

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Conferencia del Lic. Santiago Creel Miranda , Secretario de Gobernación	13
Mesa de Trabajo: Ponencias	21
Relatoría	89

MESA DE TRABAJO I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Y GOBERNABILIDAD

Presidente: Roberto Salcedo Aquino
Moderador: Manuel Quijano Torres
Relatora: Carlota Amalia Fernández M.

Conferencia Magistral

SANTIAGO CREEL MIRANDA

Ponentes

JAVIER OLIVA POSADA
SABINO BASTIDAS COLINAS
BEATRIZ PAREDES RANGEL
EMILIO VIZARRETEA
ULISES CORONA RAMIREZ
MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ
LEDA PALACIOS BAUTISTA
TANIA BORJA MARTÍNEZ
VÍCTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE
GEORGINA TRUJILLO ZENTELLA
ROMEO DÉCTOR GARCÍA
VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ
ROBERTO SALCEDO AQUINO
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DOMÍNGUEZ

Relatoría

CONFERENCIA MAGISTRAL

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

*Santiago Creel Miranda**

La transición democrática en nuestro país ha estado estrechamente vinculada a distintas reformas políticas pero, sobre todo, a reformas electorales, a mejoras en los métodos de acceso al poder que se han reflejado en una mayor pluralidad electoral, sin duda, ha sido el acento y el resultado que se ha logrado a partir de nuestras reformas, pero también habrá que decir que han derivado en gobiernos sin mayoría en el Congreso en el Poder Legislativo desde 1997.

Es cierto que los gobiernos sin mayoría son producto de un mandato ciudadano, mismo que ha sido expresado en las urnas, pero esto de ninguna manera, significa que la ciudadanía desee confrontaciones, desencuentros, falta de diálogo, como una actitud recurrente y constante en el país, al contrario, los mismos ciudadanos que decidieron no otorgar mayoría a ningún partido político esperan, con todo su derecho, que las principales fuerzas políticas se pongan de acuerdo.

El mandato implícito de un gobierno sin mayoría política en el Congreso, es precisamente un mandato para que las distintas fuerzas políticas y el propio gobierno, logren acuerdos mediante un diálogo político, la composición que hoy guarda el Congreso de la Unión debe servir, no solamente para poner en práctica el juego de pesos y contrapesos entre los poderes de la Unión, sino también para entablar un diálogo permanente.

Visto desde otra óptica, el mandato de las urnas ha sido a favor, no como lo denominan algunos científicos de la política, de un gobierno dividido, más bien, ante esta nueva experiencia que estamos viviendo los mexicanos, la definición más exacta debería ser "gobierno de responsabilidad compartida", la cual debemos asumir los gobiernos y los partidos representados en el Congreso de la Unión, pero también en los Congresos locales.

* Secretario de Gobernación.

La alternancia significó, igualmente, un cambio radical en la relación entre la Federación y los propios estados, el cambio de partido en el gobierno federal constituyó un desvanecimiento de lo que antes se daba en la relación de las entidades federativas respecto del gobierno central y a este desvanecimiento de su visión o de su misión, por otra parte, fomentó una revitalización del pacto federal que se ha dado a través de distintas expresiones políticas. Destaca, en primerísimo lugar, la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores y uno de sus primeros acuerdos, dentro de esa Conferencia ha sido la Convención Nacional Hacendaria, pero también, por el lado de las entidades municipales, se ha creado la Conferencia Nacional de Municipios, estas son, sin duda, nuevas formas de interrupción que van generando una nueva forma de institucionalidad propia de un federalismo cada vez más actual.

A la par se ha ido transformando el papel del Poder Judicial en el país, que hoy goza de independencia y actúa para dirimir controversias entre distintos ámbitos de gobierno, sin importar el color del partido que los representa. Los mexicanos estamos viviendo auténticamente situaciones inéditas: un Congreso sin mayorías, sin mayoría en la Cámara de Senadores, sin mayoría en la Cámara de Diputados, y sin mayoría en muchos de los Congresos locales. También estamos ante una Federación con actores autónomos, integrantes de esta nueva forma de interacción, que es la Conferencia de Gobernadores y también estamos ante un Poder Judicial plenamente independiente, que lo mismo resuelve controversias constitucionales en contra del gobierno federal, que interviene en el ámbito político-electoral, como fue el caso, hace algunos años, de un conflicto postelectoral que fue solucionado por la Suprema Corte de Justicia del país.

Estamos pasando por experiencias nuevas, aquí no hay mucha experiencia que valga, sobre todo porque son caminos nuevos, estamos andando en donde el gobierno tiene que operar de una manera muy horizontal la operación política ante este armado institucional, no siempre es fácil, también habrá que decir que no se debe desechar lo avanzado antes de la alternancia.

Una de las características propias de nuestro proceso de cambio es que ha sido institucional, se ha dado dentro de las instituciones, un cambio además que ha operado pacíficamente y esto ha sido responsabilidad de

todas las fuerzas políticas, no solamente puede recaer esa responsabilidad en una o en algunas, sino en todas, y el hecho de que se haya optado por la vía institucional quiere decir que ésta ha sido el camino propio del cambio, que lo hemos hecho con las instituciones que se han venido construyendo a partir de nuestra Constitución de 1917 a la fecha.

Los avances anteriores al año 2000 fueron, sin duda, muchos y muy valiosos, sin embargo, hay instituciones y prácticas que deben renovarse para hacer eficaz a nuestra democracia, administrativa política y social, ese es el reto que tenemos por delante todos nosotros. En la esfera particularmente administrativa, hemos dado el primer paso para adecuar el servicio público a las nuevas condiciones políticas que vive el país. Todos los partidos representados en el Congreso de la Unión aprobaron la Ley del Servicio Profesional de Carrera, las transformaciones en la Administración Pública parten de considerar que el titular del Ejecutivo federal ya no mueve, como se diría coloquialmente, los hilos de lo que sucede en la esfera Legislativa, Judicial, Estatal o Municipal y que ya no están vigentes las viejas formas de operar el sistema político.

¿Qué implica todo esto? Por una parte, la profesionalización de la Administración Pública, que no debe basarse en otra lógica que la del mérito y de la competencia profesionales. A un país democrático y plural debe corresponder una Administración Pública cuya capacidad y compromiso con las causas ciudadanas no dependa de los filtros de carácter político de los intereses propios partidarios o políticos. También implica que los gobiernos estatales y municipales ejerzan plenamente sus atribuciones y sean también responsables directos de lo que sucede en su ámbito de acción, esto requiere de la profesionalización y que ésta se extienda a todos los órdenes de gobierno, este es un asunto de particular urgencia en el ámbito municipal, donde 9 de cada 10 servidores públicos no duran en el puesto más de tres años.

También debemos dar a nuestra democracia, no solamente eficacia administrativa, sino política, el gobierno sin mayorías no permite, afortunadamente, diría yo, decisiones de carácter vertical, debemos ver esto como una oportunidad para que la diversidad política del país nos enriquezca. También como la ocasión para alcanzar acuerdos básicos que, por definición en nuestro país, deben ser acuerdos plurales.

Se requiere, en cada orden de gobierno, de un trabajo conjunto cotidiano entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se requiere formular una agenda común para buscar puntos esenciales de convergencia, como algunos que ya se han logrado.

A la mitad del camino la tarea central para afianzar la gobernabilidad democrática es promover la cooperación entre los poderes, entre los partidos políticos, en las nuevas condiciones de pluralidad que vive el país. Es, precisamente, el sentido principal que se le dio a la iniciativa que presentó recientemente el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión en materia de reforma electoral. La reglamentación de las precampañas, el aumento de las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral, la sujeción de los partidos políticos a las disposiciones de transparencia, la reducción del financiamiento público a los partidos y la compactación de calendarios electorales son todas medidas que aportarán claridad y efectividad a nuestra democracia, también la reelección de legisladores y de presidentes municipales proporcionarán eficacia al sistema político, es otra forma de profesionalizar el servicio público. Además, una reforma de este tipo llevaría oxígeno a nuestra democracia, puesto que cuando los legisladores saben que no pueden ser reelectos, les importa mucho más la opinión de sus partidos que la de sus propios electores y tienen muy pocos incentivos para llegar a acuerdos con el resto de las fuerzas políticas.

Un gobierno de responsabilidad compartida, como el nuestro, plantea retos importantes para todos; el gobierno de la República y los legisladores están aún muy a tiempo de dotar a nuestra democracia de los acuerdos necesarios para hacerla socialmente eficaz. La gobernabilidad en los sistemas democráticos requiere de su principal instrumento que es, sin duda, el diálogo.

De poco nos serviría tener procesos electorales limpios, transparentes, respetados -donde el voto cuenta y se cuenta- si la contienda por el voto no da paso a acuerdos políticos, si de esa pluralidad no surgen las reformas y las nuevas formas de hacer política en el país. De poco nos servirá la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, si los casos de corrupción que acontecen bloquean las posibilidades de diálogo o las posibilidades de llegar a acuerdos.

Hay que separar, con toda claridad, lo que corresponde discernir a los juzgados, a los tribunales, de lo que deben atender los partidos y el gobierno. Politizar la justicia es un muy mal camino para nuestra democracia, significa ruptura de diálogo y que difícilmente llegaremos a acuerdos políticos.

Durante las últimas semanas el diálogo entre las distintas fuerzas políticas se ha visto amenazado y los desencuentros han sido frecuentes, este clima, sin duda, lesiona la relación entre los partidos y el gobierno de la República, pero, sobre todo, daña a las instituciones democráticas que nos ha costado mucho esfuerzo y mucha dedicación, poder edificarlas.

La ciudadanía muestra ya un hartazgo ante la confrontación recurrente, más que las disputas políticas, lo que requiere la ciudadanía es que podamos llegar a acuerdos para mejorar lo básico, el interés propio del ciudadano común es el empleo, los servicios educativos, los servicios de salud, su seguridad, la seguridad pública, esos son los verdaderos intereses que tienen los ciudadanos y por lo tanto, la disputa política, sobre todo la federal, nos debe dar las posibilidades de resolver los problemas de fondo.

En las discusiones sobre el futuro del país, sobre las reformas legales que se requieren, está la puerta de salida a una nueva etapa en donde los acuerdos deben florecer. Todas las fuerzas políticas se han comprometido en diferentes momentos pero, lo han hecho últimamente, a actuar con responsabilidad y a tener una participación constructiva, en beneficio de la nación, este es el momento de respetar la palabra dada para llevar a cabo un diálogo político en el país, este es el momento en donde debemos reconocer que el diálogo es la única vía para llegar a los acuerdos.

La palabra dada debe cumplirse, independientemente de las circunstancias políticas por más adversas que parezcan, no hay otra forma de entendernos entre mexicanos que hablando, que el diálogo nos permita entendernos, buscar los puntos en común, diferenciar aquello en lo que no estamos de acuerdo y privilegiar los puntos que tenemos en común, que por cierto son muchos.

Quiero recordar que la Ley de Transparencia Gubernamental nació de un gran consenso entre gobierno, partidos y sociedad civil y que muchos otros temas y asuntos sustanciales están en espera de acuerdos similares.

Debemos reconocer que hemos avanzado en muchos puntos que alientan la práctica democrática, pero también debemos reconocer que nos falta por avanzar en un conjunto de reformas que resultan cruciales para consolidar nuestra democracia pero, sobre todo, para hacer a nuestra democracia socialmente eficaz.

Es tiempo de pasar a los hechos, así lo exige con razón la ciudadanía. Es tiempo para que podamos avanzar en las reformas que requiere el país o, de lo contrario, se volverá en contra de los partidos y del gobierno lo que no se haga pero, los principales perjudicados serán los ciudadanos, de eso debemos estar muy conscientes.

Nos encontramos en un momento crucial para cambiar el rumbo del país y debe ser esto un logro plural, colectivo. Todos los partidos políticos, los legisladores y los poderes públicos debemos ser capaces de generar consensos en torno a la renovación de diversas áreas estratégicas para el país, con el fin de poder propiciar que esto suceda. En días recientes, el Presidente Vicente Fox, ha convocado a las distintas fuerzas políticas del país para entablar un diálogo maduro, directo, sin condiciones y sin cortapisas.

Las puertas del Ejecutivo federal siempre han estado abiertas y así seguirán, independientemente de las circunstancias, para quienes deseen participar de una interrupción honesta y respetuosa. Debemos reivindicar la acción de los partidos políticos, de los distintos órdenes de gobierno, de las instituciones y de los poderes públicos ante la ciudadanía, sin duda, no hay otra forma de hacerlo más que mostrando, en los hechos, que nuestra única motivación e incentivo es el bien común, el bien de México.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD,
DUPLA CONCEPTUAL QUE SUSTENTA ACCIONES DE
AUTORIDAD Y ARTICULA LA PARTICIPACIÓN
SOCIAL

*Javier Oliva Posada**

Un aspecto que ha influido mucho en el diseño de políticas públicas en México es la Ciencia Política estadounidense, en particular el empirismo. Con el empirismo se niegan características sociales, geográficas, costumbres, formas de participación y, por supuesto, la historia, uno de sus más influyentes pensadores, Samuel Huntington, nos recetó, recientemente, su ensayo *The Spanish Change* para señalar a los hispanos, y en particular a los inmigrantes mexicanos, como el principal riesgo para la pérdida de identidad del *american dream* y también, por supuesto, no podemos olvidar un libro muy influyente de Huntington a principios de los noventa, *La tercera ola*, donde se establecen de manera también empírica ciertos parámetros y medidas para tratar de señalar qué tantos avances o retrocesos tenían los países de aquél entonces que estaban instalándose en la democracia.

Por otra parte, en el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos*, publicado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en la última semana del mes de abril pasado, se da cuenta del enorme desencanto respecto de las contribuciones cotidianas a la democracia formal. Estos son datos de la ONU, el 48,1% de los ciudadanos latinoamericanos encuestados, prefiere el desarrollo económico a la democracia y el 44,9% apoyaría a un gobierno autoritario si éste se encuentra en posibilidades de resolver la problemática económica.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Doctor en Ciencia Política, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Estos datos me parecen muy reveladores porque por principio de cuentas los podemos explicar así, en muy buena parte como las instituciones que velan por la democracia formal no están logrando satisfacer las expectativas de mejora de vida de los ciudadanos. Entonces, ¿qué gobernabilidad? ¿para cuál sociedad? Ahora, en el caso mexicano, el Consejo de Seguridad Pública dio a conocer un informe, en donde el 44% de la población de México percibe a la inseguridad personal y a la patrimonial como el principal problema del país, por si eso fuera poco, en México se le ha dado por denominar a la gobernabilidad como “gobernabilidad democrática”, yo pregunto ¿hay gobernabilidad autoritaria? Porque incluso este rol conceptual llegó ya a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Voy a citar a un filósofo, a un inventor que no es politólogo ni nada que se le parezca, quien afirma que concepto que no es bien definido no puede ser aplicado. En la medida en que la ambivalencia, en la ambigüedad en los conceptos, como lo estoy tratando de demostrar, la gobernabilidad no tiene sino otra funcionalidad que poner de acuerdo a los actores políticos en la repartición y en los equilibrios de poder. Plantearse la gobernabilidad para la construcción de las condiciones institucionales y políticas para la formulación de acuerdos, requiere de agenda y de proyecto, el proyecto, a su vez, indicará quiénes son los aliados y los compromisos, esto no es sino técnica de negociación política, es decir, en la medida en que exista un proyecto hay pactos, es decir, hay aliados; cuando no se tiene claro cuál es el proyecto pues no sabemos quiénes son los aliados.

La gobernabilidad, entonces, se sustenta en la capacidad de los gobiernos para diseñar, aplicar y procurar las condiciones para la instrumentación de la ley, en ese sentido, la ciudadanía y el ciudadano construyen, a su vez, las conductas que refuerzan y promueven la confianza. Los retos de la Administración Pública frente a la gobernabilidad y ambas ante la sociedad debieran partir de consideraciones específicas del entorno socio antropológico para actuar en consecuencia.

La actuación de la autoridad, sin asumir la responsabilidad que le corresponde, al ejercicio de la representación y la administración de los recursos públicos, fomenta el descrédito, no del funcionario, no del gobierno en turno, sino de las instituciones y del quehacer político.

Administración Pública y gobernabilidad son una dupla conceptual sobre la que se sustentan acciones de autoridad y articulan las formas de participación social, y aquí quisiera citar brevemente, no hay otra manera de hacerlo, a este sociólogo chileno, de origen alemán que falleciera en enero de este año, Norbert Legner, en una cita que a mi me parece fundamental para poder entender el contrasentido y, en muy buena parte, las tensiones a las que están sometidos los sistemas políticos, no sólo latinoamericanos sino, por supuesto, el mexicano, la cita es la siguiente:

“La reforma del Estado es primero la reforma del ciudadano, es decir, en la medida en que no se inculquen, en la medida en que no se instrumenten procesos de transformaciones de las relaciones intersociales, interindividuales, difícilmente las relaciones para con las estructuras y el diseño de las políticas públicas podrá llegar a buen puerto”. En esos términos es entonces que mi reflexión final iría en el sentido de que es muy importante tener en consideración las características, el perfil social, las costumbres y, sobre todo, la cultura de la sociedad mexicana para, sobre esa base, construir las estructuras de la administración pública.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
LA GOBERNABILIDAD, PROCESO POR EL
CUAL LA AUTORIDAD ES EJERCIDA

*Sabino Bastidas Colinas**

De manera muy puntual me parece que el tema de la gobernabilidad ha adquirido una nueva relevancia a principios del siglo XXI, prácticamente todos los organismos económicos y financieros internacionales están obsesionados con la idea o con la necesidad de crear un índice de gobernabilidad; hay importantes esfuerzos, por ejemplo, en el Banco Mundial para tratar de generar un indicador objetivo que determine cuándo una sociedad se coloca en riesgo de ingobernabilidad, eso es obvio, porque les interesa en función de las inversiones y en función de fuga de capitales, en función de todos los intereses que conllevan estas agencias financieras internacionales. Así es como el Banco Mundial ha acuñado una definición de gobernabilidad que vale la pena que tengamos en cuenta de las tendencias que esto va a significar todo el siglo XXI.

Banco Mundial dice que la gobernabilidad es el proceso por el cual la autoridad es ejercida en un país y después desglosa en tres elementos que me parece muy importante destacar: 1) Proceso de selección, fiscalización y reemplazo de los gobiernos y de los líderes políticos; 2) Efectividad del gobierno en manejo de recursos y formulación e implementación de políticas y 3) El respeto a las instituciones.

A partir de estos criterios han tratado de asignarle un valor numérico a cada una de las variables que pueden representar gobernabilidad o ingobernabilidad, así como corrupción, sistema de pesos y contrapesos, y han tratado de emitir lo que se llama un índice de gobernabilidad o ingobernabilidad. El dato es importante, porque en América Latina en

* Lic. en Derecho, Maestro en Administración Pública, investigador y miembro del CEDAC.

general tenemos muy arraigada la cultura de que la gobernabilidad se refiere a un ejercicio de estabilidad, una sociedad es gobernable en la medida en que una sociedad sea estable, lo interesante es que al concepto de gobernabilidad tenemos que agregarle un concepto de actividad, hay gobernabilidad no solamente cuando hay estabilidad, hay gobernabilidad cuando tenemos la capacidad de empujar el proyecto concreto de gobierno.

A partir de esta reflexión vale la pena contrastar la gobernabilidad en nuestra democracia, en el caso concreto de México, el país claramente tiene todas sus variables de estabilidad bastante aceptables, se habla de la gobernabilidad de los sindicatos, se habla de la gobernabilidad de los trabajadores, hay una estabilidad laboral, la gente va a trabajar, la bolsa funciona, pero la pregunta concreta es ¿Qué tanto después de la transición a la democracia somos capaces de empujar, en este momento, un proyecto alternativo de gobierno? ¿Qué tanto somos capaces de generar un cambio político? ¿Quién puede generar los acuerdos necesarios para que eventualmente una reforma, en cualquier materia, pueda llegar a buen puerto?

La doctrina anglosajona ha agregado un nuevo concepto que es la gobernanza y ha acuñado este concepto como un elemento distinto del de gobernabilidad, dicen que gobernanza es el arte de la manera propiamente de gobernar, porque gobernabilidad se refiere a la cualidad de ser gobernable, la primer crítica que se le hace a este concepto es que se trata de una traducción muy simplona del inglés al español, esto es falso.

El concepto de gobernanza, ya en 1803 el diccionario usual del español lo rescata y lo retoma como ese ejercicio activo de la política, no el ejercicio de contención, no el ejercicio reactivo, sino un ejercicio activo en donde los actores políticos tienen la capacidad de definir un destino o una agenda de gobierno y llevarla a buen término o a buen puerto.

Finalmente este debate de la gobernabilidad para efectos del caso mexicano, nos debe llevar a tratar de entender en qué medida una democracia no debe ser el pretexto para no sacar adelante un proyecto de país o un proyecto de gobierno, podemos estar colocados en una situación muy limitada en términos de administración y en términos de futuro del país, si no tenemos la capacidad de generar, a través de las

instituciones, un proyecto de país que tenga cierta viabilidad o cierto rumbo en mediano y largo plazos.

Si un gobierno, en este momento, no hace nada, vamos a suponer que llegará algún país, hipotético, un gobierno hipotético que no hiciera absolutamente nada, las inercias de la administración, las inercias de la burocracia, las inercias de la sociedad, podrían hacer que ese país se gestionara de manera aceptable, pero se estaría perdiendo la capacidad de generar un proyecto que tendría consecuencias 10, 15, 20 ó 30 años después, entonces, cuando un gobierno eventualmente llega al poder y plantea un proyecto de gobierno para las futuras generaciones, quizás las consecuencias de gobernabilidad, quizás las consecuencias de gobernanza no las veamos en la generación que estamos viviendo sino años después.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia

CULTURA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD

*Beatriz Paredes Rangel**

Parto de entender a la gobernabilidad como la capacidad de tener ejercicio de la autoridad, la capacidad de tener aptitud para organizar al Estado y la Administración Pública con legitimidad y en un marco legal que se aplica y es exigible. Por ello yo parto de un concepto de gobernabilidad democrática, pero también coincido que hay otras formas de gobernabilidad.

Para referirme a la cultura política mexicana, en relación a la gobernabilidad, y hablaré de la cultura política mexicana, no en términos generales, tendré que referirme primero al siglo XX. La organización del Estado en México, en el curso del siglo XX tenía como fuente de legitimidad la Revolución Mexicana, los gobiernos eran legítimos porque eran representativos del proyecto de la Revolución Mexicana y esta conceptualización les daba paradigmas, les daba objetivos, les daba límites y les daba características.

En esta conceptualización, el Presidente era la encarnación del pacto político derivado de la Revolución Mexicana; entonces, gobernabilidad, legitimidad revolucionaria y presidencialismo constituían una tríada importante. El *modus operandi* de esta tríada en la sociedad mexicana y en el sistema político mexicano era el ejercicio de presidencialismo con un partido hegemónico que acompañaba las decisiones políticas y esto tenía una expresión en una determinada forma de Poder Ejecutivo, una determinada forma de Poder Legislativo y una determinada forma de Poder Judicial en donde todos los poderes estaban subordinados al presidencialismo. Este es el tema fundamental de mi alegato: Una cultura

* Socióloga por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

política, construida a través de un siglo, con un importante grado de eficacia, en el ejercicio de la gobernabilidad, construida en torno a la figura presidencial.

¿Qué pasó? La legitimidad derivada de la Revolución Mexicana se volvió insuficiente, el mundo no compartió que fuese elemento completo el tener un soporte de legitimidad derivada de cierto ideario; hubo transformaciones y el paradigma democrático internacional y el impulso a la democratización del sistema la interior del país nos enfrentan, a finales del siglo XX a un cambio paradigmático, transformamos la noción de legitimidad a partir de los valores de la Revolución Mexicana, o de sus contravalores, o sea, no necesariamente estar de acuerdo a asumir el paradigma democrático como válido y vigente, y la expresión de la asunción del paradigma democrático en nuestro sistema político fue el paradigma democrático electoral.

Porque hipotéticamente los principios de la Revolución Mexicana contemplaban el paradigma democrático social (Artículo 3º) modo de vida, etcétera. Cuando asumimos el paradigma democrático, el electoral, como eje de la legitimidad del sistema y se realiza la transformación necesaria en los sistemas electorales y en las instituciones electorales para propiciar la competitividad electoral, de hecho lo que estamos es innovando la posibilidad de construcción del Estado sin que esto tenga un referente en la transformación de la cultura democrática del país ni de la cultura política; porque, aunque hay el discurso democrático, asumido por las élites democráticas, hay un papel importante de quienes siempre han estado impulsando transformaciones y criticando al viejo sistema por su autoritarismo en sus diversos grados, el comportamiento político del conjunto de la sociedad mexicana no es un comportamiento político que se distinga por sus valores democráticos, es un comportamiento político que tiene otros atributos pero no necesariamente las categorías que mejor califican en la sociedad mexicana en términos generales son las categorías clásicas de una sociedad con un alto grado de ciudadanía y de referentes democráticos.

Tenemos, entonces, un Estado que requiere de la legitimidad democrática para denominarse o autodenominarse legítimo, con una cultura política que no corresponde a esa tradición, que corresponde a una tradición autoritaria y ¿Qué sucede? ¿En dónde se ve el desfase? Que tampoco los actores políticos tienen una cultura de construcción democrática, lo que

es más dramático, que el presidencialismo mexicano persiste y la cultura política presidencialista persiste, persisten los actores fundamentales, persiste en el conjunto de los partidos políticos, persiste en la sociedad, persiste en los que generan opinión y, lo que es más grave, el estilo de un régimen presidencialista hegemónico persiste.

Como no hay una construcción derivada de una comprensión del nuevo momento de legitimidad, las propuestas políticas parten de la tradición presidencialista, por eso no tienen éxito, porque lo que ya no es funcional es el presidencialismo, pero la infuncionalidad orgánica del presidencialismo en la concepción mexicana del presidencialismo que era presidencialismo con muchas atribuciones y partido hegemónico que ya no existe y que es irrepetible tiene como interlocutor una cultura absolutamente presidencialista.

El presidencialismo mexicano del siglo XX, es una experiencia irrepetible; segundo, hay una total incompreensión de los actores políticos, particularmente de quienes están en el Ejecutivo, de que se requiere un método y un *modus operandi* democrático y, tercero, hay un altísimo nivel de rechazo de la cultura política generalizada sobre los riesgos, las características y los modos del quehacer democrático.

Concluyo diciendo que en el tema de administración pública y gobernabilidad hay un asunto medular: la eficacia, si la administración pública no es eficaz, es fuente de ingobernabilidad. Finalmente la administración pública puede ser causa de la ingobernabilidad, si las instituciones y los funcionarios son incompetentes, desde luego que son fuentes de conflicto.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
LA GOBERNABILIDAD EN LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

*Emilio Vizarratea**

La gobernabilidad actual del país, vista bajo la lupa de los recientes acontecimientos nacionales, mantiene al ciudadano mexicano en una situación similar al del sujeto que se encuentra replegado en la pared, avizorando el horizonte inmediato, con duda y temor, pues no sabe de dónde puede provenir el próximo golpe, amenaza, acción en contra ni de quién. Estamos obligados a mostrar lo que obtengamos y que a partir de un dicho popular “si gobernar fuera fácil, cualquiera lo haría” ¿Fox gobierna? Por tanto, cualquiera puede ser Presidente y gobernar.

El estudio de la gobernabilidad, en términos de sus problemas, surgió a principios de los 70, donde proliferaron las hipótesis, las tesis, las interpretaciones que iban asociadas a este nivel de gobernabilidad e ingobernabilidad, esto respondía, por lo menos, a cuatro aspectos: 1) Proceso de desgaste sufrido por los sistemas políticos, sobre todo en occidente, 2) Expansión de la política, 3) Mayor participación ciudadana y 4) Una serie de crisis que tiene que ver con la intervención del Estado, estas crisis para nosotros fueron categorizadas en los diversos estudios como crisis de la democracia; crisis en los rendimientos de los sistemas políticos; crisis del Estado, sobre todo en su vertiente del Estado de bienestar, y crisis de los modelos de desarrollo hasta abordar crisis de gobernabilidad.

Si nosotros aproximáramos un concepto de gobernabilidad podríamos quedarnos con algunas ideas como las siguientes: la gobernabilidad es la

* Politólogo, internacionalista, filósofo, profesor de educación continua de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

capacidad que posee un gobierno para ejercer las funciones de legitimidad y eficacia frente a sus gobernados y mantener su estabilidad y el orden social para alcanzar sus ideales y objetivos. La gobernabilidad es un concepto “atrapa todo”, todo le cabe y por ello se vuelve elusivo al referirse a procesos de gobierno concreto y a percepciones sobre el mismo, es un concepto tipo robalo, para emplear un término común de ciertas prácticas políticas, robalea o robalea, se refiere a la acción práctica de un sujeto por realizar fintas, movimientos que permitan desconcertar al otro, hacer como que se hace. El mundo del discurso ajeno ante los hechos.

En el binomio gobernabilidad-ingobernabilidad, sin duda, lo que está en juego es la capacidad de gobernar, esta capacidad de gobernar se vuelve objeto de análisis cuando se manifiestan los límites de una acción de gobierno. La gobernabilidad, así, se refiere a relaciones complejas en un sistema político.

Normalmente la ingobernabilidad se refiere a una crisis de gobernabilidad, producto de esos momentos, la incapacidad de los gobernantes, relacionada obviamente con la capacidad y los recursos de gobiernos y gobernantes, y las demandas excesivas de los gobernados, lo que se conoce como la sobrecarga de demandas, relacionado con las demandas, apoyos y recursos de los ciudadanos y los grupos organizados.

Tratando de ver los elementos fundamentales de la gobernabilidad tendríamos que afianzar la idea de la legitimidad del sistema político y de la eficacia, esta última en su doble aspecto como capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas.

En este sentido, podríamos encontrar distintas dimensiones de la gobernabilidad y así, podríamos acotarla como un fenómeno pluridimensional en donde la legitimidad política y la eficacia encontraría realmente la idea o la fuerza de ideas fuerzas.

Finalmente quisiera señalar que, en la práctica, el fenómeno de la gobernabilidad es inherente a la democracia representativa por el desfase que ésta conlleva en el momento de trasladar el mandato electoral en políticas que pudieran ponerse en marcha de una manera concreta y con unos resultados determinados. Bajo condiciones democráticas la gobernabilidad es problemática, debido sobre todo, a la posibilidad

efectiva de la alternancia de partidos distintos en el gobierno y del hecho de que la reproducción del orden democrático en el tiempo exige la preservación de esa posibilidad. El que pierde o gana no lo hace para siempre, los aliados de hoy pueden ser los adversarios de mañana y viceversa.

Finalmente, para tratar de recuperar esta idea, veamos un poco el proceso de gobernabilidad en esta tendencia de teoría a la práctica. Valoramos las condiciones que afectan la acción de gobierno desde la perspectiva política y de la administración pública, condiciones que se encuentran en el seno del propio gobierno, son parte de su propio funcionamiento y aparecen en su entorno. El modo en que se conforme el gobierno desde la perspectiva de juego de partidos y del sistema electoral y el proceso de toma de decisiones, donde concurren las relaciones entre los poderes del Estado, el estilo de las políticas públicas puestas en marcha y el acceso de diferentes grupos de corte socio económico.

Recordemos la vieja propuesta del proyecto foxista en campaña: changarro, vocho y televisión, ese es el modelo requerido por los mexicanos. Confusión, engaño y decepción han sustituido la triada de fe, esperanza y calidad que nos demuestra el no saber y no entender de un gobierno como el actual.

Junto a la legitimidad electoral originaria de los gobiernos democráticos, éstos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder. No bastan los resultados mercadológicos y de sondeo de opinión, los gobernantes deben ser eficaces a la hora de satisfacer demandas sociales que, a veces, se formulan sin que existan las estructuras administrativas idóneas para satisfacerlas. Perder y actuar con prudencia recomendaban los clásicos.

La sobrecarga que conlleva a la multiplicidad de demandas juega en contra de la eficacia de la acción de gobierno, y al no ser posible subsumir los intereses parciales en el interés general se erosiona la legitimidad cotidiana del gobierno. Los gobernantes, en sentido amplio, le dieron su legitimidad política del acotamiento a las normas y, por encima de todas, la Constitución. No solamente se comprometen a cumplirla y a hacerla cumplir en su letra sino en su espíritu, no confundamos el folklore del rancho con la supuesta moralidad del cambio.

Dentro y fuera de las instituciones remonta la participación de grupos, proliferan las demandas contradictorias y los gobernantes tienen que dar respuesta a problemas imprevistos, además, la respuesta gubernamental establece un precedente: se tenderá a exigir la misma receptividad al mismo tipo de demandas de forma permanente, difícilmente la eficacia de la acción de gobierno puede mantenerse constante si los objetivos que desea o debe asumir se multiplican indefinidamente.

Por último, no entender los procesos de gobernabilidad nos acerca riesgosamente a caer en la ingenuidad o en la irresponsabilidad al cubrirnos en falsas interpretaciones de la ley, como es el caso de lo ocurrido con la de transparencia y acceso a la información para no tener que responder a los ciudadanos como corresponde a los gobiernos democráticos, estamos tocando así, las puertas del retroceso histórico, del peor conservadurismo y del oscurantismo político que quiere ocultar la verdadera incapacidad del que pretende gobernar y mantenerse en el poder. Nuestra tarea debe consistir en esclarecer lo confuso y en hacer próximo aquello que es visto o percibido como lejano, en recuperar lo nuestro.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD SOCIAL

*Ulises Corona Ramírez**

Presento la gobernabilidad como una forma de mantener los niveles mínimos, es decir, los mínimamente básicos para mantener la estabilidad social, pero, sí aclaro, no en forma consensual ¿qué entiendo por consenso? El nivel de aceptación de las reglas, normas o leyes comunes que tienen un grupo social, aclarando que no sólo es la aceptación de éstas, sino también la voluntad mínima de resolver sus conflictos, siempre y cuando exista una cierta atracción o unión de grupo, es decir, una capacidad de identificación y de cohesión.

En este sentido, el consenso no es unanimidad, la totalidad sí es unanimidad, es decir, en esto hay equilibrio dinámico que a nivel de las demandas sociales y la capacidad de un sistema político para responderlas, de manera legítima, coincido con Beatriz Paredes, eficaz, le agregaría eficiente y también coherente.

Eficacia, eficiencia y coherencia que le permitan a la administración pública mantener esos mínimos niveles de estabilidad social. Por otro lado, el tema de gobiernos divididos y también de gobiernos compartidos que nos acontece en este sistema político mexicano en donde el Congreso de la Unión no forma parte del gobierno en turno, la gobernabilidad al interior del mismo se convierte en una forma fundamental para el buen ejercicio de la administración pública.

El Congreso es un motor que permite el avance, pero también en algunas ocasiones frena el desarrollo económico, político, social, intelectual,

* Político, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

incluso, de nuestra sociedad. El interior del Congreso, es un crisol donde se mezclan tendencias, actitudes, por supuesto ideologías.

No es lo mismo tener democracia a gobernar democráticamente y, por eso, creo que la gobernabilidad si debe ser democrática, toda vez que permite, en un afán plural, participativo, manteniendo coherencia, cohesión y capacidad de la identidad, por supuesto, al proyecto de nación, buscar los mínimos consensos básicos suficientes, para que, en este caso concreto de la ponencia, en el Congreso mexicano exista viabilidad de la administración pública y, consecuentemente, una gobernabilidad participativa y consensual.

¿Por qué aclaro esto? Porque si bien es cierto que en la gobernabilidad, ¿es tiránica? Vamos, Pinochet tuvo, en su momento, un tipo de gobernabilidad que le valió y no era democrática; Porfirio Díaz tuvo en su momento un tipo de gobernabilidad que le valió y no necesariamente era democrática.

Lo anterior me permite plantear que hay formas de gobernabilidad que se deben incorporar al sistema político mexicano: gobernanza de tipo democrático, donde los actores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, al interior del Congreso de la Unión, bien podrían permitir la búsqueda de consensos en referencia a un proyecto conjunto, por supuesto, al proyecto nacional.

En lo económico, político, social y cultural para con la sociedad civil en el ejercicio del poder del Estado mexicano, he creído sano y necesario, que marque los niveles, pesos y contrapesos, controles necesarios y verdaderamente reales que requiere el sistema político para poder existir.

En la medida que el Congreso mexicano permita esta gobernabilidad participativa, consensual y democrática al interior del Congreso mexicano, permitirá, consecuentemente, una gobernabilidad en el ejercicio de la administración pública en términos de eficacia, también de eficiencia, por supuesto, de mucha coherencia y políticamente participativa del sistema político mexicano.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia

**¿REFORMAR LA MENTE Y LA CULTURA DEL
CIUDADANO O EMPEZAR POR EL ESTADO?**

*María de Jesús Alejandro Quiroz**

Mi ponencia es sobre gobernabilidad y cultura política que engloba parte de lo que ya se ha comentado sobre qué va primero, si hablar de reformar la mente y la cultura del ciudadano o empezar por el Estado. Trato en esta ponencia de ver que se puede atender las dos al mismo tiempo.

En un sentido muy general me permitiré señalar a la gobernabilidad como el conjunto de condiciones de carácter mediador, favorables para la acción de gobierno, que bien puede ser de interés para éste, ello conlleva a considerar la forma política existente que define las reglas del funcionamiento del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Se habla de la gobernabilidad del sistema al existir una combinación entre acciones del gobierno que rindan frutos y lleguen al genuino soporte de régimen, que no es otro que la sociedad, teniendo en cuenta, entre otros factores, los valores de la cultura política existente y el desempeño de las instituciones públicas.

Una de las condiciones para que las instituciones democráticas funcionen de manera efectiva es la existencia de una cultura política arraigada en los ciudadanos, que les permita pensar y actuar con un sentido democrático. El profundo arraigo de los rasgos democráticos en la cultura política prevaleciente en un país es crucial para la consolidación de la democracia y para incrementar las probabilidades de que ésta sobreviva a situaciones adversas.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido servidora pública, actualmente es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Si no ¿qué pasa? La situación disfuncional sería de una buena vida, pues justamente la ingobernabilidad. La cultura es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales.

Por su parte, la política es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tiene una proyección social, es decir, donde se definen cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, qué le toca a cada quien, cómo y cuándo, por lo tanto, son un soporte de la gobernabilidad. Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva, que tienen una población respecto al poder, se le denomina cultura política.

El arraigo de la cultura política democrática en la sociedad mexicana ha tenido bases importantes, especialmente en el comportamiento electoral, sin embargo, los niveles de asimilación de una cultura política democrática en nuestro país se encuentran aún en una etapa incipiente.

La cultura política participativa es un tipo puro de cultura política, es decir, una categoría teórica que sirve para describir aquellas orientaciones referentes a aspectos del sistema político que prevén una posición activa del individuo y que visualizan al sistema y su actuación en procesos: uno de recepción de insumos, es decir, demandas-necesidades contra una generación de resultados, acciones de gobierno o políticas públicas, que en sí, son condiciones para conformar a la llamada *gobernabilidad*.

La existencia de una cultura política tiene que ver con la existencia de una cultura cívica, con la participación de los ciudadanos en estructuras en las que la vida ofrece un conjunto de oportunidades de compromiso con instituciones locales y apolíticas. Si atendemos el señalamiento anterior, el hecho de que la cultura política de un país es el producto, por un lado, de la historia colectiva de un sistema político; y por el otro, es la consecuencia de las historias de vida de los miembros de ese sistema y que es un producto público y privado, colectivo e individual, es lógico, entonces, pensar, que ante la responsabilidad de moldear la cultura política de una sociedad, no es suficiente el esfuerzo y los recursos de una sola institución.

La generación de una cultura política democrática implica trabajo en tres ámbitos: 1) Difundir el conocimiento de la población, ciudadanos, futuros ciudadanos, acerca del sistema político, sus actores, instituciones, reglas y procesos para que su involucramiento en ello sea razonable y consciente, o de una orientación cognitiva en lo que es la cultura política. La transmisión de información como herramienta para que los individuos conozcan y entiendan su papel como ciudadanos y las actividades propias de esa condición en la comunidad. 2) Modificar las percepciones y los sentimientos de inconformidad, de apatía, con los ciudadanos respecto de los procesos políticos, con el objeto de que participen de manera activa y permanente en ellos. 3) Habituar a los ciudadanos a evaluar el desempeño de sus instituciones y los actores políticos, con el objeto de que exijan, de manera responsable y objetiva, la representación de sus intereses y demandas.

Finalmente, al promover la participación de la sociedad civil se incrementa el nivel de desarrollo de la sociedad en que se inscribe el individuo como agente capaz de hacer evolucionar sus derechos políticos y sociales. En la medida en que un ciudadano está mejor informado, participa más activamente en actividades como campañas, emisión del voto, es decir, aquellas condiciones a través de las cuales se favorece la actividad gubernamental.

Estos valores son, entre otros, los que debe considerar en todas las instituciones y en la participación en su propia actuación como ciudadano: la legalidad, la tolerancia, la libertad, el pluralismo, el diálogo y, por supuesto, el acuerdo.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia

**EL CONTEXTO ACTUAL DE LA GOBERNABILIDAD A
MITAD DEL CAMINO**

*Leda Palacios Bautista**

Nuestro tiempo es esencialmente paradójico, por un lado, nuestros gobiernos que buscan en su actuar la abundancia y la riqueza, generan, por otro, escasez y miseria endémica. Es la civilización del bienestar colectivo pero que ha creado también, a la vez, malestar, inseguridad e inquietud. En este sentido, hablar de gobernabilidad en la escena de la democracia sugiere un interés especial, no sólo para aquellos que se dedican a la ciencias sociales, sino también y principalmente a los gobernantes y a la ciudadanía, cuya participación se ha vuelto cada vez más importante y vital para las decisiones que se han de tomar en los diversos ámbitos, principalmente el político y administrativo.

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada; por ello, desde el momento mismo de su aparición y aun antes, se observa como una institución que se erige en un núcleo central de una comunidad política y que reúne ciertas condiciones, entre ellas, ostentar la autoridad suprema de un Estado, su Soberanía, ordenar la vida económica, política y cultural, distribuir y redistribuir los bienes, atribuir ingresos y extraer impuestos. Se responsabiliza, además, de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos de un grupo particular.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y estudiante de Derecho.

Su caracterización se fundamenta en dos condiciones esenciales: la legitimidad y la eficacia, ya que ambas son necesarias, precisamente, para la estabilidad del gobierno, del orden social y del control político.

La gobernabilidad consiste en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones, los críticos observan, analizan, cuando su cumplimiento no es precisamente el esperado y a su capacidad de gobernar, en general. Se convierte en un tema objeto de reflexión en el momento mismo en que se manifiestan los límites de acción de un gobierno, cuando las instituciones no son capaces de mantener los niveles mínimos de calidad de vida. Tocqueville manifestaba que el malestar permanente de las sociedades más libres y menos desiguales, se produce porque la percepción subjetiva de las condiciones de vida viene marcada por unos ideales públicos muy exigentes.

La gobernabilidad se observa como la cualidad propia de una comunidad política, según la cual, sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio y un modo considerado legítimo por la ciudadanía, es un fenómeno, pluridimensional, ya que incorpora la legitimidad política y la eficacia. La legitimidad política que hace referencia a condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos y la eficacia que conlleva a la consecución de los objetivos planteados.

A mitad del gobierno, observamos puntos acertados en cuanto a la gobernabilidad como la creación de leyes como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o la de Profesionalización, es decir, la Ley de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, pero en contraparte observamos también que son leyes que han sido mal aplicadas o en un concepto, si me lo permiten manejarlo así, leyes muertas.

Por otro lado, en un punto acertado, observamos que también la Federación ha logrado mayores transferencias de recursos a estados y municipios, pero, en contraste a esto, también observamos que esta transferencia se ha dado sin un plan concreto, consecuencia de esto es que los resultados que se observan, a pesar de las buenas intenciones, son malos, es decir, no se observan en la calidad de vida de los ciudadanos. Con estos aciertos y desaciertos, se observa que a mitad del camino, vivimos una situación de contrastes.

Creo firmemente, que en mi país no podemos hablar de gobernabilidad o ingobernabilidad tan tajantemente como tales, los observo como grados o niveles que de acuerdo a la capacidad del gobierno se observan y se reflejan en la sociedad, es decir, mayor o menor grado de gobernabilidad, cuando hay gobernabilidad en un país estamos hablando de la existencia, entonces, de un Estado de derecho y de una sociedad armoniosa.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA
GOBERNABILIDAD

*Tania Borja Martínez**

Varios son los trabajos que acerca de la gobernabilidad se han escrito, sin embargo, no existe una definición precisa de gobernabilidad, a continuación voy a citar dos que, a mi juicio, muestran la complejidad de este término:

- 1) La gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de una comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos entre los sistemas económico, político, institucional y cultural.
- 2) Es un conjunto de condiciones de carácter medio ambiental favorables para la acción del gobierno o intrínseca a éste, por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental, es una sobrecarga de demandas a las que el Estado no responde con la expansión de sus servicios, que deviene en la crisis económica.

Siete elementos son fundamentales para alcanzar lo que hoy entendemos como gobernabilidad democrática:

- **Legalidad:** Esto es que el gobierno garantice el cumplimiento de la Ley.
- **Legitimidad:** Esto debe darse a través de los votos, cuando democráticamente se elige a los gobernantes en las urnas, o bien, a través de las acciones del gobierno.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. Profesora de Teoría de la Organización de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

-
- **El gobierno y su capacidad** de dar respuesta a la problemática social: Esto es lo administrativo, la calidad en el desempeño gubernamental y la eficacia para producir resultados.
 - **El consenso:** Es necesario crear consensos con los distintos actores políticos, independientemente de la correlación de fuerzas.
 - **La participación ciudadana:** La creación de espacios de participación donde se permite el intercambio y la comunicación entre gobernantes y gobernados.
 - **Estabilidad institucional:** Qué se quiere, con la interacción del gobierno.
 - **Modelo económico:** Las instituciones de crisis económicas generan ambiente de gobernabilidad, los gobiernos se ven claramente afectados en sus posibilidades de atender demandas sociales.

A mitad del camino valdría la pena hacer un análisis de estos elementos. Existe más de uno en los que esta administración tendrá que reflexionar, a mi juicio quizá el más evidente es el de los consensos.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
EDUCACIÓN Y GOBERNABILIDAD

*Víctor Manuel Nájera de la Torre**

El tema que voy a abordar versa en torno a uno de los aspectos que en el quehacer de la administración pública puede incidir para, justamente, soportar y servir de base a la gobernabilidad y es el aspecto educativo.

La gobernabilidad está estrechamente relacionada con la capacidad de instituciones políticas y sociales para que, por un lado, articulen intereses y, por el otro, regulen y resuelvan los conflictos entre ellos, por consiguiente, se requiere de una gobernabilidad que se avoque a la creación de un nuevo orden para la dignidad de todos y que implica necesariamente un problema educativo, ético y de formación.

La gobernabilidad requiere del sentir básico de que es una forma de gobierno mejor que cualquiera otra de sus alternativas, de la existencia de cánones institucionales que satisfagan las demandas de participación social de la eficacia de las políticas públicas y la adecuada conducción política, así como de la práctica de valores que le sirven de sustento como son la tolerancia, la no violencia, la resolución de conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad social, integrados en una cultura cívica, donde un actor institucional, del cual dependen en gran parte el éxito o el fracaso de esos esfuerzos, es el sistema educativo nacional.

La educación debe ser uno de los elementos en los que se apoya la gobernabilidad, por tanto, el acceso a la educación y resolver los problemas de su cobertura a nivel nacional, se vuelve una condición importante para la gobernabilidad, y no solamente vista la educación como formadora de recursos humanos, sino como un instrumento que

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

juega un papel fundamental en la constitución y reforzamiento de la ciudadanía, ya que contribuye a las probabilidades de ascenso y movilidad social de las familias y de los individuos, afectando su grado de cohesión e integración social.

No se debe confundir, sin embargo, que la educación sólo forma los recursos humanos, sino se debe focalizar como la promotora y formadora de los ciudadanos, ya que además de la dimensión instrumental-técnica debe estar presente la ético-política, donde los valores cívicos estén estrechamente vinculados a la cuestión ética. Esta es una preocupación de los foros mundiales, tenemos, por ejemplo, en la UNESCO, donde Moore, en su calidad de Presidente de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI señala.

“Que la educación no cumpliría su misión si no fuera capaz de formar ciudadanos arraigados en sus respectivas culturas, dedicados al progreso de la sociedad, con el sentimiento de pertenencia a un grupo y con una cohesión social vinculada a la formación, el trabajo, el empleo, el desarrollo y el progreso.”

Como se puede observar, por tanto, la gobernabilidad, en las condiciones de profundas transformaciones que experimenta el país, exige una formación integral que reconoce que ni la formación técnico profesional y el énfasis de la eficiencia son contrarias a la democracia; ni las estructuras de valores de la democracia y la educación para la ciudadanía son opuestas al desarrollo.

Actualmente, en las ciencias sociales, vemos con gran preocupación y alarma cómo hay una segregación de los individuos, un sentido de pérdida del interés común, y cómo el bien público no son sólo una amenaza para la gobernabilidad, sino que afectan negativamente el funcionamiento de la sustentabilidad del crecimiento económico.

La inculcación de valores ciudadanos, la formación educativa y el refuerzo de los conceptos de ciudadanía y sociedad pasan a ser condiciones indispensables, tanto para el desarrollo como para la misma gobernabilidad. Una sociedad instruida progresista es la base para la gobernabilidad de un país.

El sistema educativo debe ser considerado como una herramienta estratégica para los procesos de cambio político y la construcción de la gobernabilidad, éste contribuye a la creación, conformación y estructura de una cultura cívica en tanto conduzca a la adquisición de conocimientos acerca de cómo funciona el sistema político y la sociedad; que identifique los valores democráticos; promueva a la participación social y política y contribuya a formar un juicio crítico de las instituciones, los procesos y las clases políticas actuantes.

La escuela, el aula, dicho de forma genérica, se vuelve uno de los motores que pueden contribuir a la gobernabilidad a través de la educación para la democracia y la ciudadanía, éstos se sustentan en el principio fundamental de que los valores se aprenden en la práctica más que solamente hablando de ellos. La escuela cuenta con tres instrumentos que sirven para este propósito, que son:

- 1) La relación pedagógica, en donde se pasa de la educación formal al autoestudio y aprendizaje colectivo, donde hay reglas si es necesario cooperar y trabajar en grupo, deliberar, argumentar e, inclusive, construir, aún con los que piensan diferente.
- 2) Los premios y los castigos, algunos implícitos y otros explícitos como la disciplina y las calificaciones, pero todos, encaminados a incorporarse en una sociedad, a pesar de las adversidades.
- 3) El contexto del aprendizaje, donde todos tienen igualdad de oportunidades para adquirir el conocimiento, socializar y poner en práctica dicho conocimiento y aprendizaje.

Esta revalorización de la educación como sustento de la gobernabilidad, al mismo tiempo reforzará el valor y el papel del profesor, no sólo como actor, sino como protagonista, en un proceso de formación continua, interrelacionado con la familia del educando, lo cual a su vez, fortalece en la sociedad, la formación de valores y la cultura democrática.

Por todo lo anterior, el papel del sistema educativo se considera como fundamental en la democracia, y por tanto, en la gobernabilidad, ya que no le queda sólo la función de ser el promotor de la movilidad social sino de la integración, el respeto de los valores y de la cultura cívica. La educación superior, por tanto, podemos encaminarla como uno de los elementos fundamentales.

Para que se dé esta situación hay que suprimir barreras que limitan actualmente el acceso a la educación media, media superior y superior, que se asuma la responsabilidad de proporcionar educación media abierta a todos, independientemente de los niveles socio-económicos, y con todo esto yo insistiría en algo muy importante: es necesario que en nuestro país se vuelva a construir un sistema educativo nacional, un modelo educativo que contemple y considere a todos, no que en aras de calidad, en aras de innovación y en aras de buscar solamente la perfección lo que se está haciendo es segmentar a la población y dejar de lado a todos aquellos que buscan una oportunidad para este crecimiento.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
**LOS VÍNCULOS ENTRE LA GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA Y EL EJERCICIO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UNA APROXIMACIÓN
TEÓRICA, CON UNA REFERENCIA A MÉXICO**

*Georgina Trujillo Zentella**

Preámbulo

Uno de los mayores desafíos de las sociedades contemporáneas -por definición, señaladamente complejas- sin duda radica en preservar las condiciones de posibilidad que aseguren su gobernanza o gobernabilidad y, en consecuencia, la estabilidad de su sistema político y de gobierno. De ello son testimonio los propios países occidentales significativa o plenamente desarrollados, fundamentalmente con relación a las transformaciones en el ámbito de la economía a partir de la segunda mitad del siglo XX y, sobre todo, del último cuarto de siglo, a raíz de la crisis fiscal del Estado de Bienestar en todo el mundo. Asimismo, en estos países empezaron a manifestarse una serie de problemas vinculados con el propio diseño institucional del Estado y del gobierno y, en menor grado, con el de su capacidad para preservar el orden social.

La propia lógica de su desarrollo en el marco de una evidente prosperidad a lo largo de décadas, produjo Estados de gran envergadura y de una gran complejidad, en cuanto a la mecánica de su funcionamiento organizacional y a los alcances de dicho funcionamiento. En razón de la crisis, fue necesario iniciar un proceso de redimensionamiento del Estado, con el fin de sanear las finanzas públicas, una reformulación ideológica y pragmática de su papel con relación al mercado y a la sociedad y, en consecuencia, una serie de ajustes estructurales de orden económico y administrativo para asegurar su viabilidad.

* Senadora de la República.

Si este proceso implicó una reformulación a profundidad del papel del Estado -y, consecuentemente de políticas- en las naciones altamente desarrolladas, el caso de los países en vías de desarrollo fue mucho más dramático. Entre otras razones, ello se explica por el peso enorme de la deuda externa, por una insuficiente modernización de su aparato productivo, por el limitado desarrollo de sus instituciones, así como por las tensiones sociales que ello supuso, en virtud de altos grados de pobreza y miseria.

En este sentido, los años setenta, ochenta y noventa representan un periodo de ajuste y un largo periodo de reformas que, en el caso de los Estados latinoamericanos, supusieron grandes dificultades de orden económico y, por lo tanto, social y político.¹ Hoy los diversos procesos de globalización y la apertura de mercados suponen a su vez un incremento de las oportunidades pero asimismo de los retos que han de afrontar gobiernos y sociedades. De tal suerte que los Estados nacionales luchan por alcanzar niveles de productividad y competitividad crecientes, en el marco de una competencia acendrada entre países y conjuntos de países.

En este sentido, durante los últimos lustros se han transformado las condiciones a partir de las cuales es posible crear riqueza en forma vertiginosa. En este clima de competencia, gobierno y sociedades luchan por conservar la estabilidad y la gobernabilidad políticas y, asimismo, la gobernabilidad económica. Así, los Estados nacionales se ven orillados a diseñar e instrumentar políticas públicas eficaces y competitivas que respondan a las demandas de la sociedad.

Las políticas públicas como extensión del sistema político

Entre otros elementos, las políticas públicas forman parte del sistema político y están estrechamente vinculadas a su eficiencia y rendimiento, así como -previsiblemente- a su legitimación y aceptación social. De tal suerte que los dividendos que se desprenden

¹ Para una descripción de las condiciones en que se realizaron los ajustes y las reformas fundamentalmente de orden económico en México a lo largo de dicho periodo, consúltense: Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, Colmex-FCE, México, 1996; Luis Medina Peña, *Hacia un nuevo Estado: México 1920-1994*, FCE, México, 1995; asimismo, Ugo Pipitone, *Salir del atraso: Un estudio comparativo*, CIDE-FCE, México, 1995.

de éstas o aquellas políticas públicas, constituyen un factor para ponderar al propio sistema político y al gobierno en cuestión. De tal manera también que la instrumentación de determinadas políticas públicas pueden provocar tensiones sociales, crisis y, eventualmente, fenómenos de franca ingobernabilidad. Además es evidente que así como las autoridades locales son las que establecen un contacto más directo con la ciudadanía, así también las políticas públicas, al ser aplicadas, inciden en forma por demás directa en el bienestar de los ciudadanos.

De hecho, las políticas públicas son los elementos “de gobierno” que causan mayor impacto en términos de sus efectos y de su carácter conspicuo entre la ciudadanía. De ahí que sean objeto de ponderación por quienes perciben en forma directa sus consecuencias. De ahí también que las políticas públicas provoquen, o no, grados diversos de aceptación o de rechazo del sistema político y del gobierno que las aplican, entre quienes se ven afectados o beneficiados por ellas.²

Al mismo tiempo, en los estudios especializados se ha reflexionado sobre la importancia de los estilos de políticas aplicadas por un gobierno o sobre el estilo de sus acciones con relación a la gobernabilidad de un sistema político.³ En este sentido, se ha subrayado que los estilos de la acción de gobierno, cuando son propicios, tienden a articular, a procesar los conflictos políticos y, por lo tanto, a contribuir a la conservación de la estabilidad.⁴ Sin duda, no se trata de un fenómeno de orden menor.

² Cfr. Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, pp. 72-73, en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Grupo Editorial, México, 2000.

³ En este punto vale la pena precisar que entre otros elementos de gobernabilidad se encuentran la propia sociedad y los rasgos de su cultura política, entre otros aspectos, como lo recuerda atinadamente, entre otros, Joan Prats i Catalá: “Servicio civil y gobernabilidad democrática: Fundamentos institucionales del sistema de méritos y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia”, en Carlos Losada, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID, Washington, 1999.

⁴ Ver Bresser Periera, Luiz Carlos; José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 209-210, 1993. En este punto difícilmente puede evitarse recordar aquella afirmación de Jesús Reyes Heróles, en el sentido de que, “en política, la forma es fondo”.

Por lo tanto, queda de manifiesto que el tipo de conducción de gobierno incide en la propia gobernabilidad en la medida en que provoca rechazo o aceptación de los recipiendarios de los efectos de dichas acciones o de otros actores tangencialmente involucrados —se trate de determinados grupos de la ciudadanía o de otros actores, por ejemplo, los partidos políticos de oposición.

En este contexto resulta evidente que las políticas públicas pueden concebirse, en el marco de sus efectos, como prolongaciones del régimen político que alcanza a la sociedad en la medida en que produce en ella determinadas repercusiones. Producidas por el sistema político y, en concreto, por éste o aquel gobierno en particular, las políticas públicas han de ser consideradas como resultado de la acción de los elementos que actúan en el ámbito del Estado y como parte del propio sistema político.⁵

En última instancia, el ejercicio de las políticas públicas ha de suponer la utilización estratégica, con vista a determinados fines, de determinados recursos a fin de enfrentar los problemas de los ámbitos correspondientes a los distintos niveles de gobierno y ámbitos de gobernación; tal como las actividades realizadas por las instituciones gubernamentales orientadas a atender las demandas de la población y a ejercer su influencia sobre ella.

Caracterización posible de las políticas públicas

En el marco de su ejercicio, las políticas públicas pueden caracterizarse porque entrañan de suyo las actividades de gobierno que producen consecuencias, resultados concretos en ámbitos específicos y discernibles de otros. Asimismo, porque una de sus condiciones de posibilidad se finca en el hecho de que implican tomas de decisión basadas, ideal y deseablemente, en la autoridad legitimada de las agencias o de los actores de gobierno.

Una característica más de las políticas públicas —entre otras posibles— remite al hecho de que lo mismo pueden implicar una estrategia abarcante, comprensiva y continua, que una serie de “actos” discontinuos, incluso aislados, cuya realización no implica una visión articulada y duradera.

⁵ Cfr. Mae Kelly, Rita y Dennis Palumbo, “Theories of Policy Making”, en Hawkesworth, Mary y Maurice Kogan, *Enciclopedia of Government and Politics*, Routledge, Londres, 1984, pp. 643-653.

Si por lo menos se asume parcialmente esta perspectiva y se acepta que la implementación de las políticas públicas previsiblemente supone la definición de una agenda en un ámbito que forma parte del sistema político, a su vez caracterizado por la participación y la representación de distintos actores que manifiestan diversos intereses, así como determinantes de carácter institucional y, asimismo, fenómenos que inciden en la instrumentación de las políticas públicas, como los de orden económico, resulta por demás obvio que en su diseño, negociación e implementación es indispensable considerar el contexto o entorno en que pretenden aplicarse.

Se trata de un aspecto por demás fundamental, con relación concreta al caso de México durante los últimos años y que apela al proceso de interacción política, expresados en acuerdos y enfrentamientos, en consensos y disensos. En consecuencia, es patente que la administración pública es expresión en última instancia política de la acción de un gobierno.

Es claro que el ejercicio de la administración pública requiere un mínimo de consensos y que no pueden ignorar el contexto prevaleciente y las correspondientes demandas sociales. De tal suerte que si la administración pública y el diseño y aplicación de políticas públicas, en rigor forman parte del sistema político y son elementos que inciden en la gobernabilidad, es preciso salvaguardar la estabilidad social, lo mismo que la estabilidad económica.

El caso de México durante los últimos años y una observación

En este sentido -y a manera de contraejemplo-, cabe destacar que el Gobierno Federal ha pretendido establecer una serie de políticas públicas sin considerar las características del contexto por el que atraviesa el país desde los propios inicios de la actual administración. Así, pretende imponer una reforma fiscal no negociada, al mismo tiempo que se han perdido cientos de miles de empleos en los últimos tres años y que han cerrado miles de pequeñas y medianas empresas; una reforma fiscal que en rigor no considera el punto de vista de los partidos políticos de oposición que deben responder a sus partidarios y electores.

El Poder Ejecutivo, asimismo, pretende imponer una reforma laboral no consensuada, al mismo tiempo que se han precarizado las condiciones laborales de una gran parte de la población económicamente activa, en

un contexto de estancamiento económico caracterizado, asimismo, por el desempleo y el subempleo. De nuevo pareciera que se ignora en forma deliberada el evidente contexto en el que se pretenden aplicar las mencionadas políticas públicas.

Más aún: Se pretende ignorar la propia naturaleza y la definición de las políticas públicas, en la medida en que necesariamente suponen una concatenación de acciones y en tanto que “Toda acción colectiva asimilable a una política [de este tipo] es producto de la interacción de muchos autores (grupos, organizaciones, asociaciones, aparatos políticos y administrativos) que tratan de obtener un máximo de beneficios de su intervención: con ese fin movilizan los recursos disponibles [...] y ponen en práctica estrategias [...] acordes con su posición en el juego [...]”.

Asimismo, “Aplicado al estudio de las políticas públicas, este enfoque significa ante todo que el agente interesado dispone de un mínimo de recursos puede obligar a sus socios a tener en cuenta sus intereses y contribuye a la definición o aplicación de reglas adaptadas a la situación. Por consiguiente, las políticas públicas resultantes de la interacción no son ‘ni fruto de fuerzas socioeconómicas sobre las cuales los actores sólo pueden tener la ilusión de actuar’ ni consecuencia de la voluntad de un solo agente, aunque estuviera institucionalmente a cargo de “tomar la decisión”.⁶

Por lo demás, si se asume una perspectiva estratégica -considerando las difíciles circunstancias actuales del país- y a propósito de la implementación deseable, pero altamente improbable de las llamadas reformas estructurales, sería más que pertinente plantearse una solución desde la perspectiva del incrementalismo que postula Lindblom.⁷ No porque siempre y en cualquier circunstancia ello sea deseable, sino porque, adoptada dicha perspectiva sirve, en efecto, “para salir del paso”,

⁶ Jacques Lagroye, Sociología política, FCE, Buenos Aires, 1993, pp. 454-455, apartado correspondiente a las políticas públicas, como parte del capítulo consagrado al gobierno; aquí Lagroye cita y se apoya en Mény, Yves y Jean Claude Thoenig, Les politiques publiques, PUF, París, 1989, p. 19. (Hay traducción de editorial Ariel al español, agotada).

⁷ Véase Lindblom Charles, “La ciencia de ‘salir del paso’ y todavía tratando de salir del paso” en Aguilar, Luis F., La hechura de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 227-254.

pero fundamentalmente en la medida en que, por una parte, dicha postura representaría un avance con relación a posiciones maximalistas “de todo o nada” y, consecuentemente, generaría beneficios, aunque ello fuera en forma limitada. De igual manera, porque la adopción de una estrategia incrementalista puede dar paso, más adelante, a una solución de raíz que ataje, sustantivamente, la problemática relativa, con la generación de grandes beneficios. En otras palabras, porque una medida incrementalista eventualmente puede ensanchar el campo de lo posible-deseable.

Por otra parte -como afirma Arnold J. Meltzer-, uno de los errores más frecuentes de las dependencias gubernamentales al momento de analizar determinadas políticas públicas, consiste en ignorar las implicaciones políticas que se desprenden de su instrumentación. En este sentido, el estudio de la factibilidad política es una de las vías para unir lo deseable con lo posible. Para ello es necesario identificar a los actores, identificar sus creencias y motivaciones, conocer y analizar los recursos con los que cuentan y los ámbitos en que interactúan.

Meltzer propone, así, un examen de las dificultades que comporta la integración de las implicaciones políticas a los procedimientos analíticos y subraya la necesidad de realizar investigaciones que permitan anticipar los hechos. Los analistas realizan actividades de presupuestación por programas, investigación de operaciones y análisis de costo-eficiencia, costo-beneficio y de sistemas. De tal suerte que las jurisdicciones gubernamentales y los grupos comunitarios desarrollan funciones de “inteligencia” o de información.

Así, contemplada desde la perspectiva que ofrece el incrementalismo de Lindblom, por un lado y, por otro, desde el punto de vista que ofrece la propuesta de Meltzer, en el sentido de valorar por anticipado las posibles consecuencias de la implementación de las políticas públicas, la actuación del Gobierno Federal resulta punto menos que omisa y deficiente. Sería deseable y necesario que no fuera de tal manera. Sería deseable que el propio gobierno corriera la estrategia y el rumbo.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
INEFICACIA DEL PARALELISMO ADMINISTRATIVO

*Romeo Déctor García**

Preliminar

Mi reflexión en este Foro, tiene su origen en la observación que tenemos sobre la gestión pública, tanto por nuestra profesión, como por su padecimiento.

En el caso del ejercicio de nuestra profesión que es el derecho y por experiencia el ámbito público, derivado de la necesidad de mejorar las instituciones en las que nos desenvolvemos.

Por cuanto hace al padecimiento, porque a pesar de que existen un sinnúmero de instituciones, no todas responden a las necesidades que día a día tenemos.

En particular, derivado de nuestra forma de estado, en México lo que se propone y se instrumenta a nivel federal, casi siempre tiene repercusión en los ámbitos estatal y municipal, y desde luego aun cuando algunas propuestas son valiosas por las razones que las nutren, éstas no responden a necesidades sociales reales.

Generalidades

- Comisiones, unidades o áreas de derechos humanos.

En este caso no realizaremos el análisis de la naturaleza jurídica, dado que cualquiera podrá advertir que no son órganos o dependencias de la administración pública, sino órganos autónomos, en el caso de las

* Licenciado y Maestro en Derecho por la UNAM. Subdirector de Vinculación Municipal de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

comisiones de derechos humanos, sino algunas reflexiones que limitan la eficacia de su actividad como unidades de gestión pública, en términos del paralelismo que hemos propuesto como tema.

La primera se relaciona con el hecho de que las recomendaciones de las comisiones no son vinculantes, y en la actualidad la acción individual o colectiva mediante otros instrumentos jurídicos (amparos, juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o los Tribunales de lo Contencioso en los Estados) o sociales (marchas, mítines, resistencia civil, etc.), han hecho respetar en lo material los derechos humanos. Los casos de San Salvador Atenco (nuevo aeropuerto); y Toluca de Lerdo (caso nueva terminal terrestre) son fiel ejemplo de la defensa del derecho a la calidad de vida, al patrimonio, entre otros. Asimismo, se debe mencionar que algunas recomendaciones han surtido sus efectos, más por la influencia de los medios masivos de comunicación, que por el peso en sí de la recomendación respectiva.

A ello debemos sumarle que, por ejemplo, en el ámbito federal cuando menos dos dependencias cuentan con áreas o unidades administrativas para la protección o defensa, en amplio sentido, de los derechos humanos, como son Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República, esta última quizá tenga demasiados problemas en el respeto de los derechos humanos que cuenta con una Subprocuraduría específica para ello; o bien, quiere decir que sus agentes federales de investigación no los respetan así como sus ministerios públicos; en una palabra, surgen instituciones por la ineficacia de las existentes, y en ese sentido a nivel federal llevamos cuando menos 10 años de ella.

Esto origina dispersión de recursos, desviación de propósitos y desde luego ineficacia por falta de unidad de gestión.

Por disposición del artículo 102-B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determinó que en los Estados también se instituyeran comisiones de derechos humanos, primer paralelismo, y finalmente, en el caso del Estado de México, los municipios están obligados a contar con una coordinación municipal de derechos humanos.

Amén de mencionar que las facultades contenidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al respecto son acotadísimas, considero que la vocación de un municipio no está en proteger, conforme al esquema

federal, los derechos humanos, su vocación es de corte más material y específica, les corresponde prestar funciones públicas y servicios públicos que brindan calidad de vida.

Aún más, las coordinaciones en los municipios no son totalmente autónomas y generalmente su acción está supeditada a los recursos.

- Procuradurías.

Este es otro caso de ineficacia debido a que existen diferentes procuradurías, que limitan la gestión adecuada. Entre ellas tenemos a nivel federal:

- Procuraduría General de la República.
- Procuraduría Federal del Consumidor.
- Procuraduría para la Defensa del Contribuyente, recientemente aprobada por el Congreso, aunque no puesta en marcha todavía.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

Si bien cada una cuenta con atribuciones específicas y razones para ello, este nuevo institucionalismo sigue dejando entrever la ineficacia de medios de control privado, social y desde luego público, que originan la creación de las mismas.

- Institutos de transparencia e información pública.

Existe actualmente el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual desde nuestra perspectiva es una moda con una fuerte carga en el gasto público, sobre todo por las elevadas remuneraciones de su principal cuerpo orgánico, y porque de acuerdo a la teoría administrativa no respondería con suficiencia a una prueba de satisfacción de necesidades generales.

Además, porque de una vez no se señaló que todo lo público fuera de fácil acceso, excepto claro esta lo que tuviera que ver con el manejo y control de valores monetarios, como uno de los casos de restricción, porque se le creó como un organismo descentralizado no sectorizado y, no como un organismo público autónomo, pero sobre todo, ¿por qué mejor el sistema de medios de impugnación no se le dejó al poder judicial?

No, claro que no, el titular del ejecutivo federal no podía desaprovechar un nuevo espacio de poder.

Por otra parte “[...] no compartimos el hecho de que el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* haya sido catalogado como un organismo descentralizado no sectorizado de la administración pública federal, toda vez que conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se determinan reglas generales para proporcionar información de los tres poderes de la Unión, considerando además que el *derecho a la información* es un derecho subjetivo público, contemplado en el apartado de garantías individuales, por lo que lo más razonable hubiera sido catalogarlo como un organismo público autónomo en la Ley citada”.

En el Estado de México, por la fuerza de la moda, recientemente se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que crea un Consejo de Información, que necesariamente implicará una estructura y un costo. Si bien no se habrá de repetir el mismo consejo en los municipios, sí los mismos deberán contar con una Unidad de Información. Dicha ley fue una iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (como lo fue en su momento la Ley Federal).

Debemos mencionar que por virtud de dicha ley se crea un Consejo de la Información que se habrá de integrar con un consejero presidente y dos consejeros más, lo cual sí orillará a crear una estructura administrativa que habrá de realizar gasto público.

La administración pública federal 2000-2003

El principio de congruencia y el de racionalidad en la actual administración pública federal se olvidaron, y lo que en otro tiempo proponían (sexenio 1988-1994), en los poco más de tres años del actual gobierno federal fue ampliado a nivel de dependencias centralizadas.

La Oficina de la Presidencia de la República de igual manera creció, y en general las Secretarías de Estado crecieron, en Subsecretarías y Direcciones Generales, así como otras unidades menores.

Si bien se debe realizar una evaluación sobre la pertinencia de ese crecimiento organizacional, insisto en que los principios de congruencia y racionalidad se olvidaron o bien simplemente se dejaron de lado;

principios que la Cámara de Diputados forzaron su actualización al actual titular del ejecutivo federal mediante los lineamientos correspondientes del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

A continuación enunciaré algunos de los cambios en la administración pública federal del período 2000-2003, a partir de un trabajo precedente titulado *Administración pública, economía y derecho*, edición privada, enero 2004, con breves comentarios adicionales.

Análisis de algunas reformas actuales.

Por el carácter de las abundantes reformas sobrevenidas después de las elecciones federales del año 2000, buscaremos ser enunciativos de varias del ámbito federal, con detalles breves de algunas de ellas, del período que va del año 2000 al año 2003.

- Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre del 2000.

Cambian de denominación la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para denominarse Secretaría de Economía; la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que implicó transferencia de atribuciones a la hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con lo cual se le restaron atribuciones a la Secretaría de Gobernación. De ahí, se determinaron nuevas atribuciones en materia de seguridad pública, reformándose la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para colocar en lugar de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Seguridad Pública.

Esta reforma implicó a su vez la modificación y por ende, nueva emisión de los Reglamentos Interiores de estas Secretarías de Estado.

Esta primera reforma previa al inicio del actual período constitucional del Ejecutivo federal ha sido inacabada, pues se siguen presentando otros cambios en la estructura de la administración pública federal; lo cual conlleva la idea de mejora de la gestión, y sin embargo deja entrever la necesidad de adecuaciones o reformas de estructura más allá de lo meramente orgánico, para incrementar la visión de una Reforma del Estado en México.

-
- Creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Según el Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República,¹ esta contaría con varias unidades administrativas, incluidas las comisiones presidenciales, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.²

Dichas Unidades Administrativas serían:

- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
- Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas
- Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional
- Comisión de Orden y Respeto
- Comisión para el Crecimiento con Calidad
- Comisión para el Desarrollo Social y Humano
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad
- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos
- Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- Dirección General de Administración
- Secretariado Técnico

Las comisiones tienen bajo su cargo, elementos de gestión pública conforme a lo siguiente:

Comisión de Desarrollo Social y Humano
Sistema Integral de Salud
La revolución educativa

¹ Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el DOF el 4 de diciembre del 2000, reformado mediante Acuerdos publicados el 13 de diciembre del 2000 y 9 de marzo del 2001.

² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México D.F., p. 65. Se informa que se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que contempla entre otras unidades administrativas, a las comisiones indicadas.

Comisión para el Crecimiento con Calidad
Desarrollo económico dinámico e incluyente
Competitividad

Comisión de Orden y Respeto
Seguridad pública
Gobernabilidad democrática
□ Emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Esta Ley implica una reforma administrativa, **pero dentro del Poder Legislativo**, que ejerce formalmente la función legislativa, y en este caso materialmente función administrativa, con la llamada Auditoría Superior de la Federación. La colocamos aquí, por sus implicaciones en materia de fiscalización de recursos públicos, así como administrativamente, por la nueva estructura u organización que surge a partir de ella.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.³ La revisión de la cuenta pública, está a cargo de la Cámara (de Diputados), la cual se apoya para tales efectos en la **Auditoría Superior de la Federación**,⁴ misma que tiene a cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.⁵ La organización de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a la Ley, es la siguiente:⁶

Auditor Superior de la Federación
Tres Auditores especiales
Titulares de Unidades
Directores Generales
Directores
Subdirectores
Jefes de Departamento
Auditores

³ Artículo 1º. de la Ley.

⁴ Sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda.

⁵ Las negritas son del autor. Artículo 3º. De la Ley.

⁶ Artículos 68, 75 con relación al 88 de la Ley.

Visitadores
Inspectores
Asesores
Secretarios Particulares

Los resultados de la fiscalización (auditorías) podrán determinar los grados de eficacia de la organización pública, y también los niveles de eficiencia.

- ❑ Creación del Instituto Nacional de las Mujeres.

Con el propósito de generar y promover políticas para la equidad de género y la atención de la problemática de la mujer.

Consideramos que este instituto, que es un organismo descentralizado no sectorizado de la administración pública es un desacierto, porque en el afán de buscar la equidad de un sector de la población, se propicia la desigualdad con otros sectores que necesitan atención; asimismo, porque no se consideran factores de auténtica necesidad pública, y desde luego se deja de lado la sociedad civil, como conjunto articulado de esfuerzos para lograr fines públicos, sin necesidad de involucrar al gobierno, que si bien es de carácter público, no lo es todo.

- ❑ Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Cuyo cometido esencial es evaluar la educación nacional.

- ❑ Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Que tiene como objetivo fundamental atender las peticiones de información de todo interesado, conforme a determinados criterios de la Ley.

- ❑ Emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Del contenido de la Ley se desprenden dos cambios importantes: Primero, la institucionalización del servicio profesional de carrera en términos sustantivos o de competencia⁷ y; Segundo, la transformación parcial de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en **Secretaría de la Función Pública**, primero a nivel de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y después a nivel Reglamento Interior.

A continuación adiciono información de otro capítulo de la obra que indicamos antes.

“A nivel administración pública federal no existía una ley específica sobre el servicio civil de carrera, por lo que los cargos de mandos medios y superiores eran generalmente designaciones discrecionales del respectivo titular, o bien, del inmediato superior jerárquico, según el nivel”.⁸ (p. 96 de nuestra obra).

“Sin embargo, hoy existe a nivel federal la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (en adelante LSPCAPF),⁹ que dió origen a la Secretaría de la Función Pública. Dicha Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera (en adelante SPC) en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.¹⁰

El Sistema del SPC es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.¹¹ Dicho sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo

⁷ Ver la última sección de este documento.

⁸ Hay que agregar además la dispersión terminológica de servicio público de carrera, servicio civil de carrera, o el concepto de profesionalización del servicio público. Para abundar en materia de experiencias, véase INAP A.C., *Servicio Público de Carrera en México*, México D.F. 2001, pp. 246, y Méndez Martínez, José Luis y Uri Raich Portman (Coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, INAP-IFE, México D.F. 2000, pp. 202.

⁹ Publicada en el DOF el 10 de abril del 2003.

¹⁰ Artículo 1°. De la LSPCAPF.

¹¹ Artículo 2°.

Federal y será dirigido por la Secretaría de la Función Pública,¹² y la operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Se define para los efectos del sistema por *servidor público de carrera* a la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.¹³ El sistema comprenderá, tomando como base el catálogo de puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, los rangos siguientes:¹⁴

- Director General
- Director de Área
- Subdirector de Área
- Jefe de Departamento
- Enlace

El Sistema comprende los siguientes subsistemas:¹⁵

- De Planeación de Recursos Humanos
- De Ingreso
- De Desarrollo Profesional
- De Capacitación y Certificación de Capacidades
- De Evaluación del Desempeño
- De Separación
- De Control y Evaluación

¹² Sustituye nominalmente a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, según decreto de reformas a la LOAPF, publicado en el DOF el 10 de abril del 2003.

¹³ Artículo 3 fracción IX de la LSPCAPF.

¹⁴ Artículos 3º. Fracción VIII y 5 de la Ley; considerándose las exclusiones del artículo 8º.

¹⁵ Artículo 13.

La naturaleza o esencia del servicio profesional de carrera es administrativa,¹⁶ y busca complementar el sistema de la función pública de los trabajadores del Estado (en el ámbito federal), con lo cual se pueden equiparar los siguientes elementos:

- a) La *inamovilidad* de los trabajadores de base, conforme al artículo 3º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; con la *permanencia* de los trabajadores de confianza, según los puestos arriba indicados.
- b) La *jubilación* (trabajadores de base), con la *separación* (trabajadores de confianza).
- c) *Escalafón* (trabajadores de base), con la *carrera administrativa* (trabajadores de confianza), esta última uno de los principales fundamentos del servicio profesional de carrera.

Ha sido una constante que en los cambios de los directivos (Presidente de la República o secretarios de estado a nivel federal y Gobernador a nivel Estatal, entre otros), de los organismos sociales el equipo humano de menor rango también cambie, lo cual en la mayoría de los casos reduce la eficiencia, por la pérdida del capital cognitivo derivada de las sustituciones, por lo que el servicio profesional de carrera, al menos en la administración pública federal, parece que busca contrarrestar esta pérdida de eficiencia, en beneficio de los usuarios-clientes- ciudadanos, y para la continuidad de las funciones y servicios que desarrolla el Estado” (pp. 97-99 de nuestra obra).

Este quizá sea uno de los cambios que favorece un factor de la administración pública que son los recursos humanos; que a nuestro parecer, y para ser congruentes con el título de la presente reflexión, es quizá un mecanismo de favorecimiento de quienes hoy se encuentran en los altos cargos administrativos.

¹⁶ Para un análisis general sobre la Ley del Servicio, véase Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal-una apreciación administrativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F, 2003.

Como quiera que sea, este es un avance administrativo que en lo futuro requerirá de análisis para verificar sus beneficios.

- ❑ Emisión del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Este Reglamento diseña una nueva estructura del órgano que da seguimiento a la comisión de los delitos en el ámbito federal. Al respecto parte de la nueva estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, sería la siguiente:¹⁷

- ❑ Procurador
- ❑ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- ❑ Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
- ❑ Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales
- ❑ Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad
- ❑ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- ❑ Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.
 - Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud.
 - Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas.
 - Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o de Alteración de Moneda.
 - Unidad Especializada en Investigación de Secuestros.
 - Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y órganos.
 - Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos.

¹⁷ Datos tomados del diario *El Independiente* Miércoles 25 de junio del 2003, Año 1. Número 23, p. 13, y datos del autor. Cabe mencionar que el Diario reporta los Datos que aparecen en el Diario Oficial de la Federación, respecto del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

-
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y Contra la Propiedad Industrial.
 - Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros.

 - Agencia Federal de Investigación
 - Dirección General de Planeación Policial
 - Dirección General de Investigación Policial
 - Dirección General de Análisis Táctico
 - Dirección General de Despliegue Regional Policial
 - Dirección General de Operaciones Especiales

 - Órganos Desconcentrados
 - Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
 - Instituto Nacional de Ciencias Penales

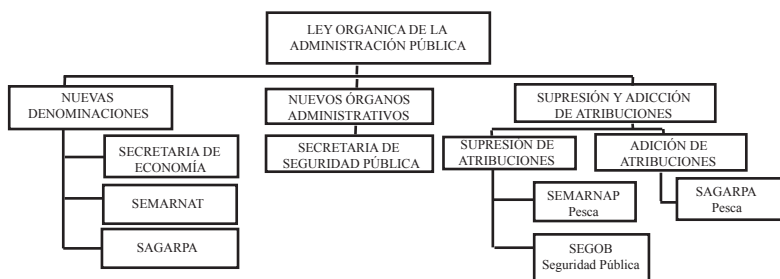
En el Distrito Federal, recientemente se creó la Secretaría de Cultura (2002), el Instituto de Investigación Científica para la Prevención del Delito, este último formalmente, aunque materialmente no se ha instalado (Diciembre 2003), por ejemplo.

Por su parte en el ámbito de los estados, se creó la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (2002), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado, se dividieron otras como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para instituir dos secretarías que son la Secretaría de Transporte y la Secretaría de Comunicaciones, se instituyó la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, así como la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo.

A nivel municipal, en el municipio de Nezahualcóyotl se crearon las Direcciones de Relaciones Públicas, de Reglamentos y de Gobierno;¹⁸ asimismo, se creó y adscribió una Subcontraloría a Seguridad Pública Municipal en la Contraloría Municipal.¹⁹

¹⁸ Acuerdo de Cabildo del 18 de agosto del 2000, y artículo 26 del Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

¹⁹ Acuerdo de Cabildo No. 93, del 28 de junio del 2001.



Paralelismo administrativo

Hemos visto algunos de los cambios que ha tenido la administración pública federal entre 2000-2003, y al menos podemos resaltar dos casos en donde existe paralelismo que llega a los municipios como son:

Los Institutos de transparencia y acceso a la información pública.

Los Institutos de la mujer.

En caso hemos hecho algunos comentarios, los que adicionamos una reflexión relativa a los municipios:

Estas dos figuras se han implantado en algunos municipios del Estado de México; sin embargo, la vocación de un municipio, pero sobre todo la capacidad financiera es una limitante para desarrollar esa tarea.

Por otra parte, la complejidad federal no es la misma que la de un estado o la de un municipio, por lo tanto considero que ese paralelismo debiera ser revisado para que, en el caso de los municipios, las funciones, políticas o acciones que se pretenden con esas nuevas instituciones administrativas sean realizadas por mecanismo idóneos, y sobre todo para que los municipios cumplan las funciones públicas y servicios que deben otorgar a sus habitantes, y en ciertos casos, como el asunto de la equidad entre la mujer y el varón sean desarrollados por la sociedad en su conjunto.

Conclusión

Concluyo con el párrafo siguiente:

“Sólo a través de la práctica y la reflexión sobre nuestro quehacer, el individuo, la familia y el Estado se habrán de transformar y elevar hacia lo más alto del tiempo.

R. Déctor G.

La administración pública es un continuo hacer y hacerse, el primero por cuanto al desarrollo de las políticas y programas orientadas al bien común, que en un espectro general se integra por el desarrollo sustentable e integral; lo segundo, por cuanto a que la sucesión de titulares, de elección o por designación, implica una serie de transformaciones formales e informales, que modifican permanentemente la organización, estructura y acciones en la gestión pública.

En la actualidad la estructura estatal se ha venido reduciendo en algunos aspectos (sobre todo en el paraestatal económico), pero se ha incrementado en otros (en el centralizado y en el descentralizado).

La desregulación se ha venido desarrollando en materia económica, pero se ha incrementado en numerosos temas derivados de los últimos cambios a nivel Congreso de la Unión. El federalismo, es un asunto que se ha venido quedando en el discurso, pues a medida que se transfieren (o retransfieren) a Estados y Municipios facultades, se concentran nuevas (sobre todo con la justificación de la coordinación), como en seguridad pública, materia hacendaria, derechos humanos.

El paralelismo administrativo entre los ámbitos federal y estatal es enorme, por lo que no existen diferencias claras en las formas de administrar, máxime si la planeación del desarrollo, aunque necesaria, se rige por los imperativos federales (véase la Ley de Planeación).

La reforma administrativa como medio para la transformación de la gestión pública, no acaba de cumplir su cometido, pues cada determinado tiempo crece o decrece la organización administrativa y sólo parcialmente se ven sus resultados.

Como quiera que sea, organismos que en su momento justificaron un enorme aparato administrativo y de aplicación de recursos, hoy se hace necesario una adecuación en sus estructuras y atribuciones, pues en las condiciones actuales resultan onerosas y factor de riesgo para el equilibrio administrativo y sobre todo presupuestal. Uno de esos casos es el Instituto Federal Electoral, que desarrolla la función pública electoral, que en esencia es una función administrativa.

Las relaciones entre disciplinas son en muchos casos demasiado estrechas y se vinculan por el marco legal, por las interacciones de los factores de la economía con los entes públicos y por la determinación de estos de ciertas actividades o políticas tendientes al desarrollo económico.

Estamos ante la oportunidad de reconfigurar el estado mexicano, a partir de una necesaria reforma del Estado que abogue por un auténtico federalismo, a partir de la transformación de la administración pública actual.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
GOBERNANZA, GOBERNABILIDAD Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RUMBO A UN PROYECTO DE FUTURO

*Víctor Manuel Martínez Chávez**

Haré algunas reflexiones en torno a la gobernabilidad, a la gobernanza y a la administración pública. Ya se ha hablado bastante de gobernabilidad, voy a profundizar un poco en un aspecto que va implícito y que es la gobernanza.

Es muy importante, definitivamente, el aspecto de gobernanza y el aspecto de gobernabilidad están implícitos en la razón de la población y de la sociedad, aquí vale la pena aclarar que, definitivamente, al hablar de la gobernanza estamos hablando de la acción de la propia participación del gobierno en el cómo manejar desde una óptica muy técnica, son las tácticas, en las que se refleja la participación de la sociedad para recibir respuestas vía las políticas públicas, vía programas de carácter de innovación gubernamental, programas de mejoramiento administrativo, etcétera.

Y por otro lado, lo que se contempla directamente al aspecto de la gobernabilidad que es el arte de dirigir, de guiar y establecer un rumbo que es un proyecto. Esto va encaminado a esa capacidad de los gobernantes y de los propios dirigentes, efectivamente, hay diferentes tipos de gobernabilidad. Gobernabilidad social, gobernabilidad en el contexto político, gobernabilidad en la propia administración pública. Mi intervención se centra en la eficiencia, de la eficacia y de la

* Doctor en Administración Pública, Experto en Metodología.

congruencia, que van encaminadas a los siguientes aspectos como líneas reflexivas a la mitad de este gobierno.

¿Qué significa esto? Se promete mucho y se ha dado poco, ¿qué ha pasado con la gobernabilidad? ¿qué ha pasado con la gobernanza? En lo que corresponde directamente al programa de innovación y gobernabilidad, el cual, desde su origen, fuimos los primeros críticos en cuanto a qué ha pasado en la últimas décadas de los programas de reforma administrativa, de los programas de modernización. Estos programas de modernización van encaminados a un aspecto directamente gerencialista, y como tal, interactúan la siguientes líneas:

- Calidad total.- Pomposamente se ha manifestado en diferentes medios de comunicación que tenemos tantas instituciones públicas certificadas, la gran respuesta es en razón de la atención y de cómo se está trabajando
- Segundo, y soy muy crítico y muy serio sobre esto, no podemos evaluar al gobierno con una normatividad de carácter industrial o empresarial, esto lo reitero porque al hablar de la calidad, ésta empieza por nosotros y se refleja en lo que hacemos.
- Por otro lado se habla de una reingeniería de procesos que, definitivamente, ni se trabaja por procesos ni se trabaja por funciones, que definitivamente nos manifiesta, todavía, un atraso en razón de querer trabajar linealmente, horizontal o vertical y en lo que corresponde a la función de personal, no puedo todavía dar un criterio ni positivo ni negativo sobre el servicio profesional de carrera, pero sí una reflexión en este compás de espera, en razón de un retiro voluntario. Es cuestionable por la razón de que al inicio del gobierno se multiplicaron los puestos de mandos superiores y hace un par de meses sale un programa de retiro voluntario, en síntesis, este programa no es más que una línea externa de imposición a adelgazar el gobierno, esa no es la solución.
- Asimismo, viene otro aspecto que es la tramitología, es triste pero es real, en esta administración cada día se están creando trámites. Una de las características de la gobernabilidad y la gobernanza es que la administración se simplifique y como tal se haga más expedita.

En conclusión, la gobernanza, la gobernabilidad y la administración pública van implícitas en una acción de un gobierno que tenga, realmente, una visión clara sobre un rumbo y un proyecto hacia el futuro que se quiere para las nuevas generaciones.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
LA LEY DE LA ORGANIZACIÓN Y LA LEY DE LA
COOPERACIÓN,
FUNDAMENTALES PARA LA GOBERNABILIDAD

*Roberto Salcedo Aquino**

Quisiera referirme a dos grandes corrientes de la ciencia política que hay en este momento en la academia. La primera, y está en este momento predominante, es la que establece que lo más importante es ver la eficacia y la eficiencia con que se diseñan, se aplican y evalúan las políticas públicas y por consiguiente, ahora dicen que la ciencia política es el estudio de las políticas públicas y que un estudioso de esta materia, lo que debe hacer es estudiar la eficacia, la eficiencia y la economía con las cuales se implementan las políticas públicas. Eso es lo que llamamos nosotros la micropolítica, es necesaria, obviamente, todos como ciudadanos queremos tener agua potable a bajo precio, transporte público, etcétera y eso es una tarea de las políticas públicas.

Sin embargo, el tema que hoy nos trae es un tema de macropolítica, cuando hablamos de la gobernabilidad, estamos hablando de macropolítica, de tratar de entender el todo a partir de las partes, pero entender el todo, esta es la corriente clásica de la política, hay que entender a la comunidad, pero nos dice esta corriente que la gobernabilidad se comprende primero por la capacidad que se tiene de vecindad con el otro; es la primera medida que tenemos: ¿soy capaz de ser vecino de otro? Como ustedes verán no se trata de algo muy difícil, pero a veces lo es, los blancos no querían vivir junto a los negros y los negros querían vivir en los barrios de los blancos. La vecindad es un problema muy

* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

grave. Los ghettos van contra este primer precepto de las políticas, la capacidad de vecindad.

La segunda es la capacidad, no solamente de vecindad, sino convivir con los otros, tener las relaciones sociales con los otros. La tercera es la capacidad de generar la cooperación de los que están en un mismo territorio y ese territorio, si logra la cooperación, se llama Estado, el Estado se define por esta capacidad de organizar la cooperación social en un territorio determinado para fines comunes.

Cuando estudiamos esto, estudiamos que la política como ciencia sí tiene leyes y la primera es la Ley de la organización social, si se rompe ésta, se rompe el sentido de la vecindad, se rompe el sentido de la tolerancia, se rompe el sentido de la convivencia y en lugar de la cooperación, vamos a tener las oposiciones. Arriba de la Ley de la organización social, a la que aspiramos todos, es la Ley de cooperación social, los que les toca gobernar deben manejarse siempre con estas dos leyes, cada vez que las quebrantan, la paz social se ve en riesgo, la convivencia se vuelve intolerante y lo único que tenemos es el enfrentamiento, veamos algunos ejemplos históricos: Cuando era yo estudiante de primaria, estudiaba que había un país Yugoslavia y que había alguien que había unido a los yugos y a los eslavos y que eran capaces de vivir juntos. Había otro país llamado Checoslovaquia, la política, la gobernabilidad había propiciado que hubiera convivencia y cooperación entre checos y eslavos. Había un país al que le tenían mucho miedo: la Unión Soviética, porque había sido capaz de tener un gran imperio; hoy vemos a la Unión Europea que acaba de sumar a otros miembros que eran sus vecinos y ahora van a cooperar.

Por consiguiente estas dos leyes, la Ley de la organización y la Ley de la cooperación nos lleva a la conclusión que los unos y los otros puedan juntarse y hacer un nosotros, eso significa la palabra nosotros: unos y otros y la política, la gobernabilidad es la que nos une y hablamos de nosotros, hablamos de fines comunes y hablamos de esfuerzo común, eso es lo que nos enseñaron en la teoría clásica de la política y eso es lo que nos enseñaron que era la gobernabilidad.

Mesa de trabajo
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Ponencia
EFICIENCIA EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

*Miguel Ángel García Domínguez**

A los órganos de procuración de justicia penal en México les aquejan graves males: burocratismo, ineficiencia y corrupción; además, se les acusa con justicia de constante violación de derechos humanos.

En el tercer informe del Presidente Vicente Fox se dice:

“La cantidad de delitos sin castigo es enorme. Resulta lamentable que sólo se denuncie 30 por ciento de ellos, porque no existe confianza suficiente en el sistema de procuración y administración de justicia. Más grave aún es que sólo cinco por ciento termine en consignación y sentencia”.

De ahí que es de un 95% la impunidad en relación con los delitos denunciados, más la impunidad producida por la cifra negra derivada de la desconfianza de la sociedad.

Tal impunidad es, sin discusión, la causa fundamental de los niveles de delincuencia y de inseguridad que hay en el país; y se debe a deficiencias de la procuración de justicia penal en cuanto a su estructura orgánica, la estructura operativa y la estructura programática.

Esta situación ha provocado que, con justificación, se afirme que no debe mantenerse el monopolio del ejercicio de la acción penal de los órganos de procuración de justicia, cuando menos en el caso de los delitos patrimoniales que se siguen por querrela.

* Doctor en Finanzas Públicas por la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato. Diputado Federal.

Deficiencias de la estructura orgánica

El Artículo 21 constitucional establece que: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una **policía** que estará bajo su autoridad y mando inmediato”. La “policía” (concepto que sustituyó al de “policía judicial” en 1996), no significa una corporación policíaca sino **la función de “policía de investigación”** que es la esencial del órgano de procuración de justicia penal; por otra parte, investigar un delito es buscar las pruebas que acrediten los elementos del tipo y la responsabilidad del inculcado, para presentarlas al juez, al ejercitar contra él la acción penal, a fin de que se le impongan las penas correspondientes; y “prueba” es un concepto fundamental de Derecho Procesal.

En las Procuradurías de Justicia de los Estados, así como en la General de la República, existe en su estructura una corporación de policía, que es inconstitucional porque sus integrantes no están bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, aunque así se declare en leyes orgánicas y reglamentos, sino que la relación se encuentra mediatizada por una estructura paralela a la del Ministerio Público, y los policías que la integran están realmente subordinados (bajo la autoridad y mando inmediato) al Director o Coordinador de dicha corporación y no lo están al Ministerio Público. La autonomía real de esta “policía” y la falta de trabajo institucional ha dado como consecuencia que su gran cantidad de tiempos muertos los dedique a actividades ilegales.

Por lo anterior, la policía ministerial, de investigación criminal o AFI, como corporación paralela al Ministerio Público, además de que es inconstitucional, es una de las causas de la ineficiencia en la procuración de justicia, lo que ha incrementado la criminalidad y la inseguridad.

Además, históricamente la corporación ha sido la causa principal de la corrupción en ese ámbito, así como de la violación de los derechos humanos, porque consideran la confesión como la prueba fundamental que debe obtenerse, lo que los impulsa a detener arbitrariamente y a coaccionar para obtener este medio de convicción.

Deficiencia operativa

En relación con cada delito, el órgano de procuración de justicia penal, debe hacer el análisis, el diagnóstico, la prognosis y la planeación de la investigación, lo que debería quedar plasmado en el expediente y deberá

llevar una agenda del caso y las acciones de investigación la debería registrar en la bitácora correspondiente; en otras palabras, el Ministerio Público debería ser quien realice la investigación, pero no lo hace; en efecto, el Ministerio Público se ha convertido en un mero burócrata que levanta actas y manda oficios a la policía para que ésta investigue a su leal saber entender; y, como no obtiene resultados, el Ministerio Público envía las averiguaciones a la reserva.

Por otra parte, el Ministerio Público actúa con altos niveles de discrecionalidad, lo que es inadmissible.

Deficiencia de la estructura programática

El Fiscal de Distrito debe programar sus actividades, pero su estructura programática actual hace la previsión de las indagatorias que se “tramitarán” en el año, pero no establece el compromiso de las consignaciones al juez, que se debieran ser su **producto final útil**; porque el que la gran mayoría de las averiguaciones se manden a la reserva es un resultado inútil para la sociedad, al grado que se constituye en el índice del fracaso confesado por los órganos de procuración de justicia.

Falta de Autonomía del Ministerio Público

Adicionalmente, algunas veces la ineficacia y la impunidad derivan de las decisiones políticas que toma el Ejecutivo y pone en práctica la Procuraduría.

Desprestigio de la Institución y de su nombre

Además, hay muy altos niveles de ineptitud y corrupción en la policía de investigación y en el Ministerio Público. Es tal el desprestigio que debe cambiarse hasta el nombre de los órganos de procuración de justicia penal, así como su estructura orgánica, operativa y programática, a fin de optimizar su funcionamiento y coadyuvar a recuperar la confianza de la sociedad. Para tal efecto, debe crearse el servicio civil de carrera.

Propuesta

Como consecuencia de lo antes expuesto, proponemos:

1.- Crear nuevos órganos de procuración de justicia penal que substituyan a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría General de Justicia de cada entidad federativa.

2.- Estas instituciones serán organismos constitucionales con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, con una estructura y una forma de designación similares a las de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Como consecuencia, el nombramiento del Fiscal General de la Nación lo hará el Senado a partir de la terna que formule la Comisión correspondiente de dicho órgano. En el caso del Fiscal General de las entidades federativas lo hará el Congreso local a partir de la terna que formule la Comisión correspondiente de dicho órgano.

3.- Se modifica la estructura orgánica del órgano acusador el que solamente conservará a la policía científica, es decir, lo que ahora se denomina "Servicios Periciales"; pero la llamada AFI y la policía ministerial deben pasar a formar parte de lo que ahora se denomina Secretaría de Seguridad Pública, porque un órgano constitucional autónomo no debe tener mando de fuerza; sin embargo, la policía deberá auxiliar al órgano persecutor, en lo que éste le pida específicamente.

4.- A fin de combatir el burocratismo, la ineficiencia, la corrupción y la impunidad, el órgano de procuración de justicia al recibir una querrela o denuncia estará obligado a hacer el análisis, diagnóstico y pronóstico de cada caso, lo que se hará constar en el expediente; igualmente deberá llevar una agenda y una bitácora en relación con cada delito, programar las acciones de investigación en la agenda del caso y registrar las acciones que realice en la bitácora del caso.

Para este efecto, también se creará el servicio civil de carrera para los fiscales, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

5.- Desaparecerá el monopolio del ejercicio de la acción penal del ámbito de facultades de los órganos de procuración de justicia penal, para el efecto de que en el caso de delitos patrimoniales que se siguen por querrela, sea el propio ofendido quien ejercite la acción penal directamente ante el juez, supuesto en el que el proceso podrá concluir por convenio judicial.

6.- Los órganos de procuración de justicia penal, quedan impedidos para desahogar pruebas ante sí, por lo que en adelante sólo estarán facultados para ofrecer y desahogar pruebas ante la autoridad judicial; igualmente se eliminan las demás facultades jurisdiccionales que indebidamente se habían ido asignando al Ministerio Público como las de conceder al imputado libertad bajo caución y nombrarle defensor de oficio.

Esto engarza con otra propuesta de reforma constitucional que se prepara para que el proceso penal inquisitorio se transforme en acusatorio.

Mesa de trabajo

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Relatoría

En esta Mesa de Trabajo se inscribieron 14 ponentes: Javier Oliva, Sabino Bastidas, Beatriz Paredes, Emilio Vizarratea, Ulises Corona, María de Jesús Alejandro, Leda Palacios, Tania Borja, Víctor Najera, Georgina Trujillo, Romeo Déctor García, Víctor Martínez Chávez, Roberto Salcedo y Miguel Ángel García.

Por acuerdo de la mesa las ponencias presentadas se agruparon en tres grandes temas: Teoría de la Gobernabilidad, Cultura Política y Gobernabilidad y Administración Pública y Gobernabilidad.

Las ponencias se encaminaron en cuatro vertientes. La primera abordó las conceptualizaciones de la gobernabilidad y la gobernanza, ambas asociadas a la democracia. Se expuso que la democracia es el sistema de mayor dificultad en construir, pero el que proporciona mayor índice de certidumbre política en la relación gobernantes-gobernados. El debate se abrió acerca de los componentes de la democracia, la importancia y la prioridad de cada uno de ellos. Algunos ponentes insistieron en la pluralidad como el elemento más sensible de la vida política; otros en cambio, ponderaron con mayor peso la dualidad disenso consenso. Se enfatizó en la dificultad de gobernar por consenso, en razón de que este es una utopía, se gobierna con y para las mayorías.

Los asistentes coincidieron en señalar el riesgo que se corre al confrontar democracia vs. bienestar. Hicieron notar que esa dicotomía es falsa y que desafortunadamente hay quienes la plantean argumentando que la política es secundaria a la economía.

También se planteó que democracia y autoridad deben ir a la par, en el Estado de Derecho la autoridad se ejerce porque la ciudadanía creó leyes punitivas, si la discrecionalidad es la que impera por temor al ejercicio de la autoridad, en el fondo a quien se está atacando es a la democracia en nombre de una falsa gobernabilidad.

La segunda tocó las posibles acepciones que pudiera tener el concepto de gobernabilidad. Para unos expresa una forma acotada de entendimiento que se vincula a elementos tales como convivencia pacífica, índices de

bienestar, participación comunitaria y cooperación en favor del interés público. Es decir, la gobernabilidad o es democrática o no lo es. Sin embargo para otros la gobernabilidad es independiente del tipo de régimen y de las formas de ejercicio del poder.

La gobernabilidad tiene matices, pero no infinitos. Ésta debe ser reconocible pues sus márgenes de maniobrabilidad no son tan amplios como algunos pensadores lo sugieren. En la España de Franco o en el Chile de Pinochet había gobierno, mas no gobernabilidad.

Se hizo notar que la actitud y la aptitud de los gobernantes debe ser reflejo de la cultura, los ideales, las ideas y los anhelos del pueblo al que representa. Los mexicanos se merecen siempre un mejor gobierno, pues es falso de que cada pueblo tiene el gobierno que se merece. En la cultura política quien es elegido para gobernar debe saberse responsable ya que es un privilegio ser servidor público

En la tercera vertiente se disertó sobre el eje civilización-cultura-ciudadanía. Se conceptualizó dicha triada desde el método dialéctico, en atención a que una civilización con una cultura democrática sólo se puede sustentar en una ciudadanía politizada y con gran interés por las cosas públicas. Es decir, con espíritu republicano y comprometida con un proyecto de nación. Por el contrario no se puede construir una gobernabilidad democrática sin una cultura, una educación sólida y unos ciudadanos demócratas.

A mitad del camino es importante recordar que sociológicamente los mexicanos provenimos de una sedimentación presidencialista, revolucionaria y esperanzada en un gobierno fuerte y tutelar. Querer negar el pasado en las instituciones, en el gobierno y en la vida cotidiana requiere de un proceso largo en el cual, los partidos políticos son actores fundamentales en la construcción de la gobernabilidad deseada. En síntesis el Presidente ha dejado de ser el actor fundamental de la vida política nacional; ahora también lo son, los otros dos poderes de la Unión, los poderes estatales y municipales, los partidos políticos, la sociedad organizada, los medios de comunicación y los ciudadanos que ejercen presión con su opinión pública y su voto de ratificación o rectificación a quienes los gobiernan.

Se insistió también en que la legalidad de la Administración Pública mexicana es indiscutible, pero la legitimidad puede ser cuestionada, pues las propuestas políticas del actual régimen en materia de las denominadas reformas estructurales (privatización del sector eléctrico, reforma hacendaría, reforma laboral y reforma política), carecen de los mecanismos que den cauce democrático a las mismas. Es más, se insistió en que debido a las condiciones que imperan en estos momentos difícilmente nos permitirán acordar un proyecto de futuro en el corto plazo.

Lo anterior, se afirmó, es dramático pues los sentimientos de inconformidad crean especulación política y desvalorización de las leyes, las normas y los acuerdos entre los diversos actores nacionales.

Dentro de la cuarta vertiente, la discusión fue acerca de la inadecuada importación de métodos y técnicas gerencialistas, cuya evaluación final sólo es la rentabilidad económica y sólo aportan un sentido eficientista a ciertos procesos de la administración pública. En dicho sentido es importante comentar que existió un consenso relativo a la necesidad de administrar apegados al Estado de Derecho y con un sentido humanista. Se recordó que el Estado sirve a la sociedad y al individuo y ese es el espíritu que debe prevalecer en la administración pública.

Se comentó que el Proyecto Innovación Gubernamental incorpora técnicas tales como reingeniería de procesos, benchmarking, calidad total, mejora continua, ISO 9000 y otras que en su conjunto no reflejan una mejora en los servicios y los productos en la administración pública. Frente a ese proyecto se encuentra el despido selectivo de personal, el aumento de estructuras de mandos medios y el incremento de regulaciones, a pesar de la COFEMER.

Lo anterior ha producido una complejidad administrativa, ante el anhelo ciudadano de la simplificación y honestidad administrativa.

En la mesa se percibió que el análisis y discusión acerca del momento que estamos viviendo en la administración pública mexicana es pesimista.

También se reflexionó sobre la viabilidad de las políticas públicas y su estrategia. Pues se hizo notar que se carece de una agenda articulada, duradera y con visión de largo alcance.

De hecho la mesa -en materia de políticas públicas- se dividió, pues para unos el diálogo y la negociación a la que están obligados los actores políticos de este país, son elementos discursivos y demagógicos, para otros sí existe la voluntad política del acuerdo pero no con la celeridad a la que estamos acostumbrados.

En otro orden de ideas, dentro de la misma vertiente, se argumentó que la vida institucional de un país existe debido a que la clase gobernante entiende que la trascendencia de cualquier decisión política debe pensarse en favor de las generaciones venideras. En caso contrario no sólo no habrá instituciones e institucionalidad sino se perderá inclusive la historia que nos dio razón de ser.

El elemento articulador de las cuatro vertientes mencionadas se refiere a la materialización y fortalecimiento de la vida institucional. Un país con instituciones sólidas que permitan credibilidad, confianza, transparencia y seguridad, independientemente del partido político que gobierne, no modificará en lo esencial la vida de los ciudadanos. Es decir podrán cambiar, según el gobierno de izquierda o de derecha, algunas prioridades, pero en lo fundamental el compromiso por la procuración de una permanente mejora en la calidad de vida de los mexicanos debe mantenerse incólume.

En resumen se consideró que es un asunto estratégico que los gobernantes vislumbren que la administración pública se legitima día con día en la medida en que da resultados, que la gobernabilidad requiere las decisiones en favor de las mayorías y que las garantías individuales y sociales de los mexicanos -que le toca tutelar al Estado- son el origen y fin de un buen gobierno.