar la última perspectiva. Pero, aun en este caso, no hay una sola visión normativa y razonablemente se pueden captar varias visiones normativas en este (supuesto) modelo de política pública única.

La perspectiva normativa más importante que surge del enfoque arriba mencionado vuelve a nuestro planteamiento inicial en cuanto a la relevancia del imperio de la ley en el gobierno. Simplemente, los procesos del gobierno democrático, en particular la democracia representativa como se practica a través de los legisladores, dirigentes políticos, etc., deben significar algo, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Puede ser muy atractivo sostener que dichas reglas no siempre son del agrado de todos y, por lo tanto, deberían someterse a cambios mediante la implementación,⁹ pero los formadores tienen tantas (o realmente más) demandas para ser autorizados a elaborar reglas obligatorias como los implementadores (Hogwood y Gunn, 1984). Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias en estas instituciones representativas, ellas deben ser entendidas —de acuerdo con los defensores del enfoque de arriba hacia abajo— como las legisladoras legítimas de la sociedad.

Hay otras demandas normativas que el modelo de arriba hacia abajo puede presentar. La igualdad es una de las demandas más importantes que el principio del imperio de la ley, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. En caso de que la implementación, o el control por parte de la comunidad local, determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas, que no se puede lograr si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. La posibilidad de predecir resultados también se puede relacionar con el imperio de la ley y un proceso de la política pública más determinado. Este valor de predicción es importante para los que la elaboran (quienes

⁹ Fundamentalmente, de acuerdo con Browne y Wildavsky (1983), se trata del modelo evolutivo sobre la implementación.

esperan que las leyes que aprueban entren en vigor lo más apegado posible a sus intenciones), pero también lo es para los ciudadanos en su calidad de clientes. Obviamente, tratar de vivir con un gobierno impredecible o, para usar la terminología de la ley administrativa estadounidense, arbitrario y caprichoso, es un prospecto muy poco atractivo para la mayoría de los ciudadanos.

Debe aclararse, sin embargo, que las implicaciones normativas del enfoque de arriba hacia abajo no son del todo positivas. Hacer que un gobierno funcione de arriba hacia abajo implica el riesgo de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias del pueblo y se desliguen de las exigencias en la producción de los bienes y servicios que quisieran proporcionar a sus ciudadanos. Un gobierno de arriba hacia abajo fácilmente podría describirse como una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere. Esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores (¿educación?) o es un rubro (¿agricultura?) en el que pueden usarse los clientes como la principal fuente de información e incluso de implementación.

Enfoque de abajo hacia arriba

No es raro que las implicaciones normativas del enfoque de abajo hacia arriba sean casi exactamente opuestas a las de la perspectiva de arriba hacia abajo. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son la certeza y la igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo. Esto puede producir equidad (al relacionar directamente las políticas con las necesidades) en vez de la absoluta igualdad que parece ser la meta del enfoque de arriba hacia abajo. Asimismo, el enfoque de abajo hacia arriba puede presentar importantes demandas respecto a la democracia, sobre todo en el sentido de que éste puede considerar una mayor variedad de opiniones en la elaboración de políticas en comparación con el enfoque de arriba hacia abajo que pone énfasis en las instituciones democráticas representativas.

Las implicaciones normativas (tanto positivas como negativas) del enfoque de abajo hacia arriba pueden visualizarse más claramente en la versión "retrospectiva" de dicho enfoque. La bibliografía al res-

pecto (Elmore, 1979) sostiene que la forma más adecuada de diseñar una política pública es iniciar por el final del proceso y determinar si es factible, teniendo en cuenta la configuración de las fuerzas políticas y sociales en la parte inferior de la pirámide gubernamental. Así pues, dicho análisis de factibilidad constituye la materia prima para iniciar tanto el proceso como el diseño de la política. Se supone que si los deseos (y las realidades objetivas) de los "niveles inferiores" se incorporan en el diseño, entonces es más probable que la política pública se lleve a cabo con éxito y también hay más probabilidades de que se alcancen las metas propuestas.

Es muy atractiva esta manera retrospectiva de enfocar la elaboración de políticas, pero igualmente incluye algunas implicaciones importantes que son en apariencia negativas. Sobresale el hecho de que el proceso es impulsado por una definición de lo que es factible, en vez de serlo por las consideraciones más fundamentales de lo que debería hacerse de acuerdo con las élites elegidas para legitimar las posiciones de autoridad en el gobierno. El término "factible" (Majone, 1975) está sujeto a varias interpretaciones definidas socialmente, de tal manera que los encargados de definir lo que es o no factible están en condiciones de controlar la gama de políticas posibles. En el modelo de arriba hacia abajo el conjunto factible puede ser definido por una élite política y tecnocrática, mientras que en el enfoque de abajo hacia arriba el conjunto factible es definido por los niveles inferiores de la organización o, quizá, por los clientes de la misma. En cualquiera de los dos casos, es probable que se restrinja el rango de posibilidades consideradas, aunque ciertamente no de la misma manera.

Un problema todavía más fundamental es si el gobierno debe hacer lo que puede hacer fácilmente, y con la aprobación de sus clientes, o si debe hacer lo que cree que debe hacer de acuerdo con los valores de sus miembros. Llevado al extremo, este modelo de gobierno parecería legitimar la "captura" de las dependencias gubernamentales por parte de los clientes, lo cual frecuentemente ha sido objeto de críticas (Lowi, 1979). Sin llegar al extremo, el enfoque retrospectivo de gobierno conduciría a las divisiones internas e incongruencias que también han sido motivo de preocupación frecuente para los críticos del gobierno. Parece fundamental para éste poder encontrar los medios para decidir cuándo las demandas de los niveles inferiores deben ser más favorecidas que las de aquellos a quienes corresponde legítimamente tomar las decisiones en la cima jerárquica del gobierno.

Otro importante elemento normativo del enfoque de abajo hacia

arriba se relaciona estrechamente con las implicaciones teóricas del enfoque en cuestión. Tal como sucede con el concepto retrospectivo, el énfasis en una mayor y más definida participación en la toma de decisiones es atractivo como dispositivo democrático, pero puede incluir también algunos elementos no tan deseables. Tecnoocracia y burocracia son palabras desagradables para la mayoría de la población en las democracias de los países industrializados, pero el uso de la experiencia en estos enfoques es positivo para el gobierno (Barker y Peters, 1993). Un enfoque sumamente extremo de la participación puede sacrificar dicha experiencia en nombre del "conocimiento común y corriente" y de los valores políticos de los ciudadanos. Así pues, los ciudadanos comunes pueden obligar al gobierno a revelar o generar información, pero existe el peligro de que complejos problemas de política pública se reduzcan a luchas políticas más bien simples, por más abiertas y democráticas que sean.

Intento de síntesis

Hasta ahora hemos tratado ambas aproximaciones a la elaboración de políticas como alternativas más bien rígidas. Esta dicotomización es importante como metodología para investigar las implicaciones de cada una, aunque en realidad éstas deben tener tanto semejanzas como diferencias. A continuación presentaremos los puntos en que hay semejanzas. Sin embargo, a estas alturas lo importante es que somos capaces de elegir uno u otro modelo como opciones eventuales. En otras palabras, determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que a otro. Por ejemplo, las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, es decir las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar un enfoque de arriba hacia abajo.

Mucho más que este enfoque de contingencia que parece tener cierto mérito, quizá debemos diferenciar las características de las diversas etapas del proceso de la política pública. Empezamos señalando que la dicotomía mencionada aquí es común en los estudios sobre implementación, aunque podría aplicarse a todo el proceso. Esto es verdad, pero resultaría una caracterización muy burda. Además, lo paradójico es que el proceso de elaboración de políticas que trata de usar

el mismo modelo para todo el proceso, puede ser menos efectivo que el que trata de recurrir a diferentes modelos en las varias etapas. Esta hipótesis puede requerir una explicación adicional.

Ambos modelos se pueden complementar si se considera que se presentan en secuencia. Puede suceder que las políticas formuladas al estilo de arriba hacia abajo, por ejemplo con limitada participación de los intereses afectados o del público en general, se puedan llevar a cabo con menos frutos mediante el enfoque de abajo hacia arriba. Esto permitiría una política realizada por el proceso legislativo normal, quizá con mayor participación burocrática que pública, que se adaptaría para satisfacer las condiciones del "mundo real" y las demandas de algunos sectores de la población, mediante el proceso de implementación. En forma semejante, si los programas se diseñan mediante un enfoque abierto y de abajo hacia arriba, puede ser importante para éstos ser ejecutados mediante un método legalista y de arriba hacia abajo. El proceso de negociación implícito en la formulación de abajo hacia arriba puede producir un consenso político muy frágil y susceptible de ser socavado por cualquier variación en la ejecución. De esta manera, una vez que se concierta una negociación, el proceso administrativo debe ser legalista y uniforme en caso de que siga vigente el proceso político.¹⁰

Se pueden considerar ciertas áreas de la política pública para las que uno u otro modelo puede ser el más adecuado en cuanto a todo el proceso de la política pública. Determinadas políticas, por ejemplo las libertades civiles, pueden contar con elementos legales suficientemente sólidos que hacen deseable el modelo de arriba hacia abajo. Otras políticas, por ejemplo la educación, tradicionalmente han tenido un fuerte elemento de control local, tanto en la formulación como en la implementación, y parecen tener éxito cuando actúan así. Por lo demás, los tipos de política pública de algunos países (Richardson, 1982) pueden mostrarse más receptivos a uno u otro de estos modelos. En forma empírica, si no es que normativa, podemos seguir pensando en la manera como estas opiniones sobre la elaboración de políticas pueden ser medios de apoyo mutuo para hacer política pública.

¹⁰ Esta es la lógica de los procesos de la política pública corporativista o neocorporativista en la que, si se quiere mantener el proceso, el Estado debe encargarse de que se cumpla la negociación entre los intereses afectados.

Resumen

Aunque en este documento los dos modelos se han presentado como alternativas rígidas, las diferencias pueden ser más una cuestión de grado que una estricta dicotomía. Ambos modelos se basan en la convicción de que la democracia es deseable, aunque varían notablemente en la medida en que las demandas populares se incluirían directamente en el proceso de diseño de una política pública. De manera semejante, ambos modelos incluyen cierta creencia en el imperio de la ley y la importancia de cierta predicción en la política pública, pero difieren en la medida en que consideran la ley como instrumento positivo, o como camisa de fuerza, para los empresarios de la política pública. Lo importante en esta comparación es entender lo que implica adoptar uno u otro modelo.

Dichas implicaciones son empíricas y teóricas, así como normativas, y las investigaciones que hemos realizado presentan puntos de semejanza y de diferencia. Aunque fueron importantes las implicaciones empíricas, las normativas son particularmente cruciales para la comprensión de estos modelos, ya que van al núcleo de lo que significa el proceso democrático y el papel de la participación en los sistemas políticos contemporáneos. Dichas implicaciones van hasta el núcleo de lo que significa el imperio de la ley y la capacidad de las democracias representativas para gobernar realmente. En los modelos mencionados hemos mostrado que algunas consideraciones empíricas son complementarias más que competitivas, aunque los elementos normativos parecen ser más competitivos.

Referencias bibliográficas

- Barker, B. R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barker, A. y B. G. Peters (1993), *The Politics of Expert Advice*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Browne, A. y A. Wildavsky (1983), "Implementation as Adaptation", en J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press.
- Chubb, J. E. y T. Moe (1990), *Politics, Markets and America's Schools*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Dryzek, J. (1990), *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elmore, R. F. (1979), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601-616.
- Fiorina, M. P. (1991), "Coalition Governments, Divided Governments, and Electoral Theory", *Governance*, 4, pp. 236-249.
- Goggin, M. L. (1987), *Policy Design and the Politics of Implementation*, Knoxville, University of Tennessee Press.
- Hogwood, B. W. y L. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. (1986), *The Tools of Government*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- In't Veld, R. et al. (1991), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Kluwer.
- Ingram, H. y A. Schneider (1990), "Improving Implementation through Framing Smarter Statutes", *Journal of Public Policy*, 10, pp. 67-87.
- Jones, C. O. (1986), *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2a. ed., Belmont, California, Wadsworth.
- Lane, J. E. (1983), "The Concept of Implementation", *Statsvetenskapliga Tidskrift*, 86, pp. 17-39.
- Linder, S. H. y B. G. Peters (1986), "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision", *Policy Studies Review*, 6, pp. 459-475.
- (1989), "Instruments of Government; Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, 9, pp. 35-58.
- Lipsky, M. (1980), "Street-Level Bureaucracy", *Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage.
- Lowi, T. J. (1979), *The End of Liberalism*, 2a. ed., Nueva York, Norton.
- Majone, G. (1975), "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, 6, pp. 49-69.
- (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1986), "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions", *Journal of Public Policy*, 6, pp. 341-370.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press.
- McCubbins, M. D., R. G. Noll y B. R. Weingast (1989), "Structure and Process, Politics and Policy, Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75, pp. 431-482.
- Nakamura, R. (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, 7, pp. 142-154.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986), "An Agenda for the Study of Political Institutions", *Public Choice*, 48, pp. 3-25.
- (1990), *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Page, E. C. (1985), "Laws as an Instrument of Policy", *Journal of Public Policy*, 5, pp. 241-265.
- Peters, B. G. (1993), *American Public Policy*, 3a. ed., Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Richardson, J. J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- Roth, P. A. (1987), *Meaning and Method in the Social Sciences*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Sabatier, P. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.
- (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.
- Schneider, K. (1993), "New View Calls Environmental Policy Misguided", *The New York Times*, 21 de marzo.
- Shapiro, M. (1988), *Who Guards the Guardians?*, Atenas, University of Georgia Press.
- Shepsle, K. A. (1989), "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, pp. 131-147.

El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización

María del Carmen Pardo

El tema de la profesionalización del servicio público nos remite a la estructura y al funcionamiento de los aparatos administrativos de los gobiernos. La dificultad de su análisis parte del hecho de que aun en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político-administrativa, y se cuenta con un servicio civil como recurso para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se sabe con precisión cómo funcionan los órganos que integran la administración pública y, por lo tanto, es difícil definir cuáles serían los requerimientos que habría de incluir un sistema que contribuyera a mejorar la función pública.

De ahí que las tendencias actuales parezcan plantear propósitos encontrados: en los países industrializados se ha cuestionado seriamente a los sistemas de carrera administrativa a partir de un reconocimiento explícito del desprestigio que han ido acumulando a lo largo del tiempo. Mientras que en los países con menor grado de desarrollo, donde la función pública también ha entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad, se plantea que para recuperarla habría que incluir sistemas de carrera, como pueden ser los que existen en sociedades más educadas y democráticas, en suma, modernas.

En ambos contextos, sin embargo, la función pública se ve sometida a una importante revisión que se inicia hace dos décadas y que

Investigadora en el Colegio de México. La autora agradece a Adriana Hernández Puente, coordinadora del Centro de Investigación y Documentación del INAP, las facilidades prestadas para tener acceso a los materiales de consulta.

coincide, por una parte, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida, y que se ha identificado de manera genérica como reforma estructural del Estado.

El propósito de este trabajo es, entonces, analizar la experiencia mexicana a la luz de otras de países donde existen servicios civiles de carrera, a fin de tener una idea más clara de la relación que supuestamente debe existir entre los esfuerzos de mayor profesionalización y la modernización.

Entendemos este proceso como la búsqueda de escenarios donde el Estado deja de ser el factor casi único de los equilibrios sociales, lo cual abre un espectro más amplio que permite la interacción de un mayor número de actores y fortalece el ámbito de lo público no como opuesto a lo privado sino como un espacio donde la sociedad y el Estado intentan dejar de lado el conflicto, para encontrar posibilidades de colaboración efectiva.

Concepto y utilidad de la función pública

Se puede decir que la administración pública es el resultado de un largo proceso de cooperación, en el cual distintas circunstancias económicas, políticas y sociales han ido decantando diversos modelos de organización, estrategias y políticas en general y, en particular, otros que se encuentran en función del personal público.¹ Por ello, aventurar una definición de función pública conlleva el riesgo de no abarcar las especificidades de cada circunstancia o nación. No obstante, asumiendo el riesgo, y dentro de lo que sería una concepción amplia y debatida, ésta podría definirse como el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno.²

Este cuerpo de funcionarios con formación o especialización en

¹ Tomado parcialmente de Pilar Fabregat Romero y Carlos Uranga Cogollos, "La selección de personal en la administración pública: el mito del administrador educado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 2, junio de 1991, p. 119.

² *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1968, t. 4, pp. 50-55. Véase María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en Víctor Bravo Ahuja (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública en México*, México, Diana, 1989, pp. 19-44.

ciertas tareas resultaría necesario en países modernos que aspiran a incluir y fortalecer esquemas democráticos en el ejercicio del poder. Sin embargo, a la luz de los cambios profundos a los que han asistido las sociedades a partir de la década de los ochenta, esta convicción parece haberse sometido a serios cuestionamientos, justamente frente a los retos de las reformas estructurales que fomentaron decididamente el retiro del Estado y acabaron de poner en entredicho la función pública como coadyuvante en ese cambio.

En los países donde el servicio civil de carrera nunca ha existido de manera estructurada para toda la administración pública, ni la convicción de que su profesionalización se debiera incorporar como un propósito explícito dentro de las reformas estructurales, como es el caso de México, obviamente este aspecto no sólo no se cuestionó sino que, aunque resulte paradójico, lo único que se hizo fueron algunas tímidas menciones acerca de que sería importante contar con un sistema de carrera como requisito, primero, de profesionalización y, segundo, para el aceleramiento de la pretendida modernización.

Lo que sí puede afirmarse es que existe una tendencia general identificada con políticas que se mantienen a distancia de las soluciones propiamente "administrativas" al enfrentar una situación que puede ir desde la contracción hasta la crisis económica, argumentando que un gasto público abundante drena los recursos disponibles en mayores proporciones que en décadas anteriores. Como señala un lúcido analista de estos temas, administrar es menos divertido en un momento de desaceleración del crecimiento y de reducción del gasto público.³

Esta nueva estrategia integra componentes que en mayor o menor medida aparecen en los diferentes procesos de reforma o revisión de los esquemas de la función pública. Estos componentes tienen como denominador común el retiro del Estado y la disminución de sus aparatos de gobierno y se hacen más visibles en la medida en que comienza a existir un verdadero servicio de carrera administrativa.

La revalorización de la eficiencia

El primero de estos componentes sería la incorporación de la eficiencia como criterio rector y el desplazamiento de la experiencia y hasta la

³ Guy L. Peters, "La moral en la función pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 127.

intuición, las cuales, como factores de cambio, parecieron bastar en épocas pasadas. Esta orientación se basa en el enfoque del “nuevo managerismo” o *management* público, cuyos objetivos, aunque parecen simplistas, en realidad no lo son: conocer qué es lo que la administración pública tiene que hacer e identificar a las personas que deban hacerlo.

El nuevo managerismo aparece como alternativa frente al predominio jurídico de la administración pública que, de acuerdo con sus defensores, debe quedar reducido a lo que es su ámbito lógico de actuación: “la superestructura de un sistema de funcionamiento necesaria para garantizar los derechos y las libertades del ciudadano. Un medio para formalizar las decisiones”.⁴

Sin embargo, una de las limitantes que de inmediato se le señaló a este nuevo enfoque fue que, para los ciudadanos, la primera y casi única garantía de la actuación de esa administración era la eficiencia, esto es, que se cumpliera con sus objetivos utilizando sólo los recursos necesarios y durante un periodo relativamente corto, “lo que obligaría a considerarla como un todo homogéneo, reforzándose el concepto de que es un bien en sí misma, cuando lo que realmente tiene valor son los fines y los objetivos que como organización social debe cumplir”.⁵

Junto con estos principios se ha ido introduciendo en la cultura de las organizaciones públicas el de la consideración del ciudadano como cliente, haciéndose énfasis en aspectos que hasta hace pocos años no se calificaban como relevantes, además de haberse tenido que reconocer que el papel de éste ha cambiado radicalmente al pasar de una posición pasiva, como sujeto receptor de bienes y servicios públicos, a una activa, donde hace valer derechos en términos de sus obligaciones:

lejos de los términos de súbdito, administrado o usuario, el ciudadano, en cuanto consumidor que paga —directamente o mediante impuestos— los bienes y servicios que le proporciona la administración y que contribuye además a legitimar con su voto los gobiernos democráticos, se convierte en el centro en torno al cual gira la actividad de las organizaciones públicas.⁶

⁴ Fabregat Romero y Uranga Cogollos, *op. cit.*, p. 124.

⁵ *Ibidem*, pp. 124-126.

⁶ Ernesto Carrillo Barroso, “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea”, en Mauricio Merino (comp.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 9.

La función pública se politiza

El segundo componente hace referencia a la politización creciente de la función pública. En términos generales, este componente se traduce en el hecho de que la alta burocracia va a responder cada vez más a las orientaciones de los mandatos del ejecutivo, impidiendo con ello una sana discusión de la pertinencia de las políticas que se intentan poner en marcha. De manera aún más evidente, en países en los que existe un servicio civil, que por definición debería ser autónomo (aunque siempre teniendo una influencia política), los políticos conservadores responsables del poder ejecutivo en los países industrializados, e incluso en el gobierno socialista de Francia, “empezaron a poner en duda la capacidad de los funcionarios de carrera para aplicar sus autoproclamados programas de reforma estructural”.⁷ De ahí que se empeñaran en querer controlar más directamente a los funcionarios responsables de la aplicación de la “reforma”. Una de las manifestaciones más evidentes de ese control fue la utilización del recurso de nombramientos políticos para puestos tradicionalmente reservados a la función pública permanente.

El sector privado es mejor administrador

El tercer componente hace alusión a presentar al sector privado como ejemplo de “buena administración”. Esta tendencia no resulta tan novedosa, no obstante, ha tomado nuevo ímpetu a pesar de la insistencia y de las repetidas afirmaciones por parte de los estudiosos en el sentido de que ambos sectores son diferentes y que, por consiguiente, sus procesos de toma de decisiones y dirección son también de naturaleza distinta. Una de estas características que los distinguen es que el sector privado trabaja con retribuciones directamente ligadas con el mérito. Este criterio en el sector público, sobre todo donde hay esquemas de servicio civil de carrera, se acompaña del de la antigüedad, no sólo relacionada con los años en el servicio sino también con la posibilidad de haber acumulado experiencia. De igual manera, el gran énfasis en el trabajo y rendimiento individuales atenta contra las prácticas de la

⁷ Peters, *op. cit.*, p. 126.

sindicalización fuertemente arraigadas, por ejemplo, en países como Estados Unidos y Gran Bretaña.

La integración económica exige cambios

El cuarto componente tiene que ver con la presión internacional para firmar acuerdos e integrar bloques económicos. Esta tendencia atrae a funcionarios comprometidos con la idea de un Estado mucho menos intervencionista y en el que las agencias centrales son desplazadas por otras que desarrollen un mayor grado de especialización.⁸ En años recientes, en México se crearon o transformaron instituciones reguladoras a fin de dotarlas de mayor autonomía (como son los casos del Banco Central, los Tribunales Agrarios, la Comisión Nacional de Competencia, el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial y el Sistema Nacional de Promoción Externa de la Inversión Extranjera). Esto se hizo a partir de una revaloración tanto de los derechos de propiedad privada como de las normas regulatorias, asociadas, por ejemplo, a la suscripción al GATT y a los tratados de libre comercio.⁹

La función pública mexicana a la luz de las de países con sistemas de servicio civil de carrera

Se puede argumentar que no es fácil contrastar experiencias cuando, en un caso, no existe un servicio civil permanente para toda la administración pública y en los otros, como son los de algunos países europeos, sí existen estos sistemas (en especial Francia y Gran Bretaña), al igual que en Estados Unidos. Sin embargo, considero que es un ejercicio válido en la medida en la que en los análisis sobre la ausencia del servicio civil en México se han incluido sistemáticamente estas experiencias como ejemplos de la viabilidad para incorporarlo, además de que se les entendía como una especie de condición *sine qua non* para la profesionalización que reclama cualquier país que se precie de o aspire a ser moderno.¹⁰ No obstante, también es cierto que la particula-

⁸ Véase el trabajo citado de Ernesto Carrillo Barroso.

⁹ David Ibarra, "La pareja del siglo", *Nexos*, México, núm. 206, febrero de 1995, pp. 39-49.

¹⁰ Véase "El servicio público", en Antonio Argüelles (ed.), *Retos y propuestas*, México, Fundación Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 50-66.

ridad del sistema político mexicano o su especificidad han sido argumentadas en el sentido de la necesidad de introducir un sistema de función pública estable, pero adecuándolo a las características de dicho sistema.

La función pública mexicana

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente (que delinea el régimen jurídico de la relación entre el Estado y los funcionarios públicos) al disponer, en el artículo 8°, que los trabajadores de confianza queden excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que, en principio, el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.

Esta situación permite deducir que los funcionarios o empleados de confianza en términos genéricos no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo. Sin embargo, la fracción XVI del apartado B del artículo 123 constitucional les garantiza medidas de protección al salario y beneficios derivados del régimen de seguridad social. Por esta razón, sí les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Por último, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que conoce de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de la Administración Pública Federal y la fracción XII del artículo 123 constitucional), se ha pronunciado ampliamente sobre la situación de los empleados de confianza y algunas disposiciones contienen elementos comparables con los que, en principio, servirían para una definición de funcionario público.

La confusión se hace aún mayor cuando la legislación y los estudios de estos temas se refieren a "funcionarios y servidores públicos", tanto si son responsables de puestos en el ámbito ejecutivo de gobierno como si pertenecen al poder legislativo y judicial. La entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades para los Funcionarios de la Adminis-

tración Pública Federal permite la identificación de los funcionarios en los altos puestos de la administración central o paraestatal que, en estricto sentido, serían los únicos funcionarios.

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México es el hecho de que no existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. Esto se explica, en buena parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera;¹¹ así, para ser funcionario no se requiere una formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos altos y medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.¹² Podría decirse que, en términos generales, la mayor parte de quienes han ocupado cargos de alto nivel han hecho una carrera universitaria y que, hasta hace unos años, la licenciatura más frecuente era la de derecho y la estudiaban en la Universidad Nacional. Sin embargo, identificar cuál es el trayecto de un funcionario a partir de su formación profesional resulta imposible.

Lo que sí se está analizado, y a partir de lo cual se pueden derivar algunas conclusiones, es que el paso por los centros de educación superior —hasta hace algunos años, públicos— imprimió entre los integrantes de las diferentes generaciones una cohesión importante en torno a valores que posteriormente se manifestó en la manera de hacer política. De ahí que se pueda afirmar que, en México, el principio de la independencia de los funcionarios respecto a la política es una situación que se antoja muy difícil de lograr. Un analista de la composición y comportamiento de estos grupos decía que la Escuela Nacional Preparatoria y después la UNAM se convirtieron en el terreno propicio para aprender y experimentar el ejercicio político-administrativo.¹³

Las tendencias más recientes a partir de la llegada al poder de los gobiernos identificados con propósitos modernizadores y sustentados en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas) indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en uni-

versidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores que compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

Se reconoce también como rasgo distintivo de la función pública en México el cambio de élites burocráticas a partir del relevo sexenal. Esta característica normalmente se ha esgrimido como ventaja, al señalar que esta situación imprime cierta flexibilidad que no podría darse de existir un sistema de carrera como los que hay, por ejemplo, en Europa. También, a partir de los dos últimos gobiernos, ya no puede argumentarse que el cambio sexenal impida la continuidad necesaria para consolidar proyectos políticos, ya que ambos gobiernos compartieron las bases de un nuevo modelo económico que determinó el quehacer gubernamental en muchas esferas, entre otras, el que se refiere la función pública.

Hasta la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte de grupos políticos que aunque fueran distintos, sus divergencias cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución mexicana. El ingreso se facilitaba si se pertenecía a la llamada "familia revolucionaria", que no se entendía como membresía sino como un conjunto al que lo unían lazos familiares o de amistad, y cuya legitimidad se sustentaba en la participación en la lucha armada y en la construcción del México posrevolucionario a partir de los ideales de igualdad y justicia social. Sin embargo, esa situación se ha visto modificada al plantearse un nuevo modelo de Estado que toma distancia de ese credo revolucionario y provoca la primera fractura de ese sólido grupo, configurándose una oposición que intenta retomar las banderas del mito fundacional de la Revolución.

Mientras la alta burocracia se nutría de miembros de ese grupo cerrado, la militancia en el partido oficial tenía sentido. Esto también se fue modificando y, desde los años ochenta, en el ascenso burocrático fueron menos importantes la pertenencia al PRI y una militancia comprometida.¹⁴ Sin embargo, el nuevo grupo de funcionarios que llegó a las altas esferas de la administración tuvo la responsabilidad del diseño del proyecto político, y la asumió de tal manera que pareció no

¹¹ *Ibidem*, pp. 31-46.

¹² Como excepción a esa regla existen dos sistemas de carrera administrativa, el servicio exterior y la administración de los procesos electorales.

¹³ Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

¹⁴ Véase el trabajo de Rogelio Hernández que resume propuestas hechas por él en otros artículos, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, París, núm. 70, abril-junio de 1994, pp. 263-270.

hacerle falta el concurso de otros sectores de la burocracia, ni el de otros grupos sociales.

Otras experiencias

Al analizar las experiencias de países que cuentan con un servicio civil de carrera se puede apreciar que el arribo al poder de gobiernos que propugnaron por el establecimiento de un Estado menos interventor (para lo que la inmediata consecuencia era contar con aparatos administrativos mucho más compactos) significó una oleada muy importante de críticas tanto a estos sistemas como al papel de la función pública en la administración y diseño de políticas públicas. Sin embargo, al contrastar estas experiencias con la mexicana, donde no se cuenta con un sistema integrado de servicio civil de carrera, lo paradójico es que también se encontraron cuestionamientos implícitos en la función pública en términos del proyecto de reforma estructural, al tiempo que se argumentaba su necesaria profesionalización para poder hacer frente a los imperativos de la época, por ejemplo, a los derivados del fenómeno de la integración económica, esto es, a los de la modernización.

El sistema inglés

En el caso de Gran Bretaña, ejemplo casi paradigmático de un sistema eficaz, la función pública tal como se conoce hoy día es resultado de un largo proceso histórico y está ligada de manera determinante al régimen político, es decir, a una cierta concepción del régimen parlamentario. No es el resultado de una sola reforma sino el producto de aportaciones sucesivas que arrancan desde finales del siglo XVIII hasta casi finales del XIX. Surge como una reacción a una administración pública que en el siglo XVIII se caracterizó por sus innumerables abusos: los nombramientos hechos con base en un sistema patrimonialista que privilegiaba el favor concedido al funcionario en lugar del mérito, la venta de "oficios", en fin, "no existía una relación necesaria entre la calificación, el nombramiento, el empleo y la remuneración".¹⁵

¹⁵ Danièle Loschak, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, París, PUF, Dossiers Thémis, 1972, pp. 7-8.

En ese momento de la vida institucional de Gran Bretaña no se puede hablar de un servicio civil de carrera propiamente dicho, puesto que le faltaban los elementos esenciales que lo definen: no había un criterio único con el que las distintas unidades administrativas realizaran las tareas de reclutamiento, empleo y remuneración. Las funciones de la administración no estaban diferenciadas de las políticas; las mismas personas se ocupaban de ambas responsabilidades. Finalmente, no existía la permanencia en el puesto, que no nada más repercutía en la falta de seguridad en el empleo sino en la imposibilidad de conservarlo cuando hubiera cambio en el gobierno. Es hasta finales de ese siglo cuando se empieza a dar la alternancia de partidos en el poder y que se plantea el problema de la permanencia de los funcionarios.

La respuesta para ese problema implicó una distinción entre la esfera administrativa y la política, dictada por un solo propósito, disminuir el poder de la Corona que se ejercía esencialmente por dos vías: la designación de los administradores para los gobiernos locales y la aceptación para que los parlamentarios ocuparan puestos administrativos.¹⁶

El servicio civil en Gran Bretaña nace de la idea de acabar con esas prácticas, decretando la incompatibilidad entre la función política y la administrativa. La serie de reformas llevadas a cabo en este sentido tuvieron un motivo esencialmente político, puesto que se trataba de restablecer el equilibrio de poderes y de fortalecer la independencia del legislativo y, de manera menos directa, quitarles a los ministros una parte de sus obligaciones administrativas, cuando las políticas se volvieran muy absorbentes. Es decir, de establecer las bases de una función pública no política y más eficaz. En los albores del siglo XIX, la función pública, el *civil service*, se convirtió en una entidad distinta, al servicio del gobierno en el poder y protegida de los efectos producidos por las crisis ministeriales, gracias a su carácter apolítico. Los vestigios que quedaron de las antiguas prácticas fueron desapareciendo en la medida en que se consolidaba el sistema político, hasta introducir la responsabilidad ministerial, "que condiciona una cierta concepción de función pública: conforme los ministros van siendo responsables frente al Parlamento de los departamentos que dirigen, están obligados a asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que están bajo sus órdenes".¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 9-10.

La tarea esencial de los funcionarios de carrera es la de asistir a los ministros, esto es, a los hombres políticos. Desde el punto de vista del paradigma weberiano, los funcionarios debían tener un elevado grado de formación y experiencia que les facilitara llevar a cabo su trabajo, lo que permitiría diferenciarlos de los políticos que carecían de tales cualidades. Esta explicación no se adecuó nunca a la alta función pública británica; no se seleccionaba a los integrantes en función de sus conocimientos técnicos sino porque eran destacados universitarios en las esferas clásica o humanista. De hecho, los funcionarios británicos han cultivado una tradición de desdén por la preparación formal en su trabajo, considerando más importante el aprendizaje por medio de la acción y no reconociendo la experiencia más que en una forma limitada. Lo anterior ha sido resultado de la fuerte movilidad que ha existido entre puestos y agencias administrativas,¹⁸ y por lo que “se reconocía como cualidad de mayor prestigio tener capacidad para aprender rápidamente una materia, que haber dominado ya otra”.¹⁹

Han sido diversas las explicaciones que se han dado para justificar el contraste entre el modelo ideal weberiano y el mundo del funcionario superior británico. Entre las razones que se pueden mencionar están el desprecio que se tiene en la cultura británica por el conocimiento técnico, el predominio que han tenido escuelas como Oxford y Cambridge sobre la burocracia, las alianzas de clase favorecidas por instituciones como el *civil service*, y el predominio en la sociedad británica de valores aristocráticos.²⁰

El prestigio y el *status* social de la función pública británica se basaron en preciarse de que ésta era una profesión en la que se seleccionaba y promovía a sus miembros en función del mérito, y sin que existieran interferencias o preferencias resultado de militancia partidista, lo que no impedía que se actuara de manera sesgada en favor del gobierno electo, esto es, no necesariamente en forma neutral. Los ministros dependían de la burocracia en lo relativo a sugerencias y asesoría en materia de políticas públicas, y su autonomía era tal, que los políticos británicos no interferían en decisiones que competían al

¹⁸ Tomado parcialmente de Graham K. Wilson, “Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Major al rescate?”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 11.

¹⁹ Citado por Hugh Heelo y Aaron Wildavsky, “The Private Government of Public Money”, en Graham K. Wilson, *op. cit.*, p. 11.

²⁰ *Ibidem*, pp. 11-12.

personal del *civil service*: “a cambio de satisfacer muchas de las necesidades administrativas y políticas de los ministros, la alta función pública había mantenido su prestigio de profesión autónoma respecto del control exhaustivo de sus tradiciones y prácticas por parte de los políticos a los que había servido”.²¹

Las críticas al funcionariado en Gran Bretaña se intensificaron a partir de los años sesenta, y fueron ocasionadas, en términos generales, por la preocupación de que el poder había pasado a la administración y, particularmente, a los funcionarios de alto nivel. Esto provocó la creación de un comité *ad hoc* para estudiarlo y cuyo resultado, muy controvertido, el *Informe Fulton*, se resumió en una severa crítica a los administradores generalistas, a quienes en dicho informe se les calificó de *amateurs*, esto es, “mal preparados para ejercer las tareas que les encomendaban. Además de que por su *status* y la manera en la que se reclutaban, constituían una ‘casta’ cerrada, aislada tanto de los agentes que estaban bajo sus órdenes como del mundo exterior con el que tenían muy poco contacto”.²² Posteriormente, estas críticas se centraron en el aspecto de la imparcialidad. El papel preponderante de asesoría de la alta función pública implicaba una influencia determinante de los funcionarios sobre las decisiones políticas, a las que se decía le imprimían su visión, perdiendo con ello la supuesta imparcialidad que debían mantener. Durante los años setenta se vivió el punto más álgido de esta discusión, cuando una minoría de un comité de los representantes de los gobiernos locales presentó un informe en el que se atacaba al servicio civil por intentar llevar adelante su propio programa político.²³

A pesar de estos embates, se siguió pensando que la carrera administrativa británica era capaz de enfrentar los retos que la época le presentaba; de ahí que hasta finales de los setenta los cambios que se le hicieron fueron menores, aunque se llegó al punto de argumentar que las recomendaciones del Comité Fulton se vieron saboteadas por la alta función pública, acusación que nunca fue aceptada ni probada. Lo que sí es evidente es que, al igual que en otros países, las nuevas técnicas propuestas por la corriente del *management* tuvieron cierta influencia en el análisis de las políticas públicas, lo mismo que el imperativo de lograr mayor eficacia, lo cual permitió que aparecieran

²¹ *Ibidem*, pp. 12-13.

²² Loschak, *op. cit.*, p. 72.

²³ Wilson, *op. cit.*, pp. 15-16.

figuras en el monopolio que hasta entonces tenían los funcionarios permanentes. La primera manifestación de esta situación se ejemplifica con la creación, por parte del gobierno conservador encabezado por el primer ministro Edward Heath (1970-1974), del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios pero también por políticos designados y por hombres de empresa. Un segundo paso en esta misma dirección fue la creación, por parte del gobierno laborista de Callaghan (1976-1979), de una *Policy Unit*, para que el gobierno contara con una asesoría “más partidista”.

Pero es hasta que llega al poder el gobierno conservador de Margaret Thatcher, cuando la función pública británica se verá sometida a un severo cuestionamiento. Los thatcheristas estaban convencidos de que, para llevar adelante su programa político, la élite burocrática no significaba un apoyo sino que era un obstáculo. El primer ataque lo concretaron en relación con el número de funcionarios; la reducción de la administración y la contracción de la función pública parecían ser clave para la recuperación económica,²⁴ además de que se consideraba que este grupo gozaba de una posición de privilegio que, en momentos de contracción económica, resultaba inaceptable.

En síntesis, se puede decir que Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio existente entre el trabajo de asesoría que mayoritariamente hacían los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Esta alteración la planteaba en dos sentidos, primero, a partir de la introducción de cambios en la cultura del funcionariado inglés con base en las nuevas corrientes que subrayaban la capacidad directiva y de articulación en detrimento de la consultiva y de análisis de las políticas. Y, segundo, mediante cambios institucionales. De ahí que decidiera suprimir el Grupo de Estudios de Política Central (GEPC) y se reforzara el papel de la *Policy Unit*, con la intención clara de garantizar que se tuvieran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento. Posteriormente, introdujo el programa denominado *Next Steps*, con el propósito de generar trabajo en agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales. Esta idea coadyuvaba en el interés de servir al “cliente”, tendencia general apuntada párrafos arriba.

Esta ola de críticas cede a partir del relevo de Margaret Thatcher

²⁴ Durante los gobiernos thatcheristas los funcionarios pasaron de 700 000 a 590 000; *ibidem*, pp. 23-24.

en 1990. En el ánimo del actual primer ministro, John Major, está presente la idea de que el servicio civil no puede verse relevado, lo que significa que está siendo mucho más receptivo a las ideas y trabajo de asesoría del alto funcionariado. Es más, “la caída de Thatcher suscitó serias dudas sobre la conveniencia de apoyarse en un coro de asesores personales”.²⁵

En la actualidad, el programa *Next Steps* continúa teniendo el apoyo tanto del gobierno como de los parlamentarios laboristas, a causa del interés compartido sobre temas relativos al aparato administrativo en lo que respecta a la inclusión de “agencias” que tengan mejores posibilidades de respuesta, aunque se tendrían que enfrentar problemas que están ya a la vista —por ejemplo de índole laboral— al presentarse un tratamiento diferente para los órganos centrales y las agencias. El problema básico del concepto de agencia es la dificultad de conjugarlo con las prácticas constitucionales, por ejemplo, en relación con el tema de la responsabilidad ministerial, que ocupa un lugar central en la teoría y práctica constitucionales británicas.

El sistema francés

El caso francés constituye un ejemplo en el que la noción de servicio civil toma cuerpo a partir de la evolución histórica y del propio sistema político, en el cual el Estado constituye uno de los ejes fundamentales de la vida política y social, pero al que justamente en esa evolución se le han ido estableciendo límites. Por ello, la concepción francesa de la función pública consiste en considerarla

una actividad de interés general ejercida en nombre [de] y para los ciudadanos. Ella requiere, entonces, de titulares con una calificación técnica y de aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario, es una función social, una especie de magistratura. El funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente del Estado y, por ende, participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado.²⁶

²⁵ *Ibidem*, p. 26.

²⁶ Serge Salou y Jean Charles Savignac, *Fonction publique, agents de l'État, des collectivités locales et des grandes services publics*, Paris, Dalloz, 1976, p. 7.

Esta concepción centrada en la evolución histórica y política de la sociedad francesa se sustenta en el principio de la independencia de los funcionarios respecto al poder político, y forma parte del debate francés desde el siglo pasado, al mismo tiempo que de la discusión acerca de quitarle a la administración su impunidad. La administración pública estuvo dominada por el espíritu napoleónico, en el que el "jefe de servicio" ejercía una autoridad prácticamente absoluta. Determinada, sin controles, el reclutamiento y desarrollo de los funcionarios, así como las sanciones. El Consejo de Estado veía estas decisiones como "actos administrativos" que no podían dar lugar a un recurso contencioso. Esta posición la cambia el Consejo a partir de 1900, cuando establece principio de que el poder de revocación del que disponía un jefe de servicio tenía que ser ejercido sólo por razones que tuvieran que ver directamente con dicho servicio.

Se consideró que la independencia de los funcionarios respecto del poder político no podía quedar asegurada sino "mediante reglas que garantizaran al menos la igualdad en el acceso a los empleos públicos, la continuidad y la posibilidad de hacer una carrera. El conjunto de estas reglas constituye el *status*, que es el término de una larga evolución de la concepción francesa de la función pública",²⁷ y establece a la vez las obligaciones y las garantías de los funcionarios. Además de este estatuto general, existen otros que norman "cuerpos particulares", como el de los funcionarios de correos, de la marina y de la judicatura, entre otros.

El sistema de servicio civil de carrera francés está cimentado en torno a la noción de "carrera". El individuo elige una profesión que se vincula directamente con un "servicio administrativo" que lo compromete con una carrera en la función pública. La vida profesional del funcionario se organiza, como se mencionó, de acuerdo con reglas generales de naturaleza impersonal (mucho más cercanas a la concepción weberiana), que buscan garantizar la igualdad y protegerlo frente a decisiones arbitrarias de sus superiores. De esta manera, los funcionarios se seleccionan por oposición, la formación es general, la promoción está en función ciertamente de la antigüedad (aunque también intervienen criterios como el del rendimiento) y las retribuciones aumentan en función de una escala preestablecida.

En la actualidad, estos principios están siendo severamente cues-

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

tionados. Se intuye que la función pública presenta síntomas de envejecimiento que no podrán remontarse y que la incapacitarán para hacer frente a los retos de la modernización que, en este caso, está relacionada muy directamente con la integración europea. En este ejemplo las críticas han tomado dos vertientes: se le acusa de haberse convertido en un poder tecnocrático y de que este poder la ha llevado a perder el sentido social de su misión.²⁸

A partir de los años setenta, el presidente Giscard d'Estaing empieza a establecer lazos de lealtad en torno a relaciones más de carácter personal. Esto se vio favorecido por el hecho de que los funcionarios empezaron a darse cuenta de que la suerte de sus carreras políticas estaba cada vez más estrechamente vinculada al resultado en las elecciones presidenciales, lo que los obligaba a legitimar sus carreras más en lealtades partidistas que en la propia noción de carrera, que había sido el eje de la función pública francesa.

Por otra parte, la presión cada vez mayor de la ciudadanía a la que la administración sirve está exigiendo al funcionario público actitudes distintas; ahora se ven obligados a explicar y a justificar sus acciones. "Entre la neutralidad y el servicio dedicado al cliente, los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al tiempo que la ideología del 'repliegue del Estado' devalúa su imagen y se les presenta como un grupo muy privilegiado, cuya carencia de dinamismo es un drenaje inútil de recursos administrativos."²⁹ Un cambio notable en este sentido es que la relación con el cliente está vinculándose al criterio de productividad, el cual introduce diferencias en las retribuciones y recompensas para los funcionarios. El problema que se presenta de inmediato es que la diversidad de las demandas se enfrenta a un sector en el que la uniformidad fue una de sus reglas.

La llegada del gobierno socialista no modificó la situación de los funcionarios, el repliegue estatal continuó y desde 1983 el gasto administrativo ha descendido como proporción del PNB. También la supresión de empleos públicos ha sido consecuencia directa de esto, pero la función pública se ve afectada, además, por otras causas: los jóvenes franceses están más tentados a ingresar a las filas del sector privado.

²⁸ Un importante indicador de esta situación es que para el concurso de ingreso a la Escuela Nacional de Administración, en 1989, se ofrecían 96 vacantes y de los 1 161 aspirantes al concurso, sólo se presentaron 777 al examen escrito. Nicole de Montricher, "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 70.

²⁹ *Ibidem*, p. 70.

Una práctica arraigada en la administración francesa era el intercambio de posiciones entre el sector público y el privado, el *pantouflage*. La situación actual es que los funcionarios se van al sector privado, pero ya no regresan.

Otro elemento que complica aún más el panorama es el reto que representa la unidad europea. Los concursos para posiciones gubernamentales deberán abrirse a los europeos, estipulándose las restricciones en un decreto aprobado en 1980. De esta manera, la competencia se intensifica, pero también porque se abrió a la local, esto es, a los funcionarios de agencias territoriales.

Frente a esta situación, los esfuerzos se encaminan a tratar de reencauzar la función pública sobre nuevas bases; esto es, hacer una selección de individuos con habilidades y destrezas de mayor grado de especialización. Para ello, hay toda una reorientación en los programas de formación continua; el primer ministro Michel Rocard señalaba que en el desarrollo masivo de la formación continua se encuentra el núcleo de toda política de renovación de la función pública.

También está siendo cuestionado el concepto clásico de la administración francesa (weberiano) de que los servicios son eficientes pues operan de acuerdo con la ley. Este postulado ha sido refutado a partir del de la dirección flexible, tomándose como ejemplo al sector privado. Sin embargo, se sabe que en la administración pública el escenario se vuelve mucho más complejo; de ahí que lo que se busca es “devolver el sentido a la carrera de funcionario, lo que supone buscar métodos donde la eficacia de la ley y la calidad de la dirección no sean factores opuestos sino que, por lo contrario, se refuercen mutuamente”.³⁰

La responsabilidad, entendida en el sentido de rendir cuentas (*accountability*), está en debate, así como la descentralización de la administración y la evaluación. El funcionario tiene que despedirse de todas las comodidades que le garantizaba la regla de la uniformidad: el 3 de agosto de 1989, Michel Rocard propuso una política de ampliación de responsabilidades, aun cuando hasta ese momento la noción de progreso había estado más vinculada a que éstas se suprimieran.

El servicio público se está transformando en una posibilidad para demostrar méritos individuales, y los criterios de productividad sólo parecen tener sentido en relación con la atención a la comunidad. Se

³⁰ Marie-Christine Henry Meininger, “Le grand chantier de la modernisation: vers le renouveau du service public?”, citado por Montricher, *op. cit.*, p. 76.

intenta trabajar por proyecto de servicio, de manera autónoma, pero exigiéndose objetivos concretos. El tema de la evaluación parece tomar un nuevo ímpetu dentro de la revisión que está sufriendo la función pública. Se insiste en que la evaluación no ha encontrado su lugar en Francia, a pesar de toda la reflexión que en el pasado generó y de la existencia de una multiplicidad de mecanismos de control. Las dificultades del tema también se complican; siempre será incierta la naturaleza de la tarea de investigación con propósitos de evaluación; los objetivos son demasiado generales; los criterios aún no han sido definidos y los funcionarios no llegan a conocerlos con precisión; por último ha quedado demostrado el carácter limitado que tienen ciertas técnicas, como pueden ser las auditorías. Un paso que se ha considerado importante en la definición de esta tarea se refiere al poder explicitar según qué parámetros se mediría la productividad.

La función pública en Francia tiene, sin embargo, una situación de privilegio a partir de la cual se pueden promover sus reformas. Primero, siempre ha sido la administración pública desde donde se han promovido las grandes reformas económicas y sociales; esto permite suponer que, aunque algún partido quisiera que el liderazgo de la empresa privada se convirtiera en el eje de la transformación económica, “el sector público seguiría siendo una reserva y conservaría su misión de gestionar los servicios públicos frente a la modernización”.³¹ Por otra parte, la función pública sigue teniendo una enorme influencia política. Prueba de ello es que son “funcionarios” los que ocupan posiciones de muy alto nivel; además de que la Escuela Nacional de Administración (ENA) sigue manteniendo su enorme prestigio y, a partir de los cambios que en ella también se están dando, no es remoto que se llegue a considerar como una de las mejores escuelas europeas de formación de cuadros superiores. Por último, la función pública en Francia mantiene un *status* muy importante basado en la influencia que ejerce en la sociedad francesa.

El sistema estadounidense

En Estados Unidos existe un servicio civil de carrera diferente de los europeos y complejo, puesto que incorpora dos niveles de funcionarios:

³¹ *Ibidem*, pp. 80-81.

los de la administración federal y los de las administraciones locales. En este apartado nos referiremos sobre todo a la función pública federal, entre otras razones, porque ésta fue el modelo de las locales. Al igual que en los dos casos anteriores, la función pública se relaciona con la evolución histórica y la consolidación del sistema político.

Los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura "abierta", a causa de una gran desconfianza en la burocracia. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica —como se dice hoy en día— a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella.³²

El ingreso no está ligado a la noción de carrera, de ahí su calificativo de "abierto".³³

La idea de los estadounidenses era que las cuestiones relacionadas con la administración pública, primero, no diferían en nada respecto de las de la privada; y, segundo, eran cuestiones prácticamente de sentido común. Esto es, que podían ser pensadas por casi cualquier persona. De ahí que no se organizara propiamente una carrera administrativa. "Las funciones administrativas eran confiadas un poco a no importaba quién y siempre por poco tiempo."³⁴ Esto quería decir que los dos principios ligados a los sistemas "cerrados": la carrera y el *status*, en la concepción estadounidense fueron rechazados de manera deliberada. Estos rasgos, si bien impidieron la constitución de castas burocráticas, permitieron una extraordinaria politización del sistema. Por ello, a partir de 1821 se constituye lo que se conoce como el *spoils system*, es decir, un sistema en el que el partido triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración. "Este sistema no dio buenos resultados, puesto que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados. No estaban preparados para llegar a ocupar puestos de responsabilidad sin previa capacitación y experiencia, a sabiendas, además, de que en las próximas elecciones podrían dejar a otros sus puestos."³⁵

³² François Gazier, *La fonction publique dans le monde*, París, Éditions Cuyas, 1972, p. 49.

³³ Guillermo Kelly, *Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politic-Administrative Class*, Institute of Latin America Studies-University of Texas in Austin (Technical Papers Series, 33), 1981, p. 1.

³⁴ Gazier, *op. cit.*, pp. 48-49.

³⁵ Tomado parcialmente de Gazier, *op. cit.*, p. 49.

A partir de 1833 se entró a una segunda etapa del servicio civil en la que se hicieron reformas al sistema existente, sobre todo para despolitizarlo. Se firmó una importante ley: la *Civil Service Act*, en la cual se intentó asemejar el sistema al de los europeos, particularmente en lo referente al reclutamiento con base en el mérito. Se creó la Comisión del Servicio Civil, a la que se le encomendó incluir ese cambio que, de hecho, significaba una modificación de fondo del sistema en su conjunto. A partir de 1920 se inicia una tercera etapa que, con algunas modificaciones hechas en 1949, constituye el principio del sistema tal como existe hasta el presente. Esta etapa se caracteriza por un esfuerzo de organización: "esta función pública tan poco organizada en sus orígenes, que se modificó en algún aspecto, el del reclutamiento, empieza a organizarse de una manera mucho más elaborada, pero sin llegar a adoptar todos los aspectos de la función pública de carrera europea".³⁶ Este esfuerzo organizativo se tradujo, primero, en una clasificación de los empleos, en la introducción de elementos que permitieron una mayor profesionalización, cuyo resultado más notable se aprecia en la diplomacia. El esfuerzo de perfeccionamiento y el énfasis en una mejor formación generó, incluso, lo que también en los orígenes parecía inconcebible, un esquema de retiro para los funcionarios.

El sistema, sin embargo, mantiene elementos del esquema original, lo que hace al actual una especie de híbrido en el que no todos los puestos están clasificados, ni se recluta por mérito en todos los casos.

Existe, entonces, una administración que se puede definir como competitiva y otra que no lo es. Pero incluso en el interior de la competitiva, la función pública no tiene la característica de estar respaldada por una carrera; los funcionarios americanos pueden ser despedidos si las necesidades de la administración así lo requieren. El ir y venir entre el sector público y el privado sigue siendo importante en todos los niveles. Tampoco existe un *status* de funcionario y, por supuesto, no hay una gestión centralizada para este sistema.³⁷

La función pública en Estados Unidos tampoco escapó a importantes críticas, aunque al igual que en los ejemplos anteriores, existe un movimiento más reciente en el que se intenta revalorar su papel en la sociedad estadounidense. Asimismo, los ataques se vuelven más

³⁶ *Ibidem*, p. 50.

³⁷ *Ibidem*, pp. 50-52.

abiertos y duros a finales de los años setenta. El denominador común lo siguió constituyendo, casi como en sus orígenes, la desconfianza del pueblo estadounidense respecto al poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análisis hecho durante el primer año del gobierno del presidente Bush (1989), para lo que se constituyó una comisión *ad hoc*, conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera, procedente en su mayoría del Senior Executive Service (SES), lo cual significaba, de hecho, la reducción de los nombramientos presidenciales. Esta decisión debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, y a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una “crisis silenciosa”, que se manifestó, entre otras maneras, en una alta tasa de jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional.

Los funcionarios solicitaban su jubilación anticipada por varias razones: sus retribuciones no eran buenas, no existían mecanismos que vincularan las gratificaciones del SES con la productividad, existía un sometimiento constante a una feroz crítica por parte de los políticos, pero sobre todo a causa de la práctica, cada vez más común, de alejar a los funcionarios de carrera de las situaciones en las que se tomaban las decisiones importantes.³⁸

La llegada al gobierno del presidente Reagan endureció aún más la difícil situación por la que atravesaba la función pública estadounidense. Se realizó un enorme esfuerzo —como en los ejemplos anteriores— por contar, cada vez más, con individuos leales al presidente y a su proyecto político. Para ello, Reagan aprovechó la facilidad que otorgaba un acta de reforma a la función pública elaborada en 1978, en la cual se permitía una mayor flexibilidad en cuanto a la movilidad de los ejecutivos del SES, al establecer la posibilidad de que el movimiento se vinculara a la persona y no al puesto. También tenía a su favor el hecho de que los propios funcionarios estaban a disgusto

³⁸ Joel D. Aberbach, “Función pública y reforma administrativa en Estados Unidos: la Comisión Volcker y la administración Bush”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, pp. 105-107.

con el SES, entre otras razones, por los beneficios prometidos y no otorgados.

Este gobierno pudo —entonces— fomentar una política agresiva llamada “dirección de rompecabezas”, que consistía en emplear a los altos directivos para crear programas, pero manteniéndolos completamente al margen de la estrategia global. A los funcionarios se les pedía que hicieran lo que se les mandaba y bien, pero no que sugirieran o configuraran políticas. Así, esta pérdida de influencia en el diseño de políticas modificaba radicalmente prácticas anteriores, cuando los funcionarios participaban en igualdad de condiciones respecto de los secretarios de los departamentos y miembros del Congreso. Esto hacía mucho menos atractivo su trabajo, puesto que el centro de la responsabilidad real se encontraba en otra parte.

La llegada del presidente Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y, por consiguiente, de la función pública. La propia Comisión Volcker, que denunciaba a Carter y Reagan por el “vapuleo a los burócratas”, elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes.³⁹ La gestión Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, lo que de inmediato se explicitó en la integración de su equipo.

Bush favoreció una administración orientada a la conservación de lo que funcionaba bien, más pragmática que ideológica, lo cual se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Conclusiones

Frente a esta apretada síntesis de los cambios a los que se ha visto sometida la función pública en países con una amplia tradición y con sistemas “eficaces de servicio civil” en los últimos años, y reconociendo las enormes diferencias que presentan las distintas naciones, en una comparación incompleta con lo que sería la experiencia mexicana, llama la atención que las posibles similitudes se encuentren más en la

³⁹ *Ibidem*, p. 118.

base del cambio de orientación del proyecto político que en cualquier otro aspecto.

En México, el retiro del Estado y el achicamiento de la administración pública también sirvieron como sustento para confirmar el desgaste y desprestigio que había acumulado la función pública a lo largo de los años en los que el modelo de gestión correspondió al de la expansión estatal. El relevo de las élites gobernantes y su formación también correspondieron a la tendencia a subrayar las virtudes del *management* público y a la inclusión de los empresarios en la definición de las políticas. Asimismo, la administración privada aparecía como ejemplo de eficacia, y los hombres de empresa como los generadores de las ideas que hacía falta poner en circulación para elevar el rendimiento del aparato administrativo público. Las cualidades que se exigían a la alta burocracia también privilegiaron la especialización por encima de los conocimientos y las habilidades más generales, y la pertenencia a partidos, o mejor dicho, en el caso mexicano, al PRI (aunque no por mucho tiempo más), no representó una característica indispensable para llegar a cargos de importante responsabilidad, como si efectivamente la función pública actuara de manera mucho más autónoma de lo que en realidad sucede. De la misma manera, como mencioné en páginas anteriores, aparecieron agencias autónomas creadas con el propósito de responder más eficazmente a demandas relacionadas con los nuevos objetivos estatales.

También en México, en la actualidad la sociedad modifica o intenta modificar la relación con el Estado, el gobierno y la administración. Deja de ser una sociedad pasiva y empieza a exigir tanto servicios de mejor calidad como un comportamiento menos arbitrario e ineficaz por parte de la administración. Este elemento está en la base de cualquier propuesta de cambio o reforma. Es evidente que mientras en el ejemplo estadounidense la consideración de la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones administrativa y política, y en muchos casos la administración se erige —incluso— como representante de los intereses de algún segmento de la sociedad,⁴⁰ en México esta consideración no está resultando sencilla, dada la tradición autoritaria que nos ha caracterizado y que ha dejado como saldo una administración lejana de los ciudadanos. Tal distancia está teniendo que ser recortada de maneras incluso violentas, porque al aparecer la conciencia ciudadana la

⁴⁰ Véase el trabajo citado de Guillermo Kelly.

administración ya no puede actuar como si sólo existiera para sí misma, sino en función de los objetivos sociales que debe perseguir.

De ahí que también en México se gobernara más por exclusión que sumando voluntades, y que el proyecto modernizador no necesariamente se pusiera en marcha a partir de amplios consensos.

La administración se vio desplazada por los asesores presidenciales y por su politización. Al igual que en los ejemplos analizados, la administración pública tuvo más que ver con el hecho de que los funcionarios se vieran obligados a aceptar y convalidar el mandato del ejecutivo, sin tener oportunidad de discutir la pertinencia de las políticas adoptadas. De ahí que la membresía al partido oficial también dejara de ser tan significativa como lo había sido hasta entonces. Como en ejemplos anteriores, se tuvo cuidado de seleccionar funcionarios que, más que haber probado sus capacidades en el servicio público, fueran individuos leales al presidente y a los proyectos políticos impulsados en los años recientes. De igual manera, los servicios públicos comenzaron a prestarse por agencias privadas y mediante la modalidad de contratos. Las políticas públicas se diseñaron e instrumentaron desde la presidencia, pudiéndose prescindir del aparato administrativo habilitado tradicionalmente para esas tareas.

El análisis de la experiencia mexicana a la luz de la de países con tradición y cultura de carrera administrativa no resuelve la duda de si existe una vinculación necesaria entre profesionalización del servicio público y modernización. Sin embargo, sí permite intuir que si la profesionalización se sigue utilizando como recurso retórico, más de campaña política que de compromiso de gobierno, las dificultades para establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre la administración y la sociedad, se transformarán en problemas de difícil solución. Asimismo, los consensos en torno a decisiones y proyectos tenderán a hacerse más complejos de lo que hasta ahora han resultado.

Por ello, hacer más profesional la función pública resulta no sólo necesario sino incluso urgente. Esta profesionalización no debe equipararse con el diseño de un servicio civil de carrera tal como existe en los ejemplos analizados sino como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Estos mecanismos deben permitir que la selección se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el funcionario

pueda ser removido sin que esto signifique que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se puedan dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto.

Finalmente, debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos (lo que abre la puerta al complicado mundo de la corrupción) con los muy altos de la élite burocrática que, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones, la convierten en una casta a la que, además, se le exime de alguna manera de sus obligaciones ciudadanas, las cuales absorbe su patrón: el gobierno. No pagar servicios, ni hacer trámites ni resolver problemas de la vida cotidiana, los aleja de la realidad, impidiéndoles que, a partir de su prerrogativa en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, influyan en su transformación para beneficio colectivo. Esta situación provoca que el funcionario quiera mantener su puesto por encima de cualquier otra consideración, principalmente por encima del compromiso social que debe significar su tarea.

Gestión y organización

Control de gestión: ¿qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas?

Michel Fiol y Guillermo Ramírez Martínez

La mayoría de los libros y artículos que tratan acerca del control de gestión se refieren a la definición que da R. Anthony (1965) de esta disciplina: es “el proceso por el cual los responsables operacionales se aseguran de que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y eficientemente para alcanzar los objetivos de la organización”. Este proceso descansa en una estructura claramente definida; instrumentos de gestión previsional a corto plazo y de selección, medición, recolección y análisis de resultados cuantitativos, entre los cuales los más conocidos son la contabilidad de costos, los presupuestos estrechamente ligados a un plan de largo plazo; y los tableros de control; criterios de evaluación de estos resultados; y una participación activa y motivante de los responsables mediante la posibilidad para éstos de medir sus propios resultados, tomar acciones correctivas y así autocontrolarse y darse cuenta de la conformidad de su actuación con los intereses de la organización.

El control de gestión se propone por lo tanto ayudar a una empresa en el logro de una rentabilidad elevada, apoyándose en la medición de resultados cuantitativos y su evaluación a corto plazo. De esta manera, como señalan J. Ardoin, D. Michel y J. Schmidt (1986), dicha disciplina es un arma eficaz por su aporte de racionalidad económica, por la ambición realista de sus objetivos y presupuestos y por el seguimiento riguroso de sus realizaciones. Tal como lo describimos, aunque muy

Michel Fiol es profesor del Groupe HEC de Francia. Guillermo Ramírez Martínez es profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

brevemente, el modelo prescrito de control de gestión atraviesa por una crisis; numerosos son ya los artículos de especialistas estadounidenses o europeos que denuncian sus efectos negativos. Podemos citar entre ellos a R. Hayes y W. Abernathy (1980) quienes, al hacer un análisis de los errores y deficiencias de las empresas estadounidenses en estos últimos años, encontraron que han perdido competitividad por haberse dejado guiar por el culto de la rentabilidad a corto plazo y de la gestión por cifras.

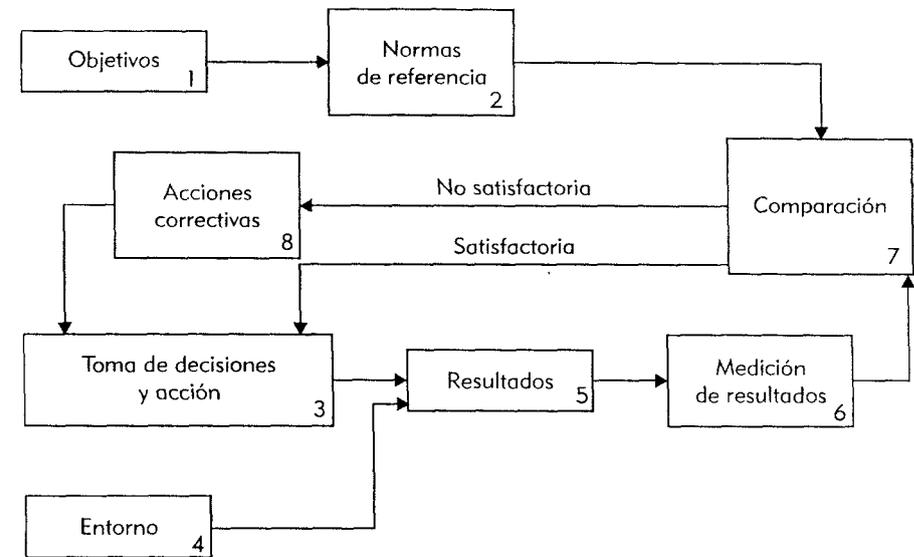
Por su parte, J. Trahand (1982) señala que las principales dificultades a las que se enfrentan las organizaciones en sus sistemas de control de gestión son: *a)* las discrepancias entre los intereses de corto plazo de las empresas, y *b)* la burocratización de los procedimientos y su ineficiencia cuando no son suficientemente flexibles para adaptarse a situaciones o problemas nuevos. P. Bescos *et al.* (1991) también anotan que este modelo supone una racionalidad absoluta de los actores, cuando en realidad, como indica H. Simon (1964), se trabaja con una racionalidad limitada, en donde no se busca un objetivo de maximización, sino uno de satisfacción.

Estas críticas evidencian una paradoja del control de gestión en las organizaciones: en efecto, si definimos la gestión como la toma de decisiones en cuanto a la utilización de los recursos a fin de alcanzar eficientemente los objetivos fijados, el contexto económico actual se presta para considerarlo como disciplina indispensable, ya que permite asegurarse de que los limitados recursos disponibles han sido correctamente utilizados y que los objetivos se cumplirán.

De lo anterior resulta que el control de gestión nunca había sido tan criticado ni, por otro lado, tan necesario (Bouquin, 1981).

En este trabajo nos interesa reflexionar sobre el papel del control de gestión en las organizaciones públicas a la luz de esta paradoja. ¿Cómo poner en marcha en estas últimas sistemas de control de gestión que a la vez eviten los efectos negativos del modelo clásico y respondan a sus especificidades y requerimientos? En primer lugar nos proponemos examinar de manera general esta problemática. Después, enfocaremos nuestra atención hacia el caso específico de México, en donde el gobierno creó desde hace dos sexenios una Secretaría de Estado con funciones de control de gestión para asegurarse de que las organizaciones del sector público utilicen eficaz y eficientemente los recursos de que disponen.

Figura 1. El proceso de control de gestión¹



Nota: ¹ Esta figura se inspira en el esquema que desarrolló M. Lebas (1980) en el cuaderno de investigación *Toward a Theory of Management Control*, publicado por el CESA.

El control de gestión: ¿qué estilo se debe adoptar en las organizaciones públicas?

Para entender mejor el proceso de control de gestión, podemos dividirlo en tres grandes partes (figura 1).

La gestión previsional (cuadros 1 y 2 de la figura 1), que parte de los objetivos fijados en el marco de la planeación estratégica para traducirlos en objetivos y subobjetivos operacionales en cada centro de responsabilidad y en normas de referencia.

El sistema de información (cuadros 5 y 6 de la figura 1), que mide algunos de los resultados de la gestión.

La evaluación de los resultados (cuadros 7 y 8 de la figura 1) mediante una comparación entre las normas de referencia preestablecidas y los resultados medidos, que lleva a acciones correctivas si no es satisfactoria.

Hay que hacer notar que dichas acciones correctivas pueden lle-

varse a cabo en el nivel de la toma de decisiones y de la acción concurrente, del sistema de información (¿los resultados han sido adecuadamente seleccionados?, ¿han sido correctamente medidos?), de la gestión previsional (¿los objetivos son realmente alcanzables?, ¿las normas han sido fijadas atinadamente?) o de la evaluación de los resultados (¿es válida la comparación entre resultados y normas?). Podemos hacer varias observaciones respecto a este proceso:

1) Inspirándose en los principios de la escuela de Harvard que ha sentado el control de gestión sobre la previsión, la medición y la evaluación de resultados cuantitativos, la práctica de esta disciplina ha conducido a las empresas a centrar sus procedimientos e instrumentos de control de gestión en informaciones técnicas y contables. Por lo tanto, se han privilegiado más los datos numéricos que los resultados cualitativos, lo que acarrea las dificultades siguientes: a) Para evaluar la gestión de los responsables, el modelo de control de gestión generalmente prescrito e implantado en las organizaciones propone que se comparen los objetivos operacionales y normas de referencia expresados en forma cuantitativa y los resultados medidos o calculados numéricamente. Esta comparación tiene dos limitaciones: una, que los ob-

Figura 2. Evaluación de los resultados propuesta por el modelo de control de gestión prescrito

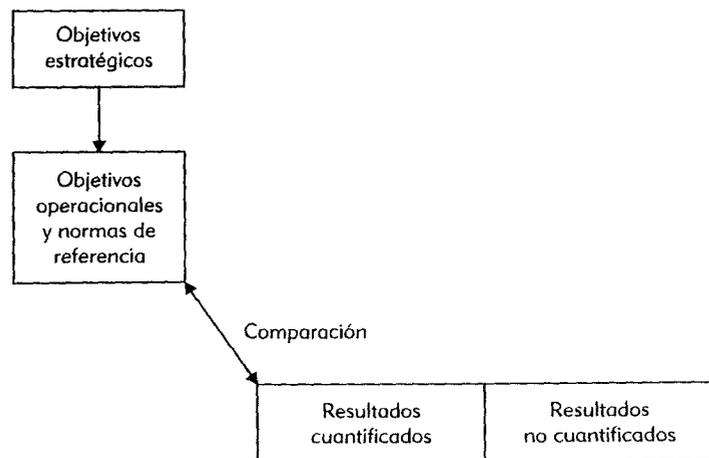
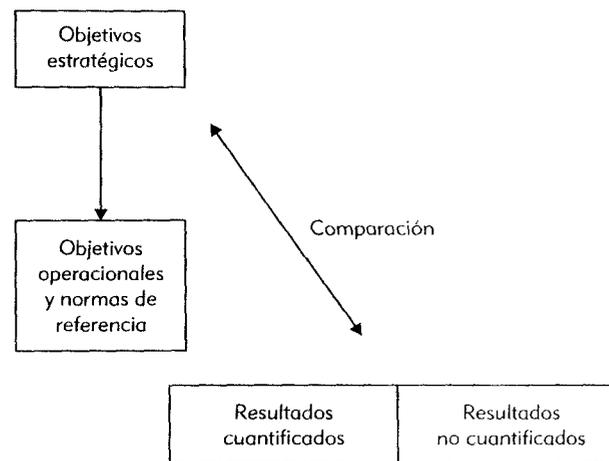


Figura 3. Evaluación de los resultados efectuada realmente en las organizaciones



jetivos y normas están definidos a partir de objetivos estratégicos que frecuentemente son latentes, o bien son explicitados en forma cualitativa y hay entonces una pérdida de información entre éstos y su traducción a nivel operacional, y dos, que se presta poca atención a los resultados cualitativos (figura 2). b) Ahora bien, de hecho la evaluación de los responsables debería consistir en la apreciación de la contribución de sus resultados al logro de los objetivos estratégicos (figura 3). Pero se tiene entonces otra limitación: ¿de quién son estos objetivos? ¿De la organización, de su dirigente, de una coalición dominante? (Katz y Kahn, 1978; Simon, 1964, y Thompson, 1967.)

2) El espacio de consecuencia de las decisiones tomadas y de las acciones llevadas a cabo es en realidad infinito: los resultados se esparcen en un periodo relativamente largo. Sin embargo, el control de gestión se interesa solamente en los resultados de corto plazo (máximo de un año), lo que conduce a los responsables a despreocuparse de las consecuencias de largo plazo de sus acciones y a centrar toda su atención sobre los efectos inmediatos de sus decisiones de gestión. C. Emmanuel, D. Otley y K. Merchant (1991) señalan al respecto que el proceso de control en su sentido más amplio se refiere a la adaptación de un sistema a su entorno o contexto y, en consecuencia, el propio sistema de regulación de una empresa genera internamente tanto las especi-

ficaciones de objetivos como los medios para realizarlos. El control de gestión alude entonces tanto a los aspectos estratégicos como a los operacionales.

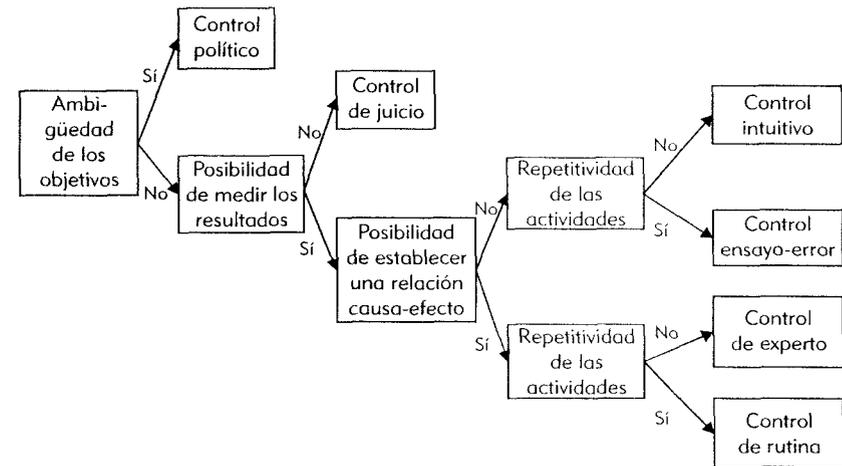
3) Ya que los datos que requiere el sistema de control de gestión son cuantitativos, las informaciones correspondientes se obtienen *a posteriori*, lo que pone énfasis en la naturaleza *ex post* del control de gestión y acentúa el carácter de inspección y verificación de esta disciplina.

4) El control de gestión se apoya en algunos elementos de motivación con el fin de que los responsables los hagan propios; entre otros podemos citar: la definición de los objetivos, el sistema de recompensa-castigo, la delegación de autoridad y la participación. El carácter motivacional de cada uno de estos elementos puede ponerse en duda. En lo referente al primero ya se ha hablado del desfase que existe entre los objetivos estratégicos de las organizaciones y/o de sus dirigentes y los objetivos operacionales presentados a los responsables. Podemos recordar al respecto el famoso artículo de Levinson (1973) "La dirección por objetivos. Pero ¿los objetivos de quién?" Por otra parte, el sistema de recompensa-castigo, propuesto como incentivo por el control de gestión, tiene también sus efectos negativos: genera presión y ansiedad entre los responsables, los invita a dar prioridad a sus intereses propios sobre los objetivos de la organización y a conseguir excelentes resultados de corto plazo en detrimento de los de largo plazo y, por último, los empuja a presentarlos en la forma que les es más ventajosa.

La delegación de autoridad, a su vez, encuentra rápidamente sus límites. Así, algunos centros de responsabilidad son evaluados en función de las utilidades que obtienen, pero de las cuales no son totalmente responsables, ya que no tienen toda la libertad de actuar sobre los factores que influyen en el resultado, como puede ser la imposición de un precio o de un proveedor. En fin, se habla mucho de participación cuando se trata en realidad de un simple proceso de consulta, es decir de seudoparticipación (Argyris, 1953). Nos podemos preguntar entonces si un sistema de control de gestión es realmente un factor de motivación para los responsables operacionales.

Todas estas consideraciones nos llevan a pensar que el modelo clásico de control de gestión que ha sido concebido inicialmente para las empresas privadas del sector industrial, cuyo objetivo consiste en maximizar las utilidades, tiene sus deficiencias y no ha dado todos los resultados que se esperaba de él. Con mayor razón, tenemos que cui-

Figura 4. Una tipología para el control de gestión (según Hofstede)



darnos de implantarlo tal cual en las empresas públicas, donde las finalidades y los modos de funcionamiento pueden ser más complejos que en las entidades privadas.

Hofstede (1980) y Ouchi (1978) nos proponen dos ejes de reflexión interesantes que nos pueden ayudar a concebir un sistema de control de gestión en las empresas paraestatales. En la gestión de las actividades públicas y no lucrativas, Hofstede distingue varias categorías de control. Con base en cuatro parámetros (ambigüedad de los objetivos, posibilidad de medir los resultados, relación causa-efecto entre acciones y resultados, y repetitividad de las actividades), este autor propone seis tipos de control (figura 4) y nos invita a las reflexiones siguientes:

1) La escuela clásica de control de gestión se preocupa esencialmente por la manera de medir los fenómenos económicos; la pregunta principal que se hacen sus adeptos es: ¿cómo medir los resultados? La tipología que propone Hofstede nos lleva a otra pregunta mucho más básica: ¿qué medir? La respuesta está más en la definición del espacio global de consecuencias de las acciones de gestión que en la medición de los resultados, y nos conduce a pensar que la clave para solucionar esto reside, en realidad, en la posibilidad de establecer o no una relación causa-efecto entre una acción y sus consecuencias. De hecho, si esta

relación no puede ser probada o argumentada, es inútil preocuparse por saber cómo medir los resultados: por el contrario, cualquier intento de medición podría llevar a soluciones erróneas, a frustraciones por parte de los actores y a un desprestigio del control de gestión. Si algunos resultados no son medibles ¿por qué querer a fuerza encontrar una forma de medirlos?, ¿es razonable tratar de medir cuantitativamente el estado de ánimo de los responsables, su lealtad a la organización o el empeño que ponen en su trabajo?, ¿la medición de estos fenómenos tiene sentido? Querer medirlos significaría obligarlos a someterse a un control de rutina o a un control de experto. Hofstede da una respuesta a este problema al proponer categorías de control más orientadas hacia lo cualitativo que pueden ayudarnos a conceptualizar mejor los fenómenos que deseamos estudiar.

2) Subyacente al anterior, está el problema de la concepción de un sistema de control de gestión y el de su operacionalización. Quizás los fracasos de esta disciplina vengan del hecho de que los contralores se preocupan esencialmente por perfeccionar su funcionamiento operacional (¿cómo medir mejor los resultados?, ¿qué otros resultados se pueden medir?, ¿qué resultados son más significativos?) y se olvidan, una vez que ha sido implantado el sistema, de sus objetivos y de la filosofía que lo fundamenta. En otras palabras, no ponen en tela de juicio el sistema en el que operan y se aplican consciente o inconscientemente a simplificarlo a sus niveles más bajos: el control rutinario y el control de experto.

3) El control político y el control de juicio constituyen un marco de referencia para apreciar la convergencia de objetivos en la organización, es decir, para asegurarse de que los diferentes centros de responsabilidad y sus jefes actúan todos en el sentido de los objetivos de aquélla.

Cuando en una entidad la estructura está descentralizada, el control de gestión tiende a diferenciar los diversos centros de responsabilidad al asignarles recursos propios para alcanzar metas específicas en el marco de los objetivos de la organización. Esta diferenciación puede llevar a cada centro de responsabilidad a desarrollar una actitud egoísta al preocuparse esencialmente de sus propios intereses, aun si no son congruentes con los objetivos de los demás centros y/o de la organización. Es por eso que entre más favorece el control de gestión la descentralización de las responsabilidades, más debe asegurar la integración de los diferentes centros en el seno de la organización y promover la convergencia de las conductas y aspiraciones de los responsables.

El control de gestión por los resultados cuantitativos (control de rutina o control de experto) no es suficiente para apreciar esta integración. Debemos recurrir al control político y al control de juicio para poder hacerlo.

En resumen, diremos que Hofstede abre el campo del control de gestión al darle además de su perspectiva cuantitativa toda una orientación cualitativa complementaria.

Por su parte, Ouchi propone dos tipos de control: por resultados y por comportamientos. El primero se refiere a la medición objetiva y cuantitativa de los resultados, esencialmente por medio de la contabilidad. El segundo significa, para la jerarquía, implantar reglas y procedimientos y asegurarse de que en la práctica sean respetados; se trata por lo tanto de un control normativo, de una programación de los comportamientos mediante la aplicación de un código de conducta que incita a los empleados a actuar en el sentido de los intereses de la organización.

Si el control por los resultados se realiza esencialmente *a posteriori*, el control por los comportamientos se lleva a cabo *a priori*. Al asegurarse de que un vendedor esté correctamente formado en las técnicas de venta, de que haya adquirido los mecanismos adecuados para convencer a sus clientes y de que respete las reglas de venta de la compañía, se consigue que tenga resultados conforme a lo esperado y, al obtenerlos, el vendedor se convence aún más de la bondad de las reglas y de la calidad de los mecanismos de venta que ha interiorizado, lo que significa que los dos tipos de control se complementan. A partir del trabajo de Ouchi hagamos las siguientes consideraciones:

1) Podemos tratar de ampliar el concepto de control por los comportamientos —quizás demasiado mecánico en el sentido que le da Ouchi— e incluir en él la noción de socialización de las conductas, es decir: *a)* de identificación del comportamiento de los individuos con la cultura de la organización; *b)* de adhesión a principios, valores y objetivos éticos, y *c)* de pertenencia a un equipo unido, coherente, convencido, empeñoso y motivado.

El control por los comportamientos consistiría por lo tanto en motivar a los responsables a actuar en el sentido de los intereses de la organización, según Ardoin y Jordan (1979), a facilitar el máximo de convergencias entre los deseos y las necesidades de los individuos, y los objetivos y las obligaciones de la organización.

Hay que notar, sin embargo, que no debemos confundirlo con un control "de" los comportamientos o manipulación de los individuos, lo que sería una deformación negativa de dicho control. Entendemos, más bien, lo que se observa en ciertas empresas públicas o privadas, en donde los empleados se identifican totalmente con la organización en que laboran, ellos mismos se sienten "la empresa" y tienen un gran desempeño en su trabajo, confundiendo sus propios intereses con los de la organización. Max Pages (1980) ha mostrado, en una filial francesa de una gran empresa multinacional del área de la electrónica, cómo la organización ha sabido asociar fuertes obligaciones en el trabajo con grandes ventajas ofrecidas a los empleados, y hacer que cada individuo se sienta feliz y realizado.

El autor explica este fenómeno por el hecho de que la organización respeta siempre los principios y valores éticos que ha divulgado entre sus miembros y en los cuales éstos creen. Para Pages, los empleados se han identificado totalmente con la empresa y se comparan no con estándares o normas establecidas por ésta, sino con ellos mismos y, por lo tanto, están "condenados a tener éxito".

2) El sentimiento de pertenecer a un grupo y de identificarse con él lo destacó Lickert (1967) en los años sesenta. Para él, la eficacia del sistema participativo en grupo en las organizaciones se explica por: a) las relaciones cooperativas entre todos los empleados; b) la práctica de la toma de decisiones y de los métodos de control en grupo, y c) la fijación de objetivos ambiciosos para la empresa y cada uno de sus miembros. Estos resultados han sido confirmados por Ouchi (1982) en su comparación entre las empresas japonesas y sus homólogas estadounidenses. Entre otras diferencias, Ouchi muestra que las japonesas tienen una toma de decisiones y una responsabilidad colectivas, una promoción y una evaluación lentas, y un sistema de control implícito y poco formalizado, mientras que las americanas se apegan a una toma de decisiones y una responsabilidad individuales, promueven rápidamente a sus responsables y cuentan con un sistema de control formal y explícito. Después, estudiando entre las empresas americanas las más eficaces y eficientes, muestra que tienen las mismas características de las entidades japonesas, con excepción de la responsabilidad colectiva, y que llevan un sistema de control de gestión muy flexible.

3) Se ha demostrado en varios estudios que el control por los resultados es un factor de desmotivación, o de higiene, si utilizamos el concepto propuesto por Herzberg (1966). Mientras que numerosos libros de texto alaban las cualidades motivantes del control de gestión,

apoyándose en la filosofía de la teoría Y de McGregor (1960), varios autores han analizado el efecto negativo de esta disciplina sobre los comportamientos de los responsables.

Así, por ejemplo, en un estudio famoso Argyris (1953) mostró que los responsables resienten el control de gestión como inspección y se acostumbran a defenderse, desarrollando "actividades adaptativas de protección".

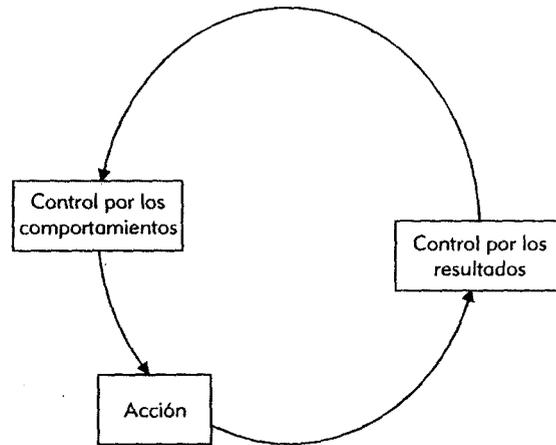
Entre los efectos más negativos del control presupuestal se encuentran el sentimiento de fracaso de los responsables cuando no cumplen con las normas, el incremento de los conflictos entre los intereses de la organización y los de los individuos, el antagonismo entre los responsables operacionales y los servicios funcionales de control de gestión, la presión presupuestal y la seudoparticipación.

Ahora Hofstede, un sistema de control de gestión es tan complicado, a causa de todos los elementos técnicos, económicos y humanos que interfieren, que llevará a su propia destrucción si se utiliza en forma directa y mecánica. McGregor mismo reconoce que si el control de gestión no funciona, es porque al haberse concebido y pensando en el marco de la teoría Y, se implementa y anima por responsables funcionales que siguen actuando según la teoría X.

4) Finalmente, podemos decir que el control de gestión consta de dos partes: el control por los resultados y el control por los comportamientos o por la identidad de la empresa, ligados uno a otro y complementarios (figura 5). El primero tiene las siguientes características: está centrado sobre los resultados a corto plazo, actúa esencialmente *a posteriori* y es un factor de desmotivación o de higiene; mientras que el control por los comportamientos socializados está orientado hacia los resultados de largo plazo, interviene esencialmente *a priori* y es un factor de motivación.

Ahora podemos preguntarnos si el control por los comportamientos socializados no sería suficiente para asegurar la convergencia de objetivos, es decir, si finalmente conviene instaurar un control por los resultados. En nuestra opinión, los dos tipos de control están íntimamente ligados; uno sin el otro es insuficiente y puede ser peligroso para una empresa. Por un lado, cuando las empresas son pequeñas acostumbran utilizar más el control por los comportamientos que por los resultados. Y, cuando crecen, la comunicación entre sus miembros se vuelve menos fluida, el equipo de gestión pierde su homogeneidad y su cohesión y la administración de los recursos se vuelve más delicada.

Figura 5. Dos tipos de control de gestión según W. Ouchi



da y riesgosa; por lo tanto es indispensable implantar un control por los resultados a fin de retroalimentar el de por comportamientos y así a los responsables en su actuación. De lo contrario, la falta de información sobre los resultados obtenidos puede llevar a la empresa al fracaso. Por otro lado, ningún poder, ni aun el más carismático, puede mantenerse si no obtiene resultados económicos positivos probados. Se debilita si no está confirmado por proezas tangibles. Por lo tanto, basándonos en los resultados de un gran número de trabajos y en una investigación propia, hacemos la proposición siguiente: con el fin de que una empresa asegure la convergencia de objetivos, es necesario que asocie estrechamente ambos tipos de control, por los comportamientos y por los resultados.

El control de gestión y las organizaciones públicas en México

En México, como en muchos otros países, las organizaciones públicas se han preocupado por la implantación de sistemas de control de gestión aunque, en general, han tratado de adaptar a sus especificidades instrumentos y procedimientos concebidos para las empresas privadas. El resultado de estos intentos no siempre ha estado a la altura de lo que se esperaba y las razones son múltiples: si es difícil definir

objetivos generales y operacionales en las empresas privadas, lo es todavía más en las organizaciones públicas. En efecto, consideraciones de tipo político dificultan la determinación de dichos objetivos, ya que cuando éstos son expresados cualitativamente, se empobrecen o se deforman al ser traducidos en objetivos operacionales; y cuando al contrario, son directamente formulados de manera cuantitativa por la dirección general, los responsables operacionales los analizan e interpretan en términos políticos, pudiendo así alterar su significado. En los dos casos, la relación entre los objetivos generales y los operacionales no está totalmente clara.

Por otra parte, a diferencia de las empresas privadas, que son evaluadas con base en sus realizaciones y resultados económicos, las organizaciones públicas deberían serlo en función de su efecto político, social y económico sobre el entorno; efectivamente, la evolución de razones o de resultados financieros no refleja siempre de manera adecuada la situación de estas organizaciones sometidas a ciertas obligaciones de tipo sociopolítico. Por lo tanto, más que tratar de elucubrar sobre la pertinencia de tal o cual indicador financiero o contable, los dirigentes de organismos públicos deberían preocuparse por delimitar con precisión el efecto que tienen y definir después formas de medirlo.

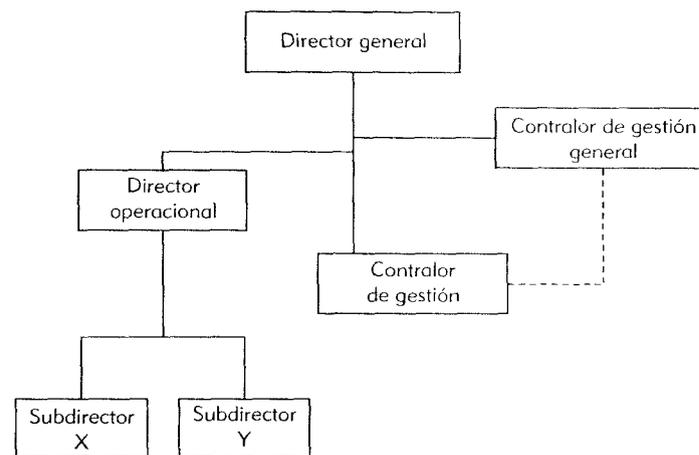
El control de gestión debe permitir a una organización asegurarse de que sus recursos han sido utilizados con eficacia y eficiencia, es decir, que han alcanzado sus objetivos y al menor costo posible. Y como éstos no son siempre explícitos ni se expresan de una manera tan precisa que permita saber si efectivamente se han logrado, las organizaciones públicas tienen tendencia a preocuparse más por la eficiencia que por la eficacia; se orientan más hacia la utilización económica de sus recursos que hacia el alcance de los objetivos. Es el caso de los responsables de una empresa pública que se interesan más en respetar el presupuesto asignado que en fijar y lograr resultados. Este fenómeno se ha acentuado, nos parece, con la crisis: se trata más de administrar la penuria que de lograr objetivos. En relación con ello, Philippe Lorino (1991) expresa que entre las mutaciones que el control de gestión ha sufrido está la transición de lo financiero a lo económico. El control de gestión tradicional se basa, por lo menos implícitamente, en que toda evaluación del desempeño puede traducirse en términos monetarios, sin considerar factores que pueden ser valorados pero no inmediatamente aprehensibles: dominio de la calidad, aceleración de ciclos, innovación, motivación y capacidad del personal. Además, se cuestiona la confusión "abusiva" que dice que lo económico es todo lo que influye sobre la rentabilidad

de la empresa, y lo financiero lo que se traduce en flujos medibles o fácilmente convertibles en términos monetarios.

Los dirigentes de las organizaciones públicas confunden a menudo la función de control de gestión con sus instrumentos y procedimientos. Por lo tanto, se imaginan que, implantando herramientas y métodos concebidos para empresas privadas y recomendados por despachos de asesores acostumbrados a trabajar para el sector privado, están desarrollando una función de control de gestión. Ahora bien, algunos instrumentos o procedimientos de control de gestión no pueden traspasar al sector paraestatal: es el caso, por ejemplo, de la clasificación de centros de responsabilidad en centros de costos, de utilidades y de inversiones. En efecto, muchos de los factores que influyen en los criterios financieros y que sirven para medir los resultados de estos centros (tales como los precios de venta de los artículos, los precios de compra de los materiales, los salarios, etc.) son fijados o impuestos por el Estado, lo que complica y altera a veces todo intento de interpretación de la evolución de estos criterios. Además, y eso es todavía más importante, el control de gestión es ante todo la aplicación de una filosofía y de un espíritu de gestión. Al mismo tiempo que debe asegurar que los recursos se utilicen en forma eficaz y eficiente, también debe favorecer la convergencia de objetivos, es decir, hacer que todos los responsables trabajen en el sentido de los intereses de la organización y satisfagan al mismo tiempo sus aspiraciones. ¿De qué sirve entonces preocuparse por perfeccionar instrumentos de control de gestión si no se han fijado claramente las bases y los principios sobre los que descansa el sistema?

Algunos dirigentes de organizaciones públicas se han preocupado esencialmente por un control de tipo político (lo que en la clasificación de Hofstede correspondería más o menos a las categorías de control político, control de juicio y control intuitivo) y han tratado de asegurar una convergencia de objetivos, rodeándose de un equipo de responsables escogidos no tanto en función de su competencia sino de su total lealtad. En este caso, la obtención de resultados económicos favorables de dichos responsables tiene menos importancia que las manifestaciones de fidelidad y de devoción hacia el jefe. En consecuencia, los dirigentes no han apoyado debidamente los intentos de implantación de sistemas clásicos de control de gestión, como el control por ensayo y error, el control de experto y el control de rutina, por lo que carecieron de legitimidad y se transformaron en instrumentos exclusivos de los responsables administrativos o contables de estas empresas. Ese des-

Figura 6



cuido de los instrumentos básicos de medición de resultados no tuvo mucha repercusión mientras las empresas atravesaban un periodo económico próspero; pero la crisis actual ha mostrado que un control exclusivamente de tipo político no era suficiente para dirigir y administrar eficaz y eficientemente las empresas del sector público.

La formación de los responsables operacionales en el control de gestión ha sido en muchos casos insuficiente e incompleta, más centrada sobre las técnicas (contabilidad de costos, presupuestos por programas, etc.) que sobre la filosofía de la disciplina. Poco influida por la teoría de la contingencia, se ha orientado hacia el aprendizaje de recetas universales, favoreciendo así el nacimiento de complejidad en los iniciados y de sentimientos de ineptitud en los otros, con lo que se ha incrementado la aversión de los responsables hacia todo lo contable.

Asimismo, la existencia de una Secretaría de la Contraloría en México ha contribuido a la implantación de sistemas de control de gestión en las organizaciones públicas y ha creado las condiciones para una reflexión profunda sobre las finalidades de esta disciplina y las formas de llevarla a cabo en el sector público mexicano en general. Es por ello que la implantación de sistemas de control de gestión animados por una Secretaría de Estado requiere del análisis de los posibles esquemas de organización y funcionamiento de las organizaciones

públicas, a fin de destacar los efectos que se pudieran presentar en su sistema de gestión. A continuación desarrollaremos este tema.

Percepción de la situación

Esquemas clásicos de organización y funcionamiento de un sistema de control de gestión

En el primer esquema (figura 6), los contralores de cada una de las direcciones operacionales dependen jerárquicamente del director operacional, y funcionalmente del contralor de gestión general, el cual fija los procedimientos generales de información y cumple un papel de consejero de los diferentes directores operacionales. A grandes rasgos, las ventajas de este esquema son: hay independencia de acción de las direcciones operacionales; se fomenta un espíritu de gestión en cada una de estas direcciones y se limita el carácter inspeccional del control de gestión. Y las desventajas: puede ocurrir que las direcciones operacionales tengan mayor interés en trabajar en función de sus propios objetivos que en el sentido de los objetivos organizacionales, y que es más difícil lograr una unidad de la información.

Este esquema es recomendable cuando los directores operacionales se encuentran en una etapa avanzada de experiencia en el manejo de situaciones que conciernen a su propio campo de actividad; cuando los directores operacionales trabajan en campos muy diferenciados; cuando opera un sistema de organización divisional, con especialización técnica-profesional y altos niveles de autosuficiencia en la disponibilidad de recursos; éste es el caso de las empresas públicas del municipio de Barcelona (Mendoza y Castells, 1993).

En el segundo esquema (figura 7), los contralores de gestión de cada dirección operacional dependen jerárquicamente del contralor de gestión general y funcionalmente del director operacional. En términos generales, las ventajas son: se permite una uniformidad de la información que proporcionan los diferentes directores operacionales y se facilita la convergencia de objetivos entre las diversas direcciones.

Las desventajas: que este sistema aparece como un mecanismo de inspección ante los ojos de los diferentes directores y que éstos pueden descargarse de la función de control de gestión sobre el contralor general y su equipo.

Este esquema es recomendable en tiempos de crisis, en situacio-

Figura 7

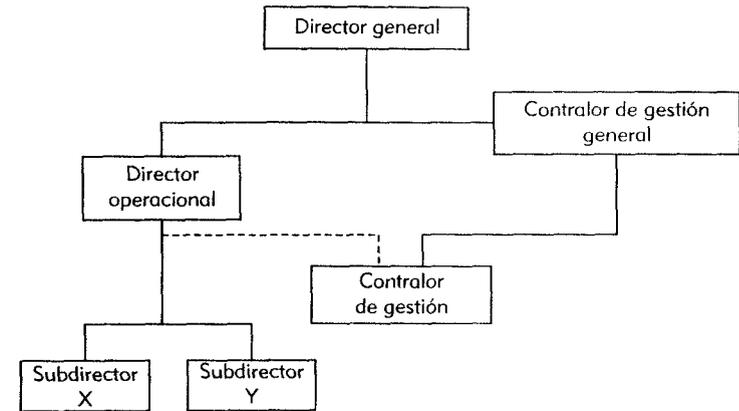
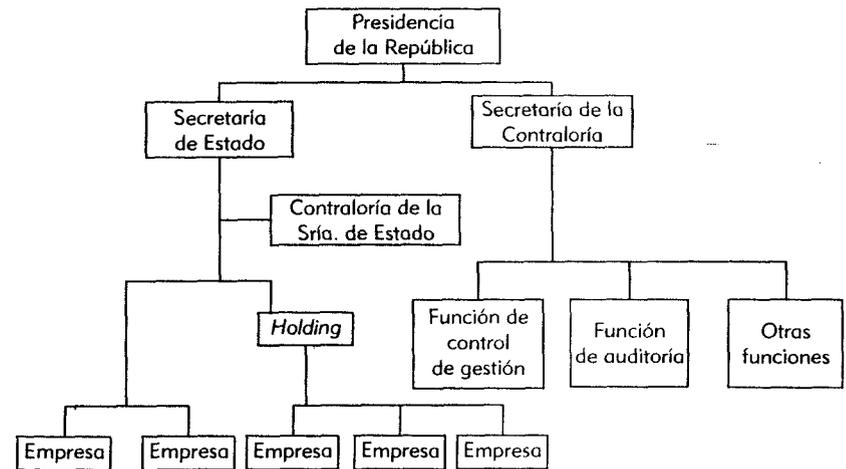


Figura 8. Esquema de la situación actual



nes patológicas de funcionamiento de las direcciones y cuando no existe entre los dirigentes experiencia suficiente en el manejo de un sistema de control de gestión.

Según este esquema, la Secretaría de la Contraloría pide información relevante a las diferentes empresas públicas y holdings sobre su gestión y, a su vez, el contralor de la Secretaría de Estado requiere

información propia sobre las actividades de las mismas. Ambos tienen autoridad para la obtención de información.

Este esquema es híbrido respecto a los dos anteriores ya que mezcla las características de ambos.

Cuadro 1. Objetivos del control de gestión en las entidades del sector público

<i>Funciones</i>	<i>Secretaría de la Contraloría</i>	<i>Secretaría de Estado</i>	<i>Holdings</i>	<i>Empresas públicas</i>
Convergencia de objetivos				
Seguimiento de la gestión a corto plazo	En el ámbito nacional	En la Secretaría de Estado	En las Holdings	En las empresas
Acciones correctivas a corto plazo				
Evaluación				

Posibles efectos ligados a la implantación de un sistema de control de gestión en esta situación

Los beneficios generales que se obtuvieran estarían ligados a los mismos objetivos de un sistema de control de gestión, los cuales se resumen en el cuadro 1.

El esquema que presenta el cuadro adquiere, en particular, una mayor relevancia, ya que en una situación de crisis es indispensable contar con información centralizada y normalizada con el fin de asegurarse de que las diferentes partes de una entidad actúen en el sentido de los objetivos e intereses de ésta. Por lo tanto, se comprende que la Secretaría de la Contraloría participe directamente en la recolección y consolidación de la información referente a cada una de las *holdings* y empresas paraestatales productivas.

Los efectos negativos que se presentan en las organizaciones pú-

blicas, en función de la estructura del sistema de control de gestión actual, podrían plantearse globalmente en dos niveles: el de la obtención y evaluación de la información, y el de la evaluación de los dirigentes.

En lo que se refiere al primer nivel, un sistema de información impuesto desde arriba por la Secretaría de la Contraloría es visto como un mecanismo de inspección e intromisión en los asuntos internos de las entidades del sector público y provocan reacciones negativas por parte de éstas, como lo son el ocultamiento o la alteración de la información, las acciones adaptativas de protección y defensa, la divergencia de objetivos, etc. Desde este punto de vista, el sistema de información es considerado como un instrumento más de vigilancia.

Respecto a la evaluación de los dirigentes, se presentan los siguientes problemas:

a) Los dirigentes se sentirían evaluados por dos entidades que utilizan enfoques diferentes, lo que pudiera implicar una toma de decisiones y una realización de acciones por parte de ellos que buscarán satisfacer tanto los requerimientos de la Contraloría como los de la Secretaría de Estado que los coordina, hecho que no es siempre compatible.

b) Pudiera ocurrir además que, en un momento determinado, hubiera una posición marcada por atender más los requerimientos de un evaluador que de otro, en función de intereses propios, lo que afectaría la convergencia de objetivos en lo referente al evaluador relegado.

c) Los dirigentes se pueden preocupar más por administrar la penuria que por el logro de los objetivos, y es por esta razón que, como lo señala B. Rubin (1980), el sistema de control debe proporcionar marcos de referencia flexibles para que los responsables de la toma de decisiones puedan resolver problemas administrativos no estructurados y no rutinarios.

Conclusiones

1) Para poner en marcha un sistema de control de gestión en una organización pública se debe reflexionar, en primer término, sobre las condiciones en las que se está llevando a cabo el control.

Si no hay convergencia de objetivos, es inútil implantar un control por los resultados: los responsables lo resentirán como un sistema de

inspección y tratarán de defenderse, responsabilizando de todos los males a los instrumentos y métodos propuestos o adaptándolos a su conveniencia personal; el control por los resultados tendrá los efectos negativos que ya hemos mencionado en la primera parte y se considerará como un factor de desmotivación. Al contrario, primero se deberá reflexionar sobre las maneras idóneas de realizar un control por los comportamientos a fin de unir a los responsables y motivarlos a actuar en el sentido de los objetivos de la organización. Esta reflexión deberá estar adaptada a sus características propias: tamaño, posición estratégica dentro del desarrollo del país, tipo de actividades realizadas, características del equipo de dirigentes, etc. Es solamente después de haber implantado y/o consolidado el control por los comportamientos que se puede pensar en un control por los resultados.

Si hay convergencia de objetivos, se deberá convencer a los responsables de la necesidad y de la bondad de un deslizamiento de los tipos de control cualitativos (controles políticos, de juicio e intuitivo) hacia otros de carácter más cuantitativo (controles de ensayo y error, de experto y de rutina), formándolos adecuadamente según la filosofía del control de gestión y a la creatividad para inventar formas, métodos e instrumentos específicos, dinámicos y adaptados a sus características. La implantación de un sistema de control por los resultados debería apoyarse en la adhesión de los responsables a fin de que éstos vean los instrumentos de control como herramientas diseñadas para ellos, es decir, para ayudarlos a administrar mejor sus recursos y tomar acciones correctivas.

2) Si ya se han implantado instrumentos y métodos de control de gestión, sin que exista en la organización una convergencia de objetivos, no es perfeccionándolos como se mejorará la situación, al contrario, entre más se afinan las herramientas, más se complica el sistema de información y más las resienten los responsables como nuevas formas refinadas de verificación.

En este caso se deberá trabajar con los responsables en la elaboración de un marco de principios y valores, en la necesidad de alcanzar una convergencia de objetivos, en la desdramatización del sistema de control por los resultados y en la vinculación entre éste y el control por los comportamientos.

3) Acentuar el carácter cuantitativo del control de gestión no parece siempre adecuado en el caso de las organizaciones públicas, ya que varios fenómenos importantes no se pueden medir convenientemente mediante indicadores cuantificados. Puede llevar a excesos de

refinamiento y a pérdidas de energía, lo cual va en detrimento de la gestión de estas empresas. Por lo tanto, a menudo es inútil imaginar formas de cuantificar ciertos aspectos de la vida de las empresas públicas cuando éstos no pueden ser razonablemente medibles. Aceptemos que ciertos factores no reportan al control por los resultados, sino al control por los comportamientos.

4) Recordemos que no existe una manera universal de implantar un control por los resultados y un control por los comportamientos: cada organización pública debe construir, dependiendo de sus propias características y de las particularidades culturales de su país, un sistema específico en el cual converjan de manera pertinente los dos tipos de control.

Sin ser demasiado ambiciosas al principio, las organizaciones públicas se preocuparán por perfeccionar regularmente el sistema de control de gestión que implantarán; utilizarán para eso los elementos de retroalimentación dados por los diagnósticos que deberán efectuar periódicamente, cada uno o dos años, para asegurarse de que el sistema sigue persiguiendo los objetivos que le han sido fijados.

Referencias bibliográficas

- Anthony, R. N. (1965), *Planning and Control Systems. A Framework for Analysis*, Boston, Harvard University —Graduate School of Business Administration— Division of Research.
- Ardoin, J.L. (1979), *Le contrôleur de gestion*. Visages de Jordan l'entreprise, París, Flammarion.
- Ardoin, J.L., D. Michel y J. Schmidt (1986), *Le contrôle de gestion*, Publi-Union.
- Argyris, Chris (1953), "Human Problems with Budgets", *Harvard Business Review*, núm. 1.
- Bescos, P., P. Dobler, C. Mendoza y G. Naulleau (1991), *Contrôle de gestion et management*, Francia, Montchrestien.
- Bouquin, H. (1981), "Le contrôle de gestion dans les années 80", *Revue Française de Comptabilité*, núm. 120, diciembre.
- Emmanuel C., D. Otley y K. Merchant (1991), *Accounting for Management Control*, Chapman and Hall.
- Hayes, R.H. y W. Abernathy (1980), "Managing our Way to Economic Decline", *Harvard Business Review*, julio-agosto.
- Herzberg, F. (1966), *Work and the Nature of Man*, Cleveland, World.
- Hofstede, G. (1980), *Management Control of Public and Not-for-Profit Activi-*

- ties, Laxenburgo, Austria, International Institute for Applied Systems Analysis (Working Paper).
- Hofstede, G., *The Game of Budget Control*, Assen, Holanda, Royal van Goreum.
- Katz, D. y R. Kahn (1978), *The Social Psychology of Organizations*, 2a. ed., Nueva York, John Wiley and Sons.
- Lebas, M. (1980), *Toward a Theory of Management Control: Organizational Process, Information Economics and Behavioral Approaches*, Jouy en Josas, Francia, Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires (Cuaderno de Investigación del CESA 158).
- Levinson, H. (1973), *The Great Jackass Fallacy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Lickert, R. (1967), *The Human Organization: Its Management and Value*, Nueva York, McGraw Hill.
- Lorino, Philippe (1991), *Le contrôle de gestion strategique*, Francia, Dunod.
- McGregor, D. (1960), *The Human Side of Enterprise*, Nueva York, McGraw Hill.
- Mendoza, X. y C. Castells (1993), "El control de grupo en las empresas públicas de Barcelona", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 2, julio-diciembre de 1993.
- Ouchi, W. (1978), "Control in Organizational Hierarchies: Coupled versus Uncoupled", *Studies on Environment and Organizations*, San Francisco, Jossey Bass.
- (1982), *Theory Z*, Addison-Wesley.
- Pages, Max (1980), *L'emprise de l'organisation*, París, PUF.
- Rubin, B.M. (1980), "Information Systems for Public Management, Design and Implementation", *Public Administration Review*.
- Simon, H.A. (1964), "On the Concept of Organizational Goals", *Administrative Science Quarterly*, núm. 9.
- Thompson, J.D. (1967), *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw Hill.
- Trahand, J. (1982), "Le contrôle de gestion: quel style adopter?", *Revue Française de Gestion*, septiembre-octubre.

Posiciones e ideas

La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica

Miguel de la Madrid H.

El contexto internacional

Desde hace algunos años la discusión sobre la reforma del Estado se viene abriendo paso en muchos países y continúa teniendo lugar con especial énfasis en esta década. Este fenómeno se inscribe en el complejo proceso de cambios ocurridos en el mundo que han llevado a una transformación radical del escenario que quedó configurado al término de la segunda Guerra Mundial.

La revolución en los conocimientos y las tecnologías ha modificado sustancialmente los sistemas de producción, de convivencia e incluso la idea que las sociedades tienen de sí mismas. La escala de las transformaciones no sólo incluye a casi todos los puntos de la Tierra sino que se produce con simultaneidad. No hay región en la que los cambios no se hayan producido.

La modificación operada en los modos de producción implicó una profunda reestructuración de las relaciones económicas internacionales y provocó que, en la década de los años setenta, empezaran a entrar en crisis los modelos de las economías vigentes hasta ese momento, así como los paradigmas construidos para explicar y orientar el mundo. Este fenómeno impuso la búsqueda de nuevos enfoques y modelos, de conceptos que reflejaran ese intenso proceso de transformación que se producía en todas las esferas.

Director del Fondo de Cultura Económica y ex presidente de México. Una versión de este artículo fue presentada en El Colegio de la Frontera Norte en septiembre de 1995.

La incapacidad que mostraban para entonces los sistemas de seguridad y bienestar sociales, así como los problemas financieros que representó su sostenimiento para los gobiernos, motivaron que se empezara a criticar el concepto de Estado benefactor, particularmente en Inglaterra con el ascenso al poder de Margaret Thatcher. También en esa época fue puesto en duda el intervencionismo del Estado en la gestión de las empresas gubernamentales, tanto por las presiones que esta injerencia ejercía sobre las finanzas públicas como por su ineficiencia.

Pero no sólo Inglaterra emprendió un cambio de ruta; las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito internacional representaron retos inmensos para todas las naciones y llevaron a la búsqueda de alternativas económicas y políticas acordes a la situación que se estaba viviendo. Europa Occidental y los Estados Unidos de Reagan adoptaron este revisionismo.

Asimismo, desde los años setenta se llevaron a cabo varios ensayos de reforma económica, algunos sumamente exitosos, en los países recién industrializados del sureste asiático. China, por su parte, desde 1975 se orientó hacia un socialismo de mercado en el marco de un amplio programa de modernización.

Posteriormente, en marzo de 1985, casi siete décadas después de la Revolución de octubre, en la URSS dio comienzo un amplio proceso de reformas políticas, económicas y sociales que modificaron de manera sustancial la posición estratégica de este país en el escenario internacional. A la *perestroika* siguió la *glasnost* y ambas provocaron la crisis terminal del comunismo. La intensidad de los cambios fue de tal magnitud que, para diciembre de 1991, 11 de las 12 repúblicas soviéticas firmaron un acuerdo que puso fin a la Unión Soviética y creó la Comunidad de Estados Independientes.

Los países de Europa del Este también participaron en procesos de reforma política y económica, orientados hacia el logro de economías más eficientes y productivas basadas, cada vez en mayor medida, en mecanismos de mercado. La Revolución de terciopelo de Praga desencadenó la agonía de los regímenes socialistas que giraban en torno a la Unión Soviética, cayó el muro de Berlín y se reunió Alemania.

Además, los esfuerzos de integración que desde años antes llevaban a cabo los países del resto de Europa, finalmente resultaron en la fundación oficial de la Unión Europea, el 1 de noviembre de 1993. España y Portugal cambiaron sus vetustos regímenes totalitarios por sistemas democráticos y se adhirieron al paneuropeísmo.

La década de los ochenta también representó para América Latina un punto de viraje. La crisis en la que quedó sumido el continente, como resultado de los problemas de deuda externa y de la caducidad de los términos de intercambio, llevó a que se iniciara un intenso proceso que ha implicado modificaciones profundas y numerosas en todos los ámbitos. En el campo político, las dictaduras de América del Sur se agotaron y dieron paso a procesos de redemocratización.

En esa década destacaron, en particular, las reformas orientadas a realizar una ambiciosa transformación del Estado en Venezuela, proyecto sistematizado puntualmente que contó incluso para su realización con una Secretaría de Estado, así como con organismos y comisiones diversos y complementarios.

A las tendencias que surgieron en el ámbito económico internacional siguieron cambios en la esfera política que culminaron, al término de la década de los ochenta, con el fin de la llamada "guerra fría".

El relajamiento de la tensión entre las grandes potencias permitió que se produjera otro de los grandes avances que ha presenciado el mundo durante estos años: los procesos de democratización.

La democracia se convirtió a tal punto en una causa internacional, que para finales de 1993, más de la mitad (107) de los 186 países celebraron elecciones competitivas estableciendo garantías a los derechos políticos e individuales.

Por su parte, diversas agencias internacionales y organismos como la Comunidad Europea, la OTAN, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional requieren en la actualidad, entre sus requisitos, de la existencia de un sistema democrático para otorgar membresías o asignar ayuda a los países miembros. Estados Unidos, desde la presidencia de James Carter, señaló como uno de los objetivos más importantes de su política exterior la necesidad de promover internacionalmente los derechos humanos y los sistemas democráticos. E, incluso, Naciones Unidas, en recientes operaciones para el mantenimiento de la paz, ha intervenido —en nombre de la democracia— para garantizar los derechos civiles, la realización de elecciones y la destitución de gobiernos autoritarios, incluso usando la fuerza.

Como en el caso del subcontinente latinoamericano, y del resto del mundo, México, al iniciarse la década de los ochenta, también se vio impelido a realizar cambios que lo actualizaran y le permitieran ser competitivo en el intercambio mundial y asumir los retos que tanto interna como externamente se nos presentaban.

La profundidad de las transformaciones emprendidas a lo largo

de estos años llevó a que, durante la administración pasada, este proceso —como ocurrió en Venezuela— fuera conceptualizado como una reforma del Estado. Este concepto, empero, resulta inexacto, pues el Estado es una institución compleja que no comprende sólo al gobierno.

A decir verdad, desde su fundación y consolidación, el Estado mexicano ha sido objeto de diversas adaptaciones y reformas. Uno de los factores que destaca a lo largo de nuestra historia es precisamente la capacidad que tenemos los mexicanos para cambiar. Desde la época de la Independencia hasta la fecha, se han experimentado modificaciones continuas de menor o mayor intensidad en todos los ámbitos de la vida nacional, y cada una de éstas se distingue por representar un reto distinto.

Así, por ejemplo, durante el gobierno de Luis Echeverría se formó la Comisión de Reforma de la Administración Pública, presidida por José López Portillo, la cual tuvo como secretario técnico a Alejandro Carrillo. Esta reforma buscó incrementar la eficiencia del Estado para servir mejor a la sociedad mediante la reestructuración de organismos, el replanteamiento de sus funciones y la simplificación de sus métodos y procedimientos para atender procesos inherentes a su complejidad creciente. La administración de José López Portillo continuó y amplió esa tarea y, adicionalmente, en ese periodo comenzó una importante reforma política, así como cambios importantes en la estrategia económica con base en el aprovechamiento de los vastos recursos petroleros del país.

Crisis de 1982: las reformas estructurales

En lo que respecta a mi gobierno, aunque en un principio se dio prioridad al objetivo de paliar y revertir los efectos inmediatos de una grave crisis económica, también se sentaron las bases del cambio estructural que el país requería.

Quienes iniciamos ese proceso no lo conceptualizamos teóricamente de manera integral. Cuando tomé posesión como presidente, la crisis imperante era entonces la más grave de la historia contemporánea de nuestra nación. El legado que recibí en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado 100% y la deuda externa sumaba 85 mil millones de dólares (de

la cual una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.

El país requería de acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio.

Si bien en las décadas previas el vigor de la Revolución mexicana y de las instituciones que se fueron constituyendo se había traducido en una época de estabilidad y crecimiento, los tiempos habían cambiado y las limitaciones del modelo económico autárquico y estatista eran evidentes. Continuar por la misma senda hubiera sido suicida.

Era innegable que los supuestos del proyecto estatista no se avenían ya con las realidades políticas y económicas que empezaron a despuntar en esos años tanto en el ámbito nacional como en el internacional. México requería de una reorientación de sus políticas, además de un concurrente replanteamiento estratégico que lo pusiera a la altura de los tiempos y en condiciones de contender en la nueva realidad del entorno internacional.

La expansión estatal había provocado un problema doble. Por una parte, mermó la capacidad del Estado para atender a sus responsabilidades fundamentales: asegurar la legalidad, la seguridad pública y la administración y procuración de justicia, y atender con mayor esmero y recursos el desarrollo social; por la otra, al darse a la tarea de suplir y regular —a veces en exceso— el mercado, la estrategia anterior no proporcionaba los empleos productivos necesarios y generó un aparato burocrático cada vez mayor y muy ineficiente. Debía repensarse el papel del Estado en la vida económica y dar mayor iniciativa a los diversos grupos de la sociedad.

El cambio que se produjo, tanto en materia económica como política, consistió básicamente en una reconsideración de prioridades y estrategias, de medios e instrumentos, y no de los principios fundamentales emanados de la Revolución mexicana y consignados en la Constitución de 1917; tampoco se pretendió modificar los elementos esenciales del régimen constitucional vigente desde entonces.

En la instrumentación de los cambios, los distintos gobiernos hemos tratado de conservar las instituciones fundamentales del país, así como la experiencia acumulada desde la formación del Estado revolu-

cionario. México cuenta con un acervo organizativo e institucional excepcional en América Latina. Hemos procurado preservarlo y perfeccionar los instrumentos de política, con el fin de lograr una economía más sólida, una sociedad más madura y participativa, y un Estado solidario y promotor del desarrollo. Todo ello, mientras perfeccionamos nuestro régimen democrático y mantenemos y ampliamos nuestro sistema de libertades.

La crisis puso de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales de encuadrar y dirimir los conflictos de intereses ante una sociedad cada día más compleja y diversificada en tamaño y composición. Esto, aunado a las ancestrales diferencias regionales que se habían venido acentuando en la República, llevó al surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos que ya no podían enmarcarse en las reglas y prácticas del sistema vigente hasta entonces. El camino viable era abrir espacios para que los diferentes grupos incorporaran en su interacción con el Estado otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses.

La intervención de los ciudadanos en la vida pública se fomentó de manera evidente a través de mecanismos de consulta popular, con los que se inducía a los representantes de la sociedad a aportar sus opiniones y sus conocimientos sobre los asuntos que competían al ejercicio del servicio público. La realización de foros de consulta se institucionalizó en la Ley de Planeación, promulgada en 1983, en la que se estableció que por esa vía la sociedad debía participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados de éste.

La renovación moral

Pero la voz de la sociedad demandaba que no sólo se debía transformar la economía. Muchos eran los órdenes de la vida nacional que requerían ser renovados. Uno de los aspectos en que esta necesidad se expresaba con mayor fuerza era el referente a la moral.

El primero que tenía que poner el ejemplo era el gobierno. Así, en diciembre de 1982 envié al Congreso una iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución, donde se establecieron las bases de las responsabilidades de los servidores públicos y se dispusieron con mayor claridad y firmeza las normas de su conducta, sus responsabi-

lidades políticas, administrativas y penales, así como los procedimientos para hacerlas efectivas.

El conjunto de modificaciones legales fue complementado con un reordenamiento administrativo que se basó en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A continuación se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), la cual tuvo por objeto sistematizar y fortalecer el control interno del poder ejecutivo federal que se encontraba disperso y desarticulado en sus diversas dependencias, y de ninguna manera sustituir el control externo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, pues —como es sabido— un buen control externo sólo puede funcionar si se apoya de manera simultánea en un adecuado sistema de control interno.

El redimensionamiento del aparato estatal

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes instrumentados durante estos años fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente en las empresas públicas. En muchos casos, las actividades de las entidades y organismos paraestatales eran muy difíciles de controlar, por el poderío de los sindicatos y de las burocracias administrativas, lo cual propició un fenómeno de lucha entre la administración central del gobierno federal, que quería controlar cada vez más rigurosamente a las paraestatales (a veces en demasía) y las propias entidades, que defendían su autonomía de gestión. El tamaño creciente del sector público federal hacía muy difícil lograr el equilibrio adecuado.

Mi gobierno enfrentó el reto primeramente en el campo legislativo. Para ello se realizaron reformas constitucionales que establecieron un sistema de planeación del desarrollo, se definió la economía mixta (es decir, la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en las actividades económicas) bajo el principio de la rectoría del Estado, y se precisaron las esferas estratégicas que quedarían reservadas con exclusividad al Estado.

Estas medidas fueron la base para iniciar la compactación del sector público federal. Como resultado del proceso de desincorporación, al terminar 1988 quedaban 618 entidades de las 1 155 que existían en 1982. La actividad desincorporadora continuó en los años siguientes, de tal manera que para 1994 el Estado administraba únicamente 215 entidades. Uno de los ámbitos en que el proceso de desincorporación fue muy importante fue el de los bancos comerciales, que se llevó a cabo en el periodo 1990-1992. No obstante, los bancos de desarrollo quedaron en propiedad y gestión del gobierno federal.

Descentralización de la vida nacional

En el nuevo modelo de desarrollo que se buscaba instrumentar se requería otorgar una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al municipio la importancia debida. Sólo así se revertirían las causas del agravamiento de las disparidades entre regiones, estados e, incluso, entre las poblaciones de un mismo estado, que habían tenido lugar en el país en los últimos años, agravando las abismales diferencias en términos de niveles de vida y bienestar entre el campo y la ciudad. Tampoco era posible continuar con un crecimiento económico acompañado de profundas desigualdades sociales y de un alto grado de concentración del ingreso.

Así, se dio gran importancia a la idea de descentralizar la toma de decisiones, tanto en lo concerniente a la actividad productiva como a la política y a la administración pública. Con la intención de combatir la inercia concentradora que había caracterizado hasta entonces al Estado mexicano, se adoptaron medidas para renovar la vida municipal y se definió en términos constitucionales un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos, a fin de permitirles planear y reglamentar su desarrollo.

Otra manera de fortalecer el federalismo e impulsar un desarrollo regional más equilibrado fue la incorporación de los estados y municipios a la planeación del ejercicio del gasto federal en las propias entidades en que se ejercía, así como el diseño de los diferentes planes regionales. Los Comités para la Planeación del Desarrollo y los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) fueron el marco mediante el cual las diferentes dependencias del gobierno federal llegaron a concertaciones específicas con los gobiernos de los estados. La suscripción de los CUD fue un elemento importante en la estrategia de descentraliza-

ción que implicó mayor participación de los municipios y de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo.

La apertura económica

Otro ámbito en el cual se han introducido reformas fundamentales a lo largo de los últimos años es el sector externo. Las crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982 fueron prueba contundente de la necesidad de cambiar el patrón de crecimiento que seguía el país. Era necesario lograr el objetivo de aumentar el consumo per cápita sin incurrir en déficit crecientes de la cuenta corriente de la balanza de pagos, con el consecuente crecimiento descontrolado de la deuda externa. En particular la crisis de 1982 también puso en evidencia que la capacidad de la economía para recuperarse de un choque externo dependía de la diversificación de sus fuentes de ingreso externo y de la flexibilidad con la que su estructura productiva se pudiera ajustar a cambios desfavorables en el entorno. Además, por las restricciones de acceso al crédito externo, había la necesidad de encontrar nuevas fuentes de capital tales como la inversión extranjera y el crédito bilateral y multilateral oficial. Se requería, asimismo, dismantelar el dispositivo de protección con el que se había operado a fin de hacerlo competitivo internacionalmente y atender de mejor manera al consumidor nacional.

El conjunto de estas consideraciones constituyeron la base primordial de las reformas y cambios introducidos en el frente externo a partir de 1982. Formaron parte medular de esta estrategia la liberalización del comercio, la relajación de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera y la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales. Para 1988 el proceso de liberalización comercial se había realizado en casi 80%, y quedaba sujeta a control sólo 21% de las importaciones. En los años siguientes se aceleró el proceso, de tal modo que para noviembre de 1994 sólo 1.8% de las fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo.

Otro cambio institucional de fundamental importancia para complementar la apertura comercial fue la adhesión al GATT, después de poco más de un año de haberse reiniciado las negociaciones suspendidas en 1980, que se concretó en julio de 1986 una vez que el Senado de la República dio su aprobación. México ya no podía permanecer al margen del sistema mundial de negociaciones comerciales.

Como resultado de las medidas implantadas, para finales de 1988, por primera vez en tres décadas se logró un saldo positivo en la cuenta comercial de la balanza de pagos y se ha venido incrementando, en forma apreciable, el volumen y valor del comercio exterior. Por otra parte, como resultado del impulso dado a la reconversión industrial y a las exportaciones, nuestro país, que en años anteriores había exportado fundamentalmente petróleo, comenzó a ser un proveedor fuerte de otro tipo de bienes. Así, las exportaciones petroleras, que representaron 63% del total exportado en 1982, constituían 32% del total para 1988, y ya para 1994 esta proporción se había reducido a sólo 12.2 por ciento.

A partir de 1989 el gobierno mexicano se orientó a estrechar más los lazos con los distintos bloques regionales del mundo, desde Estados Unidos, Canadá y América Latina, hasta Europa y Asia, buscando con ello afianzar y ampliar la presencia de México en esos mercados. Estos esfuerzos se concretaron en la firma de convenios y tratados comerciales, entre los cuales destacan el Tratado de Libre Comercio con Chile de 1993 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en 1994, así como otros convenios comerciales signados con varios países latinoamericanos.

La apertura de la economía se complementó con una política generalizada de desregulación de mercados que se propuso eliminar todas las disposiciones jurídicas que obstaculizaran la competencia y la libre concurrencia, así como con la instauración de un proceso de reconversión industrial para volver competitivo a este sector en el exterior. En la estrategia de modernización del sector industrial la participación conjunta de los sectores productivos ha venido desempeñando un papel decisivo.

Modernización de la reforma agraria

Otra de las reformas de carácter estructural, que por su importancia no puede dejar de ser mencionada, la constituyen las modificaciones al artículo 27 constitucional, aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1991. El proyecto de modernización del campo partió de la premisa de que el desarrollo rural había de basarse en la libertad del productor para intentar diversas formas de asociación productiva acordes a las características de las regiones y productos, y se buscó alentar la iniciativa individual y grupal en el campo. Ello implicó trans-

formar de raíz la manera en que por decenios el Estado había operado en el sector. Los subsidios otorgados no sólo no habían significado mejoras en la producción sino que limitaron la iniciativa y la eficiencia de los productores campesinos, y no beneficiaron a quienes más los necesitaban. Por otra parte, la realidad había demostrado que el reparto de tierras como estrategia de justicia e igualdad en el campo mexicano había terminado hacía mucho tiempo.

A las medidas y programas aplicados con objeto de revertir el atraso y las condiciones de vida de la población campesina, se sumaron los cambios constitucionales que otorgaron autonomía al campesino para decidir acerca de sus formas de propiedad, producción y asociación. Estas medidas, sumadas a las iniciativas de una nueva Ley Agraria y la Ley de los Tribunales Agrarios, junto con la puesta en marcha en 1994 del Programa de Apoyos al Campo, fueron vertientes complementarias para el propósito de superar la pobreza que históricamente había predominado en el agro mexicano e impulsar un desarrollo más equilibrado del sector en relación con el resto de la sociedad.

La reforma política gradual

El proceso de reformas emprendido a lo largo de estos años ha incluido también el ámbito político donde, al buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, la meta ha sido lograr una estabilidad política de horizontes amplios en el marco de una democracia más avanzada.

En este ámbito, el año de 1977 marcó el inicio de un proceso gradual de reforma política, que tuvo como bases reconocer e incorporar a la contienda cívico-electoral a las corrientes hasta entonces excluidas y modificar la fórmula de integración de la Cámara de Diputados al ampliar el principio de la representación proporcional que se había aceptado —aunque en forma limitada— desde 1964.

Posteriormente, durante mi gobierno, se reabrió la discusión en torno a la legislación electoral a partir de un amplio proceso de consulta popular. De ésta se concluyó la necesidad de realizar reformas constitucionales y un nuevo Código Federal Electoral que fue sustituido por la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE).

Como resultado de las reformas se modificaron también el número y la extensión de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, que pasó de un solo periodo anual, de septiembre a diciembre,

a dos: el primero abarcaba noviembre y diciembre, y el segundo, de abril a julio.

También se incrementó el número de diputados plurinominales, que se eligen por el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, de 100 a 200, y se conservó en 300 el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales. Otra innovación que se incorporó a la Carta Magna es la referida a la composición de los senadores que integran la Cámara Alta, y se acordó renovar el Senado cada tres años. Posteriormente, en virtud de las reformas de 1993, con motivo de la introducción de la representación proporcional en el Senado, se volvió al sistema de elecciones totales de sus integrantes cada seis años.

Otras novedades de la reforma de 1987 fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado la ley anterior a la Suprema Corte de Justicia, así como una serie de disposiciones para garantizar mayor participación a los partidos y a la sociedad en los organismos electorales.

La demanda de los partidos para ampliar la democracia en el Distrito Federal dio lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la cual se aprobó en 1987. Esta reforma constitucional estableció, además, diversas disposiciones con el fin de descentralizar y desconcentrar la toma de decisiones del gobierno capitalino.

A la postre, la ARDF fue dotada de nuevas y más amplias facultades en materia legislativa y de supervisión y vigilancia del gobierno del Distrito Federal, aunque no llegó a tener la calidad total equiparable a un gobierno de Estado, ya que ciertas facultades quedaron reservadas al Congreso de la Unión para su ratificación.

Así, del carácter diverso y plural de la sociedad han surgido progresivamente nuevas formas de expresión que constituyen canales de comunicación adicionales entre el Estado y la sociedad.

En años más recientes, como parte de las reformas realizadas en el ámbito político de 1989 a 1994, suscritas mediante el acuerdo y la negociación entre las diversas fuerzas políticas del país, se consolidó un nuevo Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Asimismo, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como nuevo depositario de la autoridad electoral, y en la integración de su consejo general se buscó que ninguna de las fuerzas contendientes tuviera mayor representación. De particular importancia en

este sentido fue la creación de la figura de los consejeros magistrados, quienes en adelante representarían a la sociedad a fin de equilibrar la representación del Estado y la de los partidos políticos en ese máximo organismo electoral, cada vez más autónomo respecto al ejecutivo federal.

En 1990 el Tribunal de lo Contencioso se transformó en Tribunal Federal Electoral y se le dotó de amplias facultades para la calificación de elecciones y la tramitación de recursos de inconformidad en materia electoral, eliminándose así el sistema de autocalificación que estaba vigente para el caso de diputados y senadores al Congreso de la Unión, manteniéndose sólo para la elección presidencial.

En 1993 se realizaron otras modificaciones. Se abrió el Senado a la representación proporcional, se ampliaron las condiciones de elegibilidad para presidente y se introdujeron nuevos mecanismos para la regulación del régimen financiero de los partidos, con el fin de dotarlo de mayor transparencia y limitar los costos electorales.

De fundamental importancia en el terreno político fue, sin duda, la instalación de una mesa de concertación para la reforma del Distrito Federal, con el objeto de perfeccionar y lograr acuerdos entre los partidos y el gobierno de la ciudad referentes a las instituciones, instrumentos y mecanismos requeridos para configurar un esquema de gobierno que respondiera a las necesidades de la urbe. De este modo, en 1993, la Cámara de Diputados aprobó una reforma que incluía un gobierno propio para la capital de la República, la ampliación de las facultades normativas y hacendarias de la ARDF, y la introducción de un sistema de elección indirecta del jefe del Distrito Federal con facultades propias, el cual entrará en vigor en 1997; aunque está en discusión una nueva reforma que, de aprobarse, sujetaría dicha elección al voto directo de los ciudadanos de la capital de la República. Asimismo, se crearon en cada delegación órganos colegiados democráticos con el fin de alentar la participación de la ciudadanía en la resolución de sus demandas.

A principios de 1994 las fuerzas políticas acordaron dar pasos adicionales en el perfeccionamiento del marco jurídico que normaría los comicios. En este sentido, destaca por su importancia la sustitución en el IFE de los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos, quienes fueron electos en la Cámara de Diputados de entre los propuestos por los propios grupos parlamentarios, suprimiéndose la participación del Presidente de la República en este proceso. Adicionalmente, la figura de los observadores electorales incluidas en el Cofipe

por estas reformas, contribuyó a profundizar la democratización del proceso electoral y a avalar la transparencia y legalidad de los comicios.

En 1994 también se realizó otra reforma al Código Penal para tipificar 17 delitos electorales, quizá de manera excesiva en algunos puntos, y se llevó a cabo otra modificación al artículo 41 constitucional para conferirle mayor autonomía a los órganos electorales y ampliar la participación de la ciudadanía en su integración.

Todos estos cambios han permitido que la sociedad cuente ahora con un marco legal electoral totalmente renovado y con nuevos mecanismos —como el de los consejeros ciudadanos— que supuestamente garantizan mejor la imparcialidad de los procesos. Se tiene ahora un padrón electoral actualizado y confiable, y se permite la presencia de observadores electorales nacionales y extranjeros que, en su conjunto, aseguraron un alto grado de transparencia y confiabilidad de los resultados de la contienda electoral de agosto de 1994.

Un aspecto que me gustaría subrayar, en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se han venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en este sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas.

Esta visión supone que en el caso mexicano también se transitaría de un Estado autoritario a otro democrático. Sin embargo, el proceso que se lleva a cabo en México no puede equipararse con lo ocurrido en esos países. El recorrido que media desde la Independencia hasta la Constitución de 1857 y la Carta Magna de 1917 emanada de la Revolución y sus posteriores reformas, le ha impreso características muy propias y peculiares al desarrollo político mexicano y ha determinado una evolución por terrenos distintos a la seguida por los países que sirven de ejemplo y cotejo, que se distingue por una permanente vocación por la democracia.

Las relaciones del Estado con la Iglesia

Otro de los cambios fundamentales que se han presentado en nuestro país en los últimos años, y que refleja el grado de madurez alcanzado por nuestras instituciones, lo constituye el cambio producido en la relación Estado-Iglesia.

La importancia de este cambio se calibra al recordar la relación conflictiva que se estableció entre estas dos instituciones en el siglo XIX, la cual culminó con las modificaciones y adiciones a la Constitución de 1857 realizadas por Juárez mediante las llamadas Leyes de Reforma, que luego fueron plenamente incorporadas por Lerdo de Tejada en 1873. Tiempo después, tras la tolerancia observada con la jerarquía eclesiástica durante el Porfiriato y como reacción a la oposición que grupos políticos católicos mostraron al movimiento revolucionario, la Constitución de 1917 reiteró los principios de la separación entre el Estado y la Iglesia e impuso normas severas y hasta agresivas para regir la relación entre ambas instituciones. Estas disposiciones, seguidas después por la llamada Ley Calles, actuarían como detonador de la Guerra Cristera. Los arreglos de 1929 suspendieron de facto las disposiciones constitucionales y la ley reglamentaria en esta materia, por lo que el orden constitucional en este ámbito quedó suspendido hasta 1991.

Las reformas constitucionales aprobadas en 1991, si bien mantuvieron las reglas básicas de la Reforma y de la Constitución de 1917 respecto a la separación de la Iglesia y el Estado, las libertades de creencias y de cultos, así como el principio de la educación laica en las escuelas públicas, eliminaron las normas excesivamente rígidas de la Constitución y de sus leyes reglamentarias que —como mencioné— no se habían venido aplicando, pero que continuaban siendo una fuente potencial de conflicto entre ambas instituciones.

Como resultado de este proceso se emitió una nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en 1992.

Reformas judiciales

Otro de los ámbitos en los que de manera progresiva se han instrumentado reformas es en el campo judicial.

En abril de 1987 se presentó a la Cámara de Senadores una serie de iniciativas constitucionales para impulsar el robustecimiento del

poder judicial. En particular, con la modificación al artículo 17 constitucional; a los requisitos de prontitud y gratuidad que ya constaban en la ley, se agregaron los de plenitud e imparcialidad. Asimismo, las reformas buscaron fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como instancia suprema de control constitucional, delegando a los tribunales de circuito el control de la legalidad en el país. Con estas medidas se pretendió acabar definitivamente con el problema del rezago en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual, ante el crecimiento de los procesos correspondientes, se había mostrado cada vez más incapacitada para resolver estos juicios de manera ágil y rápida.

Otra contribución importante de esa iniciativa fue que proporcionó un marco normativo para el funcionamiento del poder judicial en las entidades federativas. La omisión de esta materia en la Constitución se había traducido en una gran disparidad en la forma como se impartía la justicia y en las condiciones de ingreso, formación y permanencia en las que trabajaban los miembros del poder judicial en los estados. El nuevo artículo 116 constitucional estableció una serie de normas básicas de organización y funcionamiento que regirían la actividad del poder judicial en las entidades federativas, así como dicho precepto las había establecido para los poderes ejecutivo y legislativo. En el nuevo texto se estableció que la independencia de los magistrados y jueces debería estar garantizada por las constituciones y leyes orgánicas de los estados; se promovió la permanencia e inamovilidad de los magistrados, a partir de ser ratificados, de tal manera que su labor fuera más independiente y no se viera afectada por cambios en los otros dos poderes; y se sentaron las bases para el surgimiento de una verdadera carrera judicial.

Más recientemente, en diciembre de 1994, se presentó al Congreso de la Unión una nueva iniciativa que se ha propuesto avanzar y profundizar en la transformación de los sistemas de justicia y de seguridad pública del país.

Esta serie de reformas condujo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuera un poder más autónomo, electo por el Senado, a propuesta en ternas del Presidente de la República. Asimismo, se ampliaron sus atribuciones para vigilar la constitucionalidad de las leyes y resolver las controversias entre las diferentes órdenes de gobierno. Ello redundará en el fortalecimiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

La perspectiva histórica

En síntesis, la renovación nacional operada a lo largo de estos años en México ha sido profunda y compleja y ha abarcado todos los niveles y ámbitos. Y vamos a seguir cambiando. El Estado continuará reformándose gradualmente, en la medida en que se modifiquen las relaciones entre el gobierno y la sociedad y lo propicie la evolución de la cultura política del país.

Lo difícil de todo el proceso es calibrar cuál debe ser el ritmo de las reformas, pues una cosa es plasmar la reforma en libros de texto, y otra, en la práctica concreta. No se pueden incorporar modelos externos de manera mecánica. Se requiere respetar la realidad, los ritmos, la capacidad de asimilación de la sociedad y cuidar la eficacia de las instituciones y los instrumentos. Ése ha sido, a mi parecer, uno de los principales aprendizajes de quienes hemos participado de manera activa en la instrumentación de los cambios y las reformas. Y ello constituye, sin duda, una lección para el futuro.

Un ritmo demasiado lento no permite que se cubran las necesidades con la celeridad necesaria; pero si llega a ser demasiado rápido —como nos muestra lo ocurrido en otras latitudes— se corre el riesgo de que el Estado pierda su capacidad aglutinadora y su propia existencia. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso.

Las reformas —debe quedar claro— no son el invento de un partido o persona en particular, sino que parten de las lecciones de la historia, de un diagnóstico de las demandas específicas internas y de desafíos externos.

Las reformas, obviamente, como reflejo de la pluralidad que existe en nuestra sociedad, no han sido aceptadas por todos. La regla de la democracia es el gobierno de la mayoría y no la unanimidad imposible. Se han recibido críticas, pero inmovilizarnos hubiera sido fatal, lo mismo que volverle la espalda a los tiempos históricos.

Ciertamente, las crisis y las medidas de ajuste llevadas a cabo para combatirlas nos hicieron pasar y continúan haciéndolo, por situaciones difíciles y complejas. Sin embargo, no hacer nada y permanecer sin tomar medidas de transformación profunda hubiera sido una irresponsabilidad que hubiera acarreado peores consecuencias. La inacción hubiera significado un deterioro aún mayor en el nivel de vida de la población y un grave retraso en un mundo cuya interacción es cada vez mayor y más rápida.

Muchas de las transformaciones estructurales llevadas a cabo a lo

largo de los últimos años ya han rendido frutos concretos, como el proceso de desincorporación de empresas públicas, que se ha reflejado en una mayor sanidad de las finanzas públicas y en un incremento de la productividad de las empresas privatizadas. La estructura comercial del país también se ha diversificado, y algunos sectores e industrias se han modernizado profundamente, aun cuando, —debemos reconocerlo— subsisten rezagos importantes en el sector agropecuario y en el de la mediana y pequeña industria que confrontan serios problemas en su proceso de reconversión.

Si bien en estos momentos nuestra economía se enfrenta nuevamente a condiciones difíciles, está en mejores condiciones para enfrentar la crisis y superarla en un plazo corto.

Las condiciones que atraviesa nuestra patria exigen la reflexión cuidadosa acerca de las condiciones propicias a las transformaciones. En lo que respecta al desarrollo económico, el gran reto que habrá de enfrentar el país en los años venideros es el de aminorar los enormes desequilibrios sociales y económicos existentes, el combate a la pobreza extrema y el de contar con una mayor justicia social. Pero para ello es indispensable recuperar la capacidad de crecimiento económico estable y sostenido, con base en una mayor capacidad de ahorro interno.

Indudablemente restan muchas cosas por hacer en el ámbito económico y político, con el fin de lograr un desarrollo social más equilibrado y justo. Sin embargo, para enfrentar los retos del futuro, México puede confiar en su potencialidad de desarrollo, en sus recursos aún no explotados eficazmente, en su mano de obra capacitada, en la flexibilidad y aptitud de sus instituciones para adaptarse a los requerimientos del mundo moderno y, sobre todo, en su probada capacidad de cambio y gran versatilidad para dar respuesta a los problemas.

Nada nos reditúa la evocación de un pasado que no puede volver. Es preciso ver la realidad de frente; no engañarnos y asumir los cambios. Quienes nos precedieron lo hicieron: ése fue su legado. La historia es implacable con quien se opone a los avances.

Gestión regional y local

Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)

María Emilia Janetti y Ady P. Carrera Hernández

El análisis del sistema federal mexicano es quizá el tema más importante en la agenda sobre la reforma del Estado. Dicho examen resulta sumamente complejo a causa de la gran cantidad de variables de tipo político y económico que deben abordarse. El presente trabajo se ubica en este marco, ya que pretende determinar en qué medida la política económica del gobierno federal de México ha apoyado el fortalecimiento de los estados a través de la vigorización de sus haciendas públicas. Estudiar los ingresos estatales en este contexto puede proporcionarnos algunos elementos para definir cuál ha sido la evolución de las relaciones intergubernamentales dentro de nuestro sistema federal, aportando datos y algunas reflexiones que permitan a otros estudiosos en la materia profundizar en su significado y alcances para el país.

A fin de precisar las grandes líneas de acción que en materia económica ha trazado cada administración en particular, hemos revisado tanto los planes de desarrollo elaborados como los informes anuales de gobierno presentados durante el periodo comprendido entre 1970 y 1992. En el estudio sólo se mencionan aquellas partes del discurso gubernamental que se encuentran relacionadas con el tema que nos ocupa; posteriormente se contrasta esta información con la realidad que arroja el análisis de cifras estadísticas con el objeto de proporcionar una visión más clara de la manera en que las diferentes estrategias

María Emilia Janetti es Secretaria General del CIDE y Ady P. Carrera Hernández es investigadora de la División de Administración Pública de la misma institución.

se han reflejado en la situación socioeconómica de los estados de la República mexicana.

En la elaboración de este trabajo se privilegió la información emitida por el propio sector público, tal como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal o la del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Podemos anticipar el hecho, que no deja de llamar la atención, de lo repetitivo de los problemas por enfrentar al inicio de cada sexenio, así como lo reiterativo de los propósitos fijados por cada régimen. A continuación se verá que los grandes objetivos nacionales no acaban de lograrse, a pesar de que existen similitudes importantes en los objetivos por alcanzar, tales como la defensa de la soberanía; generación de fuentes de empleo para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población en materia de salud, educación y vivienda; estímulo al ahorro y a la inversión; equidad en la distribución del ingreso; competitividad en la economía; etcétera.

Dentro de la evolución de la política económica y de los diferentes planes de desarrollo, destacan la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las modificaciones al artículo 115 constitucional y la creación y evolución de mecanismos de coordinación del gasto de inversión, tales como los Comités Promotores del Desarrollo y los Convenios Únicos de Coordinación, que se transformaron en Convenios Únicos de Desarrollo y, finalmente, en Convenios de Desarrollo Social. Se señala asimismo la influencia y cohabitación de los programas de Pronasol con los programas ordinarios, y cómo aquél se instaura paralelamente a las vías tradicionales para redistribuir recursos a las entidades federativas.

El análisis del discurso gubernamental y la revisión de la evolución estadística a lo largo de los últimos veinte años que presentamos en este artículo buscan ofrecer una visión de conjunto del tema. Ésta, además de ser en sí misma muy elocuente, nos parece esencial para ser tenida en cuenta como el contexto dentro del cual se podrán desarrollar otros estudios concernientes a diferentes aspectos relacionados con el mismo problema, tal como el examen de la otra gran vertiente de las finanzas públicas, el gasto, y la vinculación de éste con el tema de la planeación del desarrollo en el ámbito nacional y regional.

1970-1976

El régimen de Luis Echeverría Álvarez inició su gestión ante un panorama de “desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento en el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial, junto a otros factores negativos como el contrabando, la alcabala y la corrupción...”¹ En este contexto, se definió una nueva estrategia global cuyo objetivo central era llevar al país hacia una nueva fase de desarrollo en la que los beneficios del mismo se distribuyeran más equitativamente entre toda la población.

Los elementos en los que descansaba esta política fueron: la generación de fuentes de empleo para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento; acceso de todos los mexicanos a la educación y la salud; estímulo al ahorro y a la inversión privados; inversión pública financiada en mayor medida por superávit corrientes y no por el préstamo interno y externo; equilibrio de las cuentas internacionales del país basado en una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas del capital extranjero; una estructura productiva competitiva a nivel internacional que generara un flujo sostenido y creciente de ingresos a través de la exportación y en la que el desarrollo industrial no se sustentara en crecientes necesidades rígidas de importación de equipo, bienes intermedios y tecnología.

La orientación de la nueva política económica se basó en estos seis puntos esenciales, entre los que destacó el fortalecimiento de las finanzas públicas.²

El régimen naciente aceptó que se había vivido una prolongada época de crecimiento económico que no se vio reflejado en el aumento de la riqueza efectiva del pueblo. Es decir, persistía una distribución sumamente desigual del ingreso aunada al incremento del endeudamiento externo. Por ello, el gobierno del país se propuso “captar recursos internos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, *la redistribución de ingresos entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, estados y federación*”.³

Uno de los lineamientos adoptados para lograr ese objetivo fue reformar la legislación en materia de impuestos al ingreso. Las medi-

¹ Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), “Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México, 18 de diciembre de 1970”, p. 226.

² Véase Bancomext, “Los lineamientos generales de la política económica”.

³ Bancomext, “Declaración del Secretario...”, p. 227. Las cursivas son nuestras.

das más importantes de esta administración para fortalecer las haciendas públicas locales fueron básicamente dos:

a) Incrementar las participaciones federales otorgadas a estados y municipios a través de la coordinación entre la federación y las entidades federativas en diferentes impuestos. En particular destacó el incremento a la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles para gravar el consumo de bienes y servicios suntuarios, que se elevó de 7 a 10%. Los estados que se coordinaron en esta materia con la federación recibieron una participación adicional de 40% por ese concepto. Con este motivo, 14 entidades federativas, entre ellas las de mayor desarrollo, suprimieron sus propios impuestos estatales sobre la industria y el comercio.

Asimismo, se descentralizó la administración y fiscalización del impuesto mencionado y se canalizó hacia las tesorerías estatales. Las autoridades federales se reservaron las atribuciones en materia de normatividad y determinación de tarifas, mientras que todo lo concerniente a la administración se delegó a los funcionarios estatales.

La coordinación entre los estados y la federación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles fue un antecedente vital a partir del cual se les otorgaron otras participaciones, vía convenio, a las entidades federativas, tales como impuestos sobre producción de aguardientes y sobre envasamientos de bebidas alcohólicas; el impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas causantes menores y otros.⁴

Ante este panorama, el Presidente de la República afirmó:

Se ha elevado la participación de los fiscos estatales y municipales en la recaudación. Los convenios fiscales del gobierno federal con los estados muestran logros positivos. La provincia contribuyó al financiamiento total del presupuesto con cerca de 50%, y recibe, en cambio, más de 80%. En esta forma hacemos efectiva nuestra política redistributiva, destinando al interior del país un porcentaje mayor y creciente del presupuesto.⁵

b) Crear los Comités Promotores del Desarrollo Económico (Coprodes) en todas las entidades federativas del país. Los Coprodes eran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonios

⁴ Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", p. 92.

⁵ Secretaría de Gobernación, *Cuarto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez*, p. 328.

propios que tenían como objetivo coordinar y efficientar los recursos que el gobierno federal canalizaba hacia los estados menos desarrollados del país.

En su *Cuarto Informe de Gobierno*, el licenciado Luis Echeverría Álvarez señaló:

Es propósito del gobierno federal que el crecimiento económico no sólo se distribuya más justamente entre los sectores mayoritarios de la población, sino también en las zonas de la república que han permanecido marginadas. Para contribuir a la consecución de dicho propósito, se han instalado Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en 12 entidades y en lo que falta de este año se constituirán los correspondientes a las restantes.

Estos Comités, que reúnen al Gobernador, a los funcionarios de las dependencias federales que mayor participación tienen en el estado o territorio respectivo y a los representantes de sus sectores activos, constituyen un foro para la democrática discusión de las distintas cuestiones de interés general, con el objeto, entre otros, de promover y coordinar obras y servicios federales, locales y municipales; establecer y fomentar nuevas fuentes de empleo, preferentemente en el medio rural y participar en la programación de las inversiones federales.⁶

1977-1982

La política económica del periodo correspondiente al sexenio del presidente José López Portillo fue delineada en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. En este documento el gobierno federal señaló que, con el paso del tiempo, la estrategia económica empleada desde 1940, resultó inadecuada:

se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria; se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores clave. Se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público, y el aparato burocrático ya no correspondía a los requisitos del país.⁷

⁶ *Id.*, pp. 41-42.

⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, "Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982", p. 148.

A partir de esta situación se definió una reforma social integrada por tres vertientes: la reforma política, la administrativa y la económica. Cuatro grandes objetivos sociales orientaron las acciones de este sexenio:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.⁸

El *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* contemplaba la vigorización financiera de los gobiernos estatales en dos apartados:

1) Política de gasto: cuyo propósito básico era reorientarlo hacia sectores y regiones prioritarias, propiciar el mayor crecimiento posible con una inflación decreciente, promover la generación de empleo, orientar el gasto de capital para eliminar los cuellos de botella e impulsar actividades productivas estratégicas.

La meta propuesta en la asignación regional del gasto, mediante el Programa Integral para el Desarrollo Rural, los Convenios Únicos de Coordinación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, era incrementarlo 20% en promedio. Asimismo, se planteó promover la vinculación de la programación sectorial con la estatal, y la coordinación y programación integral de los mecanismos de apoyo al federalismo.

2) Política regional: orientada a la solución integral de los problemas derivados del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica. El objetivo de esta política era controlar el crecimiento desmedido de áreas metropolitanas, como la ciudad de México y Guadalajara, y fortalecer a ciudades intermedias del interior, costas y fronteras.

⁸ *Id.*, pp. 150-151.

Sus objetivos específicos eran: promover un crecimiento regional equilibrado, fortalecer el federalismo, inducir el crecimiento de las regiones que necesitaran condiciones especiales de desarrollo y encauzar los flujos migratorios hacia ciudades intermedias.

Al igual que en el sexenio anterior, las acciones del gobierno federal para fortalecer financieramente a las entidades federativas se concretaron en dos vías:

a) Transformar los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los estados (Coprodes) en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades). El cambio sustancial de los Coprodes en Coplades fue que estos últimos eran organismos que dependían directamente del gobierno estatal, mediante los cuales se buscaba coordinar esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios. A partir de entonces, dichos comités debieron cubrir todas las etapas del proceso de planeación estatal, lo que se reflejó en la formulación de los planes de desarrollo respectivos. Los Coplades se convirtieron en organismos en cuyo seno se formulaban, con la participación del gobierno federal, los programas estatales de inversión.

b) Crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Dicha creación fue la acción más importante de esta administración para fortalecer las haciendas estatales. En su *Tercer Informe de Gobierno* el ejecutivo federal señaló:

Al promulgarse la Ley de Coordinación Fiscal, se añade el eslabón hacendario más importante en la cadena de instrumentos de apoyo al federalismo y a los procesos de descentralización de la actividad económica. La firma de los Convenios de Adhesión, por cada una de las entidades federativas, hará posible articular una política tributaria más armónica entre los tres niveles de gobierno y, paralelamente, asegurar a los estados y municipios bases de financiamiento más sano y dinámico.⁹

En su último informe de gobierno, el Presidente de la República indicó que la política tributaria debía orientarse a continuar el proceso de reformas tendientes a perfeccionar el SNCF.

⁹ López Portillo, *Tercer Informe de Gobierno*, citado en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Filosofía política de José López Portillo*. 1980, p. 46.

1983-1988

Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia de la República en un contexto de grave crisis económica. En su discurso de toma de posesión admitió:

México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación que casi alcanza este año el cien por ciento; un déficit sin precedentes del sector público la alimenta agudamente y se carece de ahorro para financiar su propia inversión [...] el debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos nos ha colocado en crecimiento cero.

El ingreso de divisas al sistema financiero se ha paralizado [...] tenemos una deuda externa pública y privada que alcanza una proporción desmesurada [...] la recaudación fiscal se ha debilitado acentuando su inequidad [...] confrontamos así el más alto desempleo abierto de los últimos años.¹⁰

En su toma de posesión, el jefe del ejecutivo federal definió su voluntad de fortalecer a los gobiernos locales mediante una estrategia denominada "descentralización de la vida nacional". Algunas de las acciones señaladas para ponerla en marcha fueron: descentralizar los servicios educativos y de salud, vigorizar el municipio por medio de su hacienda pública y redistribuir competencias fiscales entre los tres ámbitos de gobierno.

Al iniciar esta administración se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), y más tarde, en mayo de 1983, el gobierno federal presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (PND). El propósito fundamental de este último era:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.¹¹

¹⁰ Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1982".

¹¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 12.

De este propósito se derivaron cuatro objetivos:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2) Vencer la crisis.
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.¹²

La estrategia económica y social se centró en dos líneas de acción: reordenación económica y cambio estructural. En el marco de esta última se ubicaba la descentralización de las actividades productivas y el bienestar social; dicha descentralización se apoyaba a su vez en modificar la inercia de crecimiento de la ciudad de México, promover la plena incorporación de las distintas regiones al desarrollo nacional y movilizar y atender, en el marco de fortalecimiento tanto del pacto federal como del municipio libre, la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

El segundo capítulo del PND 1983-1988 contenía los lineamientos para instrumentarlo en los diferentes ámbitos de la vida nacional. El apartado dedicado a política regional es el que describe las bases generales para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional.

En este renglón, el objetivo fue "...la obtención de un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las entidades federativas, sobre todo a las menos desarrolladas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso".¹³

Las acciones que guiaban la política en esta materia eran el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. A su vez, estas acciones descansaban en los siguientes puntos: mayor vinculación de las economías rural y urbana, Sistema Estatal de Planeación Democrática, planes estatales de desarrollo, fortalecimiento municipal, Convenio Único de Desarrollo, programación del presupuesto del gasto regional y participación social en los programas de desarrollo regional.

Durante la administración de Miguel de la Madrid, el fortalecimiento de los gobiernos estatales se apoyó en los siguientes elementos:

¹² *Id.*

¹³ *Id.*, p. 391.

a) La creación de los Sistemas Estatales de Planeación. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) incorporó a los gobiernos estatales al proceso de planeación nacional. En el marco de este sistema se organizaron los Sistemas Estatales de Planeación, en cuyo seno se integraron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades) y el Convenio Único de Desarrollo (CUD) como los mecanismos e instrumentos a través de los cuales los gobiernos federal y estatales coordinarían sus programas de inversión locales y regionales.

A través de estas acciones se buscó una distribución más equitativa del gasto público, así como incorporar la opinión de los beneficiarios de los diversos programas de desarrollo regional. En su *Quinto Informe de Gobierno*, el presidente Miguel de la Madrid afirmó:

La coordinación intergubernamental es el elemento más importante de la política regional del gobierno federal y, en consecuencia, de la propia descentralización [...] mediante la revisión de estos instrumentos (CUD) fue posible ampliar las bases de coordinación y vinculación entre las inversiones federal y estatal [...] esto ha permitido superar el antiguo esquema centralizado, accediendo así a una concepción participativa del desarrollo regional.¹⁴

b) Descentralización de los servicios de salud. Ésta fue una de las acciones anunciadas en el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid; en su *Quinto Informe* señaló a este respecto: "...se ha consolidado la descentralización orgánica y de operación a 12 estados de la República".¹⁵

c) El fortalecimiento municipal. Este renglón fue fundamental en el marco de la estrategia de descentralización de la vida nacional. En los primeros meses de esta administración se realizó una reforma al artículo 115 constitucional que trajo cambios sustantivos, por lo menos formalmente, en este ámbito de gobierno. Se concedió libertad a su hacienda pública y se definieron los servicios públicos que le corresponde atender al ayuntamiento, con lo que se pretendió vigorizar las finanzas municipales a fin de que este gobierno contara con mayores recursos para atender las necesidades de su población.

En su *Segundo Informe de Gobierno*, el jefe del ejecutivo federal afirmó:

¹⁴ Miguel de la Madrid Hurtado, "Quinto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1987", pp. 324-325.

¹⁵ *Id.*, p. 328.

Me es grato constatar que los estados han reformado sus constituciones y expedido nuevas leyes orgánicas para implantar la nueva regulación constitucional sobre el municipio libre. Se han fortalecido substancialmente las haciendas municipales, y de esta manera sus ayuntamientos cuentan ahora con más recursos para hacer frente a sus responsabilidades.¹⁶

d) La coordinación fiscal intergubernamental. Este tipo de coordinación siguió desarrollándose a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado en el sexenio anterior. Las reformas realizadas al SNCF tuvieron como objetivo incrementar las participaciones federales canalizadas hacia los estados y municipios, además de involucrarlos en la recaudación de los ingresos federales. En su *Cuarto Informe de Gobierno*, el Presidente declaró: "Se continuó propiciando el fortalecimiento de las haciendas de las entidades federativas y municipales, así como del sistema tributario en el ámbito nacional, mediante la descentralización de las funciones de recaudación fiscal hacia el interior de la República".¹⁷

1988-1992

En el balance general del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se reconoció que no obstante los esfuerzos de los últimos años, el país seguía enfrentando serios problemas económicos y sociales, los cuales eran ocasionados por tres factores: "...problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo".¹⁸

Pese a lo anterior, también se consideraba que existían avances recientes que contribuirían a apoyar la nueva estrategia económica; entre estos destacaban la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas del país.

¹⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, "Segundo Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1984", p. 105.

¹⁷ Miguel de la Madrid Hurtado, "Cuarto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1986", p. 253.

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, p. 9.

El PND 1989-1994 contenía cuatro objetivos nacionales: la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, la ampliación de la vida democrática, la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

La estrategia fundamental de esta administración fue la modernización de México, la que se llevaría a cabo con base en tres acuerdos nacionales: Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

El fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales se contemplaba en los últimos dos. En el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica destacaba lo relativo a la política tributaria, en este rubro se afirmaba:

La política de coordinación fiscal buscará fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal, con el propósito de alcanzar una mayor solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Esta política estimulará el esfuerzo recaudatorio de cada entidad federativa. Debe fortalecerse la recaudación de los impuestos estatales y municipales, en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno [...] Una situación así mina la autosuficiencia de recursos que demanda la descentralización de decisiones y el fortalecimiento del Pacto Federal.¹⁹

Dentro del mismo acuerdo, la política de gasto público señalaba como una de sus principales acciones la descentralización del gasto público y una mayor coordinación para su asignación entre los tres ámbitos de gobierno.

En el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida sobresale el apartado dedicado a la población y al desarrollo regional y urbano. Al respecto se indicó: "Se buscará que, mediante las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, armonizando las estrategias de desarrollo de las entidades federativas con las de la federación".²⁰

¹⁹ *Id.*, p. 59.

²⁰ *Id.*, p. 108.

Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo diversos cambios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), además el Convenio Único de Desarrollo (CUD) se transformó en Convenio de Desarrollo Social (CDS); sin embargo, las relaciones intergubernamentales no experimentaron ninguna transformación sustantiva ni los gobiernos locales vieron vigorizadas sus haciendas públicas. De hecho, la política más importante de esta administración se desarrolló en el renglón social, pero tuvo importantes repercusiones en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

A partir del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo y el Bienestar Popular se delineó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo objetivo prioritario era erradicar la pobreza extrema y, al mismo tiempo, fomentar la participación activa de la población en la solución de sus propios problemas. Los grupos beneficiarios de este programa fueron los pueblos indígenas, los campesinos cuya producción se limita al autoconsumo y los grupos populares urbanos asentados en las zonas periféricas o marginadas de las ciudades.

El Pronasol se ejecutó a través de diferentes vertientes: Fondos Municipales de Solidaridad, Apoyo a la Producción, Escuela Digna, Niños en Solidaridad y Mujeres en Solidaridad. El programa trató de resolver algunos de los problemas que con mayor frecuencia se presentaban en los grupos mencionados, como son alimentación; regularización de la tenencia de la tierra; construcción, mantenimiento y mejoramiento de espacios educativos y de salud; construcción y ampliación de servicios públicos básicos; infraestructura agropecuaria; créditos agrícolas, etcétera.

Los recursos canalizados a cada programa de Solidaridad fueron aportados por el gobierno federal en 60-80%, por el gobierno estatal hasta en 20%, y por el grupo directamente beneficiado, aproximadamente en otro 20%. Acorde con su objetivo de atender las demandas planteadas directamente por la población, el programa se aplicó en todos los estados de la República, pero fueron los gobiernos municipales quienes intervinieron directamente en el manejo del Pronasol.

Ello ocurrió a causa de los mecanismos empleados para llevar a cabo los proyectos. En primera instancia, la comunidad debía integrar un Consejo Municipal de Solidaridad, el cual se formaba por el presidente municipal, que fungía como presidente del Consejo, un representante del gobierno del estado, los agentes municipales y el tesorero municipal. Una vez integrado el Consejo Municipal, éste promovía la creación en cada Agencia Municipal de un Comité Local de Solidaridad,

el que se formaba por toda la comunidad y tenía un órgano ejecutivo constituido por el agente municipal, que actuaba como presidente del Comité, un secretario, un tesorero y tres vocales electos entre la población.

A través del Comité Local, la comunidad proponía los proyectos por realizar, y reunía y administraba los recursos que, a su vez, le suministraba el Consejo Municipal. Este último revisaba las propuestas de los distintos comités locales a fin de aceptar las que cumplieran con la normatividad de cada programa y que resultaran prioritarias, ejecutaba las obras en caso de que los comités no pudieran hacerlo y era el responsable directo de la administración de los recursos, incluso de aquellos que ejercían los comités.

Es importante resaltar que los recursos que debía cuidar cada Consejo Municipal no formaban parte de la hacienda pública administrada por el ayuntamiento, por lo que su manejo debía hacerse de manera independiente al erario. Sin embargo, tanto el presidente municipal como el tesorero eran los responsables del manejo del dinero; por otra parte, como estos recursos provenían de la federación y el estado, su manejo debía ser controlado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y por la Contraloría del gobierno estatal.

En su *Primer Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari señaló:

El Programa Nacional de Solidaridad está actuando ya en todos los estados de la Federación; se ejecutaron este año más de 44 mil obras y acciones en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios, infraestructura de apoyo y proyectos productivos. Estamos, de esta manera, realizando la pequeña gran obra que exige la población de escasos recursos. Es la acción que responde, en forma directa e inmediata, a sus necesidades y anhelos de una vida más digna, y es la que apoya el diario trabajo con el que asegura su sustento y el de su familia.²¹

De marzo a noviembre de 1993, el Comité Técnico de Evaluación del Programa Nacional de Solidaridad realizó una autoevaluación de los comités de solidaridad a fin de medir el desempeño del programa desde la perspectiva de la organización social que había generado, sus alcances y limitaciones. En este ejercicio participaron 185 285 perso-

²¹ Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*. 1989, Presidencia de la República, p. 50.

nas pertenecientes a 10 526 comités de los estados de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

La evaluación se diseñó con el fin de que los resultados obtenidos fueran representativos por programa y en el plano estatal, y para medir la percepción e interpretación de Solidaridad, en sus distintas vertientes, por parte de los beneficiarios. Los resultados de esta investigación fueron publicados a finales de junio de 1994 y es interesante destacar algunos de ellos:

se observó que los comités que se habían estructurado a partir de organizaciones vecinales en general, más horizontales y democráticas, favorecían más la participación comunitaria que los que habían surgido de organizaciones políticas.

De los comités autoevaluados, 85% hicieron manifiesto su deseo de continuar trabajando unidos, algunos incluso sin el apoyo de Solidaridad.

El estudio reveló, asimismo, la importancia del Presidente Municipal para el correcto funcionamiento del Programa: casi una tercera parte de los comités que enfrentaban alguna dificultad recurrían a él. El desempeño de estos funcionarios fue calificado por las dos terceras partes de los comités como bueno o excelente; tan sólo 10% lo estimó como malo o pésimo.²²

Análisis estadístico

En este apartado se analizarán algunos datos estadísticos para comparar los objetivos propuestos por las diferentes políticas económicas recién enunciadas con los resultados que las mismas tuvieron en la situación real de los gobiernos estatales, poniendo especial énfasis en sus finanzas.

Para los fines de esta investigación resulta esencial analizar el porcentaje de los gastos federales que se ha canalizado hacia los estados a través de las participaciones; con este objetivo se preparó la información del cuadro 1. Como puede observarse, entre 1970 y 1992 las participaciones crecieron 3 341% en términos reales. En el periodo de Luis Echeverría Álvarez tuvieron un incremento permanente y signi-

²² Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, Presidencia de la República, p. 342.

Cuadro 1. Relación entre los egresos federales y las participaciones (1970-1992)*

Año	Egresos federales (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	505 032	4 377	0.87
1971	532 913	6 025	1.13
1972	622 318	6 742	1.08
1973	761 553	24 246	3.18
1974	834 083	31 721	3.80
1975	524 949	41 427	7.90
1976	622 000	nd	0
1977	1 281 027	nd	0
1978	1 399 534	nd	0
1979	1 514 573	nd	0
1980	1 579 564	113 758	7.20
1981	1 927 757	121 122	6.28
1982	577 775	127 518	22.07
1983	1 661 033	136 837	8.23
1984	1 051 372	134 532	12.80
1985	986 741	126 608	12.83
1986	2 046 290	105 953	5.18
1987	2 282 950	121 384	5.31
1988	1 593 162	118 535	7.44
1989	1 456 351	125 267	8.60
1990	1 378 440	133 233	9.67
1991	952 077	143 492	15.07
1992	1 193 081	150 621	12.62
Promedio	1 181 815	93 337	7.90
Crecimiento real en el periodo	136%	3 341%	

Fuentes: (A) Cuenta pública.

(B) SHCF, Coordinación con entidades federativas.

Notas: * En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México.
nd = no disponible.

ficativo, ya que al empezar ese sexenio las participaciones sólo representaban 0.87% del total de egresos federales, y para 1975 significaron 7.9%. El aumento registrado en términos reales por las participaciones de 1970 a 1975 fue de 846 por ciento.

De los tres primeros años de la administración de José López Portillo no se tienen datos sobre las participaciones, pero de 1980 a 1982 éstas se elevaron de 7.20 a 22.07% en relación con el gasto federal total. De hecho, este último dato es el porcentaje más alto que alcanzaron las participaciones en los egresos de la federación en el periodo examinado. En dicho trienio, estas últimas crecieron 12% de manera real. En el sexenio de Miguel de la Madrid disminuyó drásticamente el porcentaje que las participaciones representaban en los egresos federales. En 1983 disminuyeron 8.23% y para 1988 significaron 7.44%; en correspondencia con esto, entre 1983 y 1988, las participaciones decrecieron en términos reales 13.37 por ciento.

Durante los cuatro primeros años del periodo de Carlos Salinas de Gortari las participaciones mostraron una tendencia positiva; en 1989 representaron 8.6% de los egresos federales y en 1992, 12.62%. En estos cuatro años los recursos canalizados a los estados y municipios experimentaron un incremento de 20.23% en términos reales, el cual fue muy significativo si se considera que durante el sexenio anterior disminuyeron 13.37%. Durante estos 23 años las participaciones representaron en promedio tan sólo 7.9% del gasto federal. Este último porcentaje es particularmente bajo si se considera que se tuvo que distribuir entre los 31 estados de la República, e incluso el Distrito Federal, y que los gobiernos estatales tuvieron que hacer llegar una parte de él a sus municipios.

Al comparar las participaciones contra los ingresos tributarios de la federación, es decir lo recaudado por concepto de impuestos, se encontró que en la administración de Luis Echeverría Álvarez las participaciones representaron en promedio 8.92% de los ingresos tributarios. En términos relativos tuvieron una evolución positiva pues en 1970 significaron tan sólo 2.6% y para 1975 se habían incrementado casi cinco veces: 12.8% (cuadro 2). En los últimos tres años del gobierno de José López Portillo el peso de las participaciones en los ingresos tributarios aumentó de manera importante; en 1980 dichas participaciones representaron 17.4% y en 1982, 27.1%. Durante ese trienio las participaciones representaron en promedio 20.7% de los ingresos tributarios.

En el primer año de la administración de Miguel de la Madrid las

Cuadro 2. Relación entre los ingresos tributarios de la federación y las participaciones (1970-1992)*

Año	Ingresos tributarios (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	169 384	4 377	2.6
1971	175 432	6 025	3.4
1972	202 337	6 742	3.3
1973	229 747	24 246	10.5
1974	265 380	31 721	12.0
1975	324 193	41 427	12.8
1976	341 078	nd	0
1977	382 403	nd	0
1978	433 787	nd	0
1979	507 125	nd	0
1980	652 751	113 758	17.4
1981	689 856	121 122	17.6
1982	469 882	127 518	27.1
1983	393 773	136 837	34.8
1984	431 352	134 532	31.2
1985	435 655	126 608	29.1
1986	436 314	105 953	24.3
1987	451 553	121 384	26.9
1988	478 921	118 535	24.7
1989	531 274	125 267	23.6
1990	541 568	133 233	24.6
1991	568 123	143 492	25.3
1992	618 855	150 621	24.3
Promedio	429 989	93 337	19.8
Crecimiento real en el periodo	265%	3 341%	

Fuentes: (A) Cuenta pública de la federación.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Notas: * En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México
nd = no disponible.

participaciones lograron su porcentaje más alto en relación con los ingresos tributarios: 34.8%. No obstante que en los siguientes cinco años esta tasa fue descendiendo, el promedio representado por las participaciones en los ingresos tributarios en ese sexenio fue de 28.5%, es decir, más alto que en la administración anterior. De 1989 a 1992, los primeros cuatro años del gobierno de Carlos Salinas, las participaciones disminuyeron su peso en el total de los ingresos tributarios de la federación. En 1989 significaron 23.6% y para 1992, 24.3%. En esos cuatro años el porcentaje promedio de aquéllas en dichos ingresos se redujo a 24.4%, es decir, disminuyó en comparación con el promedio del sexenio anterior. El promedio de las participaciones en los ingresos tributarios de la federación de 1970 a 1992 fue de 19.8%, que resulta también muy bajo en función de las necesidades de los estados y municipios a quienes fueron destinadas.

Otro dato que es conveniente examinar es *la relación entre el producto Interno Bruto (PIB) nacional y las participaciones canalizadas a estados y municipios*. En el año en que inició el sexenio de Luis Echeverría estas últimas representaban 0.18% del PIB; para 1975 lograron un crecimiento significativo ya que pasaron a 1.30% (cuadro 3). No se dispone de datos desde 1976 a 1979, pero en 1980, ya en el periodo de José López Portillo, la tasa se elevó casi al doble en relación con 1975, a 2.54%. A partir de ese año, la relación entre el PIB nacional y las participaciones no experimenta cambios significativos. Al concluir esa administración, en 1982, aquéllas representaron 2.63% del PIB nacional. A lo largo de los seis años del gobierno de Miguel de la Madrid, la proporción se modificó muy poco; el porcentaje varió de 2.95 a 2.42%. Durante los primeros cuatro años de la administración de Carlos Salinas, 1989-1992, pasó de 2.48 a 2.68 por ciento.

Así pues, de 1980 a 1992 la relación entre las variables analizadas no presentó cambios sustantivos; de hecho, en esos 13 años las participaciones representaron en promedio 2.57% del PIB nacional, y durante los 23 años examinados, 2.25%. Así pues, en el año en que menor porcentaje absorbieron del PIB nacional, las participaciones sólo significaron 0.18%, mientras que en el año que mayor porcentaje lograron sólo recibieron 2.95% (cuadro 3).

La importancia de *las participaciones en el total de los ingresos estatales* se ha incrementado desde 1975 hasta 1991. En 1975 tales recursos representaron menos de una cuarta parte de los ingresos de las entidades federativas, 22.1% (cuadro 4). Al año siguiente, último de la gestión de Luis Echeverría Álvarez, este porcentaje se elevó

Cuadro 3. Relación entre PIB nacional y participaciones (1970-1992)*

Año	PIB nacional (A)	Participaciones (B)	Porcentaje
1970	2 340 751	4 377	0.18
1971	2 428 821	6 025	0.24
1972	2 628 684	6 742	0.25
1973	2 835 328	24 246	0.85
1974	2 999 120	31 721	1.05
1975	3 171 404	41 427	1.30
1976	3 311 499	nd	0
1977	3 423 780	nd	0
1978	3 730 446	nd	0
1979	4 092 231	nd	0
1980	4 470 077	113 758	2.54
1981	4 862 219	121 122	2.49
1982	4 831 689	127 518	2.63
1983	4 628 937	136 837	2.95
1984	4 796 050	134 532	2.80
1985	4 920 430	126 608	2.57
1986	4 735 721	105 953	2.23
1987	4 823 604	121 384	2.51
1988	4 883 679	118 535	2.42
1989	5 047 209	125 267	2.48
1990	5 271 539	133 233	2.52
1991	5 462 729	143 492	2.62
1992	5 615 955	150 621	2.68
Promedio	4 143 995	93 337	2.25

Fuentes: (A) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: * En miles de nuevos pesos constantes, base 1980 = 100, INPC del Banco de México.

Cuadro 4. Ingresos y egresos estatales (1975-1979). Estructura porcentual

Rubro	1975	1976	1977	1978	1979
Ingresos					
Impuestos	26.2	25.2	24.3	25.0	25.3
Participaciones	22.1	26.7	27.0	24.6	25.0
Derechos	3.7	4.7	3.2	4.2	2.8
Productos	0.7	0.8	0.6	0.5	0.7
Aprovechamiento	10.4	11.2	16.7	12.3	11.0
Deuda	6.3	5.3	6.0	11.0	11.9
Otros	30.6	26.0	22.2	22.4	23.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Egresos					
Administración	44.4	41.9	48.4	42.7	42.1
Obras públicas y fomento	15.5	14.9	13.6	15.8	16.5
Transferencias	19.9	22.4	20.8	19.6	17.2
Deuda	6.0	6.3	6.5	8.4	8.0
Otros	14.2	14.5	10.7	13.5	16.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

a 26.7%. Durante los primeros tres años de la administración de José López Portillo la aportación de las participaciones a las haciendas estatales no varió de manera importante; en 1977 fue de 27%, en 1978 de 24.6% y en 1979 de 25%. Es necesario señalar que en este periodo los impuestos aportaban montos iguales, e incluso superiores, a los de las participaciones (cuadro 4).

En 1980 entró en vigor el SNCF, con cuya creación la administración de José López Portillo sentó nuevas reglas para desarrollar las relaciones fiscales intergubernamentales. El resultado de este cambio

Cuadro 5. Ingresos y egresos estatales (1980-1985).
Estructura porcentual

Rubro	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos						
Impuestos	9.0	5.5	5.6	4.3	2.0	1.7
Participaciones	43.1	48.0	46.8	52.9	52.2	49.1
Derechos	2.7	1.7	2.5	1.0	1.7	1.1
Productos	1.0	1.2	2.1	3.7	4.6	5.7
Aprovechamiento	11.4	10.0	11.0	7.7	6.9	7.3
Deuda	9.0	13.3	8.3	5.5	8.6	7.9
Otros	23.8	20.3	23.7	24.9	24.0	27.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Egresos						
Administración	33.5	34.0	37.5	31.1	27.4	28.8
Obras públicas y fomento	20.0	22.3	15.4	16.4	20.3	22.8
Transferencias	21.4	22.8	24.5	36.0	18.3	15.5
Deuda	7.9	7.7	8.0	5.0	7.7	7.6
Otros	17.2	13.2	14.6	11.5	26.3	25.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

se reflejó en el papel preponderante que a partir de ese año tuvieron las participaciones en los erarios estatales. Para 1980 las participaciones federales representaron 43.1% de los ingresos estatales, casi el doble del porcentaje del año anterior (cuadros 4 y 5). Al acabar el gobierno de José López Portillo en 1982, aquéllas significaron 46.8% de los recursos de las entidades federativas. En el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid estos ingresos ya aportaban más de la mitad de los recursos estatales, 52.9%. Dicho porcentaje no tuvo cambios significativos entre 1984 y 1987, pero el último año de tal administración

Cuadro 6. Ingresos y egresos estatales (1986-1991).
Estructura porcentual

Rubro	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos						
Impuestos	2.0	1.8	1.9	2.0	2.7	3.3
Participaciones	52.2	52.1	61.0	49.0	60.0	59.1
Derechos	2.2	1.5	1.6	1.7	2.4	3.0
Productos	7.2	7.6	5.2	3.1	3.5	2.3
Aprovechamiento	6.9	4.3	2.0	2.0	3.6	4.6
Deuda	7.4	5.6	6.0	8.1	7.2	12.6
Otros	22.1	27.7	22.3	34.1	20.6	15.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Egresos						
Administración	31.9	28.7	30.0	27.7	32.8	34.3
Obras públicas y fomento	18.8	18.4	20.5	17.0	19.6	21.2
Transferencias	17.2	18.3	20.5	18.1	21.7	24.5
Deuda	6.5	5.7	4.7	4.4	4.3	3.9
Otros	25.6	28.8	24.3	32.8	21.6	16.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales en México*.

se elevó a 61%, que fue el porcentaje más alto en el periodo comprendido de 1975 a 1991 (cuadro 6).

En 1989, primer año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la aportación de las participaciones al total de los ingresos estatales se redujo a 49%. Sin embargo, en 1990 aumentó nuevamente a 60%, y finalmente en 1991 descendió ligeramente a 59.1%. Cabe destacar que como resultado del nuevo esquema de coordinación fiscal, los hasta entonces ingresos propios más importantes para los estados, los impuestos, redujeron su aportación a porcentajes mínimos (cuadros 5 y 6).

Cuadro 7. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1970

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	27.5	22.4	14.3
2. Nuevo León	5.8	6.5	3.5
3. Estado de México	8.6	6.0	7.9
4. Veracruz	6.4	5.9	7.9
5. Chihuahua	3.4	5.9	3.3
6. Sonora	3.1	5.7	2.3
7. Jalisco	7.1	5.0	6.8
Subtotal (entidades 1-7)	61.9	57.4	46.0
8. Morelos	1.0	1.0	1.3
9. Nayarit	0.8	0.9	1.1
10. Tlaxcala	0.4	0.8	0.9
11. Colima	0.4	0.6	0.5
12. Aguascalientes	0.5	0.6	0.7
13. Campeche	0.4	0.5	0.5
14. Quintana Roo	0.1	0.1	0.2
Subtotal (entidades 8-14)	3.6	4.5	5.2
Subtotal de 14 entidades	65.5	61.9	51.2
18 entidades restantes	34.5	38.1	48.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: * Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

El SNCF representó un cambio sustantivo para las relaciones fiscales intergubernamentales en México. A partir de 1980 se han hecho muchas reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del sistema. Todos esos cambios han tenido, de acuerdo con las exposiciones de motivos que los han precedido, la intención de realizar una distribución más justa y equilibrada de las participaciones entre los diferentes estados de la república.

Resulta interesante evaluar los efectos que dichas transformaciones tuvieron en el ámbito de los gobiernos estatales. Con este propósito se identificó a las entidades federativas que mayor porcentaje de participaciones recibieron, y esta información se comparó con la aportación de dichas entidades al PIB nacional, así como con el porcentaje de población, en relación con el total nacional, asentada en su territorio.

Así se tiene que en 1970, diez años antes de la creación del SNCF, el Distrito Federal fue el que recibió la mayor parte de los recursos federales canalizados vía participaciones. La capital del país recibió 22% del total de las participaciones por su aportación de 27.5% al PIB nacional, concentrando a 14.3% de la población nacional. Al Distrito Federal le siguieron, de acuerdo con el monto de participaciones recibidas: Nuevo León, Estado de México, Veracruz, Chihuahua, Sonora y Jalisco. En total estas siete entidades absorbieron 57.4% de las participaciones federales y aportaron 61.9% al PIB nacional, con el 46% de la población total del país (cuadro 7).

En este año llama la atención el caso de Sonora, que recibió 5.7% del total de las participaciones y aportó 3.1% del PIB nacional, concentrando tan sólo 2.3% del total de la población del país. Algo similar ocurrió con Nuevo León, que obtuvo 6.5% de todas las participaciones y generó 5.8% del PIB nacional, con 3.5% de la población total. En 1970 las entidades federativas que menos recursos recibieron fueron, en orden descendente: Morelos, Nayarit, Tlaxcala, Colima, Aguascalientes, Campeche y Quintana Roo (cuadro 7). Estas entidades sólo recibieron 4.5% de las participaciones federales y generaron 3.6% del PIB nacional, con 5.2% de la población del país.

Cinco años después, un año antes de que concluyera el periodo de Echeverría, los siete estados que mayor cantidad de participaciones concentraron fueron casi los mismos que en 1970, salvo dos excepciones: este año aparecieron en este grupo Baja California y Puebla, y desaparecieron Sonora y Chihuahua. Nuevamente fue el Distrito Federal el que absorbió el monto más elevado de participaciones, 29.7%, un aumento significativo en relación con el obtenido en 1970. Su aporta-

Cuadro 8. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1975

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	26.1	29.7	13.7
2. Nuevo León	5.8	12.7	3.6
3. Estado de México	10.2	12.3	9.5
4. Jalisco	7.0	6.4	6.6
5. Veracruz	6.0	4.3	8.0
6. Baja California	2.4	3.3	1.7
7. Puebla	3.2	3.3	5.1
Subtotal (entidades 1-7)	60.7	72.0	48.2
8. Nayarit	0.8	0.5	1.1
9. Tlaxcala	0.4	0.3	0.8
10. Campeche	0.4	0.3	0.5
11. Querétaro	0.9	0.2	1.0
12. B. C. Sur	0.4	0.2	0.2
13. Colima	0.5	0.2	0.5
14. Quintana Roo	0.3	0.1	0.2
Subtotal (entidades 8-14)	3.7	1.8	4.3
Subtotal de 14 entidades	64.4	73.8	52.5
18 entidades restantes	45.6	26.2	47.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Nota: * Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

Cuadro 9. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1980

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	25.1	23.2	13.2
2. Estado de México	10.9	11.0	11.3
3. Tabasco	3.9	6.9	1.6
4. Jalisco	6.5	6.2	6.5
5. Veracruz	5.8	6.0	8.0
6. Nuevo León	5.9	6.0	4.0
7. Chiapas	2.7	3.9	3.1
Subtotal (entidades 1-7)	60.8	63.2	47.7
8. Nayarit	0.7	0.7	1.0
9. Zacatecas	0.8	0.6	1.7
10. Aguascalientes	0.6	0.6	0.7
11. B. C. Sur	0.4	0.5	0.3
12. Colima	0.4	0.5	0.5
13. Tlaxcala	0.4	0.4	0.8
14. Quintana Roo	0.4	0.4	0.3
Subtotal (entidades 8-14)	3.7	3.7	5.3
Subtotal de 14 entidades	64.5	66.9	53.0
18 entidades restantes	35.5	33.1	47.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: * Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

ción al PIB descendió ligeramente a 26.1%, y también la población concentrada disminuyó a 13.7% (cuadro 8).

Al Distrito Federal le siguieron, en cuanto a participaciones obtenidas, Nuevo León, Estado de México, Jalisco, Veracruz, Baja California y Puebla. En suma estas entidades concentraron 72% de las participaciones federales, 16 puntos porcentuales más que en 1970; contribuyeron con 60.7% al PIB nacional, todo ello con 48.2% de la población nacional. Por su parte, los estados que menos participaciones recibieron fueron también casi los mismos que cinco años antes, con excepción de Morelos y Aguascalientes que salieron para dejar su lugar a Querétaro y Baja California Sur (cuadro 8). Estas siete entidades federativas obtuvieron tan sólo 1.8% del total de las participaciones, es decir menos de la mitad concentrada por este grupo en 1970; contribuyeron con 3.7% al PIB nacional, casi igual que cinco años antes; ello con el 4.3% de la población total, un punto porcentual menos que en 1970.

En 1980, año en el que López Portillo puso en marcha el SNCF, el grupo de las siete entidades más ricas, en cuanto a generación de PIB y monto de participaciones, registra sólo dos cambios: desaparecen Baja California y Puebla, y entran Tabasco y Chiapas (cuadro 9). La constante es el Distrito Federal como la entidad de mayor contribución al PIB y también mayor captación de participaciones. Este año obtuvo 23.2% del total de estos recursos y generó una cuarta parte del PIB nacional, con 13.2% de la población total.

Después del Distrito Federal estuvieron el Estado de México, Tabasco, Jalisco, Veracruz, Nuevo León y Chiapas. Estas siete entidades absorbieron 63.2% del total de las participaciones, casi 10% menos que en 1975, y contribuyeron con 60.8% al PIB nacional, con 47.7% de la población total. En este año destaca el caso de Chiapas, que generó tan sólo 2.7% del PIB nacional y que con el 3.1% de la población del país recibió casi 4% de las participaciones federales. Esto llama la atención, ya que en 1980 muchas otras entidades contribuyeron con mayores porcentajes al PIB nacional y sin embargo obtuvieron menor cantidad de participaciones (cuadro 13). Esta política fiscal privilegiada hacia dicho estado se convirtió en una constante en los siguientes años, como se verá más adelante.

Por su parte, el grupo de los siete estados que menor cantidad de participaciones recibieron en 1980 fueron Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala y Quintana Roo (cuadro 9). Como se observará, únicamente hubo dos cambios en los estados que integraron este grupo, en relación con 1975. Ellos sólo recibieron 3.7%

Cuadro 10. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1985

<i>Entidad*</i>	<i>PIB (% aportado al total nacional) (A)</i>	<i>Participaciones (% del total nacional) (B)</i>	<i>Población (% del tot. nac. en 1980) (C)</i>
1. Distrito Federal	20.9	20.1	13.2
2. Estado de México	11.1	10.0	11.3
3. Tabasco	2.7	6.6	1.6
4. Veracruz	5.6	5.8	6.5
5. Jalisco	6.6	5.4	8.0
6. Nuevo León	5.9	5.2	4.0
7. Chiapas	2.3	3.8	3.1
Subtotal (entidades 1-7)	55.1	56.9	47.7
8. Campeche	3.9	1.0	1.0
9. Nayarit	0.8	1.0	1.7
10. Aguascalientes	0.6	0.8	0.7
11. Tlaxcala	0.6	0.8	0.3
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.5	0.6	0.8
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.3
Subtotal (entidades 8-14)	7.3	5.5	5.3
Subtotal de 14 entidades	62.4	62.4	53.0
18 entidades restantes	37.6	37.6	47.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

Cuadro 11. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1988

Entidad*	PIB (% aportado al total nacional) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del tot. nac. en 1990) (C)
1. Distrito Federal	21.3	22.0	10.1
2. Estado de México	11.4	9.3	12.1
3. Tabasco	1.8	6.2	1.8
4. Veracruz	5.6	5.7	7.7
5. Jalisco	6.7	5.4	6.5
6. Nuevo León	6.3	5.1	3.8
7. Chiapas	1.9	3.8	4.0
Subtotal (entidades 1-7)	55.0	57.5	46.0
8. Campeche	2.2	1.1	0.7
9. Nayarit	0.7	1.0	1.0
10. Aguascalientes	0.7	0.9	0.9
11. Tlaxcala	0.5	0.8	0.9
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.7	0.6	0.6
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.4
Subtotal (entidades 8-14)	5.7	5.7	5.0
Subtotal de 14 entidades	60.7	63.2	51.0
18 entidades restantes	39.3	36.8	49.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

Nota: * Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor cantidad de participaciones recibieron en este año.

de las participaciones, esto es, el doble que cinco años atrás; aportaron 3.7% del PIB nacional, igual que en 1975, con 5.3% de la población total.

Para 1985, el grupo de los siete estados más ricos no registró ningún cambio en cuanto a sus integrantes; sin embargo, en relación con las cifras sí se dieron algunas variaciones importantes. En primer lugar, el porcentaje de participaciones concentrado por el Distrito Federal se redujo a 20%, como su aportación al PIB nacional (cuadro 10). El resto de los estados de este grupo no tuvo ningún cambio significativo, incluido Chiapas, que se mantuvo con un trato fiscal privilegiado. Otro dato que destacó en este año fue con respecto al monto de participaciones absorbido por estos siete estados, puesto que para 1985 se redujo de 63.2 a 56.9% en relación con 1980. Asimismo, disminuyó su contribución al PIB nacional a 55%, aun cuando mantuvo el porcentaje de población.

En correspondencia, el grupo de las entidades menos favorecidas en la distribución de las participaciones elevó su cantidad recibida por este concepto, así como su aportación al PIB nacional, en contraste con lo logrado cinco años antes. En 1985 Zacatecas salió del grupo e ingresó Campeche (cuadro 10). En total consiguieron 5.5% de las participaciones federales, dos puntos porcentuales más que en 1985, y generaron 7.3% del PIB nacional, casi el doble que cinco años atrás, sin ningún cambio en su porcentaje de población.

En 1988 no se observaron cambios significativos en el grupo de los siete estados más ricos. En suma éstos absorbieron 57.5% del total de las participaciones y generaron 55% del PIB nacional, con 46% de la población total; es decir, casi las mismas cifras que en 1985 (cuadro 11). En cuanto a los estados con menos recursos, tampoco se observó ninguna transformación importante, salvo que se redujo a 5.7% su contribución al PIB nacional, casi dos puntos porcentuales en relación con 1985. Concentraron 5.7% de las participaciones federales prácticamente sin ningún cambio en su población.

Por último, en 1990 el grupo de las siete entidades con mayor aportación al PIB nacional se mantuvo con cifras muy similares a las de 1985 y 1988, ya que contribuyeron con el 55% al PIB y recibieron 55% de las participaciones, con 46% de la población total del país. Por su parte, los estados que menos participaciones recibieron sólo aportaron 4.5% al PIB nacional y obtuvieron 5.9% de los recursos federales, con 5.9% de la población (cuadro 12).

Ya que *el Programa Nacional de Solidaridad* fue la estrategia más importante implementada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari

Cuadro 12. Relación porcentual entre PIB, participaciones y población en 14 entidades en 1990

Entidad*	PIB (% aportado al tot. nac. en 1988) (A)	Participaciones (% del total nacional) (B)	Población (% del total nacional) (C)
1. Distrito Federal	21.3	19.6	10.1
2. Estado de México	11.4	9.0	12.1
3. Veracruz	5.6	6.1	7.7
4. Tabasco	1.8	5.7	1.8
5. Jalisco	6.7	5.6	6.5
6. Nuevo León	6.3	4.8	3.8
7. Chiapas	1.9	4.0	4.0
Subtotal (entidades 1-7)	55.0	54.8	46.0
8. Zacatecas	1.0	1.2	1.6
9. Nayarit	0.7	1.0	1.0
10. Aguascalientes	0.7	0.9	0.9
11. Tlaxcala	0.5	0.8	0.9
12. Colima	0.5	0.7	0.5
13. Quintana Roo	0.7	0.7	0.6
14. B. C. Sur	0.4	0.6	0.4
Subtotal (entidades 8-14)	4.5	5.9	5.9
Subtotal de 14 entidades	59.5	60.7	51.9
18 entidades restantes	40.5	39.3	48.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuentes: (A) y (C) INEGI.

(B) SHCF, Coordinación con entidades federativas.

Nota: * Las entidades 1-7 y 8-14 son, respectivamente, las que mayor y menor porcentaje de participaciones recibieron en este año.

con el fin de fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, se consideró conveniente analizar la proporción existente entre los recursos federales canalizados a este programa y aquéllos destinados a las participaciones. Con este propósito se preparó el cuadro 14, en el cual se muestra que al iniciarse la administración del presidente Salinas, el dinero utilizado en el Pronasol representó tan sólo 7% del total de las participaciones federales para los estados y municipios. Sin embargo, este porcentaje se fue incrementando año con año; en 1989 fue de 11%, en 1990 de 16%, y para 1992 ya significaba 22 por ciento.

Por último, los índices de marginación de los estados de la República que se muestran en el cuadro 15 proporcionan un panorama claro de los cambios que se han producido en la situación socioeconómica de cada una de las entidades federativas del país. Ambos índices se elaboraron con base en indicadores en su mayor parte comunes: porcentaje de la población mayor de 15 años analfabeta, mayor de 15 años sin la primaria completa, en localidades con menos de 5 000 habitantes, y porcentaje de viviendas sin agua entubada y sin drenaje. No obstante que el índice de 1980 se realizó de acuerdo con 11 indicadores y el de 1990 con 9, ambos nos permiten medir el avance logrado por cada estado durante una década. Y esta década cubre precisamente desde 1980, año en el que entró en vigor el SNCF, hasta 1990.

Según esta información resulta claro que los estados que en 1980 registraron los índices más bajos de marginación seguían siendo básicamente los mismos en 1990. El Distrito Federal se colocó en el lugar 32 en ambos años, de igual modo Nuevo León ocupó la posición 31 y Baja California la 30. Aguascalientes sólo cambió su posición un lugar, al pasar del 28 al 27, Coahuila del 27 al 29, Sonora del 26 al 25 y Jalisco del 25 al 24. Hubo algunas entidades federativas que mejoraron su nivel, como Baja California Sur, que subió del lugar 24 al 28, Chihuahua del 22 al 26, Nayarit del 13 al 17, Quintana Roo del 12 al 19 (el estado que mayor avance registró) y Tabasco del 5 al 9.

También se registraron cambios en algunas entidades que elevaron su nivel de marginación; el caso del Estado de México fue el más grave, ya que pasó de la posición 29 a la 21. Le siguieron Durango, que descendió del 19 al 15; Guanajuato, del 18 al 13; Puebla, del 9 al 6, y Veracruz, del 7 al 5. Por su parte, los estados más marginados no experimentaron ningún cambio en sus índices, pues Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas aparecieron con los niveles más altos tanto en 1980 como en 1990. La única variación fue que en 1990 Chiapas desplazó a Oaxaca como la entidad federativa más marginada de todo el país.

Cuadro 13. PIB total por entidad federativa (estructura porcentual)

Entidad	1970	1975	1980	1985	1988
Aguascalientes	0.56	0.60	0.61	0.68	0.73
Baja California	2.63	2.45	2.25	2.36	2.54
B. C. Sur	0.37	0.40	0.41	0.40	0.47
Campeche	0.44	0.47	0.48	3.94	2.23
Coahuila	2.79	2.89	2.66	2.74	2.99
Colima	0.43	0.51	0.47	0.54	0.53
Chiapas	1.61	1.67	2.71	2.32	1.94
Chihuahua	3.40	3.26	2.82	2.94	3.25
Durango	1.40	1.31	1.27	1.48	1.32
Guanajuato	3.37	3.28	2.91	3.18	3.30
Guerrero	1.72	1.80	1.67	1.74	1.88
Hidalgo	1.34	1.35	1.51	1.54	1.70
Jalisco	7.13	7.01	6.57	6.66	6.78
Estado de México	8.62	10.25	10.94	11.10	11.40
Michoacán	2.54	2.61	2.37	2.31	2.51
Morelos	1.08	1.11	1.08	1.19	1.28
Nayarit	0.86	0.81	0.77	0.80	0.73
Nuevo León	5.88	5.86	5.90	5.97	6.33
Oaxaca	1.48	1.51	1.41	1.77	1.71
Puebla	3.24	3.22	3.24	3.27	3.10
Querétaro	0.80	0.95	0.95	1.25	1.31
Quintana Roo	0.18	0.34	0.40	0.51	0.72
San Luis Potosí	1.56	1.47	1.45	1.67	1.85
Sinaloa	2.47	2.48	2.09	2.22	2.24
Sonora	3.17	2.79	2.45	2.58	2.75
Tabasco	1.16	1.69	3.97	2.72	1.86
Tamaulipas	3.18	3.02	2.95	2.78	2.74
Tlaxcala	0.40	0.49	0.46	0.64	0.57

Cuadro 13. (Conclusión)

Entidad	1970	1975	1980	1985	1988
Veracruz	6.46	6.00	5.81	5.69	5.68
Yucatán	1.13	1.37	1.13	1.11	1.17
Zacatecas	1.02	0.88	0.80	0.93	1.03
Aguas territoriales	0.02	0.01	0.34	—	—
Distrito Federal	27.56	26.14	25.15	20.96	21.35
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: INEGI.

Cuadro 14. Relación entre participaciones federales a estados y municipios y recursos canalizados a Solidaridad y desarrollo regional* (1988-1992)

Año	Participaciones (A)	Recursos de Solidaridad (B)	Porcentaje
1988	118 535	8 727	7
1989	125 267	13 794	11
1990	133 233	21 765	16
1991	143 492	28 451	20
1992	150 621	32 773	22
Promedio	134 229	21 102	15

Fuente: (A) SHCP, Coordinación con entidades federativas.

(B) Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno. 1994*, Anexo.

Nota: * En miles de nuevos pesos a precios constantes, base 1980.

Conclusiones

La política económica de los diversos regímenes gubernamentales de México se ha propuesto reiteradamente como meta lograr una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo entre toda la

Cuadro 15. Índices de marginación de los estados de la República mexicana

<i>Posición ocupada a escala nacional</i>	1980	1990
32	Distrito Federal	Distrito Federal
31	Nuevo León	Nuevo León
30	Baja California	Baja California
29	Estado de México	Coahuila
28	Aguascalientes	B. California Sur
27	Coahuila	Aguascalientes
26	Sonora	Chihuahua
25	Jalisco	Sonora
24	B. California Sur	Jalisco
23	Tamaulipas	Colima
22	Chihuahua	Tamaulipas
21	Colima	Estado de México
20	Morelos	Morelos
19	Durango	Quintana Roo
18	Guanajuato	Sinaloa
17	Campeche	Nayarit
16	Sinaloa	Tlaxcala
15	Yucatán	Durango
14	Tlaxcala	Querétaro
13	Nayarit	Guanajuato
12	Quintana Roo	Michoacán
11	Querétaro	Yucatán
10	Michoacán	Campeche
9	Puebla	Tabasco
8	San Luis Potosí	Zacatecas
7	Veracruz	San Luis Potosí
6	Zacatecas	Puebla

Cuadro 15. (Conclusión)

<i>Posición ocupada a nivel nacional</i>	1980	1990
5	Tabasco	Veracruz
4	Hidalgo	Hidalgo
3	Guerrero	Guerrero
2	Chiapas	Oaxaca
1	Oaxaca	Chiapas

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Índice de marginación de los estados de la República mexicana, 1980*, y *La marginación en los municipios de México, 1990*.

población, así como dar un tratamiento especial a las zonas marginadas con el objeto de abatir rezagos. A lo largo de los veinte años examinados, el gobierno federal ha atravesado diversas crisis de endeudamiento y de desequilibrios presupuestales y/o comerciales. Esto ha llevado a que antes de preocuparse por la salud financiera de las entidades federativas y de los municipios, se haya tratado primero de resolver—o cuando menos de sortear— los problemas que se presentan a nivel federal.

Se ha considerado entonces que antes que nada es necesario garantizar la permanencia y la solvencia del poder federal, y se ha ido postergando la solución de la problemática financiera de las entidades federativas y de los municipios. En la época de Luis Echeverría se establecieron los Coprodes con el objetivo de coordinar y hacer más eficientes los recursos que el gobierno federal canalizaba a los estados menos desarrollados. En el sexenio siguiente se puso en marcha el programa Coplamar para atender especialmente a las zonas deprimidas y a los grupos marginados. A partir de 1989 la estrategia para abatir los rezagos y la pobreza extrema fue el Pronasol.

De manera similar, desde hace muchos años los planes de desarrollo también han contemplado como objetivo vigorizar financieramente a los gobiernos estatales y coordinar en materia de gasto de inversión. La administración de Miguel de la Madrid se planteó como uno de sus propósitos fundamentales el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal por la vía de la descentralización de la vida nacional. Desafortunadamente la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional no se ha concretado en la realidad. Por su parte, los mecanismos e instrumentos creados con el fin de concertar y coordinar los

programas de inversión local y regional, Coplades y CDS, han logrado una mayor participación de los estados en la toma de decisiones sobre su gasto de inversión; sin embargo, la centralización de las mismas está aún lejos de haber sido superada.

El análisis estadístico presentado evidencia que ninguna de las políticas económicas delineadas, ni ningún programa en especial, ha propiciado mayor justicia distributiva. En este contexto destaca al inicio de los ochenta la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que pretende lograr una mejor distribución de los ingresos nacionales entre la federación y los estados. Sin embargo, es posible afirmar, con base en la información estadística presentada, que dicho sistema no ha conseguido que el porcentaje del gasto federal correspondiente a los estados y municipios se incremente sustancialmente. Es decir, aún persiste un acentuado desequilibrio vertical entre los diferentes ámbitos de gobierno que coexisten en el Estado mexicano.

Aunado a lo anterior, el SNCF ha mantenido y aun agudizado la concentración de ingresos en un pequeño grupo de estados, los más ricos del país dada su elevada aportación al PIB nacional. No obstante la gran cantidad de reformas realizadas al sistema, los estados con mayores niveles de riqueza son también los que logran los montos más elevados de participaciones federales. Lo contrario ocurre con las entidades que menos contribuyen al PIB nacional, ya que son al mismo tiempo las que menos recursos federales reciben. Así pues, no se observa entre los estados una transferencia de recursos que tienda a una mayor justicia distributiva, es decir, tampoco se ha logrado un equilibrio horizontal.

Ciertamente las participaciones aumentaron en el periodo estudiado de manera mucho más dinámica que el total de los egresos de la federación. Sin embargo, estas cifras nos parecen aún muy bajas dadas las grandes necesidades que enfrentan las diversas regiones y estados del país. Por su parte, el SNCF no permite canalizar mayores recursos a las entidades más necesitadas, y los estados de mayor riqueza siguen siéndolo a través del tiempo. La concentración de las participaciones y del PIB en seis o siete entidades de la República, así como la falta de movilidad y de distribución de la riqueza, son patentes.

A lo largo de la etapa analizada, siete estados han aportado entre 55 y 60% del PIB nacional, y esas mismas entidades han recibido en promedio 60% de los recursos federales canalizados hacia los gobiernos locales. Salvo algunas excepciones, los estados reciben como participaciones una proporción más o menos similar a lo que ellas aportan al PIB nacional. Las políticas de equilibrio y redistribución del ingreso

nacional no se evidencian en las cifras estudiadas. En lo que respecta a la población, dentro de las mismas siete entidades vive aproximadamente 47% de los habitantes del país.

En la última década, también como consecuencia de la entrada en vigor del SNCF, los gobiernos estatales se han hecho más dependientes de las participaciones federales; 60% de sus ingresos, en promedio, provienen de éstas. Ya que la coordinación fiscal es el sistema con mayor grado de centralización que puede observarse en un país federal, consideramos que dentro del movimiento actual de renovación del federalismo en México resulta indispensable replantear la manera de conducir las relaciones fiscales intergubernamentales a fin de fomentar estados menos dependientes de la federación y con una capacidad mayor para impulsar el desarrollo del país en su conjunto.

En este contexto podría plantearse la alternativa que representa la concurrencia impositiva, que no implica necesariamente superposición de gravámenes, como un mecanismo para propiciar una autonomía fiscal relativa de las entidades. Lo anterior les daría una mayor responsabilidad en cuanto a obtener directamente sus propios recursos; todo esto como una alternativa a la luz de los resultados poco exitosos que durante quince años de operación ha tenido el SNCF.

Los índices de marginación de los estados muestran que de 1980 a 1990 son los mismos cuatro estados los más marginados del país: Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo, lo que demuestra que durante toda esta década no se logró avanzar en el desarrollo de las entidades más pobres. En particular llama la atención el caso del estado de Chiapas que, a pesar del trato privilegiado de que ha sido objeto desde 1980, pasó del segundo al primer lugar de marginación en 1990. Es decir, a pesar de la canalización de recursos federales, en dicho estado se agudizaron las condiciones de pobreza y subdesarrollo.

El hecho de que la federación le haya otorgado a Chiapas un mayor nivel porcentual de participaciones en comparación con lo que esta misma entidad aporta al PIB nacional, y que lejos de disminuir su grado de marginación éste haya aumentado, indica que el incremento de los ingresos estatales no es lo único que se requiere para transformar la situación de los estados menos desarrollados. Junto con mayores niveles de ingresos deben incluirse programas de inversión concretos y mecanismos sociales que permitan dar seguimiento al destino de los recursos. El ingreso y el gasto son un binomio que no puede seguirse manejando separadamente; es indispensable articular ambas facetas dado que forman parte de una sola realidad.

No es justo ni viable para el país, a mediano plazo, lograr un presupuesto federal equilibrado y resolver el problema financiero a nivel federal, dejando de lado o postergando la salud financiera de las entidades federativas y de sus municipios. Es necesario resolver la deteriorada situación financiera que hoy en día padecen la mayoría de las entidades, así como proponer un nuevo esquema fiscal que les permita responder a las demandas que se les presentan en sus circunscripciones.

Ante la problemática de la mala distribución de los recursos, de su centralización y de la pauperización de la mayor parte de los estados y municipios del país, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* el gobierno federal ha señalado su intención de realizar cambios sustantivos dentro del SNCF. Uno de los objetivos planteados es fortalecer las haciendas estatales y municipales mediante la transferencia de potestades tributarias. Por lo que toca al gasto, se señala que se reasignarán tanto responsabilidades como capacidad de decisión a fin de que ciertos rubros, que hoy en día ejerce la federación, sean manejados de ahora en adelante por los gobiernos locales.

En este sentido resulta indispensable analizar el papel del Proasol en función de su apoyo real a los gobiernos locales. Si bien es cierto que gracias a las diferentes vertientes de Solidaridad por primera vez en muchos años se pudieron realizar obras en muchos municipios del país, también es verdad que esos proyectos carecieron de planeación, lo que aunado a los montos manejados dio por resultado que no tuvieron ningún efecto en el nivel de desarrollo de los grupos y regiones a los que iban destinados. Es decir, los grupos denominados de pobreza extrema permanecen en la misma situación.

Además de no repercutir realmente en la elevación de los niveles de vida de los grupos más marginados, este programa debilitó a la institución municipal ya que creó órganos que sin pertenecer propiamente a los ayuntamientos contaban con recursos que éstos no poseían. Como se recordará, los recursos canalizados vía Solidaridad llegaron a representar 22% del total de las participaciones dirigidas a estados y municipios.

Una línea estratégica señalada en el último Plan Nacional de Desarrollo es renovar el federalismo a fin de forjar el porvenir de México como una nación fortalecida gracias a la autonomía y al desarrollo equilibrado de sus estados y municipios. Así pues, en el discurso gubernamental se afirma que el nuevo federalismo fiscal es uno de los pilares fundamentales en los que se apoyará la renovación del pacto federal. Queda aún por ver el contenido de las reformas anunciadas

así como los instrumentos y mecanismos que se emplearán para llevar a la realidad tales propósitos. Es un hecho que el desarrollo del país, así como la solución a su compleja problemática, requiere una transformación de la situación económica de los gobiernos locales.

No puede haber una federación próspera con estados y municipios pobres; de hecho, los gobiernos que se han sucedido a partir de 1970 hasta 1992 establecieron como una de sus prioridades fortalecer a las entidades federativas. Sin embargo, estos propósitos no se vieron reflejados en la realidad y, por el contrario, las políticas instrumentadas fortalecieron la concentración de los recursos por parte de la federación y de los estados más ricos. Aquí es necesario destacar que la precaria situación financiera por la que atraviesan muchas de las entidades federativas contrasta notablemente con los superávits presupuestales anunciados por la pasada administración federal.

En resumen, es prioritario avanzar hacia un verdadero federalismo fiscal que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios, un federalismo que fortalezca de manera real a los gobiernos locales y que nutra la confianza de la comunidad en sus autoridades, y que sólo podrá sustentarse en una distribución más equilibrada de los recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión.

Referencias bibliográficas

- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), "Declaración del Secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México. 18 de diciembre de 1970", *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, 431 p.
- , "Los lineamientos generales de la política económica", *op. cit.*
- Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índice de marginación de los estados de la República mexicana. 1980*, México.
- , *La marginación municipal en México*, México, 1994 (diskette).
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), *Revista Trimestre Fiscal*, México, núm. 15, octubre-diciembre de 1982.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Estadísticas históricas de México*, México, 1994, t. I, 596 p.
- , *Estados Unidos Mexicanos. XI Censo general de población y vivienda, 1990*, México, 1992, 100 p.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1975-1983*, México, 1985, 442 p.

- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988*, México, 1991, 559 p.
- , *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989-1991*, México, 1994, 252 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura económica regional, Producto Interno Bruto por entidad federativa 1970, 1975 y 1980*, México, 1985, 577 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Oferta y demanda global y PIB anual a precios constantes de 1980. Series 1960-1993*, México, 1994, 230 p.
- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad federativa 1985 y 1988*, México, 225 p.
- Núñez Jiménez, Arturo, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), núm. 4, octubre-diciembre de 1981, pp. 85-108.
- Madrid Hurtado, Miguel de la, "Mensaje de toma de posesión. 1o. de diciembre de 1982", *Miguel de la Madrid. Seis informes de gobierno. 1983-1988*, México, Presidencia de la República, 1988, 514 p.
- , "Segundo Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1984", *Id.*
- , "Cuarto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1986", *Id.*
- , "Quinto Informe de Gobierno. 1o. de septiembre de 1987", *Id.*
- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno. 1989*, México, Presidencia de la República, 1989, 62 p.
- , *Sexto Informe de Gobierno. 1994*, México, Presidencia de la República, 1994, Anexo, 784 p.
- Secretaría de Gobernación, *Cuarto Informe que rinde al H. Congreso de la Unión el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez*, México, 1974, 219 p.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Cuenta Pública del Gobierno Federal 1970-1975 y 1991-1992*, México, varios tomos.
- , *Participaciones federales correspondientes a los ejercicios fiscales 1980-1992*, México, 1992 (mimeografiado).
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1976-1990*, México, varios tomos.
- , *Filosofía política de José López Portillo. 1980*, México, 1980, 289 p.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983, 430 p.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1984, 143 p.
- , "Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982", *Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, 174 p.
- Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, México, Presidencia de la República, 1994, 475 p.

**Experiencias
relevantes**

El grado promedio de escolaridad: un ejemplo de integración de información en la práctica del analista de políticas públicas

Gonzalo Robles Tapia

La integración de elementos de información en el análisis de políticas

¿Cuál es el grado promedio de escolaridad de la población adulta a tres años de realizado el último censo? ¿Cuándo podría alcanzar México una escolaridad media de 10 grados aprobados?

La labor del analista de políticas públicas siempre comienza con preguntas. Éstas son interrogantes acerca del estado del mundo en aspectos específicos, sobre los efectos de políticas en curso, así como sobre las consecuencias de nuevas acciones públicas que se estén considerando.

A partir de estos cuestionamientos, el analista deberá integrar información que, en forma de respuestas comunicadas con efectividad, servirá para la toma de decisiones sobre el *mejor* curso de acción, en función de las metas, objetivos y criterios planteados. Dicha información deberá ser *relevante*, es decir, deberá tener la capacidad de transmitir conocimiento acerca del mundo, ser útil para causar un efecto en la concepción que acerca de él tengan los involucrados en el proceso de toma de decisiones.¹ La integración de información se realiza en

Asesor en varias dependencias gubernamentales y profesor en El Colegio de México. El autor agradece el estímulo y la confianza del licenciado Esteban Moctezuma Barragán para realizar investigación en educación, así como el apoyo y la amistad del actuario Fernando Agraz Rojas para desarrollarla.

¹ La relevancia es posiblemente la característica más importante de la información. Al respecto, Dunn (1994) realiza una profunda descripción del conocimiento y la información rele-

cada paso del proceso de análisis de políticas² y consiste en generar e interrelacionar elementos numéricos, gráficos y verbales (escritos y orales) sobre el estado pasado, presente y futuro de las cosas; esto es, datos cuantitativos que sirvan de evidencia, apoyos visuales que ilustren condiciones del mundo y argumentos lógicamente articulados que conformen mensajes convincentes. Propias de un contexto de información imperfecta, las inquietudes del jefe o, en general, del "cliente"³ del analista —quienes son típicamente los usuarios principales de los productos de éste y a la vez participantes del proceso decisorio—, en buena medida orientan el trabajo de análisis.

Para producir respuestas, el analista de políticas públicas encuentra numerosas *restricciones prácticas*, de las que, generalmente, la más fuerte es la escasez de tiempo para entregar resultados oportunos a su cliente: la *oportunidad* para influir en las decisiones es una característica de la información relevante.⁴ Entre otras limitantes comunes, cotidianas y de peso en el sector público se encuentra la insuficiencia de recursos humanos, financieros, materiales y de equipo. Así que el analista, para ser costo-efectivo en su labor y causar un efecto en el proceso de definición de políticas, *debe ser* muy hábil: obtener datos razonablemente útiles y confiables y procesarlos de manera eficaz. Tal "habilidad" es una mezcla individual de conocimiento técnico de diversas disciplinas, sentido innovador para combinar datos con creatividad, desarrollo de redes de contactos y una buena dosis de rigor y de humildad intelectuales.

Prescribir lo anterior es más fácil que adquirirlo. Sin duda la práctica es el medio más efectivo para que un analista consolide y amplíe gradualmente su capacidad de respuesta a los retos propios que su actividad le presenta. Éstos van desde percibir los problemas pú-

vantes, así como de la argumentación para el análisis de políticas. Sus principales planteamientos se encuentran en los capítulos 1, 3 y 4 de su libro, y sobre ellos sustenta la metodología para el análisis de políticas públicas; un componente clave, por cierto, es la solución de problemas (p. 2). Varias ideas de este autor se encuentran reflejadas en estas líneas.

² Los pasos del proceso de análisis de políticas públicas han sido definidos de diversa manera en la literatura, aunque manteniendo una secuencia general. Véanse, por ejemplo, Patton y Sawicki (1986), cap. 2; Dunn, *op. cit.*, cap. 1; Quade (1989), cap. 4, y Stokey y Zeckhauser (1978), capítulos 1 y 15. Un esfuerzo de síntesis se presenta en Robles Tapia (1993).

³ Para una caracterización más amplia y precisa del "cliente" del analista de políticas públicas, véase Weimer y Vining (1992), pp. 9-12.

⁴ Consúltense Putt y Springer (1989), p. 133. La toma de decisiones tiene tiempos externos que normalmente subordinan tiempos para recopilación y procesamiento de evidencia. Otra característica que mencionan estos autores para la relevancia de la información es que esté *completa*, es decir, que refleje lo más cercanamente las condiciones reales del mundo (*idem*).

blicos e identificar sus aspectos sobresalientes hasta comunicar los resultados de las evaluaciones de las alternativas de acción para resolver los conflictos,⁵ a fin de que quienes toman las decisiones puedan seleccionar los cursos de acción gubernamental que permitan, una vez implementados adecuadamente, aumentar el bienestar de la sociedad a través del alivio de situaciones indeseables en el mundo.⁶

Sin embargo, este autor considera necesario contribuir al desarrollo de dicha habilidad desde la docencia en el área de políticas públicas en México, para lo que se requieren *ilustraciones específicas sobre cómo pueden integrarse elementos de información* dentro del proceso de análisis de políticas, en el contexto mexicano y con sus limitaciones particulares.

Para obtener información con las restricciones propias del trabajo en el sector público, los analistas normalmente tienen que recurrir al método llamado de análisis *básico* o *rápido*, en vez de los de análisis "de investigación" o "researched".⁷ La característica fundamental de los primeros es que, sin perder solidez teórica, pueden aplicarse para generar rápidamente y a bajo costo información de importancia (o calidad) suficiente como para tomar decisiones de política pública, relativas a problemas específicos, razonablemente sustentadas; en suma, permiten *operar*. Los segundos, típicos de la academia, requieren relativamente mayor tiempo, datos y presupuesto y se utilizan, de manera más sistemática, para la comprensión de los problemas públicos a partir de teorías y de la búsqueda de generalizaciones que orienten análisis futuros de políticas para solucionarlos; en síntesis, permiten *teorizar*.

En un ejemplo relativo al sector educativo mexicano, este trabajo pretende, en *primer lugar*, ilustrar la aplicación de métodos de análisis básico para responder a las dos preguntas que al inicio se formularon, es decir, para mostrar cómo se puede *proceder*. La escolaridad, que es un acervo, puede dinamizarse a través de un proceso de *acervos y flujos*,⁸ con lo cual puede aproximarse el grado promedio de escolaridad a marzo de 1993.

⁵ Cabe insistir que el analista debe ser efectivo en todos los pasos del análisis de políticas.

⁶ Es decir, lograr la solución, al menos parcial, de problemas públicos.

⁷ Véanse al respecto Patton y Sawicki, *op. cit.*, cap. 1; Putt y Springer, *op. cit.*, cap. 13, y Kumar (1993). En este último se hace referencia a los métodos de evaluación rápida o *rapid appraisal methods* que utiliza el Banco Mundial, y su autor realiza un planteamiento similar al que aquí se ha presentado.

⁸ Una explicación sobre la aplicación de acervos y flujos en el análisis de políticas puede consultarse en Stokey y Zeckhauser, *op. cit.*, pp. 68-73.

Para responder cuándo podría alcanzarse una meta de escolaridad en el futuro se recurre a la *extrapolación*, que es un método de pronóstico que supone que la prolongación de la tendencia de lo sucedido en el pasado constituye una buena aproximación de los eventos futuros, siempre y cuando no cambien en forma significativa las condiciones estructurales del ambiente en el que las políticas tuvieron un efecto; es decir, existen patrones de comportamiento que se pueden medir y que son regulares y persistentes en el tiempo (por ejemplo, las tasas de crecimiento anual).⁹ Como la confiabilidad de los datos del pasado es muy importante en un ejercicio de extrapolación, este trabajo incluye el recálculo de tres datos censales, como se explicará más adelante.

Además, para la obtención de resultados, inclusive los intermedios (acervos, aprobados, defunciones y población), se utilizaron operaciones matemáticas sencillas: sumas, restas, multiplicaciones, divisiones y, en una sola ocasión, potencias. Esto viene a colación porque en la literatura de políticas públicas se propone el uso de estas formas simples para estimar números, llamadas “cálculos detrás del sobre” o *back-of-the-envelope calculations*,¹⁰ a fin de aproximar lo mejor posible la dirección y la dimensión cuantitativas de problemas a través de cifras básicas. Es decir, cálculos simples aplicados a datos numéricos disponibles pueden potencialmente aportar mucho al trabajo del analista: delimitación de fronteras del problema y, en general, estimación de órdenes de magnitud de variables clave para el análisis. Un requisito esencial para lograrlo es el ejercicio del sentido común para el manejo de cifras.¹¹

Este estudio utiliza la información disponible hasta marzo de 1994 y es importante destacar que es de carácter *público*. La fuente se señala en el desarrollo metodológico. En *segundo lugar*, se pretende demostrar que con este tipo de información se puede obtener resultados que sirven para el análisis de políticas; es decir, se presenta un ejemplo de cómo con ingenio puede sacarse gran utilidad de datos públicos.

En *tercer lugar*, se pretende ilustrar cómo proceder con rigor metodológico y, a la vez, cómo explicitar y comunicar los supuestos que

⁹ Para una discusión sobre la aplicación de la extrapolación para la evaluación de políticas, véanse Patton y Sawicki, *op. cit.*, pp. 205-214, y Dunn, *op. cit.*, pp. 197-222.

¹⁰ Consúltense al respecto Patton y Sawicki, *op. cit.*, pp. 110-113, y Putt y Springer, *op. cit.*, p. 350.

¹¹ En un documento del Banco Mundial, Margulis (1991) presenta una amplia aplicación de este tipo de cálculos para estimar costos de daños ambientales en México.

se van adoptando en el procesamiento de la información fuente;¹² es decir, cómo adelantarse al *escrutinio* del análisis al cual se encuentra sujeto, en principio, todo producto del analista de políticas públicas por parte de los involucrados en el proceso de toma de decisiones y, en ocasiones, de la misma opinión pública.

Por último, cabe precisar que este estudio no constituye un análisis completo de una política pública, sino sólo una muestra de las muchas formas posibles de trabajo en el sector público para generar de manera transparente, sustentada e interrelacionada, elementos de información que sirvan, en un análisis acabado, para orientar y respaldar decisiones públicas.

Significado del grado promedio de escolaridad

El presente esfuerzo se concentra en el indicador que sintetiza el desempeño histórico acumulado del sistema educativo nacional: el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, en términos del más alto año escolar aprobado. En un mundo ideal, y de acuerdo con las particularidades de la educación mexicana, ese grupo de edad deberá poseer una escolaridad promedio estrictamente superior a los 9 años. Es decir, todos deberán haber acreditado por lo menos la secundaria —obligatoria por mandato constitucional desde 1993— y un buen número de personas habrá aprobado diversos grados de educación media superior y superior.

Por lo anterior, la meta para el inicio del próximo siglo sería alcanzar un promedio nacional de 10 años de instrucción, aunque sin sacrificio alguno en la calidad de la educación. Semejante reto conlleva, por un lado, incrementar el número de estudiantes en todos los grados educativos (es decir, aumentar la cobertura global) y, por otro, aumentar la retención y la aprobación de educandos en el proceso de educación (esto es, abatir deserción y reprobación en todos los niveles y elevar la eficiencia terminal).

Los censos generales de población y vivienda proveen cada diez años de una radiografía del grado de instrucción de toda la población del país en función de las opciones educativas que le han sido ofrecidas. Por otro lado, para poder planear es necesario conocer el avance inter-

¹² Evidentemente, todos los datos tienen limitaciones de alcance y confiabilidad.

medio logrado para que, de ser necesario, se afinen las políticas educativas con el propósito de llegar a la meta trazada. Así, el mejor punto de partida para las proyecciones en la década de los noventa lo constituyen las cifras del último censo.

En la siguiente sección del trabajo se presentan los recálculos del grado promedio de escolaridad del país con la información de los tres últimos censos. En la cuarta veremos la proyección de la cifra nacional hasta marzo de 1993, con base en los datos de las *Estadísticas básicas* de la SEP, del Censo de 1990, así como en otra información demográfica publicada por el INEGI.

La quinta sección muestra los años en los que, en forma tendencial, se esperaría alcanzar la meta de 10 grados de escolaridad mediante la extrapolación de los crecimientos medios de los resultados censales y la proyección para 1993. La última sección concluye con observaciones generales sobre el tema. Todos los detalles metodológicos se muestran en el Anexo.

Recálculo del grado promedio de escolaridad nacional para 1970, 1980 y 1990

La definición del grado promedio de escolaridad (GPE) más apropiada para la proyección para marzo de 1993 y la extrapolación que indicará los años para alcanzar la meta de 10 grados de instrucción media es la que considera el grupo de edad de 15 años y más. La razón fundamental es que sólo así se permite el mínimo de tiempo suficiente para que las personas en la edad indicada al menos hayan podido aprobar la educación básica:

$$\text{GPE} = \frac{\text{Acervo de años aprobados por toda la población de 15 años y más}}{\text{Población de 15 años y más}}$$

El acervo de años aprobados es, a su vez, una *suma ponderada* para todos los grados "i", en la que la población de 15 años y más con un máximo de "i" grados aprobados es el peso asignado a los "i" años de escolaridad alcanzada:

$$\begin{array}{l} \text{Acervo de años} \\ \text{aprobados por toda} \\ \text{la población de} \\ \text{15 años y más.} \end{array} = \sum_{i=0}^{18} \begin{array}{l} \text{Acervo de personas de} \\ \text{15 años y más con un} \\ \text{máximo de "i" grados} \\ \text{aprobados.} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{"i" años de} \\ \text{escolaridad} \\ \text{máxima.} \end{array}$$

Así, el primer paso para recalcular los resultados censales es establecer las equivalencias de los grados de escuela, según los niveles que detalla cada censo, con los años de escolaridad, los cuales se consideran enteros y toman valores del 0 al 18. Después, se multiplica cada año de escolaridad "i" por la población de 15 años y más que lo ha logrado como máximo, con lo que se obtiene lo que denominamos "ponderaciones". La suma ponderada descrita arriba (el tercer paso) es simplemente la suma de las ponderaciones de todos los grados "i". Como ya se mencionó, el GPE resulta de dividir este último total entre toda la población de 15 años y mayor.

Los cuadros de equivalencias y los cálculos del GPE para los tres años censales se presentan a continuación (1 al 6). En 1970 se registraron casi 89 millones de años aprobados, es decir, un promedio de 3.43 grados de instrucción máxima de la población de referencia. En 1980, el acervo total de años aprobados se incrementó a más del doble, sobrepasando los 180 millones de años, con lo que la media de escolaridad alcanzó los 4.76 grados. En el último censo, se llegó a un acumulado histórico superior a los 320 millones de años acreditados de educación de la población mexicana de las edades mencionadas, y como además se estima que creció relativamente más despacio en una década, entonces se pudo alcanzar en marzo de 1990 los 6.46 grados promedio de escolaridad.

Cabe mencionar, por último, que las equivalencias de los "insuficientemente especificados" en los diversos niveles son conservadoras, ya que a falta de información más precisa, se consideró el número más bajo de años aprobados del nivel respectivo. Por la misma razón, el grado máximo alcanzable tanto en licenciatura como en posgrado fue de 18, al no poder contabilizarse los años adicionales de estudio.

Cuadro 1. Equivalencias de los grados de escuela con los años de escolaridad (Censo 1970)*

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Primaria	1 año	1
	2 años	2
	3 años	3
	4 años	4
	5 años	5
	6 años	6
Estudios de capacitación con primaria completa previa	7	
Secundaria o prevocacional	1 año	7
	2 años	8
	3 años	9
Preparatoria o vocacional	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12
Profesional medio con secundaria	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12
	4 años	13

Nota: * Enero de 1970.

Cuadro 1. (Conclusión)

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Profesional medio con preparatoria o vocacional	1 año	13
	2 años	14
	3 años	15
	4 años	16
Profesional superior	1 año	13
	2 años	14
	3 años	15
	4 años	16
	5 años	17
	6 años	18
Posgrado	18	
Sin instrucción alguna, con algún curso de adiestramiento sin primaria e instrucción insuficientemente especificada	0	

Proyección del grado promedio de escolaridad nacional para marzo de 1993

Para realizar una proyección a partir del Censo de 1990 debe seleccionarse el mismo grupo poblacional (cohorte), el cual aumenta de edad y registra defunciones con el transcurso del tiempo, y no al que en algún año posterior al Censo se caracteriza porque todos sus integrantes cuentan con al menos 15 años de edad. Concretamente, el grupo de edad de 15 años y más, en marzo de 1993, es el mismo que el de

Cuadro 2. Equivalencias de los grados de escuela con los años de escolaridad (Censo 1980)*

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Primaria	1 año	1
	2 años	2
	3 años	3
	4 años	4
	5 años	5
	6 años	6
Grado insuficientemente especificado	1	
Secundaria	1 año	7
	2 años	8
	3 años	9
Grado insuficientemente especificado	7	
Preparatoria	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12
Grado insuficientemente especificado	10	
Con carrera subprofesional	11	
Técnico especializado	1 año	13
	2 años	14
	3 años	15
Grado insuficientemente especificado	13	

Nota: * Junio de 1980.

Cuadro 2. (Conclusión)

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Licenciatura	1 año	13
	2 años	14
	3 años	15
	4 años	16
	5 años y más	17
Grado insuficientemente especificado	13	
Posgrado	18	
Sin instrucción, con algún curso de adiestramiento sin primaria y no especificado	0	

12 años y más en marzo de 1990 neto de las defunciones ocurridas en tres años.

Por lo anterior, la distribución por grado máximo aprobado del acervo de personas en marzo de 1990 incluye además, para los fines de este ejercicio, a la población de 12 a 14 años de edad. Dicho acervo es el inicial para la proyección de 1993 y se apega a las mismas equivalencias utilizadas para el cálculo del GPE de 1990, como puede apreciarse en el cuadro siguiente (cuadro 7).

Ahora bien, para llegar al resultado de 1993 se siguió un enfoque de acervos y flujos. Estos últimos modifican los acervos y comprenden las defunciones y los alumnos aprobados, como se ilustra en las tres figuras anexas del proceso (figuras 1 al 3). Simplemente, el acervo de personas con un grado máximo aprobado "i" es igual al acervo de personas del periodo anterior, menos las que pertenecían a éste y fallecieron en el transcurso, menos los alumnos que aprobaron el grado inmediato superior, "i + 1", más los que aprobaron el grado "i". Los detalles metodológicos del cálculo de los tres flujos para cada año se presentan en el Anexo.

Cuadro 3. Equivalencias de los grados de escuela con los años de escolaridad (Censo 1990)*

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Primaria	1 año	1
	2 años	2
	3 años	3
	4 años	4
	5 años	5
	6 años	6
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	1 año	7
	2 años	8
	3 años	9
Secundaria	1 año	7
	2 años	8
	3 años	9
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12
	4 años	13
Preparatoria o bachillerato	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12

Nota: * Marzo de 1990.

Cuadro 3. (Conclusión)

<i>Grado</i>	<i>Equivalencia en años de escolaridad</i>	
Normal básica	1 año	10
	2 años	11
	3 años	12
	4 años	13
Profesional	1 año	13
	2 años	14
	3 años	15
	4 años	16
	5 años	17
	6 años y más	18
	Grado insuficientemente especificado	13
Posgrado	18	
Sin instrucción primaria y no especificado	0	

Por otro lado, con base en la información relativa a defunciones, también fue posible estimar la población nacional de 15 años y más en 1993 a partir de la de 12 años y más en la fecha del levantamiento del Censo de 1990. Los detalles de este cálculo se muestran igualmente en el Anexo.

Como resultado de todos estos cálculos, se estimó que para marzo de 1993 la población mexicana adulta poseía un acumulado de 373.7 millones de grados de educación, es decir, el sistema educativo nacional (escolarizado) logró poco más de 53 millones de grados aprobados

Cuadro 4. Grado promedio de escolaridad nacional
(calculado con base en el Censo de 1970)

Población de 15 años y más con alguna instrucción

Grupo de edad	Primaria					Secundaria y capacitación				Profesional medio con secundaria y preparatoria				Profesional medio con preparatoria y profesional superior			Pos- grado		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17	18
15-19	230 042	413 365	522 756	369 135	328 838	1 183 521	228 970	235 097	281 862										
20-24	202 909	366 624	466 536	301 180	189 732	652 431	84 150	80 135	139 675										
25-29	190 723	362 219	405 989	243 505	138 253	586 271	51 117	47 839	71 371										
30-34	166 756	307 993	340 081	196 745	102 202	424 692	36 296	33 528	48 140										
35-39	176 541	310 240	325 643	180 908	87 137	345 011	29 185	27 235	39 393										
40 y más	565 066	913 652	896 094	534 652	205 777	967 045	71 330	61 031	108 971										
Totales	1 532 037	2 694 093	2 956 499	1 846 125	1 051 939	4 359 971	501 048	484 865	689 412	258 533	326 289	346 348	165 937	82 176	86 913	100 191	218 778	29 906	

Ponde-
raciones 1 532 037 5 388 186 8 969 497 7 394 500 5 259 685 26 153 826 3 507 336 3 878 920 6 204 708 2 595 330 3 589 179 4 156 176 2 157 181 1 150 464 1 303 695 1 603 056 3 719 226 538 308

Suma ponderada 88 981 320

Población de 15 años y más 25 938 558

GE = 3 4305

Cuadro 5. Grado promedio de escolaridad nacional
(calculado con base en el Censo de 1980)

Población de 15 años y más con alguna instrucción

Grupo de edad	Primaria					Secundaria				Preparatoria y carrera subprofesional			Técnico especializado y licenciatura			Pos- grado			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15		16	17	18
15-19	112 719	261 909	415 379	384 121	374 225	1 572 615	420 125	676 009	1 026 370	376 504	621 443	140 929	146 158	34 720	3 408				
20-24	108 279	270 659	426 998	335 244	250 662	1 382 347	130 922	184 304	501 670	93 327	562 427	158 730	207 939	133 086	146 487	93 452	51 879	15 880	
25-29	119 086	286 739	408 412	273 995	195 600	1 066 266	84 708	125 938	295 362	38 536	351 032	57 027	79 506	46 006	80 749	79 935	132 422	36 850	
30-34	123 548	286 918	386 589	236 674	146 040	792 375	58 473	86 190	181 065	20 188	242 532	28 961	45 339	24 775	51 412	38 811	100 504	29 570	
35-39	134 293	301 890	383 552	217 339	127 680	612 719	41 121	58 688	115 889	10 966	163 013	17 398	27 846	15 835	35 549	22 780	64 147	21 084	
40-44	120 686	262 339	325 284	179 291	97 645	462 178	28 230	40 170	79 676	6 752	104 942	12 213	17 981	10 628	23 628	14 223	38 056	12 983	
45-49	111 895	229 106	270 926	146 171	74 482	352 736	19 901	28 300	60 357	4 848	73 653	9 877	12 637	7 609	16 776	9 431	22 905	7 994	
50 y más	327 407	624 915	695 887	392 362	162 401	896 544	35 151	54 660	137 939	10 571	165 477	27 498	28 246	18 291	39 730	19 259	47 119	16 001	
Totales	1 57 913	2 524 485	3 312 987	2 165 397	1 418 745	7 137 780	818 631	1 254 279	2 398 328	561 692	2 284 519	452 633	565 652	290 950	397 739	277 891	457 032	140 562	

Ponde-
raciones 1 57 913 5 046 970 9 938 961 8 661 588 7 093 725 42 826 680 5 730 417 10 034 232 21 584 952 5 616 920 25 129 709 5 431 596 7 353 476 4 073 300 5 966 085 4 446 256 7 789 544 2 526 516

Suma ponderada 180 390 840

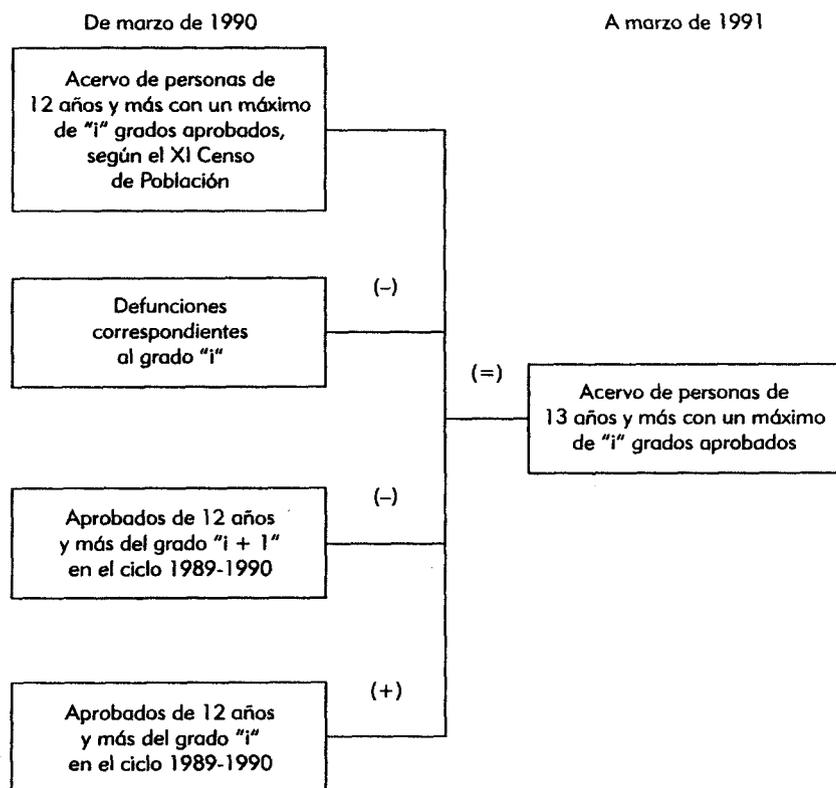
Población de 15 años y más 37 927 410

GE = 4,7562

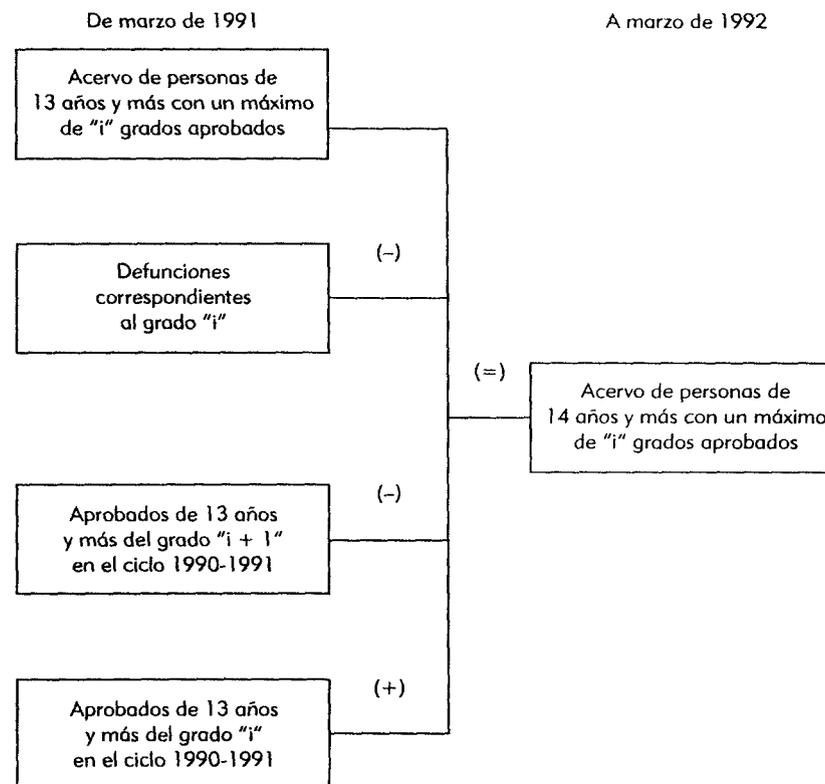
Cuadro 7. Equivalencias para proyección para marzo de 1993

Aceros inicial Censo 1990		Flujos de aprobados 1989-1990 a 1991-1992		Equivalencia en años de escolaridad alcanzada	
Primaria	1 año		1 ^o	1	
	2 años		2 ^o	2	
	3 años	Primaria	3 ^o	3	
	4 años		4 ^o	4	
	5 años		5 ^o	5	
	6 años		6 ^o	6	
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	1 año		1 ^o	7	
	2 años	Capacitación para el trabajo	2 ^o	8	
	3 años		3 ^o y 4 ^o	9	
Secundaria	1 año		1 ^o	7	
	2 años	Secundaria	2 ^o	8	
	3 años		3 ^o	9	
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	1 año		1 ^o	10	
	2 años	Profesional medio	2 ^o	11	
	3 años		3 ^o	12	
	4 años		4 ^o	13	
Preparatoria o bachillerato	1 año	Bachillerato	1 ^o	10	
	2 años		2 ^o	11	
	3 años		3 ^o	12	
Normal básica	1 año			10	
	2 años			11	
	3 años	Este esquema ya no opera, por lo que no hay flujos, pero se mantienen los acervos		12	
	4 años			13	
Profesional	1 año		1 año	13	
	2 años		2 años	14	
	3 años	Licenciatura universitaria y tecnológica y normal licenciatura	3 años	15	
	4 años		4 años	16	
	5 años		5 años	17	
Grado insuficientemente especificado	6 años y más	Se supuso licenciatura de 5 años; no hay flujos pero se mantienen los acervos		18	
		Sólo se mantienen acervos		13	
Posgrado		Se supuso posgrado de 1 año		18	

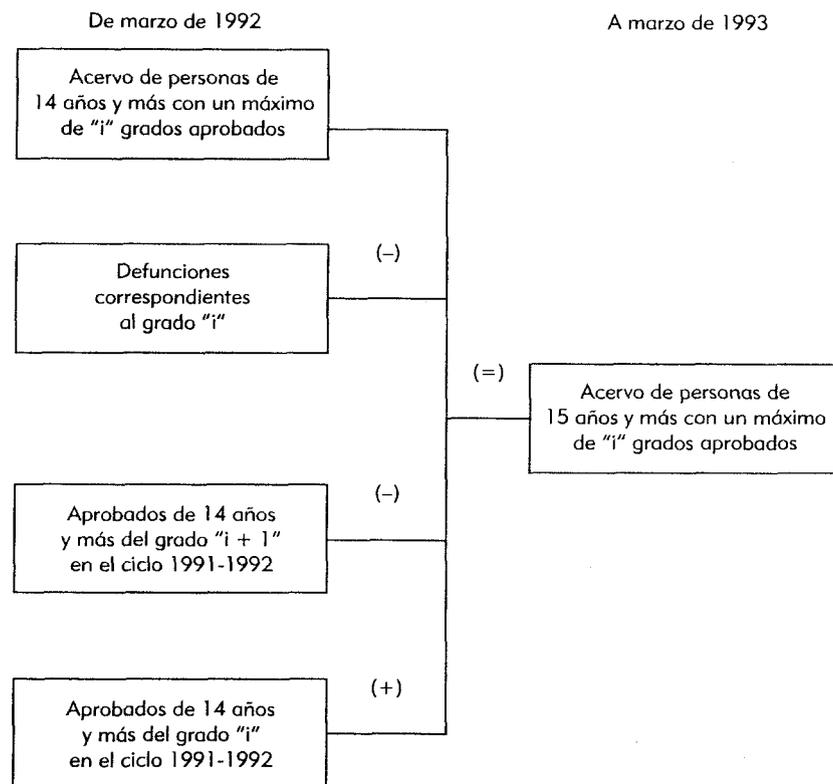
Nota: * Las Estadísticas básicas de la SEP registran aprobados correspondientes al 4^o grado. Dado que éstos representan en total 13 918 en los 3 periodos (sin defunciones), el efecto de registrarlos con los de 3er grado—por simplificación y compatibilidad con el Censo—es insignificante.

Figura 1. Acervos y flujos de personas con máximo grado alcanzado "i"

educación de la población es una inversión a largo plazo: el factor que predomina parece ser la longitud del periodo entre cada punto. Cuando dos periodos son igualmente largos (como 1970-1980 y 1980-1990), el que de manera relativa es más reciente es el que tiene mejor "ajuste". Lo anterior se entiende con mayor claridad si se recuerda que el grado promedio de escolaridad es un acervo total de años aprobados y que, para aumentarlo para toda la población (adulta) en su conjunto, se requiere de un gran esfuerzo sostenido que incluye sucesivas mejoras educativas y que empezará a mostrar sus frutos al cabo de un periodo más o menos largo.

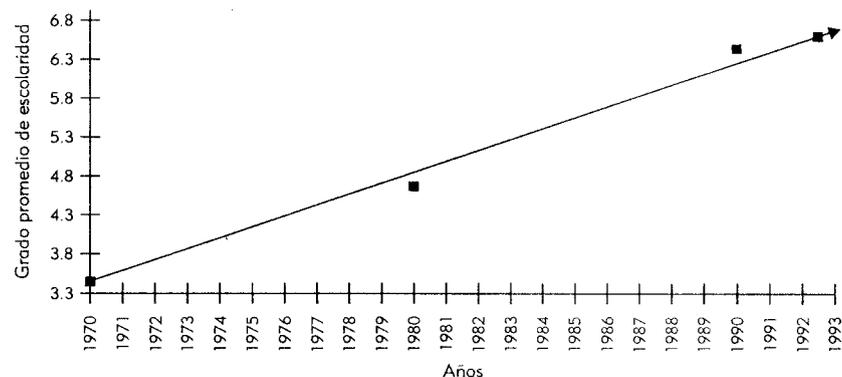
Figura 2. Acervos y flujos de personas con máximo grado alcanzado "i"

A reserva de hacer un cálculo año con año, estos resultados pueden considerarse confiables en una visión de *largo plazo*. Esta aseveración se sustenta en el hecho de que, en primer lugar, tres de las cifras utilizadas para obtener la mejor recta provienen de los censos generales de población, los cuales constituyen la radiografía disponible más completa y de mayor calidad sobre el grado de instrucción de toda la población. En segundo lugar, la proyección del GPE para 1993 muestra aceptable consistencia con la tendencia de largo plazo. Para esto último, nótese que además de la primera opción,

Figura 3. Acervos y flujos de personas con máximo grado alcanzado "i"

también la tercera (1980-1993) incluye la cifra obtenida para 1993 como punto final del periodo de referencia para fines de extrapolación.

En contraste, es explicable que el periodo 1990-1993 arroje los resultados menos alentadores del cuadro (año 2022 para alcanzar la meta), ya que a pesar de que han sido desplegados enormes esfuerzos educativos en el pasado reciente, la escolaridad media toma tiempo —ciertamente más de tres años— para lograr avances significativos. Por lo mismo, debe tenerse cuidado al hacer interpretaciones sobre fenómenos en plazos cortos; una extrapolación como la de este ejercicio

Gráfica 1. Tendencia de largo plazo del grado promedio de escolaridad nacional

seguramente no está revelando todavía los efectos de los cambios educativos estructurales que han tenido lugar en los últimos años.

Sin embargo, la magnitud de estas transformaciones, tales como la descentralización educativa, tienen el peso *potencial* como para modificar la tendencia de largo plazo y acelerar el crecimiento del GPE. Esto es bastante deseable, dado que la tendencia lineal implica que en el lapso de más de dos décadas de educación en México el grado promedio de escolaridad ha crecido a la *misma* tasa promedio.

Ahora bien, con dos cifras censales del GPE puede extrapolarse la tendencia para obtener la restante y la del año de 1993. La recta que menor diferencia arroja respecto al cálculo original en la extrapolación de la *tercera cifra censal* es la del periodo 1970-1990.

Lo más interesante de este último ejercicio es que un *GPE de 1993 de 6.92 es totalmente consistente con la tendencia de largo plazo basada exclusivamente en datos de los censos de 1970 y 1990*. La diferencia entre esta cifra y el 6.79 obtenido anteriormente implica, bajo la misma población total estimada hasta marzo de 1993, un flujo medio anual no contabilizado inicialmente de casi 2.3 millones de grados aprobados, por tres años, de 1990 a 1992. Cabe reconocer que la magnitud de este monto resulta dentro de un rango razonable si se le compara con el promedio anual, registrado en ese último periodo, de personas atendidas con educación para adultos (primaria, secundaria, capacitación no formal para el trabajo) y sistemas abiertos y semiescolarizados (pro-

Cuadro 9. Cuadro resumen de resultados de la selección de la mejor recta para extrapolación (considerando crecimiento entre años calendario)

Orden de preferencia*	Periodo	TOMA**	Año para alcanzar GPE = 10***	Años a partir de 1993 para alcanzar la meta
1 (0.030)	1970-1993 (23 años)	14.61%	2 015	22
2 (0.052)	1970-1990 (20 años)	15.15%	2 013	20
3 (0.077)	1980-1993 (13 años)	15.65%	2 014	21
4 (0.177)	1980-1990 (10 años)	17.05%	2 011	18
5 (0.241)	1970-1980 (10 años)	13.26%	2 020	27
6 (1.057)	1990-1993 (3 años)	11.00%	2 022	29

Notas: * En orden ascendente de las sumas de los cuadros de las diferencias. Estas sumas se presentan entre paréntesis.

** Tasa de Crecimiento Media Anual, $m = (GPE_f - GPE_0)/t$.

*** A partir del punto inicial o final del periodo.

fesional medio, bachillerato, superior y posgrado) que asciende a cerca de 3.2 millones.¹³

Por último, cabe señalar que *aun cuando el GPE de 1993 fuera el mencionado 6.92, la meta de 10 grados promedio de escolaridad no se alcanzaría sino hasta el año 2013*, de acuerdo con la recta de 1970-1990.

El Anexo incluye el cuadro detallado de estos resultados.¹⁴

Observaciones finales

El análisis precedente permite concluir, basado exclusivamente en tendencias de largo plazo, que los 10 grados de escolaridad promedio de la población de 15 años y más se alcanzarán entre los años 2013 y 2015 y que, en congruencia con estos plazos, el GPE de 1993 puede situarse entre 6.79 y 6.92.

Naturalmente existen aspectos por afinar. En primer lugar, sería conveniente obtener del INEGI mayor información relativa al perfil de las personas que no especificaron su escolaridad o lo hicieron en forma insuficiente en los tres censos, especialmente en 1990. Esto permitiría no solamente precisar los acervos censales, sino también, a partir de ellos, proyectar de alguna manera los flujos correspondientes generados por su educación.

De igual manera, se requieren estadísticas sistemáticas de aprobación en educación no escolarizada para poder sumar adecuadamente los flujos de grados aprobados en educación para adultos y sistemas abiertos y semiescolarizados. Por otra parte, para educación superior (licenciatura y posgrado) se necesita información sobre el perfil de aprobación sucesiva en todos los años de los programas de estudio y, por supuesto, sobre la eficiencia terminal.

Además, proyecciones oficiales de población para la década de los noventa serían de sumo valor. La magnitud de la diferencia de años contabilizados entre las dos cifras que se mencionaron para el GPE de 1993 sugiere, a la luz de proyecciones internas de diferentes dependencias, una posible subestimación de la población total de 15 años y más utilizada para todos los cálculos de ese año. Esto puede derivarse en buena medida de que no se cuenta con tasas de defunción por edad

¹³ Carlos Salinas de Gortari, *V Informe de Gobierno, 1993*, México, Presidencia de la República, 1993.

¹⁴ Véase cuadro A.6.

específica y para cada año intermedio de proyección; este hecho incide, por cierto, en la imprecisión de los flujos de defunciones que se van restando de los acervos de personas con instrucción.

Las anteriores refinaciones numéricas también podrán incorporarse en la realización de cálculos año con año y entidad por entidad. Es muy importante, sin embargo, identificar las variables fundamentales que afectan el comportamiento del grado promedio de escolaridad a lo largo del tiempo (por ejemplo, gasto educativo nacional como proporción del PIB, proporción del gasto educativo destinada a educación básica, ciclos económicos, etc.). Se espera que los cambios educativos de trascendencia que se han implantado en los últimos años aumenten el ritmo de crecimiento del GPE y que, a pesar de épocas de dificultad, a partir de estas nuevas bases se continúen promoviendo las *políticas que harán posible y sostenible el aceleramiento de la escolaridad nacional por arriba de su tendencia histórica*.

Por último, cabe señalar que la meta de 10 grados promedio de escolaridad debe tener ciertas condicionantes para que sea deseable o aceptable mas allá del número mismo obtenido para el país en su conjunto. Al respecto se enuncian tres: 1) todas las entidades deberán alcanzar un GPE mínimo cercano al grado 10; 2) la *educación básica* deberá haber incrementado muy significativamente su proporción del total de años aprobados, a través de una mayor cobertura y eficiencia, y 3) que la calidad educativa en toda la república mexicana no sólo habrá de evitar retrocesos en aras de la expansión de los servicios, sino que deberá mostrar grandes avances en los indicadores que, para efectos de evaluación educativa, se utilicen. Es evidente que las políticas a que se hizo referencia en el párrafo anterior serán determinantes para lograr una mayor y mejor escolaridad del mexicano.

Anexo

A.1. Flujos de defunciones

Para obtener las defunciones se utilizó la siguiente fórmula:

$$\begin{array}{r} \text{Defunciones} \\ \text{correspondientes a} \\ \text{cada grado "i".} \end{array} = \begin{array}{r} \text{Tasa de defunción} \\ \text{del grupo quinquenal} \\ \text{al que pertenece la} \\ \text{edad promedio} \\ \text{correspondiente} \\ \text{al grado "i".} \end{array} \times \begin{array}{r} \text{Acervo de personas} \\ \text{anterior.} \end{array}$$

Las tasas de defunción están calculadas con base en la población del grupo quinquenal respectivo, reportada en el Censo de 1990. Su mayor precisión es para los flujos de marzo de 1990 a marzo de 1991, el primero de los años proyectados, y se suponen aplicables en adelante.

La edad promedio de cada grado máximo aprobado considera a la población de 12 años y más, reportada también en el Censo de 1990. Como los flujos de aprobados tienen una menor edad media que el resultado censal correspondiente, aquéllos lo van reduciendo; pero por simplificación no se realizó tal corrección. Sin embargo, las consecuencias de esto último se ven disminuidas al menos por dos factores: las tasas de defunción disponibles aplican cada una a un amplio rango de edades de 5 años; y la población de mayor edad (adultos) es la que en buena medida aprueba diversos grados en el sistema no escolarizado y, por tanto, no está captada aquí.

A continuación se presentan los cuadros de edades promedio por grado y de tasas de defunción (cuadros A.1 y A.2).

A.2. Población de 15 años y más

El cuadro siguiente muestra la metodología para estimar la población total de 15 años y más en marzo de 1993, a partir de los últimos datos censales de población de edad de 12 y mayores y de la tasa de defunción del grupo nacional de edad de 10 años y más (cuadro A.3).

Cuadro A.1. Edad promedio por grado educativo de la población de 12 años y más (Censo de 1990)

Grado	Edad promedio	Grado	Edad promedio	Grado	Edad promedio
1	43	7	19	13	30
2	41	8	22	14	28
3	38	9	26	15	30
4	33	10	22	16	31
5	25	11	26	17	35
6	29	12	30	18	37

A.3. Flujos de aprobados

Para obtener los flujos de aprobados se utilizaron tres procedimientos: uno para todo el nivel de licenciatura (incluyendo normal), otro para posgrado y un tercero para el resto de los grados. Las equivalencias en años de escolaridad de los flujos de aprobados se presentan en el Cuadro: "Equivalencias para proyección para marzo de 1993". Todos los aprobados deben tener 15 años y más en marzo de 1993, es decir 12 años y más en marzo de 1990, 13 y más en marzo de 1991 y 14 y más en marzo de 1992, y no se les calcularon defunciones sino hasta que formaban parte de los acervos, de acuerdo con la fórmula del apartado A.1 de este Anexo.

Desde la educación primaria hasta la media superior se utilizaron las cifras nacionales de aprobados reportadas por grado en las *Estadísticas básicas* de la SEP para los distintos ciclos escolares. Como no se contó con una distribución de edades de estos aprobados, se supuso la misma que la del inicio de cursos del ciclo recién acreditado.

Para satisfacer los mínimos de edad propios de cada año, mencionados en el primer párrafo, sólo hubo necesidad de ajustar los niveles de primaria y secundaria. Esto requirió del cálculo de la proporción de matrícula de principio de clases de 11 años y más en el ciclo 1989-1990, de 12 años y más en el de 1990-1991 y de 13 y más en el de 1991-1992, cifras que se presentan en el cuadro A.4. La razón de considerar un año menos del mínimo especificado es que los niños deben tener seis años *cumplidos* para poder ser admitidos al primer grado de primaria,

Cuadro A.2. Tasas de defunción por grupos de edad 1990

Grupos quinquenales de edad	Defunciones año 1990	Población total grupo quinquenal (Censo 1990)	Tasas de defunción ajustadas*
15-19	9 587	9 664 403	0.0963%
20-24	11 702	7 829 163	0.1451%
25-29	12 023	6 404 512	0.1822%
30-34	11 890	5 387 619	0.2142%
35-39	13 196	4 579 116	0.2797%
40-44	13 282	3 497 770	0.3686%

Fuentes: INEGI, *Estadísticas demográficas*, Cuaderno de población, núm. 4 y *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

Nota: * Ajuste de las defunciones con el factor 97.0712% que representa la proporción de las defunciones ocurridas entre mediados de marzo de 1990 y mediados de marzo de 1991 respecto a las de enero-diciembre de 1990. Lo anterior se debe a que ocurrieron más defunciones en el año de 1990 que en el año posterior al Censo.

por lo que los alumnos de cada generación (en su mayoría) cumplen años después de que se efectúa el levantamiento de las encuestas de inicio de cursos en los primeros meses de clases. (De acuerdo con información demográfica publicada por el INEGI en el Cuaderno de población, núm. 4, de septiembre a marzo se registra cerca de 60% de los nacimientos del año.)

En *licenciatura*, se propuso un método para estimar (ciertamente en forma gruesa) la cantidad de alumnos que ha aprobado un número máximo de años, suponiendo una duración *global* (para todo el nivel) de cinco años. Esto implicó considerar para cada año los flujos de estudiantes pertenecientes a cinco generaciones simultáneas y sucesivas que han aprobado de uno a cinco años, respectivamente, siendo estos últimos los egresados. El supuesto general es que, a lo largo de un lustro, de cada generación no aprueba, año con año, una quinta parte de todos aquéllos de primer ingreso que *no* egresan a los 5 años. En otras palabras, del primero al quinto año, los que no aprueban representan 20% de la diferencia total entre los de nuevo ingreso y los respectivos egresados.

Para generaciones que ingresaron en años recientes aún no existen datos de egreso, por lo que tuvo que determinarse la eficiencia terminal promedio en cinco años. Dada la variación de la información

Cuadro A.3. Población de referencia para el cálculo del grado promedio de escolaridad de marzo de 1993

Fecha	Definición	Obtención	Cifra
Marzo de 1990	Población de 12 años y más	Cifra nacional del Censo	55 913 847
Marzo de 1991	Población de 13 años y más	Población de 12 años y más del Censo $90 \times (1 - \text{Tasa de defunción})^*$	55 615 272
Marzo de 1992	Población de 14 años y más	Población de 12 años y más del Censo $90 \times (1 - \text{Tasa de defunción})^{*2}$	55 318 290
Marzo de 1993	Población de 15 años y más	Población de 12 años y más del Censo $90 \times (1 - \text{Tasa de defunción})^{*3}$	55 022 895

Nota: * La tasa de defunción corresponde al grupo nacional de edad de 10 años y más, la cual es de 0.534% y se obtuvo con el mismo procedimiento que se detalla en las tasas de defunción por grupos quinquenales de edad.

al respecto entre las *Estadísticas básicas* y los Anuarios de ANUIES, se supuso —sustentado en los datos disponibles— un porcentaje de magnitud razonable para este indicador de 50% y se aplica a los estudiantes de primer ingreso de un lustro atrás. Para las generaciones en estos casos, y con el supuesto del párrafo anterior, al final del primer año 90% de los alumnos de nuevo ingreso habrá aprobado; al final del segundo, 80%; del tercero, 70%; del cuarto, 60%; y concluyendo el quinto egresará precisamente 50% de los que ingresaron.

El cálculo a marzo de 1993 de los flujos de aprobados de licenciatura se presenta en el cuadro cuadro A.5.

Por último, por la falta de información apropiada para *posgrado*,

Cuadro A.4. Proporción de la matrícula

Grado	Ciclo escolar 1989-1990			Ciclo escolar 1990-1991			Ciclo escolar 1991-1992		
	Primaria	Secundaria	Proporción del total de la matrícula de 11 años y más del grado	Primaria	Secundaria	Proporción del total de la matrícula de 12 años y más del grado	Primaria	Secundaria	Proporción del total de la matrícula de 13 años y más del grado
Primero	39 390	1 574 568	1.26%	22 853	1 281 941	0.74%	10 217	594 489	0.34%
Segundo	97 634	1 419 755	3.73%	38 393	1 398 865	1.47%	17 030	1 178 108	0.65%
Tercero	227 025	1 272 833	9.26%	95 713	1 248 716	3.91%	40 866	1 240 250	1.65%
Cuarto	484 241		21.05%	232 973		10.23%	77 603		3.40%
Quinto	943 272		44.79%	441 743		20.96%	168 186		7.97%
Sexto	1 682 811		88.50%	808 639		42.86%	340 239		17.76%
Total	3 474 373	4 267 156		1 640 314	3 929 522		654 141	3 012 847	

Fuente: SEP, *Estadísticas básicas*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

**Cuadro A.5. Cálculo de flujos de aprobados
(nivel licenciatura)***

Ciclo escolar	Grados				
	13	14	15	16	17
1989-1990	$P(1989-1990) \times 0.9$	$P(1988-1989) \times 0.8$	$\frac{E(1991-1992) + P(1987-1988) - E(1991-1992)}{2} \times 0.4$	$\frac{E(1990-1991) + P(1986-1987) - E(1990-1991)}{2} \times 0.2$	$E(1989-1990)$
1990-1991	$P(1990-1991) \times 0.9$	$P(1989-1990) \times 0.8$	$P(1988-1989) \times 0.7$	$\frac{E(1991-1992) + P(1987-1988) - E(1991-1992)}{2} \times 0.2$	$E(1990-1991)$
1991-1992	$P(1991-1992) \times 0.9$	$P(1990-1991) \times 0.8$	$P(1989-1990) \times 0.7$	$P(1988-1989) \times 0.6$	$E(1991-1992)$

Fuente: SEF, *Estadísticas básicas*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.
Notas: PI = Primer Ingreso; E = Egresados.

* Incluye licenciatura universitaria, tecnológica y normal.

se supuso una eficiencia terminal a un año de 90% de los estudiantes de primer ingreso del año anterior, con lo cual se determinaron los únicos flujos de aprobados de este nivel.

A.4. Detalles de selección de rectas para extrapolación

El cuadro A.6 muestra el detalle de los resultados de la selección de la mejor recta para fines de extrapolación de tendencias. (Debe recordarse que no es posible correr una regresión con cuatro datos, pero se recurrió aquí a un criterio análogo al de mínimos cuadrados.) Cabe advertir que las rectas en segunda y tercera posiciones de preferencia (1970-1990 y 1980-1993) indican años bastante cercanos al año 2015, cifra del primer lugar (1970-1993): los años para alcanzar los 10 grados de escolaridad son 2013 y 2014, respectivamente. Entonces, la recta de la cuarta posición es la de más rápido crecimiento —tan es así que indica el año 2011—, pero subestima en gran medida la cifra censal de 1970. Al quinto lugar (que señala 2020 para los 10 grados) le ocurre lo mismo, pero con el resultado de 1990.

Por otro lado, el GPE de 1993, obtenido con base en la tendencia de largo plazo del periodo 1970-1990, es el 6.92 (6.9156) que se menciona en el texto principal.

Por último, para simplificar los cálculos se consideraron crecimientos entre años calendario, aunque en realidad tanto las cifras censales como la propia proyección para 1993 corresponden a distintos puntos en el tiempo dentro del primer semestre del año respectivo. Sin embargo, tratándose de un análisis de *aprobación de grados*, estas diferencias entre las cifras son insignificantes; además, un cálculo trimestral preciso para las cuatro cifras arroja resultados muy similares a los aquí presentados e incluso el mismo orden de preferencia de rectas.

Cuadro A.6. Resultados de la selección de la mejor recta para extrapolación (considerando crecimientos entre años calendario)

	1970	1980	1990	1993	Suma del cuadrado de las diferencias	Años necesarios para GPE = 10	Año para alcanzar la meta
Cifras calculadas	3.4305	4.7562	6.4610	6.7909			
Periodo 1970-1980							
Valor sobre la recta	3.4305	4.7562	6.0819	6.4796		50 desde 1970 40 desde 1980	2020
Cuadrado de la diferencia*	0.0	0.0	0.1437	0.0969	0.2406		
Periodo 1980-1990							
Valor sobre la recta	3.0514	4.7562	6.4610	6.9724		31 desde 1980 21 desde 1990	2011
Cuadrado de la diferencia*	0.1437	0.0	0.0	0.0330	0.1767		
Periodo 1990-1993							
Valor sobre la recta	4.2617	5.3613	6.4610	6.7909		32 desde 1990 29 desde 1993	2022
Cuadrado de la diferencia*	0.6908	0.3662	0.0	0.0	1.0570		
Periodo 1970-1990							
Valor sobre la recta	3.4305	4.9458	6.4610	6.9156		43 desde 1970 23 desde 1980	2013
Cuadrado de la diferencia*	0.0	0.0359	0.0	0.0155	0.0515		
Periodo 1980-1993							
Valor sobre la recta	3.1910	4.7562	6.3214	6.7909		34 desde 1980 21 desde 1993	2014
Cuadrado de la diferencia*	0.0573	0.0	0.0195	0.0	0.0768		
Periodo 1970-1993							
Valor sobre la recta	3.4305	4.8915	6.3526	6.7909		45 desde 1970 22 desde 1993	2015
Cuadrado de la diferencia*	0.0	0.0183	0.0118	0.0	0.0301		

Nota: * (Cifra calculada-Valor sobre la recta) ^2.

Referencias bibliográficas

- ANUIES (varios años), *Anuario estadístico*, Licenciatura/Normal/Posgrado, México.
- Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- INEGI (1992a), *Estadísticas demográficas*, Aguascalientes, Cuaderno de población, núm. 4.
- (1992b), *Estados Unidos Mexicanos. Resumen general. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Aguascalientes.
- (1986), *Estados Unidos Mexicanos. Resumen general. X Censo General de Población y Vivienda, 1980*, México.
- Kumar, Krishna (1993), "An Overview of Rapid Appraisal Methods in Developing Settings", en K. Kumar (ed.), *Rapid Appraisal Methods*, World Bank Regional and Sectorial Studies, Washington, World Bank, capítulo 1.
- Margulis, Sergio (1991), "Back of the Envelope Estimates of Environmental Damage Costs in Mexico", reporte núm. IDP-0104, noviembre, Washington, World Bank.
- Patton, Carl V. y Davis S. Sawicki (1986), *Basic Methods of Policy Analysis & Planning*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Putt, Allen D. y J. Fred Springer (1989), *Policy Research: Concepts, Methods, and Applications*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- Quade, E. S. (1989), *Analysis for Public Decisions*, 3a. ed., revisada por Grace M. Carter, Nueva York, North-Holland.
- Robles Tapia, Gonzalo (1993), "La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 84, enero-junio.
- Salinas de Gortari, Carlos (1993), *V Informe de Gobierno, 1993*, México, Presidencia de la República.
- Secretaría de Educación Pública (varios años), *Estadísticas básicas. Inicio de cursos*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.
- (varios años), *Estadísticas básicas. Fin de cursos*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística (1972), *Resumen general. IX Censo general de población, 1970*, México.
- Stokey, Edith y Richard Zeckhauser (1978), *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, W. W. Norton.
- Weimer, David L. y Aidan R. Vining (1992), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.

Calidad total en la administración pública: la experiencia de Secofi

Antonio Argüelles

La revolución de la calidad

En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios.

Esta revolución de los procesos productivos ha sido posible, a escala macroeconómica, gracias a la participación activa de los estados, quienes se han convertido en los agentes inductores de una nueva y más eficaz inserción en los mercados internacionales, mediante el impulso de las actividades productivas y el otorgamiento de estímulos a la productividad. Sin embargo, a escala microeconómica, parte importante del éxito mostrado por las empresas de esos países se debe a la adopción de novedosos esquemas de organización gerencial, basados en los principios de la calidad total.

Como es sabido, el control de calidad comenzó a aplicarse en Estados Unidos durante la primera posguerra, pero no fue sino hasta la

Director general del Conalep (Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica). Anteriormente se desempeñó como oficial mayor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi).

década de los cincuenta, en Japón, cuando empezó a dar frutos sorprendentes al introducirse métodos estadísticos para medir la variación de los resultados. A partir de entonces los principios de la calidad total han sido adoptados cada vez más por las industrias de todo el mundo. Esto como resultado de su eficacia para incrementar la productividad, abatir los costos y satisfacer las exigencias del cliente o consumidor. Ha sido tal su aceptación, que hoy podemos hablar con propiedad de una revolución de la calidad.

La necesidad de aplicar procedimientos más eficientes de gestión en otros sectores motivó la introducción de la calidad total en el campo de los servicios y la administración pública. Hablar de calidad total en la gestión pública todavía no deja de parecerle extraño a muchas personas que conciben dicho concepto como algo exclusivo de la iniciativa privada. Después de todo —piensan—, ¿cómo medir la productividad del gobierno?, ¿cómo satisfacer las exigencias de los clientes si ni siquiera se sabe con precisión quienes son éstos?, ¿cómo involucrar a todo el personal en la solución de los problemas y en la toma de decisiones?, ¿cómo saber si los servicios que se ofrecen son de calidad?

El énfasis de este artículo recaerá precisamente en este tema, limitándose sólo al sector central de la administración pública. Para ello me referiré de manera breve a los cambios internos que ha registrado la economía mexicana en la última década, a fin de ubicar la importancia de incrementar la competitividad de la planta industrial y la necesidad de contar con una administración pública más eficiente que apoye dichos esfuerzos.

Posteriormente, abordaré una de las experiencias recientes de modernización administrativa más interesantes para el caso mexicano, con el fin de demostrar la aplicabilidad de los principios de calidad total en la gestión pública. Por último, me permitiré esbozar algunos rasgos que, considero, la administración pública tendrá que adoptar durante los próximos años para continuar apoyando los procesos de modernización del país.

La transformación de la economía mexicana

Para hacer frente a las transformaciones que se estaban suscitando en el ámbito mundial, y como resultado del agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones, nuestro país renunció a las políticas de épocas pasadas y comenzó a definir otras más adecua-

das a las exigencias de desarrollo del país. La nueva estrategia de desarrollo tuvo como objetivo insertarse de manera eficiente en la economía internacional, mediante tres reformas: la reforma del Estado, la ampliación y consolidación de la apertura económica y la estabilidad macroeconómica.

Con la primera de ellas se replanteó el papel del Estado como rector de la economía, adoptándose un nuevo enfoque que permitió trasladar al sector privado muchas de las actividades económicas que antes desempeñaba el Estado. Ahora la iniciativa privada sería responsable del desarrollo económico del país, recuperando antiguos derechos confiscados en una época de excesiva intervención del Estado en la sociedad.

Con la ampliación y profundización de la apertura económica se buscó alcanzar una mayor eficiencia del aparato productivo nacional; de esta manera, estaríamos en condiciones de competir con éxito en los mercados internacionales, propiciando la recuperación del desarrollo económico del país e incrementando los niveles de vida de la población.

La estabilidad macroeconómica tuvo como objetivo sanear las finanzas públicas, sentar las bases para un desarrollo sano y sostenido, dar certidumbre a los agentes productivos y generar los recursos necesarios para apoyar la competitividad y productividad de las actividades industriales.

En la actualidad, la administración pública ha tomado mayor conciencia de la necesidad de adaptar sus estructuras a las nuevas exigencias de cambio en que están inmersas todas las organizaciones de la sociedad. Por ello, en años recientes se ha discutido intensamente en los círculos académicos y gubernamentales la urgencia de emprender una reforma del gobierno que modernice el aparato administrativo, haciéndolo más eficaz, eficiente, competitivo y cuyos servicios cuenten con calidad total. Decimos que la administración pública tiene que ser eficaz, porque las políticas y estrategias económicas contenidas en planes y programas nunca podrían dar resultados si no se cuenta con una infraestructura administrativa sólida y profesional, capaz de llevarlas a la práctica. Tiene que ser eficiente, porque en una época de limitación de recursos como la nuestra, el aparato gubernamental enfrenta el enorme reto de cumplir sus responsabilidades ante la sociedad, haciendo un uso razonable de los recursos con que cuenta.

Asimismo, la administración pública tiene que ser competitiva, ya que en la nueva realidad de competencia internacional le corresponde al gobierno prestar servicios a los agentes económicos con un

grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad de la economía mexicana.

Por último, el enfoque de calidad total es importante, porque en el actual esquema de corresponsabilidad de la iniciativa privada en el desarrollo económico del país, es ella la que debe determinar el tipo, variedad, calidad y oportunidad de los productos y servicios que debe ofrecerle la administración pública.

Calidad total en la administración pública

A mediados del sexenio pasado iniciamos un esfuerzo por convertir a las delegaciones federales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en plataformas idóneas para impulsar, en todo el país, la nueva política económica delineada por la entonces administración del presidente Salinas.

El programa de reestructuración de las delegaciones federales giró alrededor de cuatro estrategias, profundamente entrelazadas entre sí: la desregulación de las actividades productivas, la simplificación y modernización de sus procedimientos administrativos, la descentralización y desconcentración de facultades y recursos, y el incremento de la eficacia y la eficiencia a través de los principios de calidad total. A continuación se abordará este último punto y se identificarán algunos de los principios más difundidos de la calidad total con las acciones emprendidas en Secofi.

Enfoque en el usuario

En la filosofía de la calidad total, el funcionamiento general de la organización gira alrededor del cliente: desde el diseño de un artículo hasta el servicio posterior a su venta, la empresa entera está atenta y responde a las señales de sus compradores. De ahí el célebre apotegma empresarial japonés "el consumidor es el rey".

En Secofi, la reestructuración de sus delegaciones federales partió de un enfoque que otorgó una importancia sin precedentes a la opinión y propuestas de empleados, autoridades estatales, empresarios y usuarios en general. Adoptar este enfoque era un imperativo en virtud de

que el nuevo modelo económico adoptado por nuestro país confiaba a la sociedad la corresponsabilidad del desarrollo. Identificar las necesidades de los usuarios, conocer los obstáculos que enfrentan, así como los apoyos que requieren permitió adoptar los cambios necesarios y delinear el rumbo de nuestra reforma.

Con este propósito, las autoridades responsables del proyecto realizaron visitas a las diferentes oficinas del interior del país, a fin de conocer los planteamientos que les permitieran retroalimentar el programa de modernización. Como parte de estas visitas se efectuaron entrevistas a gobernadores, cámaras y organismos empresariales, organizaciones sociales, medios informativos, así como a los propios empleados, quienes serían los encargados directos de llevar a la práctica el nuevo esquema de servicio.

Por otra parte, a través de los foros Compex y Comin¹ se aseguró una retroalimentación permanente entre las autoridades de la Secretaría, los representantes de los gobiernos estatales y los usuarios. Dichos foros se implantaron para analizar tanto las necesidades de estos últimos como las medidas por tomar con relación a problemas específicos de la industria y el comercio exterior de cada estado, y, a partir de la problemática ahí analizada, encauzar las acciones de promoción, análisis y desregulación de las delegaciones.

Otra acción para conocer la opinión de los usuarios consistió en el envío, vía diskette, de los manuales de operación y procedimientos de la Secofi a las asociaciones y cámaras locales y nacionales de empresarios, para que conocieran en detalle los procedimientos, tiempos y requisitos que requiere cada servicio. De este modo los usuarios tienen la posibilidad de calificar la calidad de los mismos y plantear observaciones y recomendaciones apegadas a sus necesidades. Otro recurso fue el "buzón Secofi", el cual recoge la opinión del ciudadano común que asiste a alguna de las oficinas de Secofi, así como la de los propios empleados que quieran expresar alguna recomendación.

Por último, se editaron una serie de folletos ilustrativos que se denominaron "guías de trámites", a fin de proporcionar al público interesado información detallada sobre los procedimientos y los tiempos necesarios para la atención de los servicios que requieren. Estas guías

¹ La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex) es una instancia intersecretarial que funciona a escala estatal, regional y nacional, a fin de solucionar los problemas que en materia de exportación presenta el sector empresarial. La Comisión Mixta para la Promoción de la Industria (Comin) atiende, por su parte, lo relativo a la problemática industrial.

de trámites incluían tanto los teléfonos de la contraloría interna de la entonces Secretaría como los de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), y estaban diseñadas para que los clientes informaran sobre deficiencias en la atención. De esta manera se establecía una vigilancia permanente de los usuarios sobre la calidad de los servicios prestados.

Administración de liderazgo

Para que un programa de calidad total alcance el éxito esperado requiere que los primeros convencidos de su aplicación sean los altos ejecutivos de una empresa. En Secofi, emprender un programa de la magnitud del realizado, sólo fue posible por la voluntad política del titular de la dependencia y de su equipo de colaboradores más cercano.

Sin embargo, esto no fue suficiente, también hubo que involucrar a los directores generales de áreas centrales y a los delegados federales en la nueva mística de servicios que buscaba la institución, e identificarlos con el nuevo modelo de organización que se instauraría. Para asegurar su compromiso con el cambio, se realizó una serie de reuniones en las cuales se les explicó detalladamente las ventajas del programa y la necesidad de aplicarlo. Sólo así fue posible lograrlo.

Aseguramiento de la calidad y mejoramiento continuo

El enfoque de calidad tiene como objetivo erradicar defectos en cada una de las fases de los procesos, sean éstos productivos o de servicios, y buscar como meta el cumplimiento de la operación "cero defectos". Esto sólo es factible con la instauración de un mecanismo de inspección que no permanezca en la simple detección y corrección de deficiencias sino que, con ayuda de todos los empleados, se identifiquen las causas y se supriman. Una vez alcanzado cierto estándar de calidad, se busca un mejoramiento continuo por medio de evaluaciones de diagnóstico realizadas con cierta regularidad.

En Secofi consideramos que para asegurar un servicio eficiente y sin errores teníamos que partir, ante todo, del fortalecimiento profesional de su personal. A este respecto se tuvieron en cuenta los siguientes tres aspectos: *perfiles de puestos, capacitación y evaluación del personal.*

Perfiles de puestos

Para cada uno de los puestos, desde el titular de la oficina delegacional hasta las secretarías, se elaboraron perfiles específicos que señalaban el grado académico requerido, la experiencia profesional necesaria, las actitudes deseables y otras características solicitadas. Con ello se aseguraba que el nuevo empleado por contratar tuviera los conocimientos y actitudes suficientes para desempeñarse con calidad en sus labores.

Cabe resaltar el hecho de que la contratación de los propios delegados federales, un puesto administrativo superior y tradicionalmente de confianza, estuviera sujeta a un perfil. Con este propósito se insertó en los principales diarios de circulación nacional una convocatoria para ocupar esos cargos. Esto fue una situación inédita en la administración pública, que si bien nos ganó ciertas críticas a quienes encabezamos el proceso, también nos proporcionó grandes satisfacciones.

Perfil requerido para el puesto de delegado federal

- Doctor en economía o administración pública con experiencia profesional de 5 años.
- Capacidad ejecutiva.
- Conocer la situación política, económica y social de la entidad.
- Conocer la política económica actual y los programas nacionales de modernización del sector.
- Tener un adecuado manejo de las relaciones públicas.
- Conocer la organización y funcionamiento de la administración pública federal y estatal.
- Tener capacidad de negociación y persuasión para promover acciones conjuntas entre los gobiernos locales y el sector empresarial.
- Capacidad para planear, dirigir y controlar las funciones de promoción, fomento y servicios encomendados.

Capacitación

Kaoru Ishikawa, uno de los pioneros de la calidad total, suele repetir que "el control de la calidad empieza con la educación y termina con la educación". Por esa razón se buscó que la capacitación proporcionada por Secofi a su personal cumpliera con los siguientes objetivos: 1) brin-

darles los conocimientos especializados, así como las habilidades laborales necesarias para desempeñar correctamente sus funciones; 2) identificarlos con los principios institucionales y con la calidad total, y 3) mejorar sus expectativas de desarrollo y ampliar sus potencialidades. Aquí se tuvo muy en cuenta la divisa de Jurán acerca de que la gente tiene que sentirse feliz para actuar con calidad.

El enfoque sistémico de capacitación puesto en práctica en Secofi buscó, conjuntamente con los objetivos institucionales, conformar una cultura general para coadyuvar al crecimiento estructurado de la organización y generar el desarrollo profesional en todos los ámbitos.

Junto con los cursos especializados en la operación de los servicios, el programa de capacitación incluyó cursos de alta dirección, manejo de conflictos y trabajo en equipo, así como cursos de identificación con las políticas de la institución, atención al público y calidad total. En su diseño participaron la dirección encargada de capacitación, la dirección involucrada en los conocimientos técnicos que se fueran a impartir y consultores externos.

Fases de la capacitación

- *Formativa.* Se revisan las funciones básicas del personal y se les dota de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el correcto desempeño de su responsabilidad.
- *Complementaria.* Se brinda información adicional para mejorar la productividad y la calidad en el trabajo, así como su efecto en los usuarios de los servicios de Secofi.
- *Especializada.* Se proporcionan conocimientos y habilidades que respondan a necesidades específicas y prioritarias de la Secofi.

Evaluación del personal

Esta medida, combinada con las dos anteriores, permitió configurar de manera más sólida las plantillas de personal y evitar un gasto dispendioso en cursos de capacitación. La evaluación se aplica al personal que asiste a los cursos de capacitación para valorar su aprovechamiento y consiste en dos fases: si en la primera el capacitando no alcanza la calificación mínima de 8, se le otorga otra oportunidad, dos meses después. De persistir en un desempeño deficiente, se le da de baja de la institución. No obstante, las evaluaciones se han convertido en un

valioso instrumento para la promoción del personal que sí muestra deseos de superación.

En su primer año de instaurado, el sistema de evaluación se dedicó a determinar el perfil del personal; durante el segundo año, el énfasis se puso en evaluar los conocimientos para entender y aplicar las herramientas que se les proporcionaban. En el tercero, comenzaron a aplicarse las evaluaciones de desempeño, las cuales valoran, entre otras características, la actitud, capacidad técnica, liderazgo, eficiencia y constancia del empleado.

Participación activa de todos los miembros

La aplicación de la calidad total involucra a todos los miembros de una organización, desde los niveles superiores hasta los inferiores, y desde las áreas de diseño y producción hasta las de mercadotecnia y servicios al cliente. Es un sistema integral que asegura la calidad en cada una de las etapas del proceso.

Para lograr la participación activa de todos los empleados de las delegaciones de Secofi, se abrieron canales de comunicación informales que permitieron un frecuente intercambio de ideas y habilidades, a fin de aprovechar experiencias y detectar y superar deficiencias. En esta materia, las reuniones periódicas de delegados y los cursos de capacitación fomentaron la integración de una red de comunicación permanente entre todos los empleados de las delegaciones del país. También tuvieron este objetivo las reuniones regionales de Compex y Comin, que aun cuando estaban concebidas para resolver los problemas del sector exportador e industrial, respectivamente, sirvieron para intercambiar experiencias regionales.

A través de estos medios puede realizarse un constante intercambio de consultas sobre aspectos operativos, que de otra manera tendrían que ser formuladas por cada delegación a las oficinas centrales, desaprovechándose la experiencia práctica que tienen las oficinas foráneas sobre determinados servicios.

Un ejemplo de ello es el requerimiento de apoyo que hicieron las delegaciones del sur del país a las oficinas ubicadas en la frontera norte en relación con la apertura de empresas maquiladoras o servicios relacionados con el comercio exterior. Anteriormente, oficinas como las de León o Salina Cruz no recibían ninguna solicitud de este tipo, pero al modificarse el modelo de desarrollo durante los últimos años, se

inició una redistribución de las actividades económicas en todo el territorio nacional que ha provocado una gran demanda de este tipo de servicios en el país entero.

Creación de círculos de calidad

Consiste en la reunión de un grupo de empleados de la misma o de diferente área de trabajo para estudiar, compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas enfrentados. En las delegaciones federales de Secofi se propició un proceso similar a éste a partir de una modalidad del sistema de evaluación denominada *autoevaluación periódica*. Ésta tiene los mismos objetivos de los círculos de calidad y permite no sólo la autoevaluación del desempeño sino también la formulación de mecanismos que facilitan la solución de los problemas identificados.

Enfoque analítico

La calidad total hace énfasis en el aprovechamiento máximo de los beneficios de la informática, las bases de datos, la estadística y demás herramientas para la solución, control y mejoramiento de los procesos. Por la importancia que tienen en la actualidad las aplicaciones de los sistemas informáticos, el programa de reestructuración de las delegaciones de Secofi incluyó un programa de modernización informática, con el objeto de impulsar los procesos de desconcentración y simplificación de los servicios. De esta manera se modernizaron los métodos de trabajo y se aumentó la eficacia de las oficinas en la atención a los usuarios.

Como resultado se desconcentraron hacia las oficinas foráneas las funciones de diseño y desarrollo de aplicaciones informáticas, con lo que se otorgaron facilidades tanto para la automatización de oficinas (mediante la instalación de diversos paquetes de cómputo) como para el desarrollo y operación de los sistemas.

Asimismo, se logró que las unidades usuarias contaran con redes de microcomputadoras, con un promedio de 10 estaciones de trabajo, integradas mediante una red teleinformática de cobertura nacional. Lo anterior permitió instalar un sistema de comunicación, o correo electrónico, entre todas las oficinas del país, agilizando considerable-

mente el flujo de información y reduciendo significativamente los costos por ese concepto.

Pero, como se señaló anteriormente, de poco hubiera servido esta infraestructura si no se hubiera contado con la participación y el entusiasmo de los empleados de la institución. Es frecuente observar en las oficinas a personas que teniendo una computadora en su escritorio no la utilizan, ya sea porque desconocen su funcionamiento o porque prefieren seguir empleando los métodos tradicionales.

En Secofi se buscó involucrar activamente a todo el personal mediante la creación de una cultura informática. Para ello se diseñó una serie de cursos para todos los niveles, mismos que abarcaron la mayoría de los paquetes de cómputo. Estos cursos son de carácter permanente y a ellos ha asistido la mayoría del personal de la institución, tanto mandos medios y superiores como personal operativo.

Administración por hechos

El control de calidad total se inició con la adopción de métodos estadísticos para medir el comportamiento de la productividad de una empresa, y ahora se ha convertido en uno de sus principios fundamentales. Eso es algo en lo que coinciden todos: "lo que no se puede medir no se puede mejorar". Observar, registrar y analizar los sucesos y los datos es una manera de abordar los problemas con objetividad, de conocer la magnitud de los errores y aprovechar el conocimiento adquirido para resolverlos.

El sistema de evaluación instrumentado en las delegaciones federales nos permitió medir cuantitativa y cualitativamente la eficacia y la eficiencia en la operación de las oficinas, detectando aciertos, limitaciones y niveles de productividad de las mismas.

La evaluación abarcó dos ámbitos: uno interno, que se refiere al funcionamiento de las delegaciones, y otro externo, constituido por la percepción que tienen los usuarios de la calidad de los servicios proporcionados. Ello permitió conocer las fallas en la operación de cada uno de los servicios que prestan las delegaciones, con el propósito de subsanarlas.

Para cumplir con sus propósitos, el sistema de evaluación incluye mecanismos que le permiten verificar los instrumentos operativos en los programas sectoriales, la calidad en la prestación de los servicios, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros

asignados, y el grado de satisfacción de los usuarios respecto a los servicios recibidos en las delegaciones.

En relación con este último punto se aplicaron una serie de encuestas a los usuarios, las cuales han constituido una herramienta indispensable para reconocer los logros alcanzados por el programa de reestructuración y los aspectos en los que es necesaria la profundización de los cambios.

Perspectivas de una administración pública con calidad

La actual situación económica por la que atraviesa el país enfrenta al gobierno de la República al enorme reto de recuperar la estabilidad macroeconómica, propiciando que, a la par, sus beneficios lleguen al ámbito microeconómico. Para ello, es indispensable el aumento de la eficiencia y la productividad de la economía mexicana. Sólo de esta manera será posible incrementar el nivel de vida de la población, fin último de todo país.

Esta meta exige al Estado el cabal cumplimiento de sus responsabilidades, así como abrir nuevos espacios de participación a la ciudadanía en cuanto a la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, la transformación de la administración pública, como herramienta de la acción del Estado, es hoy una tarea prioritaria.

Con el propósito de definir las bases de una administración pública eficaz, eficiente y competitiva, en el marco de la campaña electoral de Ernesto Zedillo, la Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio y la Subcoordinación de Prospectiva convocaron a 31 expertos provenientes de la academia, el sector empresarial y el gobierno federal, quienes integraron el Grupo Reforma de Gobierno.

El resultado de los trabajos de este grupo² proporciona una rica veta de elementos que permiten incidir en el aumento de la calidad de los servicios públicos. En este apartado señalaré algunos de ellos junto con los resultados de algunas investigaciones que hemos desarrollado para el mismo fin.

² Documento final del Grupo Reforma de Gobierno, Subcoordinación de Prospectiva/Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, julio de 1994 (mimeografiado).

Servicio público de carrera

A fin de profesionalizar el aparato gubernamental y de otorgar continuidad a las políticas públicas, el Grupo Reforma de Gobierno recomendó la instauración de un servicio público de carrera en los tres niveles de gobierno. De proceder de esta manera se estaría en posibilidad de formar, de manera adecuada e integral, cuerpos de funcionarios profesionales altamente motivados y con un fuerte sentido de la misión pública.

Un servicio público de carrera permitiría, también, otorgar al servidor público una remuneración adecuada, estabilidad laboral y posibilidad de desarrollo profesional, premiando los méritos y el desempeño individuales. Asimismo, al evitar la inestabilidad laboral se ahorrarían recursos en capacitación y se evitaría la improvisación. El servicio público tendría que complementarse con un sistema de capacitación y una Escuela Nacional de Formación de Funcionarios Públicos, que formaría cuadros altamente capacitados para las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno.

A pesar de las ventajas señaladas, existe el riesgo de que un servicio público pudiera traer aparejado el anquilosamiento, poca movilidad y la desmotivación del servidor público, así como que se le considere como un "autómata", sin creatividad e ideología propias. De igual manera podrían repetirse experiencias negativas como las registradas en otros países que buscaron instaurarlo de modo global. Para ello sería necesario impulsarlo gradualmente, dando prioridad tanto a las áreas donde ya existe alguna experiencia al respecto como a las que requieren un alto grado de profesionalización.

Desregulación

En el pasado, el modelo de desarrollo económico hacia adentro forjó un entramado de disposiciones legales que, en la actualidad, entorpece y desalienta las iniciativas económicas de la sociedad. En la nueva estrategia adoptada, el Estado tiene la responsabilidad de propiciar un entorno favorable para apoyar el esfuerzo de los particulares.

A este respecto, gracias a la creación de la Unidad de Desregulación en la Secofi durante el sexenio pasado, se avanzó considerablemente en el ámbito federal, pero en las esferas estatal y municipal los logros fueron mínimos. A fin de modernizar el marco normativo local

se llevó a cabo una investigación nacional con el sector productivo, para identificar los principales obstáculos a este respecto y derivar propuestas de solución.

Los principales problemas detectados fueron los siguientes:³

1) *Se le ha dado a la reglamentación un carácter fiscal.* A causa de la precariedad de los recursos con que cuentan los estados y municipios, se ha tomado a la reglamentación como una fuente para allegarse recursos adicionales.

2) *Se utiliza la reglamentación para proteger intereses locales.* En ocasiones, los estados están renuentes a reformar el marco normativo, cuyas regulaciones protegen intereses económicos locales; en otras, grupos organizados se oponen a las reformas para continuar manteniendo determinadas concesiones.

3) *Existe un significativo rezago en la adecuación de disposiciones locales e ineficiencias en la aplicación de reglamentos.* Esto se debe, entre otras cosas, a la falta de información, personal capacitado y voluntad política de las autoridades locales. Por otra parte, la ineficiencia en la realización de trámites responde, sobre todo, a que muchos de los ordenamientos vigentes son copia fiel del modelo nacional y por lo tanto regulan situaciones que no corresponden a la realidad económica, social y política de cada estado.

4) *Se utiliza la desregulación para demostrar actos de autoridad y obtener prebendas políticas o económicas.* La falta de manuales de procedimientos ocasiona una alta discrecionalidad de los funcionarios responsables de atender estos procesos, generándose así cotos de poder y corrupción. Para superar estos problemas es necesario llevar a cabo las siguientes acciones, cuidando en todo momento respetar la soberanía de los estados y apoyar el fortalecimiento del federalismo y el equilibrio de los poderes locales:

a) *Difundir las ventajas y beneficios de la desregulación.* Se requiere partir de una estrategia que sensibilice a los agentes productivos y convenza a las autoridades locales de las ventajas y beneficios de instrumentar un proceso de desregulación en el corto y largo plazos. Entre otros, éstos serían: alentar el

desarrollo económico de las regiones, incrementar la eficiencia económica de las empresas y favorecer la instauración y operación de otras nuevas.

- b) *Asegurar la participación activa de los agentes productivos.* Con el fin de evitar dispersiones en el esfuerzo, pérdidas de tiempo y recursos por parte del gobierno, es importante que la participación del sector privado se oriente a identificar las áreas económicas que más obstáculos enfrentan por la existencia de regulaciones.
- c) *Una amplia coordinación entre los tres niveles de gobierno, involucrando a las legislaturas locales en el proceso de desregulación.* A este respecto, es necesario que el gobierno federal impulse una profunda reforma en materia de distribución de los recursos fiscales, a fin de que los gobiernos locales cuenten con los ingresos necesarios para ejecutar sus funciones, compensen los ingresos que dejen de percibir por otras fuentes y despojen a las desregulaciones del carácter fiscal que se le ha dado, propiciándose de este modo una mayor autonomía de los estados y municipios para que éstos sean promotores activos de su propio desarrollo.
- d) *Crear una infraestructura de apoyo adecuada.* Con este fin sería conveniente la creación de:
- Comisiones estatales que se encarguen de identificar áreas y actividades que requieran adecuaciones reglamentarias, instrumenten las propuestas, ejecuten las desregulaciones y den seguimiento a las mismas.
 - Una instancia técnica de carácter nacional que se encargaría de dar soporte técnico a los trabajos de análisis, a fin de determinar la viabilidad político-económica de las medidas de desregulación.

Descentralización y desconcentración

La nueva modalidad de desarrollo en México se está convirtiendo en un fuerte inductor de una distribución geográfica más racional de las actividades económicas, así como de una mayor pluralidad social. No obstante, este fenómeno requiere del gobierno federal una estrategia de modernización y ampliación de la infraestructura económica, política y administrativa que vaya al fondo de la problemática de con-

³ Para una mayor información al respecto, véase José Antonio Gómez Mandujano, "Propuestas para avanzar en la desregulación económica y simplificación administrativa", en Antonio Argüelles (ed.), *El servicio público. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 67-82.

centración y del centralismo histórico que ha caracterizado a nuestro país a lo largo de los años.

Lo anterior no sólo favorece al pacto federal sino que alienta las iniciativas económicas de los particulares, disminuye significativamente los tiempos de resolución de trámites y reduce, de manera importante, los costos de los servicios. Para avanzar en estas políticas, el Grupo Reforma de Gobierno consideró necesario identificar las estructuras, el funcionamiento y los recursos del gobierno federal que se podrían transferir a las administraciones estatales y municipales. Esta medida tendría que ir acompañada del fortalecimiento de las estructuras administrativas estatales y municipales, a fin de asegurar un servicio de mayor calidad a la ciudadanía.

Asimismo, habría que realizar una profunda revisión de los programas federales para suprimir el exceso de delegaciones en los estados y emprender un programa de reforma fiscal que devuelva atribuciones en la materia a los gobiernos estatales y municipales.

Simplificación administrativa

Hoy en día, la legitimidad de un gobierno depende en gran medida de la eficiencia y eficacia de su administración pública. Ésta constituye el rostro del gobierno y, por lo tanto, representa el primer contacto que el ciudadano común tiene con él. Si en este primer contacto el ciudadano recibe del poder público un trato deficiente, obstaculizándose sus actividades, el gobierno pierde credibilidad ante la sociedad. De ahí la importancia de mejorar la atención mediante la simplificación de sus procedimientos.

A pesar de que en años recientes el gobierno federal ha realizado un esfuerzo importante en materia de simplificación y disminución de trámites, aún persisten trámites complicados, procedimientos engorrosos y facultades discrecionales de los servidores públicos. Para solucionar lo anterior sería necesario impulsar diversas acciones, entre las cuales tendrían carácter de urgencia la generalización de los esquemas de "ventanilla única" y "afirmativa fictia". La primera para solucionar, en un solo lugar y con un pago único, todos los trámites que requiera una misma actividad. Y la segunda, para resolver de manera automática un trámite si el gobierno no le ha otorgado una resolución definitiva en un plazo perentorio.

Asimismo, podría concentrarse en una sola tarjeta computarizada

o "tarjeta inteligente" un mismo género de trámites, así como hacer transparente la operación de los trámites mediante la difusión de instructivos a la ciudadanía.

Participación ciudadana en la gestión pública

La transformación del Estado interventor y propietario en uno de carácter solidario exige que la relación entre Estado y sociedad sea más intensa y fructífera. Un mecanismo que contribuiría a lograr una mayor eficiencia en la administración pública sería la institucionalización de la crítica a las acciones gubernamentales. Ningún sistema administrativo, sea público o privado, puede progresar en su desempeño sin someterse a un ejercicio permanente de crítica por parte de aquellos a quienes dirige sus servicios.

Esta crítica podría inducir una mayor democratización de la administración pública y erradicar actitudes patrimonialistas de ciertos servidores públicos, evitando así el anquilosamiento por la falta de evaluación continua de la estructura institucional.

En vista de lo anterior, el Grupo Reforma de Gobierno acordó, entre otras acciones, proponer la creación de mecanismos que posibiliten la participación de la sociedad en la gestión, supervisión y evaluación (o en la consulta y aprobación) de las políticas públicas, tales como consejos ciudadanos electos democráticamente y comités de usuarios. De manera paralela consideró necesaria la apertura de los cabildos municipales para permitir la iniciativa ciudadana y la participación comunitaria.

Control y evaluación de la acción gubernamental

Estos dos aspectos deben constituir un mecanismo de fortalecimiento de las metas y propósitos del sector público. En materia de control, el grupo propuso transformar a la Secogef en la Secretaría de la Función Pública, para impulsar y coordinar los esfuerzos de modernización del sector público, y de fortalecer, de manera paralela, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados como órgano de fiscalización de un poder independiente. Con ello, el ejecutivo respondería por sus actos ante el Congreso y no ante sí mismo.

Respecto a la evaluación, sería necesario modificar el enfoque de

control tradicional con que funcionaba este tipo de esquemas y hacer énfasis en la medición de resultados, vigorizando los esquemas de seguimiento y evaluación de programas, así como los procedimientos y las estructuras. De igual manera, habría que normar la obligación de evaluar, por medio de comisiones de expertos, el alcance y eficiencia de todos los programas gubernamentales.

Automatización de los procedimientos

En años recientes, la informática ha desarrollado una profunda influencia en la operación de las instituciones del mundo entero, redefiniendo las teorías y los sistemas organizacionales y modificando el estilo de vida en el trabajo. La informática despliega una serie de principios y mecanismos para que la coordinación de la información sea más rápida, ágil, precisa y oportuna, permitiendo un mejor control de las actividades y una toma de decisiones eficiente y efectiva.

La administración pública, como instrumento regulador y catalizador de las actividades de la sociedad, no puede quedar rezagada en ese proceso de modernización de las organizaciones. Es importante, por lo tanto, emprender una estrategia en este rubro a fin de mejorar la calidad de la gestión gubernamental por medio del incremento de su productividad y de una mejora en la atención al público. Sin embargo, la incorporación plena de la informática aún no se generaliza en áreas importantes de la administración pública. Un estudio que realizamos sobre el grado de incorporación de la informática en el sector público reveló la siguiente situación:

- El desarrollo informático alcanzado por las diferentes instituciones gubernamentales no es homogéneo. Existen marcadas disparidades en cuanto a actualización tecnológica, nivel de sistematización y automatización, y recursos disponibles. Aún prevalecen en los sistemas informáticos de algunas dependencias públicas arquitecturas de cómputo cerradas, las cuales, además de originar una excesiva dependencia del proveedor, no son compatibles con otros equipos y no permiten el uso común de los recursos informáticos.
- A pesar de los importantes avances logrados por instituciones como las secretarías de Hacienda y de Comercio, o como el INEGI, existe un escaso grado de capacitación entre los servidores

públicos (menos de 1% la reciben). Esta situación puede explicarse, en parte, por el marcado desinterés que prevalece entre el personal directivo por aprender y manejar los recursos informáticos. Como se apuntó anteriormente, para que un programa de modernización cumpla sus objetivos es indispensable que los primeros convencidos sean los cuadros directivos de la organización.

- La administración pública adolece, también, de un rezago considerable en materia de telecomunicaciones. La mayor parte de las dependencias del sector público central no cuentan con medios de transmisión de alta velocidad, lo cual reduce sus posibilidades de aplicación del correo electrónico y de consulta remota de archivos. Para superar estos problemas sería conveniente crear un Programa de Modernización Teleinformática que buscaría:
 - Propiciar un desarrollo informático armónico y homogéneo en las dependencias de la administración pública federal.
 - Promover esquemas integrales de automatización de funciones y sistematización de la información.
 - Promover el concepto de desconcentración informática y programas de capacitación.
 - Impulsar la creación de estadísticas sectoriales (basadas en los sistemas de aplicación) y propiciar su difusión y utilización.
 - Integrar los sistemas de cómputo de las entidades gubernamentales en una Red Federal de Telecomunicaciones que permita el intercambio de información.

Conclusiones

A partir de la necesidad de enfrentar un mundo cada vez más interrelacionado, interdependiente, competitivo y complejo, surge, como un instrumento para incrementar sustancialmente los niveles de productividad y competitividad de las economías, la denominada "revolución de la calidad".

El acelerado ritmo del cambio tecnológico y su efecto en la preferencia de los consumidores está obligando a las empresas a involucrarse en un proceso de mejora continua. En este ámbito ya no basta ser el mejor de su país sino el mejor a escala mundial. Así, hemos sido

testigos de empresas que han perdido su liderazgo en un corto periodo como consecuencia de su poca capacidad de adaptación al dinamismo del mercado.

El sorprendente incremento de la productividad de las empresas, en el caso japonés, o de los países del sudeste asiático, se basa de manera sustancial en la incorporación permanente de nuevas tecnologías y en la adopción de formas modernas de organización del trabajo.

Frente al proceso de apertura económica en el que está inserto nuestro país, las empresas mexicanas no sólo no pueden permanecer indiferentes a estos cambios sino que tienen que acortar la brecha que las separa de sus principales competidores. La búsqueda de la calidad y el incremento de la productividad son piezas clave para lograrlo.

A la par, la administración pública, por su función eminentemente social, no puede dejar de lado el mejoramiento de sus procesos, productos y servicios. Su acción debe convertirse en un factor de impulso a los esfuerzos de modernización de la planta productiva y constituirse, asimismo, en una ventaja comparativa que incida en la mayor competitividad de la economía mexicana.

Lo que hasta aquí hemos analizado someramente, tiene como única finalidad proponer la urgencia de acercar el debate de la calidad total a un sector tradicionalmente reacio a emplear nuevas técnicas y métodos de gestión, como lo es el de la administración pública.

En ese sentido, los que tenemos la responsabilidad de laborar en el ejercicio público debemos buscar incorporar todas las experiencias que han demostrado ser útiles, eficaces y eficientes en otro tipo de organizaciones e instituciones. Si en sus finalidades más inmediatas las instituciones públicas y privadas son diferentes, en sus métodos de organización, de trabajo y de desempeño encuentran puntos de contacto y pueden avanzar mucho en el intercambio de experiencias.

En la Secofi, trascendiendo la discusión de la aparentemente irreconciliable interconexión entre los ámbitos público y privado, decidimos incorporararnos al espíritu del presente. Por ello, emprendimos un proceso de modernización mediante una experiencia de éxito comprobada. Al incorporar la calidad total mediante conceptos como el enfoque al usuario, la administración de liderazgo, el aseguramiento de la calidad, el mejoramiento continuo, la participación activa de todos los miembros de la institución, la creación de círculos de calidad, la utilización de métodos de cuantificación, etc., se avanzó en un proceso que aún está en desarrollo: la modernización administrativa mediante la calidad total.

La utilización del enfoque de la calidad total en la tarea de modernizar la administración pública permitirá avanzar en aspectos tales como la simplificación, descentralización y desconcentración administrativas, la desregulación, la creación y el fortalecimiento del servicio civil de carrera, la evaluación de la gestión pública, la automatización de los procesos y la incorporación de la ciudadanía en la función gubernamental, etcétera.

Sumarse a estos compromisos y acciones podrá contribuir a construir, en los umbrales del siglo XXI, la administración pública que queremos y que responda con efectividad a la dinámica de la sociedad mexicana.

Referencias bibliográficas

- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez Mandujano, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, 197 p.
- , *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 202 p.
- (coords.), *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, 189 p.
- Argüelles, Antonio, Pedro Noyola y Ángel Ramírez, *Tendencias informáticas en la administración pública: el caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Documento final del Grupo Reforma de Gobierno*, Subcoordinación de Prospectiva, Fundación Mexicana Cambio XXI, México, julio de 1994, 26 p. (mimeografiado).
- Gómez Mandujano, José Antonio, "Propuestas para avanzar en la desregulación económica y simplificación administrativa", en Antonio Argüelles (ed.), *El servicio público. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1994, 85 p.
- Ishikawa, Kaoru, *¿Qué es el control total de calidad?*, Bogotá, 1994, 209 p.
- Jurán, Joseph, *La calidad es gratis*, Nueva York, McGraw-Hill, 1985.
- Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 272 p.

Reseñas

James G. March, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, Estados Unidos, The Free Press, 1994, 289 p.

Arturo del Castillo Vega

James March, quien actualmente se desempeña como profesor de Ciencia Política y Administración en la Universidad de Stanford, es reconocido por sus trabajos y coautorías en el campo de la Teoría de la Organización (March y Simon, 1958), de la Teoría de la Decisión (March, 1988) y por sus contribuciones al llamado nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1989).

En *A Primer on Decision Making* el autor ofrece un sucinto compendio acerca de las ideas y conceptos más relevantes sobre su interpretación de los procesos de toma de decisiones. El texto, por tanto, es una introducción al tema de la decisión en la que el lector no hallará nuevas aportaciones sino, más bien, se encontrará con un libro que, en apenas seis ensayos, resume más de treinta y cinco años de investigaciones.

El valor de *A Primer on Decision Making* reside en que refleja la madurez de uno de los más prominentes estudiosos de la materia que, con la experiencia que brinda el trabajarla

durante tantos años, lleva de la mano al lector a un recorrido por los principales temas vinculados con la toma de decisiones, como son la racionalidad, el poder, el conflicto y el carácter simbólico de la decisión.

El objetivo de los ensayos que componen el libro es, sobre todo, ofrecer ideas o conceptos que ayuden al lector a entender cómo se lleva a cabo realmente la toma de decisiones, cómo se observa y cómo se participa en ésta, y no tanto cómo debería suceder o interpretarse.

Para entender el proceso decisorio en una situación concreta se requiere conocer el contexto en el que se desarrolla, es decir, conocer en detalle el momento histórico, social, político y económico en el que está inmersa la organización, a los individuos y a las instituciones que están involucradas en el proceso. Tales puntualizaciones no se encuentran en este texto. No se estudia un proceso de decisión específico sino que se ofrecen las herramientas conceptuales

que pueden utilizarse para entender las decisiones en general.

En el primer capítulo se aborda el tema de la racionalidad en la decisión. Los diversos enfoques sobre el asunto han sido reflejo hasta cierto punto del desarrollo de diversos marcos de referencia que emplean los investigadores para explicar los fenómenos sociales. Al inicio predominaron los argumentos económicos y las ideas que describían el comportamiento decisorio de manera idealizada; esto implicaba trabajar con supuestos generales y conjeturas sobre las capacidades humanas respecto de la toma de decisiones "racionales". Sin embargo, estos supuestos han mostrado ser inadecuados para tratar situaciones determinadas.

El modelo del hombre económico, en síntesis, se basa principalmente en dos hipótesis: por una parte, supone que el hombre busca soluciones óptimas y, por otra, que busca obtener el conocimiento perfecto de todas las posibles alternativas que, en consecuencia, le permitan elegir el mejor curso de acción.

Como una crítica a estas hipótesis, Simon (1947) difundió el modelo del hombre administrativo que tiene un comportamiento falible, en que los criterios valorativos o psicológicos de los individuos, de acuerdo con los cuales una solución se define como satisfactoria, desempeñan un papel muy importante. En estas circunstancias, dice March (pp. 9-23), el comportamiento racional significa sustituir la compleja realidad existente por un modelo de realidad que sea lo suficientemente simple como para ser

manejado por un proceso humano de solución de problemas. De esta manera, se habla de una *racionalidad limitada*, esto es, una capacidad falible de tomar decisiones objetivamente racionales con base en nuestras limitaciones para percibir, comprender y manipular el mundo social.

Además de los límites intrínsecos a la racionalidad de los individuos para tomar decisiones, están los que son inducidos por los procesos de socialización y el desempeño de los roles sociales. De este tema se ocupa el segundo capítulo del libro. March visualiza la toma de decisiones como un proceso social que requiere examinar una gama mucho más amplia de estructuras sociales, ya que el decisor se define y constituye relacionamente y no endógenamente. De tal forma, que los individuos no suelen autodeterminar su comportamiento real más que en raras ocasiones. No sólo la mayor parte del tiempo su conducta es automática, refleja, espontánea, improvisada, habitual, compulsiva, rutinaria o convencional (casos todos ellos en que no hay posible autodeterminación del comportamiento) sino que, además, la propia adquisición de la capacidad de comportarse, durante los procesos de aprendizaje y socialización, está mucho más heterodeterminada que autodeterminada.

En los primeros dos capítulos se discute el problema del decisor como ente único. En los dos siguientes se abordan los temas que implica la decisión al considerarse varios actores. La discusión se centra en la inconsistencia de preferencias y objetivos per-

sonales; los cuales surgen de la incorporación de temas como el conflicto, el poder y la negociación política.

En *A Primer on Decision Making* se examinan las metáforas más socorridas en la interpretación de la toma de decisiones respecto de la inconsistencia de preferencias: la primera describe el proceso decisorio desde la óptica de la lucha por el poder e intenta indagar quién obtuvo qué, cuándo y cómo (pp. 140-151), y la segunda, que explica el acto decisorio a partir de la consolidación de coaliciones políticas y describe cómo los actores negocian entre ellos para llegar a ciertos consensos (pp. 151-161).

En la quinta parte del texto se aborda el tema de la ambigüedad como elemento inherente a los procesos de toma de decisiones. En un debate que se inicia en la década de los años setenta, March, junto con otros autores (Cohen y March 1974; March y Olsen 1976), critica las teorías convencionales que defienden la idea de que a cada decisión le corresponde un orden preestablecido que marca su desarrollo. El orden que se les atribuye es resultado de leyes fijas, y conocerlas permitiría predecir el comportamiento del acto decisorio.

De acuerdo con estas interpretaciones, el equilibrio es el punto en el cual las fuerzas se balancean y no hay causas para su distanciamiento. Este tipo de equilibrio es estático, no hay tendencias a salir de él y ello parecería demostrar que existe un orden. Un cambio en la proporción de fuerzas introduce el desorden. Desde esta perspectiva, entre orden y desorden hay discontinuidad y no coexis-

tencia. Son estados excluyentes y alternativos.

De la síntesis teórica que hace March se entiende que la dinámica de la toma de decisiones es el producto de sucesivos desequilibrios. De una manera esquemática puede afirmarse que dichos desequilibrios provienen de perturbaciones externas aleatorias y de las fluctuaciones propias de la decisión. Las situaciones de equilibrio se van desplazando de sus puntos de origen. La estabilidad del acto decisorio reside, pues, en bases cambiantes, configurando una sucesión de estructuraciones y desestructuraciones continuas. No es factible, entonces, un orden como el que las teorías convencionales conciben (p. 193).

En el sexto y último ensayo que compone esta obra se discuten los mecanismos que emplean los observadores (tanto internos como externos) para asignarle un significado a la toma de decisiones. Lo que March llama decisión es sólo una interpretación subjetiva y *a posteriori* que el observador hace del acto decisorio. Para él no existe una posibilidad objetiva de describir al proceso decisorio, pues las fuerzas contextuales en que el observador se sitúa marcarán inevitablemente las explicaciones que pueda hacer. De tal forma, se añade una dimensión social o simbólica al análisis de la toma de decisiones.

Seguramente *A Primer on Decision Making* dejará al lector con más preguntas que respuestas. No obstante, le permitirá conocer una de las perspectivas más audaces de los años recientes.

Referencias bibliográficas

- Cohen, Michael y James March (1974), *Leadership and Ambiguity*, Estados Unidos, Harvard Business School Press.
- March, James (1988), *Decisions and Organizations*, Oxford, Blackwell.
- March, James y Herbert Simon (1958), *Teoría de la Organización*, Argentina, Ariel, 1977.
- March, James y Johan Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Noruega, Universitetsforlaget.
- (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Simon, Herbert (1947), *El comportamiento administrativo*, Argentina, Aguilar, 1988.

Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, 300 p.

David Gómez Álvarez

“El municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria del pueblo y nunca tiene dinero.” Esta descripción que hace Óscar Navarro Gárate, no es otra que el retrato fiel, cotidiano, del gobierno local mexicano. Pero la vida municipal, en fechas recientes, no puede ser resumida ya en esta forma. A ritmos distintos y de manera más excepcional que general, el espacio local de gobierno en México se convirtió, según Luis González, en el “semillero de la democracia”. En esto radica la verdadera importancia de la vida municipal: en las posibilidades que ofrece para la participación social en la formación del gobierno y en su ejercicio.

Este libro nació como resultado de cinco estudios regionales que arrojaron valiosas conclusiones sobre la participación social en la vida municipal mexicana. Su propósito se desprende del propio subtítulo: conocer

las pautas de la participación ciudadana en el gobierno local, sus orígenes e implicaciones para la democracia municipal.

El análisis minucioso del gobierno local sólo condujo, en un primer acercamiento, a una “visión regional”, incapaz de hacer generalizaciones válidas para la vida municipal en su conjunto. No podía ser de otra manera: la diversidad municipal exige un tratamiento prácticamente único para cada caso. Se hizo necesario, entonces, un segundo planteamiento que se apoyara, justamente, en las “evidencias particulares de realidades concretas” encontradas en los estudios regionales, para alcanzar la “visión de conjunto”. Las perspectivas desde las que se aborda el problema en esta última parte son, además, distintas, lo que resulta en una espléndida complementariedad de interpretaciones que, sobre la vida municipal, puedan ofrecer la historia y la economía, la ciencia política y la administración pública.

El método del libro es su propia ausencia. Cada estudio abordó el problema de acuerdo con su particular manera de entenderlo, de modo que las conclusiones son resultado de las distintas lecturas acerca de las evidencias encontradas y no al contrario —por medio de una explicación única, tal como es común en este tipo de estudios—. El coordinador del libro advierte: se trata de “un muestrario de testimonios del que se derivan algunas explicaciones sobre las formas que adopta la participación política en los municipios de México”. No se trata, por tanto, de un estudio de caso ni de uno comparativo, sino ensayístico; tampoco plantea una metodología común ni intenta hacer generalizaciones, sino ofrecer interpretaciones novedosas y diversas como la propia realidad municipal mexicana: casuística.

De San Pedro Garza García a San Pablo Yaganiza: nuestra geografía municipal

A lo largo de toda la “revisión regional” son los testimonios los que guían las reflexiones y no al contrario. Sólo en este sentido tienen verdadero valor las evidencias encontradas: con el riesgo, precisamente, de no encontrar coincidencias concluyentes que articulen la investigación. La participación social en los municipios, las formas que ésta adquiere y sus propósitos, sin embargo, disipan el riesgo que se plantearon los colaboradores al inicio de la investigación, para llegar a una conclusión que si

bien no es *erga omnes*, se trata de un avance fundamental en el estudio del gobierno local mexicano: “reunir lecciones vivas que, eventualmente, sirvieran como punto de referencia para afrontar situaciones afines en otros municipios de México”. El resultado fue “un abanico amplio de interpretaciones distintas, basadas todas en un conjunto de evidencias comunes, que forman una suerte de representación de la complejidad municipal del país”.

En su estudio sobre los municipios fronterizos en “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político”, Tonatiuh Guillén llega a una conclusión fundamental: los efectos modernizadores de la alternancia electoral no llevan necesariamente a procesos institucionales, y viceversa. Explica que la razón está en que los cambios trascienden al municipio para obedecer a la redefinición de los papeles del Estado y la sociedad civil mexicanos. Por su parte, Miguel Bazdresch —en su ensayo “Gestión municipal y cambio político”— también advierte una transformación en la cultura política hacia una mayor participación en los asuntos públicos para algunos municipios de Jalisco y Michoacán. Participación que, sin embargo, es reversible y únicamente se expresa en las elecciones y la obra pública: los dos escenarios donde ha permeado la democratización del municipio.

Sociedad y gobierno son tan cercanos en los municipios rurales, marginados e indígenas del estado de Oaxaca, que la frontera que los distingue no queda clara; a tal grado que las formas de integración del poder público

no son las que establece la Constitución sino los usos y costumbres propios de cada comunidad —donde partidos y elecciones ocupan un lugar secundario—. Así, en el ensayo “Oaxaca: diversidad municipal y participación”, se hacen evidentes los límites institucionales y se abre la posibilidad a nuevas formas democráticas de organización del poder público local, escasamente reconocidas por el centro.

En el extremo opuesto, pero de la misma importancia, se sitúan los desfases planteados en “Democracia cotidiana: criterios y límites” para varios municipios de Nuevo León. En este caso la tensión está, por una parte, en la legalidad que se tiene que “inventar” constantemente para que no sea rebasada por la realidad y, por la otra, en la falta de un código político de entendimiento entre las partes, autoridades y actores, y las instituciones que lo soporten.

Como parte de un rompecabezas regional mayor la localidad ocasiona, en el caso de Yucatán, que la participación no siempre pase por las instancias locales sino por “agencias centralizadoras de las decisiones”, muchas veces ajenas al problema. A diferencia del caso de Nuevo León, Alfonso Ramírez hace notar en su ensayo “Sociedad civil, gobierno y desarrollo urbano en Yucatán”, que las organizaciones tienden a ir más lejos, otorgándole a su lucha un sentido, antes que democrático, de autonomía —que retoma prácticas novedosas y tradicionales que van desde clientelas hasta caciquiles—.

Política y políticas en el gobierno de todos los días

Lorenzo Meyer parte de una doble definición del municipio: en lo administrativo “es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder”. Después de una revisión precisa de la historia del municipio en México, se puede advertir que ésta ha sido más el resultado de sucesos externos y nacionales que propios. Pero su primera aparición, cabe decirlo, la hicieron en la democracia: las primeras alternancias fueron en el ámbito local.

“Municipio y transición política: una pareja en formación” sitúa la discusión del gobierno local en dos planos distintos que responden, como lo advierte Alberto Aziz Nassif, a “la heterogeneidad entre regiones y la homogeneidad de reglas”. Es decir, en el de los grandes movimientos nacionales, siempre vistos y muy estudiados, por una parte; y en el que deconstruye —con ritmos desiguales, pero en forma irreversible— viejos esquemas que dan paso a nuevas formas democráticas, por la otra, pero que, sin embargo, se cruzan cuando se hace evidente la necesidad de un pacto entre el centro y las regiones.

Desde este mismo ánimo, Rolando Cordera propone el reconocimiento de la “heterogeneidad como una realidad compleja e integral para de ahí partir para ordenar el reclamo descentralizador”. Este reconocimiento lo construye con atino a partir del binomio “Municipios del 115 *versus* mu-

nicipios de la federación”, el cual resume el mosaico nacional. El puente entre ambas categorías, agrega, podría ser “políticas de fomento institucional” para situar así la discusión municipalista *en* el Estado y no *frente* al Estado. El ensayo “Los municipios y las discontinuidades nacionales” advierte, de esta manera, que “la circunstancia municipal, tan fluida y promisorio como hoy se la quiera ver, condensa con endiablada puntualidad muchos de los nudos centrales que el proyecto democratizador de México tiene que desatar”.

En su ensayo “La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?” María del Carmen Pardo detecta cierta relación entre gobiernos eficientes y honestos, y competencia electoral y alternancia de poder, ambos como resultado de una mayor participación en el municipio. En este sentido, apunta la autora, la participación social activa la gestión pública municipal; incluso, el uso de costumbres y tradiciones en la gestión puede entenderse como eficaz en tanto que son procedimientos consensuales. Pareciera ser entonces el “trabajo bien hecho” la garantía de permanencia; concepto que subyace en la idea de la gestión —y no sólo de elección— como aprobación política.

La conclusión que en principio ofrece Mauricio Merino en “Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, pareciera ser tan amplia como vieja: mayores recursos y autonomía. La aportación, sin embargo, reside justamente en la detección precisa de las disímbolas y concretas manifestaciones que estos factores ad-

quieran en cada uno de los municipios estudiados.

La legislación municipal —señala el coordinador— puede ser, depende como se quiera, insuficiente o demasiada, si se piensa en San Pedro Garza García, Nuevo León, o San Pablo Yaganiza, Oaxaca. En todo caso, para ambos municipios es inadecuada: o está de más frente al derecho propio de las comunidades indígenas gobernadas tradicionalmente o bien es insuficiente para las colonias residenciales que demandan nuevas soluciones a derechos privados; se trata, entonces, de extremos opuestos de un espectro lleno de matices que reclaman, para sí mismos, soluciones particulares.

“Nuestra accidentada geografía nos hace municipalistas”, nos recuerda Luis González. No obstante, en este país usualmente se gobierna con base en las leyes federales; sólo cuando éstas no funcionan, es por convenio o negociación. Por tanto —apunta el coordinador del estudio— queda pendiente un exhaustivo análisis, que la abarque en toda su extensión en tanto profundice en precisión, de la legislación del gobierno de todos los días. Y es que existe una veta promisorio en respuestas hasta ahora olvidada: la facultad reglamentaria de los municipios, la cual reduce los márgenes de incertidumbre a la vez que respeta la libertad de la vida comunitaria.

El arraigado monopartidismo y el modo en que se integran las planillas provocan en los cabildos una pérdida de eficacia como espacios de representación social, particularmente en sociedades plurales como son ya

muchos de los municipios del país. No todo lo que está fuera de México es Cuautitlán. Es así que la exterioridad de los conflictos municipales hace evidente la falta de capacidad institucional para canalizar la participación social.

Esta exclusión y debilidad institucional se reproducen en las políticas municipales en el momento de hacer gobierno. Es hasta la fase de la implementación cuando se consensan, en realidad, las políticas. Acaso una de las causas de este aislacionismo es resultado de la confusión entre consenso electoral y de políticas.

La capacidad de respuesta a los problemas en los municipios, paradójicamente —advirtió Merino Huerta— depende en gran medida del centro y de la sociedad. Se antoja el gobierno local, sigue, como “una especie de variable dependiente de las muy diversas formas que adquiere la participación de la sociedad: unas veces como aliado, otras como adversario y otras más como objeto de disputa entre grupos distintos”. Y es que la relación deficitaria reclamo social-respuesta de gobierno, no es tanto resultado de la escasez de recursos como de su asignación errónea —re-

sultado muchas veces de la falta de espacio para los municipios dentro de los convenios de desarrollo.

El nudo del cambio político acaso pudiera estar en que “la ausencia de prácticas democráticas no sólo atañe a los procesos electorales sino que atraviesa, fundamentalmente, por la cultura política de los pueblos”. A esto se añade que los conflictos municipales son contrarios al fortalecimiento del federalismo: a medida que surgen problemas fuera del centro, es éste quien se convierte en la parte determinante en la solución. Sin embargo, asistimos, y después de mucho, a la vuelta al federalismo; a su puesta en marcha unas veces consensada y otras conflictivamente, de manera lenta unas más y vertiginosa otras menos, pero seguros acerca de la necesidad de repensar el espíritu federal. Y en esta coyuntura, el municipio mexicano tiene la posibilidad de convertirse en *gobierno de intermediación con* y no *sobre* la sociedad organizada; de actuar con los otros órdenes de gobierno *dentro* y no *frente* al Estado. De convertirse en ese gobierno de todos los días que poco se conoce pero mucho hace falta. En este ánimo se inscribe el libro que tratamos.

Abstracts

**Alternative Models for the Public Policy Process:
Bottom-Up or Top-Down**

B. Guy Peters

This article presents two models as rigid alternatives, although the differences may be more a question of degree than a strict dichotomy. Both models are based on the belief that democracy is desirable, although they vary notably regarding the extent to which popular demands are to be directly included in the public policy planning process. Similarly, both models involve a certain belief in the rule of law and the importance of a degree of predictability in public policy, but they differ regarding the extent to which they consider the law as a positive instrument, or as a binding force, for the shapers of public policy. The importance of this comparison lies in understanding what the adoption of one model or the other implies.

These implications are both empirical and theoretical, as well as normative, and the research carried out indicates areas of commonality and difference. Although the empirical implications are important, the normative implications are particularly crucial in understanding these models, since they address the core meaning of the democratic process, the role of participation in contemporary political systems, the rule of law, and the ability of representative democracies to truly govern. In the models referred to it is shown that some empirical considerations are complementary rather than competitive, although the normative elements appear to be more competitive.

**The Career Civil Service in Mexico: An Imperative
for Modernization**

María del Carmen Pardo

The aim of this article is to review the Mexican experience in the light of that of other countries with career civil services, to provide a clearer idea of the relationship that should exist between the thrust towards greater professionalization and modernization. This process is understood as the search for scenarios in which the state is no longer essentially the only factor in social equilibrium, thereby opening up a broader spectrum to allow the interaction of a greater number of agents

and strengthening the public arena-not in opposition to the private arena, but as a forum in which society and the state can attempt to leave conflicts to one side in order to identify possibilities for true collaboration.

Management Control: What Style Should Public Organizations Adopt?

Michel Fiol and Guillermo Ramírez Martínez

This work offers a reflection on the role of management control in public organizations. The first part examines this situation from a general perspective. The second part focuses attention specifically on the Mexican case, where two administrations ago the government created a Ministry charged with management control in order to assure the effective and efficient use of available resources by public-sector organizations.

State Reform in Mexico. A Historical Perspective

Miguel de la Madrid H.

In this article, the author briefly reviews the changes observed in Mexico, concerning State Reform. In a first section of the article, he emphasizes the changes in the international arena, pointing out the reforms that took place in Great Britain, the European Community, the former USSR, the United States, China, etc. These changes have been not only political, but economic and structural.

In a second section, the author indicates in which way the circumstances observed in Mexico since the early 70s have forced the different governments to implement all kind of reforms. State intervention in the economy has been considerably diminished, and large-scale decentralization has taken place, giving more autonomy and powers to states and municipalities.

The author points out the areas in which the reform has been strongly implemented, as is the case of the economy (trade, deregulation, privatization, industrial reform, etc.). Other areas are mentioned

as well, like the agricultural sector, the political reform, the new State-Church relationship, and the reform of the justice system.

Finally, the author outlines the importance and depth of the national reform, which covers almost all aspects and levels of the State. He mentions the difficulty of the process itself and the definition of its pace, indicating the need for true compatibility between the two. In spite of the reform, and the relative successes in certain areas, such as balancing the public budget, the change experienced in the composition of exports, and relative increases in the productivity of some industrial sectors, other areas such as small businesses and agriculture confront serious problems and challenges. He makes clear that domestic savings, as well as the capacity for growth are necessary elements to overcome the enormous imbalance in terms of social and economic conditions.

States' Incomes in the Context of the Economic Policy of the Mexican Federal Government (1970-1992)

M. Emilia Janetti D. and Ady P. Carrera Hernández

The analysis of the Mexican federal system is perhaps the most important item on the agenda for state reform in Mexico. In this context, the article attempts to determine the extent to which the federal government's economic policy has supported the strengthening of the governments of Mexico's constituent states.

The first part of the article describes the aims of the economic policy of each federal administration during the period under study. It also details the main strategies aimed at strengthening local governments' incomes. The second section analyzes a series of statistical data in order to compare the stated goals and strategies of each government with the results they had on the real situation of the state governments, with special emphasis placed on their finances. In this way, the study of state government incomes can provide elements to define the evolution of intergovernmental relations within the Mexican federal system, together with data and some reflections to allow students of this subject to penetrate further into their meaning and scope in this country.

Average Levels of Schooling: An Example of Information Integration in Public Policy Analyst Practice

Gonzalo Robles Tapia

This article illustrates the use of basic analysis methods to answer questions regarding schooling levels and the prognosis for a future schooling goal. It also illustrates the way to proceed within a rigorous methodology and an explanation and subsequent communication of suppositions used in processing the source information. Finally, it points out that this is not a complete analysis of public policy, but rather a sample of possible working methods within the public sector as a whole.

The article summarizes the historical performance of the national education system. It quotes adjustments in calculations of the country's average schooling levels in the light of information from the last three censuses. It also offers a projection of national figures as of March 1993, together with the expected trends towards the goal of 10 years' schooling by extrapolating average growth rates in the census results and the 1993 projection.

Total Quality in Public Administration: The Secofi Experience

Antonio Argüelles

This article emphasizes total quality in Mexico's public administration and is restricted solely to its central sector. To this end, reference is briefly made to the internal changes experienced by the Mexican economy over the last decade in order to highlight the importance of increasing industrial competitiveness and the need for a more efficient public administration to support such efforts.

It then deals with one of recent experiences of administrative modernization of greatest interest in connection with the Mexican case in order to demonstrate the applicability of the principles of total quality to the public sector. Finally, comments are offered on a series of features that the public administration should adopt over the coming years in order to continue supporting the country's modernization processes.