

¿QUIÉN Y CÓMO DEBE CONTROLAR Y EVALUAR AL GOBIERNO?

El eje fundamental de la Reforma del Estado:
la participación social en el control y evaluación
del servicio público. El caso mexicano

¿QUIÉN Y CÓMO DEBE CONTROLAR Y EVALUAR AL GOBIERNO?

El eje fundamental de la Reforma del Estado:
la participación social en el control y evaluación
del servicio público. El caso mexicano

Mónica Barrera Rivera



MÉXICO • 2010

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA
INSTITUTO MEXICANO DE AUDITORÍA TÉCNICA, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, marzo del año 2010

© 2010
INSTITUTO MEXICANO DE AUDITORÍA TÉCNICA, A.C.

© 2010
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-192-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización
expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la
Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales
aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prólogo

LUIS RAMOS LIGNAN*

¿QUIÉN Y CÓMO debe controlar y evaluar al Gobierno?, excelente pregunta que hace la autora, Dra. Barrera Rivera, y donde la variedad y amplitud de las posibles respuestas, reflejarían sin lugar a dudas, las diferentes concepciones y posiciones que respecto a este importante tema, se tienen y se asumen.

La hegemonía internacional de los países occidentales, y los nuevos retos, proponen como principal tema de debate la relación gobierno-sociedad, ubicando a esta última en papeles cada día más participativos e incluso realizando actividades que correspondían anteriormente a los gobiernos, por lo cual, es fundamental el replanteamiento de las actividades del gobierno, sobre todo en un tema tan importante como el control y las evaluaciones.

La autora nos plantea inicialmente que: “A los valores y principios de la libertad, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social, la calidad de vida, el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales, debe agregarse, en el campo político-administrativo, la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la

*Presidente del VII Consejo Directivo del Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C. Expresidente del Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C. Expresidente de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.

corrupción”, mencionando así mismo que en los últimos años y en lo que se refiere al combate a la corrupción ha cobrado mayor relevancia: “la lucha contra: el soborno a funcionarios públicos, el lavado de dinero y la preferencia a determinadas empresas”. Sobre este punto vale la pena comentar que en el combate a la corrupción deberán también hacerse esfuerzos importantes en evitar las violaciones al derecho internacional, la especulación con el precio de los alimentos básicos, y los no cumplimientos a los acuerdos mundiales en materia ambiental.

Sin embargo es importante reflexionar que la crisis del modelo económico actual pone en la mesa del debate el tema de una falta de control del gobierno sobre los actores financieros y económicos, ya que esa falta de control condujo a la generación en el mercado de instrumentos muy riesgosos, a la especulación desmedida con los bienes inmuebles, al abuso de algunos directivos de empresas en beneficio personal y al perjuicio de millones de seres humanos que confiaban en las instituciones financieras; entonces aquí la pregunta se revierte: o ¿hasta dónde y cómo debe el gobierno controlar a las instituciones financieras?

La Dra. Barrera hace referencia a los señalamientos de Kliksberg sobre lo que la Administración Pública debe impulsar para enfrentar la crisis y arribar a la democracia: “el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional”, lo que desde mi punto de vista significa, tener un proyecto de Nación consensado con la mayor parte de los actores políticos, económicos y sociales; “la gestión pública debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales; la administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana para las demandas de la función pública”, en este sentido deberían impulsarse con la participación de la sociedad, Consejos Nacionales de Planeación, Turismo, Educación y Ciencia e Investigación entre otras, así como abrir las candidaturas ciudadanas a los Congresos.

La autora señala la convergencia de diversos autores sobre la existencia de una crisis económica, social, política y de la Administración Pública para superar la crisis global, así mismo, menciona que si la función del Estado es de servicio, la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado a la Sociedad, tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano, y que en este sentido el control debe superar los aspectos presupuestales y de corto plazo.

En el texto se menciona: “La necesaria relación entre las acciones de planeación y las de control, siendo importante hacer hincapié en que la carencia de control hace imposible la planeación eficaz”, a lo que yo agregaría: la falta de planeación hace imposible un control eficaz.

En el apartado dos, la autora al abordar el tema del Estado in practice, menciona rasgos y actitudes sobre la vida económica y política del país que según ella, caracterizan a México, como un Estado con reforma inconclusa, sobra decir la actualidad de este tema y la imperiosa necesidad de discutirlo en foros de amplia participación. En este mismo capítulo la Dra. Barrera afirma y me permito subrayarlo:” Se requiere una redistribución del poder al nivel de la sociedad, un cambio radical de la sociedad y de su participación en el Estado.”

Es de especial consideración la afirmación que en apartado 7.1.1 hace la Dra. Mónica Barrera: “Contrariamente a las teorías sobre la desaparición del Estado, particularmente en la perspectiva de la globalidad, el Estado como la institución interna de organización y convivencia política y como institución externa ante otras nacionalidades, culturas y entidades políticas, seguirá existiendo”. Teorías que incluyen la necesidad de un gobierno mundial, como lo expone el Papa Benedicto XVI en su encíclica del pasado junio, que cuando menos nos señala la posibilidad de la existencia de una policía mundial.

Enlazándose con la afirmación del Estado con Reforma inconclusa, en el apartado sobre ideas de políticas para la reforma del Estado se señala:

“La educación formal constituye el capital principal para superar la condición de pobreza, ya que la sociedad actual es una sociedad basada en el conocimiento, caracterizada por la innovación tecnológica, en la que la educación es el mecanismo y el medio por el que los individuos tienen la capacidad de desarrollar una función en la sociedad y a partir de aquí, lograr una posición en la misma”. Ésta debería ser una política prioritaria del Estado Mexicano.

Asimismo en este trabajo, se proponen novedosos mecanismos de operación del control interno, así como de la fiscalización y la evaluación social, que van mas allá del simple planteamiento de la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, la obtención de recuperaciones económicas o la aplicación de castigos y sanciones a servidores públicos.

Así pues, a partir de ¿Quién y cómo debe controlar al Gobierno?, se derivan muy importantes temas, todos ellos motivo de análisis, reflexión y discusión, por lo que considero que esta publicación será de interés para estudiosos y actores, entre otros, de la administración pública, la política, la economía y la sociología.

Mis parabienes a la Dra. Mónica Barrera Rivera, Vicepresidenta del Instituto Mexicano de Auditoría Técnica y una persona que durante muchos años, dentro y fuera del sector público, se ha dedicado al estudio y práctica de los temas tratados en este documento.

Introducción

EL ORDEN INTERNACIONAL que emergió con la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, fue interpretado como “desorden mundial”. La globalización,¹ dice Bauman, se define como desorden mundial porque carece de centro, de un lugar de referencia.² La ruptura de paradigmas, desde entonces, ha abarcado diferentes ámbitos de la vida social.

La propia difusión y aceptación de la teoría de los paradigmas de Tomas Khun, desde un punto de vista sociológico y de historia de la cultura, son significativas en un momento en que las claves de comprensión de la realidad no son suficientes para entender los cambios operados en nuestra sociedad.

Francis Fukuyama adelantó la tesis (1989) de la convergencia. De acuerdo a su postura, después de los acontecimientos señalados, parti-

¹J. Galbraith, prestigiado economista, y según sus propias palabras, asesor del diccionario *American Heritage*, no está de acuerdo con el término “globalización”; espera que este fenómeno sea cada vez más una mayor cooperación internacional en campos económicos, culturales, las artes, etcétera, entre los países. Galbraith, Jonh. *Desafíos que plantea un nuevo milenio*, Fondo Monetario Internacional, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1999. Otros, que bien podrían representar corrientes sociales y una aspiración, a la cual nos sumamos, utilizan conceptos como integración o mundialización para referirse a la cooperación entre las países. Ibarra, David. *El nuevo orden internacional*. Correa, Eugenia; Girón, Alicia y Martínez, Ifigenia, *Globalidad, Crisis y reforma monetaria*, p. 99. En revista *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999.

²Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, p. 14.

cularmente el fin del mundo bipolar, se gesta una convergencia en torno a dos cuestiones básicas, la democracia liberal³ y la economía de mercado.

Fukuyama, en realidad, no hace sino expresar una situación mundial: la emergencia de una nueva hegemonía internacional de los países occidentales sobre la base de valores y principios democráticos (véase cuadro 1).

CUADRO 1. CAMBIOS OPERADOS EN LA SOCIEDAD

<i>Sociedad Moderna</i>	<i>Sociedad Postmaterialista o Postmoderna</i>
Sociedad industrial basada en la acumulación y el crecimiento de sectores pesados	Economía basada en la información y el conocimiento
Reorganización del empleo en el sector industrial y profesional, en la especialización y los servicios	Crecimiento de sectores vinculados en el conocimiento y la sistematización de la información
Preocupación por el bienestar material y la seguridad	Preocupación por la calidad de la vida y mayor participación social
Grandes organizaciones verticales	Organizaciones pequeñas, flexibles y horizontales
Uniformidad y masificación de la vida en general	Diferenciación e individualización de los valores y comportamientos sociales

³Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, México, p. 92.

<i>Sociedad Moderna</i>	<i>Sociedad Postmaterialista o Postmoderna</i>
Grandes sistemas ideológicos	Relativismo y/o eclecticismo en las ideas, la moral, la cultura y la estética
Disciplina en prácticas políticas de izquierda y de derecha	Malestar en prácticas disciplinarias y aparición de actitudes hedonistas o narcisistas
Centralización	Descentralización y pluralismo
Papel protagónico del Estado en el desarrollo y las políticas	Transferencia de responsabilidades, anteriormente consideradas públicas, al mercado, la sociedad civil y otras organizaciones comunitarias o locales
Deterioro ecológico provocado por grandes proyectos industriales	Exigencia de proyectos económicos sustentables
Fronteras nacionales regulatorias	Globalización de la economía y de los intercambios comerciales
Prácticas nacionalistas	Transnacionalización de la cultura, las comunicaciones, las formas de vida

Fuente: Tomassini Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, 1993.

A los valores y principios de la libertad, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social, la calidad de la vida, el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales, debe agregarse, en el campo de lo político-administrativo, la transparencia, la rendición de cuentas “accountability” y el combate a la corrupción; los tres, íntimamente relacionados con la democracia. Debe decirse que estos valores

son un programa de acción tanto de los Organismos de ayuda internacional (Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, etcétera) como de la Unión Europea y de otros estados del mundo.

Es decir, los valores no son entelequias o conceptos abstractos, sino acciones que están tomando en su propio seno para construir instituciones de ese tipo⁴, ejerciendo presiones en varios países para que se adopten valores y medidas comunes.

Compartimos la conclusión, dicen los compiladores de *El manual de anti-corrupción en la función pública*, a la que arribó Peter Eigen, fundador de Transparencia Internacional (TI), luego de haber trabajado durante más de 25 años para el Banco Mundial en África y América Latina: “Si realmente se quiere reducir la pobreza en el mundo, se debe empezar por enfrentar el problema de la corrupción”.⁵

La creación de Transparencia Internacional (“Transparency International” 1993, con sede en Berlín, Alemania), es una expresión de las preocupaciones y presiones de los organismos internacionales y de los países de economía avanzada, con los cuales se tiene relaciones comerciales. Transparencia Internacional es un organismo no gubernamental que se autodefine como “una coalición que trabaja a través de una creciente red de Capítulos Nacionales para movilizar a la sociedad civil, el sector privado, la academia y el Gobierno para que el último incremente su transparencia y reduzca la corrupción”.⁶

⁴La Unión Europea, por ejemplo, ha hecho análisis y recomendaciones para construir sobre bases firmes la cultura y las instituciones democráticas. Ver Comité de Expertos Independientes. Segundo informe sobre la reforma de la Comisión. *Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude*, vol. I y II, 10 de septiembre de 1999 (www.europarl.eu.int/expert/es). En la OCDE el 23 de abril de 1998 se adoptaron una serie de principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Véase la página www.oecd.org. Esta página también contiene informes sobre disposiciones éticas en diversos Estados miembros: Países Bajos, Finlandia, Portugal y Reino Unido, p. 10.

⁵Lozano, Juan y Dirani, Valeria, *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anti-corrupción en la función pública*, p. 18.

⁶*Idem*.

Estos temas han cobrado mayor relevancia en el nuevo orden internacional y en el entorno de mundialización. La lucha contra la corrupción en sus aspectos de soborno a funcionarios públicos en transacciones comerciales y financieras, lavado de dinero, preferencia sobre determinadas empresas, etcétera, en un orden internacional en el que, a diferencia del mundo bipolar, coexisten varios centros dominantes y donde el espacio se comprime; esto es, se suprimen las fronteras para el capital (lo que equivale también a decir que el predominio nacional sobre determinados sectores se anula) persigue el objetivo de asegurar condiciones *equitativas de competencia*: la corrupción distorsiona la operación de los mercados.

Los organismos internacionales y los países de economía avanzada, respondiendo a sus propios intereses, promueven la adopción de valores y principios democráticos tanto en los países receptores de ayuda como en las propias organizaciones internacionales y en los estados miembros.⁷ Se persigue que los mercados internacionales y nacionales funcionen transparentemente y que las condiciones de competencia sean claras y equitativas. También, asegurar que sus esfuerzos para apoyar el proceso de desarrollo de los países receptores de la ayuda sean *efectivos*, para asegurar las condiciones de gobernabilidad, es decir, evitar procesos de desestabilización social y política: objetivo básico en el viejo y nuevo orden internacional.

Los temas de combate a la corrupción, transparencia y responsabilidad, asociados a la gobernabilidad, son relativamente recientes. En el mundo bipolar, el control político y la represión de gobiernos incondicionales eran clave para la seguridad nacional en este continente y en otras partes del mundo. La desestabilización en el mundo actual atenta contra la libre movilidad del capital y eleva los costos financieros del dinero (el riesgo-país obliga a los gobiernos a fijar elevados premios

⁷Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1993, p. 26

para el capital financiero). La corrupción, en este sentido, además de fijar una competencia injusta, incrementa los costos.

Por otra parte, los países en desarrollo y por tanto México no es la excepción, pasan por una situación económica y social difícil que, de acuerdo a Bernardo Kliksberg, agudizan y agravan en extremo los trascendentes problemas estructurales no solucionados que presentan.

Se necesitan cambios profundos en el Estado actual y un replanteamiento integral de las relaciones Estado-ciudadanía.

En este marco, Kliksberg señala que la Administración Pública necesaria para enfrentar la crisis y arribar a la democracia, debe implicar los aspectos siguientes: el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional; la gestión pública debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales; la administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana para las demandas en la función pública; su desempeño debe ser transparente y erradicar la arbitrariedad burocrática; debe encontrar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de corrupción administrativa.

Adicionalmente a la crisis económica y social por la que pasan los países en desarrollo, diversos autores señalan que tanto la política como la ciencia de la Administración Pública y esta misma, se encuentran en crisis, a nivel mundial.

Michel Crozier apunta: “Los políticos se creen responsables de todo, necesitan saberlo todo, y tener una respuesta para todo, lo cual es síntoma de su megalomanía, arrogancia, omnipresencia y omnicompetencia y, por ende, de su impotencia”.⁸

Asimismo, Crozier menciona que es menester escuchar a la sociedad, definir mejor la realidad de sus problemas y abrir gradualmente y

⁸Crozier, Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio*, Fondo de Cultura Económica, Secc. de Obras de Economía, 2a. edición, México, 1992, p. 8.

de manera seria el campo de las decisiones colectivas de los ciudadanos, por lo que se hace necesario, a nivel mundial, la transformación del papel del Estado y del comportamiento de sus agentes.

Crozier, refiriéndose al caso de Francia que bien se aplica al caso mexicano, dice: “No es Francia, no son los franceses los retrasados, sino sus tecnócratas, el mundo político oficial, y ese Estado intervencionista a la francesa, ciertamente benévolo y sensato, pero que siempre actúa a des-tiempo y siempre pretende ordenar un cambio que él mismo es incapaz de dominar o incluso, simplemente comprender”.⁹ “El Estado a la francesa, guardián de los valores, el que ilumina y anima a una sociedad un tanto estable, es ya obsoleto. A la sociedad le aprieta demasiado ese collar”.¹⁰

El Estado debe estar al servicio de la sociedad, por lo que debe transformarse, reformarse, lo cual no es cosa de máquinas, sino de medios humanos, de métodos y, más de fondo, de modos de razonamiento y de filosofía.

Ni la planificación, ni ninguna de las ideologías sucesivas de la reforma administrativa han logrado la superación de la crisis planteada. El neoliberalismo aparece en este aspecto igualmente superficial.

Es necesario el análisis de la conciencia y del significado de la crisis, así como su vinculación con el principal destinatario de las acciones de Gobierno: la sociedad y de ésta con el sistema administrativo público.

Se debe destacar que no hay inversión más importante que la que se hace en el estudio de los problemas y en la determinación de sus soluciones, en donde la sociedad surge para la Administración Pública, como el principal objeto al que hay que satisfacer.

Ayala Espino concibe a la Reforma del Estado “como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social”.¹¹

⁹*Ibidem*, p. 46.

¹⁰*Ibidem*, p. 55.

¹¹Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, INAP, México, 1992, p. 141.

“La reforma estatal, a pesar de las diferencias que se observan en los paradigmas sobre el Estado y aun cuando se aprecian distancias en las posiciones ideológicas de quienes los sustentan, se ha convertido en un problema esencial del futuro del Estado, en una variable cuya crisis vino a entorpecer la operación exitosa del sistema y cuya solución necesariamente orilló a atender dos de sus aspectos existenciales: la reestructuración orgánica y las funciones del Estado reformado y las estrategias para iniciar y administrar la reforma”.¹²

Según Ayala Espino, las posibilidades de éxito de los programas de reforma dependen de las condiciones para la construcción de un entorno institucional que esté proclive al cambio, y social, en el que concurren el mayor número de grupos posible.

“Tratar el tema de la modernización representa un desafío: esta categoría constituye uno de los conceptos de las ciencias sociales más utilizado desde dos décadas atrás y ha implicado tal cantidad de interpretaciones, usos y abusos que poco ofrece para referirse a la situación del presente”.¹³

También en este punto cabe recordar lo que señala Luis F. Aguilar con respecto a que los procesos de modernización del Estado no deben ser procesos para dismantelar y extinguir al Estado, sino para devolverlo a su razón de ser, es decir al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales, relativas a los servicios públicos.

Como se puede observar, los diversos autores señalan la existencia de crisis económica, social, política y de la Administración Pública, destacando el papel de esta última para superar la crisis global operante.

En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública y de la evaluación o seña-

¹²Ordaz, Arturo, *Reseña del libro: Límites del mercado, límites del Estado de José Luis Ayala Espino*, documento inédito, México, 1994, pp. 5-6.

¹³Guerrero, Omar, *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés Editores, 2a. edición, México, 1993, p. 11.

lamiento del valor de la acción gubernamental para la Reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.

El control es complementario a la evaluación. El sistema tradicional de evaluación parte, en algunos países, de una relación entre el Estado y los ciudadanos, en que el primero predomina sobre el segundo y éstos se ven incapacitados para poder defenderse de los actos de Gobierno y administración.

En este contexto, si la función del Estado es de servicio y la sociedad tiene el papel protagónico, la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado a la sociedad tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano. En este nuevo esquema, en consecuencia, el ciudadano deja de ser objeto de los actos de Gobierno o de administración para convertirse en el sujeto y en la medida real del valor del funcionamiento del Gobierno, de los servicios que presta y de la calidad de éstos.

Ahora bien, el objetivo esencial del presente trabajo es plantear y resolver la interrogante: ¿quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno?

Para el caso mexicano, el control y evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado. El control, dependiendo de las etapas históricas, prácticamente ha sido visto o con criterios presupuestales ex-post, o para castigar, sancionar. El aspecto preventivo de control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado. La auditoría, uno de tantos elementos preventivos, ha sido empleada como base del castigo y no necesariamente como herramienta para la mejora continua.

El control, en este marco, por supuesto que ha estado desvinculado de la evaluación y ésta, en términos generales, se ha basado también en aspectos presupuestales y, por ende, de corto plazo.

La calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública, entre otros aspectos.

Por su parte, los administradores públicos, cada día son más recompensados por su efectividad en “apagar fuegos” que por analizar o resolver problemas. Los trabajos de los mandos de decisión en la Administración Pública se pueden considerar prácticamente de corto plazo, porque no hay estabilidad en el empleo, a pesar de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y por ende en algunos casos, ni espíritu de servicio, sino ambición por escalar otros puestos y servir y servirse de la pertenencia a partidos políticos.

En la Administración Pública el papel que desempeña el control es de gran importancia, ya que abarca el plan de organización y todos los métodos y procedimientos coordinados que una dependencia o entidad debe poseer para ser eficiente en la administración del personal y de los recursos materiales, financieros y de organización, así como en el manejo de información oportuna y confiable y en el cumplimiento de leyes, normas y políticas, para que puedan realizarse los objetivos, fines y metas, por los cuales existen dichas instituciones, de cuyo desarrollo depende, en gran medida, el de la propia Nación.

Analizando las ideas de diversos autores como Henry Fayol, José Galván Escobedo, Francisco Illescas Blanco y de Ignacio Pichardo Pagaza, en relación con el concepto de control, se considera a éste como la función administrativa que verifica y registra, a través de la observación e inspección, las acciones que se están llevando a cabo o ya han sido ejecutadas, con el objeto de que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos.

En este punto es menester señalar que a veces, el término control se ha interpretado en forma negativa, en el sentido de que significa man-

dato, represión, dominio, traba, inhibición, manejo, vigilancia, rigidez, coerción, intromisión, etcétera. Se requiere un cambio de mentalidad para entender al control y a la evaluación como elementos positivos y de motivación para el logro de los objetivos de cualquier organización y la superación personal de sus miembros.

“La teoría de la administración define al control como la base del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”.¹⁴

Aquí cabe preguntarse ¿Por qué el control y la evaluación son importantes para la operación eficiente de la Administración Pública? ¿Qué pasa si hay carencia de control y evaluación gubernamental? Pongamos sobre esto último algunos ejemplos: las fallas de control implican, por ejemplo, el desperdicio de recursos humanos, materiales, financieros y de organización. Volvemos al punto de salida: ¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno?

Asimismo, el exceso de trámites internos en la Administración Pública, además de representar un desperdicio de esfuerzos y de recursos, provoca adicionalmente, efectos nocivos sobre los demás sectores sociales, al intervenir en el funcionamiento de su actividad y en la realización de nuevas ideas.

La planeación que deriva en programas de Gobierno a corto, mediano y largo plazos, supone el acceso a todos los datos en todos los servicios y organismos de la Administración Pública, así como la disponibilidad de los medios para allegarse las cifras y divulgar las que aparezcan en el plan. Esto evidencia la necesaria relación entre las acciones de planeación y las de control, siendo importante hacer hincapié en que la carencia de control hace imposible la planeación eficaz. Esto es otro ejemplo de lo que la carencia de control puede acarrear.

¹⁴Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, libros de texto del INAP, México, 1984, p. 110.

“Controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido, con las órdenes que se han dado y con los principios que se han sustentado. El control compara, discute y critica; tiende a estimular la planeación, a simplificar la organización, a incrementar la eficiencia de mando y a facilitar la coordinación”.¹⁵

Esta definición señala en forma clara la gran importancia del control y su relación con otras fases de la administración, pudiendo decirse, por ejemplo: que el control será tan efectivo, como efectivas sean las labores de planeación, organización, etcétera y viceversa.

“En términos concretos, los objetivos del control son: vigilancia y cuidado de los bienes y supervisión para la estricta observancia de las políticas generales; dotación de información correcta, veraz y oportuna sobre la marcha de las operaciones; y desarrollo de la eficiencia en todas las áreas de una organización, a fin de que éstas alcancen sus objetivos”.¹⁶

“El control y la evaluación consisten en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar o formular nuevos planes. El control y la evaluación comprenden: el establecimiento de normas, operaciones de controles, interpretación de resultados. El control y la evaluación cierran el ciclo de la administración y se dan en todas las funciones de la administración, son por ello, el medio para manejarlas o administrarlas”.¹⁷

Hay que volver al punto inicial: ¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno? Para el caso mexicano tomaremos 1983, año del

¹⁵Lindberg, Roy, *El Desconocido Arte de Controlar*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971, p. 19.

¹⁶Alcántara, César, *La Contraloría y sus Funciones*, ECASA, Décimotercera reimpresión, México, 1993, pp. 81-82.

¹⁷Ríos, María Viginia. *Auditoría Administrativa y Gubernamental como Herramientas de Control en la Administración Pública*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, 1992, p. 23.

comienzo de operación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y 2003, año de la creación de la Secretaría de la Función Pública. Sobresale en este nuevo milenio la Auditoría Superior de la Federación.

El control y la evaluación gubernamental son esenciales para detectar las transformaciones requeridas para la Reforma del Estado, dado que la participación social organizada, la responsabilidad y la rendición de cuentas, entre otros aspectos inherentes al control y evaluación social, son los mecanismos que hay que operar continuamente para la supervivencia de la organización llamada Estado.

Finalmente, en cuanto al contenido de este libro, destaca que a pesar de las transformaciones operadas en el Estado Mexicano, considerando su papel protagónico en la economía y la sociedad, de lo cual se da cuenta en el primer capítulo, persisten rasgos autoritarios y comportamientos no acordes con el proceso democrático, definiéndolo *todavía* como un Estado *premoderno*. En el Estado *in practice*, como se ha subtitulado el apartado dos, se describen los rasgos y actitudes, relacionados con decisiones sobre la vida económica y política reciente de nuestro país, que caracterizan al Estado Mexicano como un Estado con reforma inconclusa.

En el apartado tres, se expone lo que se considera refleja cambios sociodemográficos, rasgos socioculturales y características sociopolíticas de nuestra sociedad actual. Adicionalmente, se esbozan los “déficits” que es necesario cubrir para profundizar en la reforma del mismo, lo cual se hace en el apartado cuatro, relativo a la dimensión ético-política. En el apartado cinco, se presenta el marco teórico-conceptual del control y evaluación gubernamental. El apartado seis, presenta los antecedentes y situación actual del control y evaluación gubernamental en México.

Por último, en el apartado siete, se hacen una serie de propuestas de políticas públicas para la Reforma del Estado. ¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al Gobierno?

Se proponen ideas tanto de política económica para avanzar en otro concepto de desarrollo social, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social, sin lo cual no puede haber distribución efectiva del poder, como de política para una relación equilibrada y respetuosa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como medidas para incrementar la participación social en la cadena de decisiones de las políticas públicas.

En suma, sobre los que se basa la idea general que permea todo este trabajo: se tiene una sociedad activa, participante, preparada para una mayor profundización del proceso democrático y de una reforma radical del Estado. Es importante construir los mecanismos y los procesos que permitan un papel más determinante de la sociedad. Se insiste: no hay una inercia, sino que es necesario construir las condiciones para que la sociedad y en particular los sectores sociales que han estado marginados del desarrollo, tengan una mayor participación social y política.

La sociedad requiere fortalecerse para establecer una relación más equilibrada con el Estado. Sin modificarse esta relación que en nuestra historia reciente ha significado subordinación y un Estado autoritario (que no fuerte como generalmente se supuso) no puede considerarse, realísimamente, consolidada la Reforma del Estado.

Lo que se ha llamado la dimensión ética del Estado, implícita en todo este trabajo, significa llanamente, que el Estado tiene una responsabilidad básica: fortalecer a la sociedad, haciéndola corresponsable en el proceso de toma de decisiones y en las mismas, siendo esenciales los mecanismos de control y evaluación. Para lo cual se requiere un mayor equilibrio en las relaciones de poder al interior de la misma sociedad. El Estado *in practice*, es decir, éste en sus rasgos premodernos predominantes, impulsó la configuración de una sociedad desigual en lo económico y lo político. Se requiere una redistribución del poder al nivel de la sociedad, un cambio radical de la sociedad y de su participación en el desarrollo del Estado.

REFORMA DEL ESTADO
EN MÉXICO



EN LA DÉCADA de los 80s, ante un escenario de crisis económica profunda, se plantea la crisis del Estado; crisis del Estado como aparato burocrático, separado de la sociedad y por encima de ella;¹⁸ también se plantea la reforma del mismo (este término se utilizaría en los 80, pero principalmente a finales, con diferentes significados). El Presidente de México del 1° de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988, Miguel de la Madrid Hurtado describió en 1983 la situación del país de la siguiente forma:

En 1982 por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el Producto Interno Bruto y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos; desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, son factores internos que en gran parte explican la difícil situación actual y cuya solución obliga al despliegue de toda capacidad creativa de la Nación.¹⁹

¹⁸Ver Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, EUA, 1993, p. 50.

¹⁹De la Madrid Hurtado, Miguel, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), México, mayo de 1983, p. 17.

La crisis interna era evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico, de las insuficiencias estructurales, que ampliaban y reproducían los impactos de los desajustes externos.

La crisis se presentaba en la pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento (exportación de materias primas, expansión industrial, inversión pública); persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa); desacreditación del Gobierno en el ámbito internacional (incapacidad de hacer frente a sus compromisos financieros internacionales); fuerte descenso de inversión extranjera que limitaba el desarrollo de las actividades económicas, pues éstas eran altamente dependiente de la inyección de capital extranjero; deterioro social y pérdida del poder adquisitivo de la población.

Ello llevaría a promover, por sugerencia y/o condición de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y países acreedores, medidas encaminadas a realizar reformas macroeconómicas y estructurales basadas en doctrinas neoliberales bajo los paradigmas de Friedman y los “Chicago Boys”. Aunque también, y no menos importante, es la crítica de sectores empresariales e intelectuales mexicanos al Estado “populista” (término utilizado para connotar un Estado con excesivo gasto y presencia en la economía).

La crítica al Estado populista, provino tanto de organismos internacionales y multilaterales como sectores sociales internos.²⁰

En este marco, se abordarán algunos paradigmas de la economía y la función del Estado y ésta como interactúa en México.

²⁰En el año de 1978 sale a la luz un ensayo de Octavio Paz, el “Ogro filantrópico” (*Vuelta*, Agosto 1978) en el que hacía la crítica al Estado mexicano, llamándolo, lo cual daría nombre a su libro, *El Ogro Filantrópico* (Paz, Octavio. *El ogro filantrópico*. México, Editorial Joaquín Mortiz, segunda edición mayo de 1979, la primera edición fue en febrero de ese año, lo cual refleja la aceptación y la importancia del tema). La crítica al Estado autoritario, es cierto, databa de tiempo atrás por intelectuales agrupados en revistas (*Plural*) y periódicos (*Excelsior*). Éste último sería objeto de represión por las constantes críticas al gobierno de Luis Echeverría; la dirección de Julio Sherer fue depuesta en 1976 por un supuesto conflicto ejidal encabezado por una organización corporativa del PRI.

Paradigmas económicos y función del Estado

El liberalismo económico clásico se erigió como escuela dominante del pensamiento económico occidental del siglo XIX en lucha contra la escuela (o la tradición) económica mercantilista dominante durante los siglos anteriores a Adam Smith (del XVI al XVIII).

El paradigma mercantilista no sólo postulaba la regulación del comercio como instrumento fundamental de la prosperidad de las naciones, sino que su doctrina de la balanza comercial trascendía la noción simple del superávit mercantil como fuente de acumulación, hacia una concepción amplia de las funciones del Estado en el desarrollo económico. La noción mercantilista del papel activo del Estado en el proceso económico comprendía también un claro concepto del papel de la inversión pública en obras de infraestructura, no sólo como tarea esencial de interés común, sino también para atemperar los efectos de las depresiones comerciales sobre el nivel general de ocupación.

El paradigma clásico, fundado por Adam Smith, se erigió contra la teoría y la política económica del mercantilismo. Para el nuevo paradigma, los agentes privados, actuando en mercados libres y persiguiendo sus fines individuales, son guiados por una “mano invisible” (el sistema de precios), que establece la asignación eficiente de los recursos y el equilibrio natural del sistema económico. En general, éste postula que la oferta genera su propia demanda, de manera que una sobreproducción generalizada o una insuficiencia de la demanda agregada, están de antemano descartadas: ambas se corrigen con la libre movilidad del capital y los precios (si una actividad no es rentable se abandona y se disminuye automáticamente la sobreproducción). El ahorro se convierte íntegramente en inversión, de modo que la dinámica del ahorro asegura la dinámica de la inversión; y las variaciones en la oferta monetaria no inciden en el ritmo general de la actividad económica real, sino solamente en el índice general de precios.

Puesto que el mercado garantiza el equilibrio y la eficiencia del sistema económico, cualquier injerencia del Estado en el proceso económico es considerada perniciosa. El Estado mínimo, limitado a la función de guardián del orden es, por ello, el ideal del liberalismo económico.

En el ámbito internacional, el paradigma clásico postuló el libre comercio como el medio para lograr la asignación eficiente de los recursos nacionales y, en consecuencia, para alcanzar los mayores niveles de ingreso y bienestar. Al promover la especialización basada en las ventajas comparativas (concepto ricardiano que, como todo el paradigma clásico, supone el pleno empleo de los factores productivos), la acción bienhechora de la mano invisible del mercado adquiere dimensión universal. En consecuencia, también en la esfera de las relaciones económicas internacionales, toda intervención del Estado en el proceso económico es considerada nefasta porque atenta contra la eficiencia y el equilibrio general que brotan naturalmente del mercado.

Desde entonces, las dicotomías Estado-mercado, protección-libre cambio, interés público-interés privado, han constituido el eje en torno al cual se han conformado las grandes corrientes del pensamiento económico. La posición respecto a los polos de estas dicotomías diferencia sustantivamente a las diversas corrientes o escuelas del pensamiento económico y político. Pero también, es importante apuntarlo, las corrientes de pensamiento reflejan diversas necesidades sociales en un momento determinado.

La corriente del mercantilismo con un papel activo del Estado, sin duda, refleja la necesidad de un cierto nivel de proteccionismo, necesario para apuntalar a actividades económicas y sectores sociales emergentes que para crecer y fortalecerse requieren del apoyo del Estado. El paradigma de liberalismo económico expresa una situación en la que

los sectores sociales dominantes han logrado tal fortaleza que la actividad económica del Estado se convierte en un límite negativo a la acumulación y expansión de capital. En el orden externo, el proteccionismo, que es una de las formas de intervención estatal, obstaculiza la expansión de los capitales.

Durante el siglo XIX, el liberalismo económico clásico es severamente cuestionado por la escuela histórica alemana, por el romanticismo económico francés y por el marxismo, que ponen el acento en la intervención estatal en la economía, cuestionando la premisa principal del liberalismo: la competencia perfecta y la libre movilidad de capitales, que son los mecanismos, junto con los precios, de la “mano invisible” que restituye el equilibrio económico.

Antes de los años treinta, en la mayor parte del mundo, se practicaba en diferentes grados el librecambio. Se suponía que las fuerzas libres del mercado serían las encargadas de regular, por medio de la “mano invisible”, la vida económica de una Nación y del mundo entero. Paralelamente, con el liberalismo económico se aludía a la práctica de la no-intervención del Estado en la economía, ya que según Adam Smith –junto con David Ricardo– “poco más se requiere para llevar a un Estado hasta el más alto grado de opulencia, que paz, bajos impuestos y una administración tolerable de la justicia; el resto lo aportará el curso natural de las cosas”.²¹

La crisis del paradigma clásico y su reemplazo por un nuevo paradigma económico, sin embargo, tuvo lugar al estallar la Gran Depresión de 1929. El desplome abrupto, profundo y prolongado del empleo, pusieron en evidencia las limitaciones del paradigma clásico para explicar las realidades económicas: la oferta no generaba su propia demanda, el ahorro no se convertía en inversión, el mecanismo autocorrector

²¹Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, quinta reimpresión, México, 1987, p. 808.

de los precios no restablecía de manera automática el equilibrio general; la presencia de monopolios y oligopolios obstaculizaba en la práctica la libre movilidad de capitales. La competencia “perfecta”, en suma, era una competencia imperfecta.

La gran depresión originada por la ruptura de la Bolsa de Nueva York en 1929 marcó de manera muy drástica el orden económico internacional debido al colapso masivo de los sistemas financieros y a la insuficiencia de producción a nivel mundial heredado por el aún no concluido proceso de reconstrucción después de la Primera Guerra Mundial, forzando así a una nueva redefinición del paradigma del liberalismo económico y del papel del Estado.

El paradigma económico liberal y la conceptualización del Estado son puestos en tela de juicio, producto de los acontecimientos mundiales y la nueva revolución ideológica que iba desde las corrientes socialistas y socialdemócratas hasta los nacionalismos más diversos. Se inició entonces un proceso en donde el Estado jugó un papel más activo en la promoción del crecimiento y desarrollo económico y donde el gasto público sería el eje central. Un Estado que sería más intervencionista en los ámbitos micro y macroeconómicos, políticos y sociales (una especie de capitalista colectivo).

En el contexto de severo desempleo abierto y reducción del consumo individual, afectando el ahorro interno y la inversión, se produce la revolución keynesiana, triunfando en el pensamiento económico, precisamente cuando la Gran Depresión puso ruidosamente en evidencia la contradicción entre los hechos observados en la economía real con los postulados y las predicciones de la economía clásica y neoclásica.

En el paradigma keynesiano, el mecanismo de precios puede no restaurar los desajustes del sistema económico: los precios (incluidos los salarios) responden con lentitud a los excedentes de oferta y, en

menor medida, a los excedentes de demanda, de modo que no hay un ajuste automático e inmediato en los mercados; el ahorro no se convierte automáticamente en inversión; la equidad distributiva del ingreso no brota automáticamente del sistema de precios, al contrario: “La economía capitalista genera dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y el ingreso” (Keynes).

En consecuencia, el paradigma keynesiano postuló la necesaria intervención del Estado en el proceso económico: políticas macroeconómicas activas (monetaria y fiscal) para regular el ciclo económico y conseguir un nivel elevado de ocupación; política de comercio exterior activa: dado que el sistema económico no tiende automáticamente hacia el pleno empleo, carece de eficacia práctica la teoría de las ventajas comparativas y la eliminación a ultranza de políticas proteccionistas (“lo que cada Nación hace en beneficio de sí misma, redundará en bien de la humanidad”: Keynes); además, puesto que el sistema económico tiende a la concentración del ingreso y la riqueza, se requiere que el Estado asuma funciones de benefactor e instrumente políticas redistributivas del ingreso en favor de los débiles (lo que daría origen a una de las concepciones sobre democracia, la democracia social y una definición o tipo de Estado: Estado benefactor o Estado de bienestar).

Durante varias décadas el paradigma económico construido por Keynes dominó el pensamiento económico, originando un verdadero consenso keynesiano en prácticamente todo el mundo occidental.

Este es el fundamento del Estado benefactor que sin embargo, entró en crisis ante los cambios exigidos por el modo de producción capitalista.

Particularmente en América Latina la dinámica de la transformación del Estado se explica teóricamente bajo un esquema estructural-

lista. Esta concepción se refiere básicamente a la explicación de las relaciones entre los distintos elementos que conforman la sociedad, los sectores que la componen (entre ellos el económico y el político) establecen entre sí determinadas relaciones. Las estructuras se relacionan en un sistema determinado de acuerdo a la situación histórica y bajo determinadas leyes universales. “Entonces, la metodología estructuralista apunta a conocer, a investigar y a entender no los elementos... sino los sistemas de relaciones que se dan entre ellos, es decir, las estructuras”.²²

Lo que se entiende por estructuralismo económico que entre los autores latinoamericanos se concibió como escuela de pensamiento en la primera mitad de los 70's, proponen un análisis a partir de variables (expresadas cuantitativamente). Las relaciones entre éstas asumen características precisas y se define una estructura. Estos autores explicaron el desarrollo por medio de modelos complejos. Cuyas variables (como el crecimiento) se interrelacionan de varias formas en una estructura. Sin embargo, una vez agotado el modelo y aunado al proceso de globalización, el nuevo paradigma económico lo constituye el liberalismo.

Crisis del Estado populista

Con esta nueva conceptualización del Estado emergieron paralelamente modelos económicos orientados a un crecimiento hacia adentro, en donde las economías se ensimismaron convirtiéndose en economías “cerradas”; tal es el caso específico de México en donde esta situación se presentaría como un parteaguas que vendría a marcar el desarrollo posterior. Al igual que en gran parte del mundo, la región latinoamericana en conjunto se cierra y empieza a experimentar un crecimiento

²²Vasco Uribe, Luis Guillermo, *Notas sobre el estructuralismo*, Conferencia en un curso para dirigentes sindicales, Proyecto ISCOS-ORCT, 1993, p. 4.

hacia adentro, buscando sustituir los productos y bienes importados por productos y bienes que se podían producir al interior.

Europa y Estados Unidos, preocupados por la reconstrucción y en sus problemas financieros, no estaban en condiciones de exportar los productos manufacturados a los que América Latina se había ido acostumbrando en sus importaciones, abriéndose condiciones internacionales favorables para un desarrollo económico endógeno. (En realidad, las oportunidades se abrieron durante las guerras. La economía de guerra sustituye a la economía de bienes individuales, haciéndose necesaria la importación y, por tanto, incentivando la economía de otros países, como México).

Emerge el modelo económico conocido como sustitución de importaciones, que habría de alcanzar su auge entre los 30's y 50's, configurándose un tipo de Estado para ese momento histórico, caracterizado por su activa y directa participación en la economía. Se crea el Estado que desde el siglo XIX, por parte del pensamiento liberal,²³ se había planeado para México: un Estado que sustituyera a la Iglesia en todas las funciones que ésta había desarrollado, incorporando, incluso, nuevas funciones como la rectoría de la economía y la participación directa en la misma.

²³Ni el pensamiento liberal ni el conservador de la primera mitad del siglo XIX postulan, doctrinariamente, la intervención del Estado en la economía. La modernidad económica la basan en la acción de los privados para lo cual el Estado juega un papel secundario. Sin embargo, ante la carencia de un grupo social amplio que encabezara el proyecto político, la inestabilidad política por los continuos golpes de Estado, pronunciamientos militares, la ausencia de vías de comunicación que integraran físicamente al México independiente y el papel de la iglesia católica en la economía vía impuestos, propiedades, usura que afectaban el desenvolvimiento económico, el Estado liberal o conservador, en la práctica, tuvo que sustituir y apoyar decisivamente a los privados. En el papel de la iglesia como propietario y como hacienda –diezmos o impuestos– ubicaba el pensamiento liberal uno de los principales obstáculos. Casi desde el principio de la vida independiente se buscó suprimir el papel de la iglesia, por ser el principal obstáculo. “Pero en cierto sentido –dice Krauze refiriéndose a la Reforma– fue una derrota en la victoria: el liberalismo, –cuya vocación esencial es limitar al poder– había nacido en México con un imperativo contrario: fortalecer el propio poder para enfrentar al de la Iglesia”. Krauze, E; Febrero; 16. Para el papel del Estado en la economía en el México independiente, *Cfr.* Alamán, Lucas, *Documentos diversos* (inéditos y muy raros), tomo I, JUS, colección de grandes autores mexicanos, México, 1995, p. 80.

Este Estado partía de consideraciones históricas: se estimó que las comunidades socialmente retrasadas, políticamente divididas y económicamente subdesarrolladas necesitaban un *Estado fuerte*, que encarnara y unificara la nacionalidad, dirimiera los conflictos de clase, promoviera los intereses de las más perjudicadas y se hiciese portador de un proyecto de desarrollo en función del cual fuese capaz de movilizar los escasos recursos disponibles.²⁴

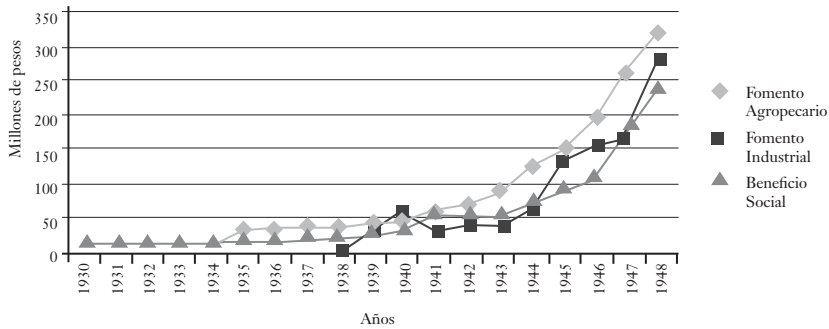
Un Estado que de ahí en adelante habría de ser el principal motor impulsor del crecimiento y desarrollo económico del país: por un lado se incrementaron las barreras arancelarias, se protegió más el mercado interno y por otro; así mismo, mediante el gasto público, se incentivó el ahorro y el gasto productivo, se impulsó el comercio, las actividades productivas y sociales vía inversión y subsidios a sectores productivos, apoyos directos a la población, particularmente la urbana, que era el eje del crecimiento industrial.

El Estado fue el principal inversionista,²⁵ dejando un papel supletorio al sector privado. Se impulsó un proceso autosostenido y autoacumulativo de las funciones y tareas, reflejándose en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), los totales nacionales de ahorro, el gasto y la inversión; la inversión pública directa y los apoyos a la inversión privada, la producción y comercialización de bienes y servicios, las empresas estatales del sector público y los apoyos al empleo y al mercado interno (véanse gráficas 1 y 2).

²⁴Córdova, Arnaldo, *¿Un nuevo Estado?*, en *Nexos* 145, México, enero de 1990, p. 16; Tomassini Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, EUA, 1993, p. 22.

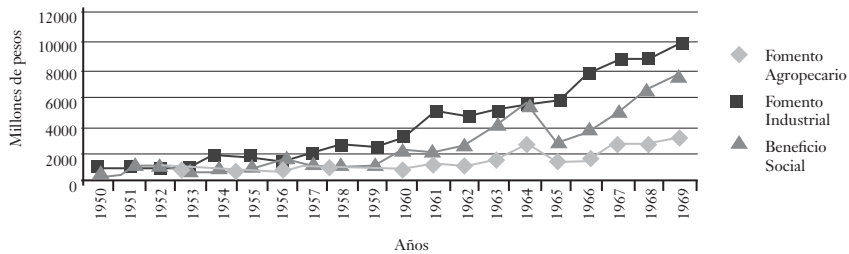
²⁵"En este periodo el Estado jugó un papel muy importante como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos, así como en la promoción industrial del país. Para ese periodo la inversión pública participó aproximadamente con el 40% de la inversión total anual". Villarreal, René. *El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: hacia una economía participativa de mercado*, Documento de internet página 77 clad.org.

GRÁFICA 1. DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1930-1948



Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1999, tomo II.

GRÁFICA 2. DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL, 1950-1969



Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, 1999, tomo II.*

El Estado tenía como función ayudar y coadyuvar, primero a construir una sociedad fuerte y segundo, al surgimiento de una clase y de un capital expresamente nacional (el mismo problema que se plantea el pensamiento liberal y conservador del siglo XIX), que pudiera en un futuro retomar las actividades propias de una *burguesía nacional*. Una sociedad, por un lado, que

*La información de esta gráfica fue publicada por el INEGI en 1999, habiendo dejado de integrarla de esta manera, desde 1970. Estas gráficas 1 y 2 ilustran la inversión pública durante el Estado populista en México. La gráfica 3 ilustra, en época de crisis, el comportamiento de la inversión pública y privada.

tuviera la capacidad de conducir su propia organización y desarrollo, por medio de una mayor capacidad de adaptación a los acontecimientos que le rodean; por otro, una clase social y capital nacional que llevaran a generar las condiciones endógenas necesarias para incentivar las actividades productivas y sociales sin la necesidad de depender del exterior, por lo menos en bienes de consumo individual e intermedios.

El Estado emergente incrementó y diversificó sus funciones; pero también desarrolló medios de represión, de control social y político, en contra de quien debía ser su parámetro a seguir: la sociedad.

El papel predominante en el desarrollo económico propició una confusión entre los medios y el fin: el fin era sin duda el fortalecimiento de la sociedad, la creación de una burguesía nacional y una clase media fuertes; el medio, la inversión pública. El fin se subordinó al crecimiento del Estado, lo que derivó en un Estado que asumía estar en todo momento ante una sociedad débil y carente de toda visión y responsabilidad propia y por lo tanto, de tomar en sus manos el propio curso de sus intereses.

Después de 1950 el ritmo de crecimiento de la economía decreció. La población creció de manera incontrolada, los centros urbanos se expandían y con ellos las respectivas demandas de satisfacción de sus necesidades: educación, empleo, vivienda, transporte, alimentación. La renta nacional descendió desde el 2.7 por ciento anual entre 1945 y 1950, al 1.7 por ciento anual entre 1950 y 1961. La mayor expansión de las importaciones, producto de la dependencia de bienes intermedios y de capital necesarios para la actividad industrial, contribuyó a que la balanza de pagos se volviera negativa. Se intentó cubrir el creciente déficit favoreciendo aún más las inversiones extranjeras y obteniendo nuevos préstamos (los préstamos de Estados Unidos a los gobiernos latinoamericanos se duplicaron entre 1957 y 1962).²⁶ Así, para las décadas de los

²⁶Maddison A. *Crises: Latin America and Asia, 1929-1938 and 1973-1983*, OCDE; Francia, 1985, p. 306.

60's y 70's el desequilibrio económico y político de toda América Latina empeoraba, mostrando el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro.

En este periodo se observa un híbrido a nivel internacional: la economía es dirigida y encabezada por Estados intervencionistas, protectores de intereses nacionales y a la vez promotores de una apertura financiera y de libre comercio para dar salida a los excedentes de capital y para incursionar en la economía de países receptores. Se contraponen paradigmas y órdenes internacionales: Estado intervencionista *vs* Estado liberal, economía cerrada *vs* economía abierta. Sin embargo, se mantiene la idea de que el crecimiento global de la economía correspondía a la expansión del Estado.

En la década de los 70's, el debate sobre el papel del Estado y del orden internacional cambió su trayectoria. En ese periodo la economía mundial mostró su deterioro debido al colapso del sistema de Bretton Woods* en 1973, cuya expresión crítica fue la declaración de inconvertibilidad del dólar en oro. Para 1971 el dólar había dejado de ser convertible para todos los efectos prácticos, ya que la cantidad de dólares en poder de no norteamericanos, había cuadruplicado la que amparaba la reserva de oro de Fort Knox. Se inauguraba así un nuevo patrón monetario basado en el dólar norteamericano, que a su vez reflejaba su predominio económico a nivel internacional, pero también su dependencia con los otros países desarrollados y la pérdida de su papel como única potencia mundial.²⁷

*Este sistema se estableció en 1944 tras una reunión entre representantes de Estados Unidos y otros 43 países en Bretton Woods en el estado norteamericano de New Hampshire; de esta reunión surgieron el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), organismo que después se designaría Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que empezaron a funcionar en junio de 1946 y en marzo de 1947, respectivamente. Con el sistema de Bretton Woods se establece a nivel internacional un sistema de tipo de cambio fijo, en donde 43 países y Estados Unidos estaban obligados a mantener su moneda dentro de una banda del más menos uno por ciento de la cotización de su moneda frente al dólar (que a su vez estaba vinculado al oro).

²⁷El surgimiento de la Comisión Trilateral en 1973 es, para muchos, la expresión del cambio de fuerzas mundial, es decir, Estados Unidos ya no era la única potencia a nivel internacional. Europa, que había

Fuertes presiones inflacionarias se produjeron a nivel internacional por el comportamiento de los precios de productos estratégicos para el crecimiento económico como el petróleo, así como de artículos alimenticios básicos; motivos por los cuales aparecieron tensiones en la economía internacional. Tensiones que alcanzaron su punto máximo al producirse la primera crisis petrolera a finales de 1973, debido a los problemas en Medio Oriente y sus repercusiones en los socios de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP). A partir de ese momento crucial se retomaron algunos planteamientos y se formaron otros nuevos en el orden mundial.²⁸

El paradigma económico construido por Keynes, originando un verdadero consenso keynesiano en prácticamente todo el mundo occidental, entraba en crisis. La aparición en los años setenta de fenómenos de estancamiento con inflación, rebasaron el análisis keynesiano convencional del papel del Estado en la economía. El vacío teórico que producía esa realidad, propició el ascenso de las doctrinas monetarias de los “Chicago boys”. Milton Friedman tenía la respuesta: era el Estado el causante de todos los males, con su intervencionismo económico, marcando el retorno de Adam Smith y David Ricardo, bajo el término de neoliberalismo.

De esta forma se inició la crítica de los límites del Estado, bajo tres diversas formas:

apoyado al dólar y por tanto, a la economía norteamericana, formaba ahora el cuarto poder en el concierto internacional junto con los Estados Unidos, la Unión Soviética y China. Rico, Carlos. *Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia*. OCDE, Perspectiva Latinoamericana, núms. 2 y 3, tercera reimpression, México, enero de 1982, pp. 37-38.

²⁸El crecimiento del comercio internacional y las finanzas, tan acelerado de las décadas pasadas, había conducido a un grado intenso de dependencia mutua, donde la gran cantidad de producción y la misma Administración Pública se encontraban enlazadas transnacionalmente. Cayeron en la cuenta que cada uno de los sucesos que afectaran a los países de manera individual, tendrían repercusiones generalizadas: nació la preocupación no sólo de problemas de carácter financiero, sino de índole ideológico, social y ambiental. Grupo Trilateral. *Perspectiva Latinoamericana*, núms. 2 y 3, tercera reimpression, p. 97.

- La crítica del Estado benefactor, principalmente en Europa Occidental y los Estados Unidos.
- La crítica del Estado burocrático del socialismo real en Europa del Este y en la antigua Unión Soviética y,
- La crítica al Estado populista, particularmente en América Latina.

El tipo de Estado que se había configurado en México llegaba a su fin. Ya no funcionaba como hacía algunos decenios; el ascenso social se había parado y la base social reducida o, lo que es lo mismo, el consenso social sobre el cual se había consolidado estaba en crisis. El Estado cada vez se encontraba más deteriorado.²⁹

Se vislumbraba la decadencia de un Estado que se enfrentaba a una sociedad civil que demandaba democracia y que contenía en sí una explosiva capacidad de movilización; una sociedad que se encontraba en un proceso de restablecimiento de su iniciativa, de su responsabilidad para sí misma, de su capacidad de manejar aspectos que hasta el momento estaban en manos del Estado.

Se hacía cada vez más constante y fuerte el cuestionamiento de la figura y funciones del Estado: a fines de los 70's y principios de los 80's grupos empresariales reclamaban libertad económica y reducir la intervención estatal. El Estado envuelto ya en una crisis estructural, era puesto en duda por grupos sociales que antaño habían aplaudido su actitud protectora.

En la expansión económica de décadas pasadas se gestan los grandes problemas que habrían de ser los detonantes para la crisis que México habría de enfrentar en la década de los 80's.

- La existencia de un continuo y permanente desequilibrio externo, debido al incremento y a la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital que la política de desarrollo no priorizó.

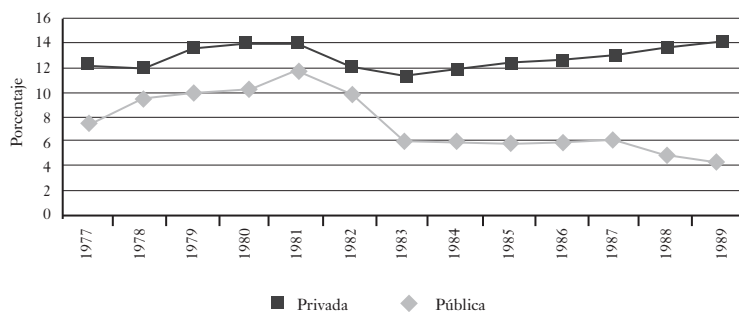
²⁹Córdova, Arnaldo, *Reforma del Estado y Crisis en México*, La Jornada, México, 14 de octubre de 1984, p. 8.

- La dependencia del capital extranjero (préstamos e inversiones que habían realizado, desembocaron en 1976 en una crisis en la balanza de pagos).
- Se manifestaban las limitaciones de la política económica de industrialización, pues implicaba un alto costo social (deterioro constante del salario mínimo real y una descapitalización del campo que era ya estructural), que se manifestó en inflación, pérdida creciente de la capacidad financiera del país para sostener su propio desarrollo y un acrecentamiento mayor de su dependencia respecto al programa de industrialización.
- La incapacidad del Estado para hacer frente a una economía que internacionalmente iniciaba su transformación.
- Aunado a lo anterior, se presentaba una severa crisis en los precios de las materias primas.

En los años ochenta las consecuencias no se hicieron esperar. La economía experimentó el desplome en diversas facetas. Se presentó una caída drástica del PIB: de un crecimiento en 1981 de 8.8 por ciento pasó a -0.6 por ciento para 1983; el aparato productivo prácticamente estaba paralizado; altos índices de desempleo e inflación y una gran deuda externa³⁰ se manifestaron. Los problemas se agravan por la nacionalización de la banca (1982) y la pauperización de la sociedad (véase gráfica 3).

³⁰En los años ochenta, factores externos (un colapso en los precios del petróleo y el incumplimiento en el pago de una elevada deuda externa) propiciaron un cambio en el rumbo del modelo económico. México fue uno de los primeros países latinoamericanos que adoptó principios de mercado como piedra angular del desarrollo económico. Las políticas de estabilización macroeconómica fueron apoyadas por una serie de reformas estructurales y regulatorias como la liberación del comercio y las privatizaciones. Estas reformas hicieron patentes otras rigideces y una segunda crisis económica convenció al gobierno de efectuar reformas más profundas.” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Reforma Regulatoria en México*, vol. 1, Francia, 2000, p. 15.

GRÁFICA 3. INVERSIÓN BRUTA FIJA
(VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO AL PIB)
1977-1988



Fuente: Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada.

Organizaciones internacionales como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),³¹ encabezaron la nueva visión y concepción del Estado y el orden mundial, bajo el planteamiento de la Reforma del Estado —o recomposición estructural del Estado— y las premisas de un liberalismo social y la globalización económica mundial, respectivamente.³²

El país se hace sujeto de crédito del FMI para enfrentar los embates de la crisis económica de 1982, no sin antes aceptar sujetarse e identificarse con los lineamientos políticos de ésta y otras organizaciones inter-

³¹Madison A. *op. cit.* OCDE pp. 28-29. Años antes, sectores sociales de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Japón y Europa, constituyeron la llamada Comisión Trilateral, creada a mediados de 1973. Esta constituyó un intento de sectores transnacionales y gubernamentales del mundo capitalista desarrollado, para responder con una *política articulada* a los desafíos económicos y políticos que se planteaban para las regiones económicamente desarrolladas desde los últimos años de la década de los setenta. Esta Comisión es antecedente, sin duda, del bloque formado por los organismos internacionales para imponer los nuevos paradigmas. Editorial, pp. 7-14. en *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*.

³²Lechner Norbert, Milán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*. UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1a. edición, México, 1999, p. 77, y Consejo Científico del CLAD.

nacionales, impulsoras de las nuevas ideas liberales, reconocidas después como el *Washington Consensus*: liberalización financiera y comercial, estabilidad macroeconómica, control de la inflación, desregulación y la privatización de las empresas estatales.³³

Ello significó que México entrara al debate del cambio estructural y de la Reforma del Estado. No sólo México entró en una etapa de reestructuración, sino que se trató de un movimiento a nivel mundial regido por acontecimientos generalizados de repercusión general en el mundo, como el fin de la larga fase expansiva posterior a la segunda guerra mundial y la revolución tecnológica.

Algunos autores identifican estos sucesos con un cambio de civilización. Una crisis de onda larga, no igual ni similar a las crisis económicas cíclicas que se habían conocido. Es una crisis de civilización, empujada por cambios en la cultura y en la tecnología; la reestructuración del capitalismo y del mercado mundial, la recomposición de las relaciones entre las sociedades y entre las naciones. El mundo entero se ve en la necesidad de plantear cambios en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, resultado de un paradigma que entraba en crisis, gestándose uno nuevo; se empujaba al colapso de las normas, instituciones y conceptos establecidos en todo el orden internacional.

La crítica global del Estado giró alrededor de aspectos como:

El Estado frente al mercado (la participación del Estado en la economía) y el Estado frente a la sociedad civil (la participación de la sociedad civil en la vida pública).³⁴

Se criticó al Estado intervencionista por su expansión en la economía y la regulación exhaustiva de algunos sectores y el descuido de otros.

³³Stiglitz Joseph, "Más instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Desarrollo Económico*, núm. 151, vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998, p. 692.

³⁴Rebolledo, Juan, *Reforma del Estado en México*. FCE, México, 1993, p. 95.

La Reforma del Estado como adelgazamiento y privatización

Con Miguel de la Madrid Hurtado se establecen los antecedentes de lo que habría de conocerse, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como Reforma del Estado. Una reforma que se basaba en:

- Ruptura con el estatismo nacionalista heredado de la Revolución Mexicana.
- Replanteamiento político-ideológico del Estado y en especial de su función en el desarrollo económico.
- Redimensionamiento del Estado.
- Tránsito de un Estado interventor a uno regulador.
- Cambio en los instrumentos de intervención económica.

La Reforma del Estado se definió como parte de una estrategia general de desarrollo, en la cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. En realidad, se trataba de un modelo de desarrollo diferente al seguido en décadas anteriores (del cual se ha hecho un resumen apretado en el punto anterior), en el que el papel del Estado cambia radicalmente.

La reforma trastoca los paradigmas imperantes en México: se transforman las prácticas y políticas que antes de la década de los ochenta eran indispensables para garantizar el crecimiento y desarrollo económico en el país: la liberación comercial *vs* la protección del mercado interno por medio de aranceles y permisos de importación; la desregulación económica *vs* el gasto público vía empresas estatales, áreas y sectores reservados al Estado; y desincorporación de las empresas públicas *vs* la idea de la conducción de la economía por medio de las empresas estatales.

Las primeras acciones del cambio estructural planteadas por el Presidente de la Madrid hacia el exterior, fueron el ingreso de México

al GATT, apertura internacional más decidida y disminución de los obstáculos para la inversión extranjera. Hacia adentro, una política de conciliación, estímulo a la inversión privada, la modificación del Artículo 25 de la Constitución,* el establecimiento de las condiciones necesarias para la reprivatización bancaria y la venta de empresas del sector público no prioritarias para fortalecer la rectoría del Estado.

Liberación comercial

El proteccionismo que prevaleció en México durante décadas, lejos de ser cada vez menor, fue endureciéndose. Para 1982 todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas y el arancel promedio estaba por encima de 50 por ciento. En 1983 empiezan a aplicarse las primeras medidas de liberación comercial, mismas que son aceleradas desde 1986, con la incorporación de México al GATT. Para finales de 1988, el arancel promedio se había reducido a cerca de 10 por ciento y sólo 23 por ciento del valor total de las importaciones estaba sujeto a permisos. Para la mitad del sexenio de Salinas el nivel y la dispersión de los aranceles se redujeron aún más: el arancel promedio era de 10 por ciento y el máximo de 20 por ciento, mientras que los permisos de importación cubrían únicamente tres por ciento de la tarifa respectiva. En consecuencia, la economía mexicana sería calificada por organismos como la OCDE como una de las economías más abiertas del mundo.³⁵

Dado que la apertura comercial fue muy rápida, se buscaron medidas que amortiguaran los efectos: la liberación comercial se combinó con una subvaluación del tipo de cambio y un nivel relativamente alto de las reservas del Banco de México. Además, la apertura incentivó los

*“En los cambios al Artículo 25 Constitucional, se encuentra un proyecto de relaciones entre el Estado y la sociedad que está lejos de haberse definido”. Al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para que sea integral, fortalezca la soberanía y el régimen democrático; con el fomento económico, el empleo, una justa distribución de la riqueza y el ingreso, se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵Maddison, *op. cit.*, p. 306.

programas de impulso a las exportaciones y la negociación de acuerdos y tratados comerciales con el resto del mundo, con el fin de abrir mercados y poder enfrentar prácticas comerciales desleales.

Desregulación Económica

La desregulación económica se vinculó al objetivo de la política de desarrollo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El objetivo era alcanzar el crecimiento sin menoscabo de la justicia social; la miseria de amplios grupos reclama una atención que “ya no puede ser postergada”. De aquí la importancia de reactivar el crecimiento y “de que el Estado aplique prioritariamente su gasto de inversión en programas y proyectos que eleven el bienestar (lo cual sería una de las tesis principales de la Reforma del Estado), así como la productividad de los grupos menos beneficiados, de una sociedad gravemente contrastada”. En tal sentido, el gasto social “ha de entenderse como inversión en la formación de capital humano, de personas con posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y de remuneración y no como un simple e improductivo subsidio al consumo”.³⁶ Como condición de la liberación comercial era necesario mejorar los reglamentos que debían regir la actividad económica, requisito indispensable para alentar la eficiencia productiva y consolidar la estabilización económica.

Los objetivos de la política de desregulación hacían hincapié en:

- i) Promoción de los emprendedores y relaciones transparentes con la sociedad, eliminando los obstáculos a la actividad económica y agilizando los procesos administrativos.
- ii) Promover la competencia y eliminar los monopolios, particularmente los públicos, lo cual amarraba por otro lado la privatización de empresas estatales.

³⁶Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo, *Desregulación económica 1989-1993*, FCE, México, 1994, p. 12.

- iii) Estimular a fondo la productividad y comprometerse con la eficiencia y la calidad como valores.
- iv) Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al Estado (una de las primeras acciones fue la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria; en 1989 se liberaron 36 productos en los que podía invertir la iniciativa privada con el 60 por ciento del capital nacional).³⁷
- v) Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos, y
- vi) Contribuir a la estrategia antiinflacionaria, bajo el supuesto de que la competencia haría reducir los precios internos.

De entre las áreas desreguladas de mayor importancia se mencionan las siguientes: transporte marítimo, terrestre, aéreo, aduanas, inversión extranjera, industria, agricultura, comercio interior y abasto, comercio exterior, normalización de productos, turismo, protección al consumidor, salud, telecomunicaciones, sanidad, minería, pesca y transferencia de tecnología.

Desincorporación de empresas públicas (privatizaciones) y cambio en la rectoría del Estado

La creciente participación del Estado en la economía hasta 1982, tuvo diversos fines: impulsar la construcción de infraestructura (obra iniciada en los regímenes de Porfirio Díaz, poniendo el acento en las comunicaciones,³⁸ si bien el capital externo era predominante), proteger recur-

³⁷En *Diario Oficial de la Federación* del 15 agosto de 1989 se reclasifica la petroquímica primaria y secundaria con objeto de abrir a la inversión privada ese sector antes reservado exclusivamente al Estado.

³⁸“Lo que es inadmisibile –dice Justo Sierra criticando a Lucas Alamán, y justificando la obra de Porfirio Díaz, en la que él jugó un papel importante- es que, por medios arancelarios, se creen industrias que no tengan en la comarca protegida su materia prima; querer hacer de la República Mexicana un país manufacturero, sin vías de comunicación <o sea, el ferrocarril>, sin combustible <minas de carbón> y sin fierro <industria pesa-

tos estratégicos como el petróleo, la generación de energía eléctrica y minerales a través de empresas estatales o con participación Estatal, buscando con éstas regir la economía (pero sobre todo afirmar la soberanía de la Nación ante el exterior); proteger el empleo absorbiendo empresas en quiebra o con problemas sindicales (también como parte de la alianza “histórica” que degeneró en el corporativismo y el clientelismo); desarrollo de funciones asistenciales; asegurar el abasto de productos básicos a zonas rurales y urbanas populares (en el caso de las primeras para amortiguar la descapitalización del campo que los términos de intercambio desigual había provocado y con los segundos, para apoyar el proceso de acumulación industrial, aminorar los términos de intercambio desigual entre salario y capital, y refrendar el Estado asistencial, versión del Estado benefactor); o simplemente rescatar empresas privadas en problemas.

El problema comenzó cuando el déficit del sector público ascendió a 18 por ciento del PIB en 1982, bajo un entorno de recesión.

La crisis de 1982 obligó a revisar prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales requerían altas inversiones para sobrevivir y mucho más para modernizarse y ampliar su cobertura, como eran los casos del servicio telefónico, las líneas aéreas, las acereras y las industrias de manufacturas.

La tesis general que ha sostenido y sostiene la desincorporación de empresas públicas, no obstante, no es solamente que representaban un mero problema financiero e ineficiencia o distorsión del mercado, sino son el principal obstáculo para que el Estado pudiera cumplir con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales, los relacionados con la justicia social.

da de extracción de minerales>, sin población consumidora <sin un mercado nacional propiciado por el ferrocarril, los caminos y la milicia>, era inútil ... sólo cuando el estado económico comenzó su transformación orgánica, el problema del trabajo nacional pudo plantearse sobre bases definitivas ...” Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, *Obras completas*, tomo XII, Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1977, p. 200.

La realidad, sin embargo, es que se trataba de un nuevo modelo de desarrollo en el que el Estado ya no jugaría el papel central en el proceso económico.

Los cambios en el papel del Estado en la economía fueron acompañados por modificaciones a varios Artículos de la Constitución, que se consideraban fundamentales por su contenido histórico y potencial político, tales como el 25 ya mencionado, el 27 (papel del Estado y régimen de propiedad), 9º y 28 (organizaciones empresariales), 130 (iglesias) y 4º (indígenas), así como las reformas al reglamento de inversiones extranjeras y desconcentración de los servicios educativos.

La polémica sobre el Estado

El Estado como encarnación de la historia

Krauze³⁹ planteaba una pregunta, no contestada: "¿En qué forma, en qué casos concretos, la instauración en México de una democracia plena podría anular, retardar, obstaculizar la consecución de otros fines, en particular la apremiante recuperación económica?"

Así mismo dice que la falta de diques al Ejecutivo ha sido, en gran medida, la causa de la crisis, en polémica con los que dicen que el Ejecutivo está ayudando a salir de esa crisis, lo cual refleja la existencia de importantes sectores sociales acostumbrados a un Ejecutivo fuerte y un Estado central y autoritario, vinculado con la idea de promotor del bienestar social.

La democracia en este contexto se entiende como el Estado de bienestar o, en el lenguaje de la política mexicana, la justicia social. En la medida que el proyecto neoliberal hace la crítica al Estado de bienestar, se hace la crítica a la democracia, dice Santillán.⁴⁰ El Estado

³⁹*Idem*,

⁴⁰Santillán, Fernando, "Estado y neoliberalismo en México", en *News* núm. 74, México, febrero de 1984, p. 41.

mínimo en funciones de todo tipo, excepto en el ejercicio de la fuerza, es el debilitamiento de la línea de masas, es decir, es el debilitamiento del Estado de bienestar y de las nacionalizaciones. Al Estado de bienestar lo define como democrático por ser un pacto entre gobernantes, obreros y capitalistas, al menos en Europa, dice él mismo, acotando su comentario.

En el caso de México sin embargo y en muchos otros países, en realidad, no ha habido un Estado de bienestar sino un Estado asistencial de tipo paternalista.

El Estado toma las riendas de la modernidad y sustituye a la sociedad

En el marco de la Reforma del Estado y particularmente de la desincorporación de entidades estatales, se genera una polémica sobre el Estado que es importante apuntar por las implicaciones en la reforma del mismo, es decir, las relaciones entre la sociedad y el Estado en el plano político.

Sobre la tradición populista, representa una tradición política y económica que ha determinado la historia de México en la segunda mitad del siglo xx, siendo la conciencia teórica del intervencionismo estatal que se desarrolla en el periodo mencionado, dejándose el Estado un papel realmente importante: el protagónico en el proyecto de modernización de la sociedad, llenando todos los poros de la misma y sustituyendo, en gran medida, la acción individual privada de la sociedad en las actividades económicas, políticas y culturales.

La experiencia populista responde a la historia donde el Estado comenzó tomando las riendas de la modernidad y terminó apoderándose de las riendas de toda la sociedad.

La sociedad, igual de capaz que el Estado

Los empresarios están en contra de la idea de que el Estado es el único capaz de sacar al país del esquema del desarrollo estabilizador a través de su intervención directa (a nivel más general, se había criticado la idea del Estado como la encarnación de la historia e indiscutido promotor del bienestar social). Nace una falta de confianza del Gobierno en la sociedad; el Gobierno considera a la sociedad incapaz de resolución; entonces, no sólo planea sino gestiona la inversión pública, que no respeta las reglas del mercado. Introduce monopolios, control de precios, políticas salariales con criterios políticos y no económicos, etcétera. Por esto los empresarios están en contra de la planeación central, porque el Estado no sólo planea sino que se convierte en gestor, es decir, en inversionista directo que sustituye a la sociedad.

En la misma línea, Coparmex critica la idea de que sólo el Gobierno era capaz de manejar a las llamadas empresas estratégicas. Esto era un insulto a los mexicanos, porque los estatistas dicen “que ellos son los patriotas y los únicos capaces de preservar la soberanía e independencia”. Indicaba la Coparmex que no había razón para pensar que los particulares no puedan ocuparse de Petróleos Mexicanos (Pemex) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Se ratificaban las tesis empresariales:

- 1) El fortalecimiento de la rectoría estatal está llevando a una dictadura económica.
- 2) La planificación central, lejos de dar paso a la libertad de la sociedad para producir bienes, cada día la sujeta a mayores restricciones; y
- 3) la reconversión o modernización de las empresas públicas no es garantía para arrastrar al resto del aparato productivo como decían círculos gubernamentales y sociales que defendían aún la

idea de rectoría identificada con empresas estatales, en particular porque las empresas públicas no son eficientes, rompen el mercado al no respetar el ambiente de precios y el de demanda que debe hacerse.

- 4) La mejor reconversión es la reprivatización de las paraestatales.

Sentido de la inversión pública

La inversión pública tiene dos sentidos: 1) la que atrae capital privado y 2) la que sustituye al capital privado. La rectoría del Estado, la verdadera rectoría –la que orienta y genera riqueza–, es la inversión pública en infraestructura.

La posición empresarial representada por el Consejo Coordinador y por círculos gubernamentales, era cambiar el equilibrio del gasto, exigían ahora una reorientación: “que el Estado aplique prioritariamente su gasto de inversión en programas y proyectos que eleven el bienestar, así como la productividad de los grupos menos beneficiados, de una sociedad gravemente contrastada”.⁴¹ El gasto productivo, como decían los empresarios, es una competencia con la sociedad y una sustitución de la misma. De aquí la necesidad de reorientar el gasto público hacia el gasto social, pero en el sentido de formación de capital humano, con lo cual se reformula el concepto de gasto y de justicia social: ya no dar bienes y servicios –que se había materializado en empresas estatales– sino crear condiciones de igualdad.

La miseria de amplios grupos, la justicia social aletargada en décadas anteriores, reclaman atención, pero la vía ya no son los subsidios ni los bienes tangibles para la sociedad (o sea, la inversión directa del Estado), sino la inversión en capital humano. El gasto social, que antes se

⁴¹Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo, *op. cit.*, p. 12.

había presentado principalmente como bienes y servicios tangibles para la sociedad, se entiende ahora como inversión en la formación de capital humano, de personas, para que tengan posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y de remuneración, “y no como un simple e improductivo subsidio al consumo”.⁴²

Las áreas reservadas al Estado y en las que la concesión de éste era necesaria, se interpretaron como vicios y prácticas que entorpecían directamente el avance económico del país. La desregulación, en consecuencia, era la recuperación para la sociedad de un espacio democrático que el Estado había sustraído; esto equivalía a una verdadera apertura interna de la economía y la eliminación de los límites negativos al capital representado por el Estado.

Modificar el régimen de propiedad (el papel del Estado)

En 1985 se pone a discusión el carácter de la propiedad, sí pública o privada, tomando como base el régimen ejidal y, sin duda, los otros tipos, el comunal y colectivo, que fueron fundados con la Constitución de 1917. La polémica es contra “La Jornada Nacional en Defensa del Ejido”, es decir, contra sectores sociales que defienden la tesis de que la Nación (concretamente el Estado) es propietario del suelo, subsuelo y aire. Los argumentos contra este régimen de propiedad son de tipo económico, político e ideológico.

Adelgazamiento del Estado

Ante las tesis de Carlos Salinas de Gortari de que un Estado más grande no es un Estado más capaz; que un Estado más propietario no es un Estado más justo; que un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de

⁴²*Idem.*

su acción: el pueblo, Arnaldo Córdova hace el siguiente cuestionamiento: si la reforma estatal era necesaria porque un Estado grande no garantizaba las soluciones a las necesidades de justicia social que enfrentaba el país, ¿qué garantizaba que un Estado pequeño o adelgazado si lo fuera?

El Estado revolucionario, tal y como está diseñado en la Constitución y, en especial, en su Artículo 27, iba a ser una organización reformadora de la sociedad, por eso se le dotó de una Presidencia fuerte y de un programa de reformas sociales y económicas. El sentido de la reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió. La mejor prueba de ello es que ahora se entiende por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas.

Cambio estructural, no Reforma del Estado

El desmantelamiento del Estado no fue utilizado para crear un capitalismo más equilibrado, que incluyera otros grupos sociales; se siguió y se acrecentaron las tendencias que venían mostrándose de las décadas pasadas en cuanto a la concentración y centralización de capital y el ingreso nacional. El desmantelamiento de las empresas estatales, que sin duda eran nacionales en el sentido de propiedad de la Nación, no fue aprovechado para revertir las tendencias negativas que de alguna manera habían sido también causas de la crisis; no fue aprovechado el adelgazamiento del Estado para crear un nuevo equilibrio en la sociedad.

El modelo económico con participación central del Estado cambió simplemente la posición del Estado en la economía: en lugar de un papel central tiene ahora un papel subordinado. Pero el modelo económico,

caracterizado por la concentración de capital, concentración del ingreso, concentración espacial del desarrollo, etcétera, no fue modificado.

En el caso de México la destrucción del orden estatal que, sin duda era nacional, pertenecía a la Nación, no se aprovechó para refundar el modelo de desarrollo ni mucho menos nuestra sociedad.⁴³ Las tendencias negativas que los modelos de desarrollo habían generado en décadas pasadas, incrementadas con la puesta en marcha de nuevos modelos de desarrollo y que son también causas estructurales de la crisis de principios de la década de los 80's, no fueron modificadas.

Aquí cobra sentido la tesis de que las empresas estatales no son propiedad del Estado, es decir, del aparato burocrático o del grupo gobernante, sino de la Nación. En tal sentido, las opciones de política sobre las mismas, debió haberse planteado colectivamente para decidir la sociedad sobre el sentido y los objetivos de la desincorporación; sin embargo, no fue así.

No fue planteada la Reforma del Estado sino el cambio estructural de la economía bajo el paradigma del equilibrio fiscal y el déficit público, y por tanto, el objetivo era sanear las finanzas públicas vendiendo las empresas estatales; si la sociedad tendría ahora el papel protagónico, las empresas estatales, la venta de éstas, se hubiera utilizado para tal fin. El cambio estructural de la economía quería decir cambio estructural de la economía estatal.

La desincorporación de empresas fue un acto de autoridad o de corte autoritario, en el que no hubo consulta ni participación de la sociedad ni de sus órganos representativos como el Congreso. Y, ciertamente, esto no se debe únicamente a las imposiciones de organismos internacionales como comúnmente se maneja, sino también a la característica autoritaria del Estado mexicano.

El Estado en su papel todavía de encarnación de la historia y cabeza del desarrollo nacional, volvió a tomar “su función histórica” de llevar

⁴³Huerta, Arturo, “Hacia una estrategia económica alternativa”, en López Díaz, Pedro (coord.), *México: Reforma y Estado*, UNAM, IIE, UAM-X, México, 1996; pp. 249-279.

a cabo el cambio estructural de la economía. Como encarnación de la historia, evidentemente, no tenía por qué consultar a la sociedad ni a sus órganos representativos.

El desmantelamiento de las empresas estatales no se utilizó para refundar la economía de la sociedad o, por lo menos, para imprimir una dirección diferente a las tendencias negativas de los modelos de desarrollo anteriores.

Reforma del Estado. Una nueva relación con la sociedad

El proceso de modernización del Estado que a partir de 1988 se conoció formalmente bajo el nombre de Reforma del Estado, se redujo principalmente al ámbito económico-financiero, modificando las relaciones económicas con la sociedad. Esta reforma se implantó inicialmente como el resultado de la urgencia, por una parte, de recobrar la confianza de los acreedores internacionales y, por otra, de integrar a México de forma exitosa en la globalización, por lo cual el principal problema planteado sería la estructura y funciones del Estado en sus relaciones económicas con la sociedad, siendo las que mayor desarrollo han experimentado desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta la actualidad.

En cierto sentido, la tesis del crecimiento económico o la justicia social y luego la democracia, sigue presentándose con la tesis del cambio de las funciones del Estado para arribar a la Reforma del Estado. Es decir, no se ha planteado una Reforma del Estado íntegra, que considere en primer término el tipo de relaciones con la sociedad en el plano político.

La polémica sobre la Reforma del Estado en términos de aspecto (obeso o delgado), privatización, tamaño (gigante o mínimo), funciones, tipo –benefactor, asistencial o neoliberal o populista– ha dejado en

segundo plano otra cuestión no menos importante sobre la Reforma del Estado: el tipo de relación con la sociedad. Las relaciones entre Estado y sociedad se han modificado, sin duda, a partir de las reformas económicas y políticas realizadas en las tres últimas décadas.

“En el contexto del neoliberalismo rampante de nuestros días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas –por derivar de nuevas tecnologías– o bien actividades que antes estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la Administración Pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes o derechos del sector público al privado o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes”.⁴⁴

Las reformas del Estado que se han implantado, no obstante, no han tocado aspectos de primer orden en el funcionamiento del Estado. Se ha modificado su función, pero no su funcionamiento. Se ha modificado la idea, su concepción, pero no creencias sobre el Estado. Ha habido una modernización del Estado en el discurso, pero no en la práctica y el funcionamiento real del Estado.

El Estado mexicano sigue presentado rasgos premodernos a pesar del discurso de modernidad y de todas las transformaciones que se han realizado. Las relaciones del Estado con la sociedad no han variado sustancialmente; y mientras esto no ocurra, mientras el equilibrio entre Estado y sociedad siga siendo favorable al Estado, no puede hablarse legítimamente de Reforma del Estado.

José Juan Sánchez González sostiene la tesis de que no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa. "Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la Nación y el Gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa."⁴⁵ En este sentido, el autor

⁴⁴Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Mc Graw Hill, UNAM, 1997, p. 9.

⁴⁵Sánchez González, José Juan, *Administración pública y Reforma del Estado*, México, INAP, 1998, p. 23.

propone que el asunto esencial de la agenda de la “Reforma del Estado es establecer y proponer el tipo de Administración Pública que se requiere para afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado”.⁴⁶

La Administración Pública que se requiere es una que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. El perfil de la Administración Pública mexicana debe ser: “moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, necesaria y con un Servicio Civil de Carrera”.⁴⁷ Antes de plantear el tipo de Administración Pública y sus características, sin embargo, es importante plantear el tipo de relaciones entre la sociedad y el Estado.

Estamos de acuerdo con la perspectiva metodológica de Omar Guerrero: la Reforma del Estado comprende fundamentalmente las relaciones con la sociedad, porque es su base. La Reforma del Estado en consecuencia, no se limita a los aspectos de estas relaciones, “los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de estas esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una reforma económica del Estado o una reforma meramente administrativa del Estado, sino una íntegra reforma estatal cuyo signo es esencialmente político”.

En este apartado se presentan las transformaciones operadas en el Estado Mexicano, haciendo referencia, incluso, del México Independiente del siglo XIX, pasando por los inicios del siglo XX en los que se reemplazó el paradigma clásico por el paradigma económico, y éste a su vez por el paradigma Keynesiano, que derivó en un Estado populista, que entró

⁴⁶*Idem.*

⁴⁷Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 24.

en una crisis estructural que puso de manifiesto la necesidad de un cambio en el Estado, que presentó dos dicotomías fundamentales: El Estado frente al Mercado, o el Estado frente a la Sociedad Civil.

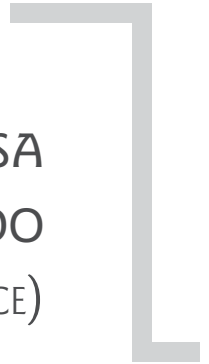
Se planteó sólo la necesidad de un cambio estructural, no de una Reforma del Estado, que implica una nueva relación con la sociedad.

La Reforma del Estado no es modificar el régimen de propiedad, ni es la liberación comercial, ni la desregulación económica, ni el adelgazamiento o la privatización.

De acuerdo al planteamiento fundamental de este libro, la Reforma del Estado es sincronizar los sistemas operantes en la realidad, con la Administración Pública, con el Gobierno. Sólo así habrá gobernabilidad y por ende, sobrevivencia, en equilibrio estable, del Estado.

En este contexto, en el siguiente apartado, se describirán los rasgos y actitudes, relacionados con la vida económica y política reciente de nuestro país, que caracterizan al Estado Mexicano como un Estado con reforma inconclusa, es decir con un Estado en que ni el Gobierno, ni la Administración Pública han encontrado el camino para satisfacer a los sistemas de mexicanos que operan en la práctica.

REFORMA INCONCLUSA
DEL ESTADO
(EL ESTADO IN PRACTICE)



Rasgos premodernos del Estado. Sustrato cultural

CUALQUIERA QUE haya realizado un trámite en la Administración Pública se habrá encontrado, por lo menos, con alguno de estos problemas: solicitar un servicio sin que se digan los requisitos que deben cumplirse y no obtener el mismo, induciendo al ciudadano a ofrecer dádivas o volver a gastar tiempo o, peor aún, no obtener el servicio; someterse a la discrecionalidad del funcionario público porque no existen criterios técnicos establecidos, ni son conocidos por los ciudadanos; indefinición del tiempo para saber si se obtiene o no el servicio y, en muchos casos, indefensión cuando la resolución es negativa; información difusa; hacer fila, por lo general implicando mucho tiempo, para que al final se diga que hace falta algún requisito; o, lo que es la práctica común más irritante para el ciudadano, se otorgue mala atención con actitudes de prepotencia (véase cuadro 2).

Estas situaciones expresan prácticas específicas de la forma como se ha ejercido la Administración Pública, basadas en *creencias* profundamente arraigadas sobre el Estado, las cuales se ven también reflejadas en las instancias administrativas, destacando las siguientes:

- Ser servidor público otorga estatus de superioridad, y
- Los ciudadanos son concebidos por los servidores públicos como peticionarios.

El sistema de botín en México se ha sintetizado en la frase “la Revolución me hizo justicia”, es decir, encargarse de alguna función pública para hacer negocios personales desde la misma.

Este sistema de botín, se ha expresado también en otras frases célebres como “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”; o bien, “el salario no importa, siempre y cuando se esté donde hay presupuesto”.

CUADRO 2. TIPOLOGÍA DE CORRUPCIÓN

<i>Los tipos de corrupción</i>	
Eventual, menos organizada	Ocurre con mayor frecuencia en los mandos medios, ya que los servidores públicos cuentan con cierto nivel de discreción y autoridad, pero también existe en los niveles altos y bajos de la administración. Ejemplos de esa naturaleza se pueden encontrar en actos administrativos, operaciones financieras o compras gubernamentales ocasionales, por montos relativamente menores, en las que un servidor público busca obtener una ganancia inusual y extraordinaria.
Eventual, más organizada (v.g. en contratación gubernamental)	Las prácticas de este tipo de corrupción que se han detectado en materia de adquisiciones y obra pública suelen tener modalidades muy diversas y complejas.

Eventual,
más organizada
(v.g. en contratación
gubernamental)

Aquí pueden observarse transacciones que incluyen una relación contractual entre el Estado (el comprador) y una persona física o moral (proveedor o contratista), que ante condiciones propicias para la corrupción, pueden traer aparejado el pago de montos indebidos.

Sistemática,
más organizada

Este tipo de práctica sistemática permite la aparición de formas coordinadas y permanentes de corrupción que llegan a generar organizaciones paralelas a las formales, para articular y supervisar las actividades ilícitas que se realizan bajo su sombra; es decir, permite la aparición de mafias.

Fuente: Con base en: López Presa, José Octavio. *Corrupción y Cambio*, p. 12.

La educación, como parte de los mecanismos de la reproducción social, estuvo orientada a desarrollar profesionistas para el Estado. En una época donde el Estado abarcó todos los campos de la vida social y donde el campo natural de desarrollo profesional era el mismo Estado, la aspiración social no podía ser otra.

Por otra parte, se han dado casos de venta de puestos y plazas públicas,⁴⁸ particularmente donde existen sindicatos poderosos o en lugares donde media el pago de derechos (licencias, pasaportes, inspecciones, verificaciones ecológicas, etc.).

⁴⁸López Presa, José Octavio, *op. cit.*, FCE, p. 93.

Estas creencias, que sustentan prácticas sociales en sentido estricto, son fenómenos tanto de la alta como de la baja burocracia. Es importante enfatizar el sentido común que se ha desarrollado en nuestra sociedad porque personal que se desempeña en las instancias administrativas, en especial donde se realizan pagos o se otorgan permisos, imprime un sentido específico de funcionamiento a la Administración Pública, como consecuencia de la creencia de que la Administración Pública es una fuente de enriquecimiento personal; o, a un nivel superior, el Estado es fuente de enriquecimiento personal y del grupo que lo controla. Lo cual ha fomentado en la sociedad, una imagen negativa de la función pública.

La noción de servidor público en nuestra sociedad como personalidad influyente, importante, intocable, impune, ha sido parte de nuestro imaginario colectivo. El cambio de funcionario a *servidor público*, recogido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1982, toma la demanda social de modificar la noción de funcionario como la persona que se sirve del poder, por la de servidor público como la persona que presta un servicio a la sociedad y que es responsable ante los órganos administrativos y penales, constituyéndose en un sujeto jurídico. La demanda social de servidores públicos (la rendición de cuentas es la otra parte de la definición), en consecuencia, es relativamente actual.

La supuesta superioridad del servidor público es correlativa a otro sentido común: la sociedad es peticionaria y el Estado tiene en sus manos el dar o no, es decir, la capacidad de decisión. Las funciones asistenciales en una época en que la sociedad mexicana transitaba de una sociedad rural a otra urbana, configurando lo que se ha denominado “Estado paternalista”, han contribuido a generar las prácticas sociales de esperar el “favor” del Estado y el poder de decisión al estilo paternal. El trato al ciudadano, que debe ser profesional por parte de los funcionarios públi-

cos (entendido en su significado original de desarrollar una función), se desvirtúa: el servicio, que están obligados a prestar por ser parte de la *red pública*, se interpreta voluntariosamente, configurando la prepotencia.⁴⁹

Otra creencia, más profunda, que sirve de substrato de las mencionadas, es la del Estado como patrimonio de un grupo, se entiende que del grupo dominante.⁵⁰ En la medida que el Estado es patrimonio de un grupo político, se tiene el “derecho” de hacer y deshacer, sin mayor responsabilidad ante la sociedad. No sólo se dan y se quitan los cargos públicos a discreción,⁵¹ sino que se arrojan el monopolio de hacer negocios. Los sindicatos de la Administración Pública han llegado a reflejar este tipo de funcionamiento, al defender a sus agremiados de conductas indebidas u obstaculizando el procedimiento de aplicación de sanciones administrativas, en un ámbito en que la relación es servidor público-autoridad, y no trabajador-patrón como erróneamente se interpreta, pero que refleja, en realidad, el corporativismo-complicidad.

El manejo de la administración, el “*know how*” de la organización y el procedimiento en trámites, derechos y obligaciones legales del ciudadano –generalmente asociados a una excesiva reglamentación que deriva en una organización compleja–, crea una diferencia sustancial entre el que “sabe” –el servidor público– y el que no sabe –el ciudadano o usuario de los servicios públicos–. El saber y no saber genera una situación de desigualdad entre sujetos, fundando por otra vía, las prácticas de prepotencia, mal trato y actitudes paternalistas. La procuración de justicia en los ministerios públicos es uno de los casos más extre-

⁴⁹López Presa, José Octavio, *op. cit.*, pp. 217-290.

⁵⁰Fidel Velázquez, ex líder vitalicio de la Confederación de Trabajadores de México –CTM–, una organización corporativa del Estado, reclamaba no sólo la propiedad sino también el monopolio del Estado por parte de su grupo político, diciendo que ellos habían obtenido el poder con las armas y que solamente así se lo iban a quitar, en un contexto donde la lucha por el poder por medios legales empezaba a cobrar fuerza en nuestro país.

⁵¹Cierto que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y quitar a sus colaboradores (Constitución Política, art. 89, II). Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Documento de trabajo, UNAM, mayo de 2000.

mos de la desigualdad mencionada, y se han dado casos que la demanda de castigo se nulifique, que el resarcimiento del daño no sea el esperado, o que la víctima o el denunciante se conviertan en los *culpables*, particularmente en un sistema jurídico donde los victimarios son presuntos culpables hasta que no se les demuestre lo contrario, teniendo a veces, más derechos que las víctimas.

El gestor, popularmente conocido como “coyote”, es otra expresión de la desigualdad entre sujetos que debieran ser iguales, es decir, tener el mismo conocimiento sobre derechos y obligaciones, el procedimiento, los requisitos, los tiempos de espera y de obtención del servicio, etcétera. El gestor sabe moverse como “pez en el agua” para realizar y agilizar los trámites.

El desconocimiento del procedimiento, la complejidad administrativa, la decisión arbitraria del funcionario ante la inexistencia de parámetros técnicos en muchos de los trámites relacionados con negocios; la duplicación de requerimientos como consecuencia de la intervención de diferentes instancias, no sólo han propiciado la necesidad de gestores sino también la provocación de conductas ilícitas como el cohecho, ya sea en la primera hipótesis –cuando el servidor público solicita dádivas– o en la segunda –cuando el ciudadano ofrece dádivas al servidor público. Se está lejos de presuponer un maniqueísmo en el sentido de que el ciudadano es el bueno y el servidor público el malo, el corrupto.

Son las condiciones de complejidad, reglamentación, desconocimiento, etc., las que facilitan conductas indebidas, siendo más propenso el servidor público a las mismas por su poder de decisión y por las creencias tan arraigadas que se han mencionado. En la medida que al ciudadano se le dificulta satisfacer los requisitos o que se le ponen obstáculos, en esa misma medida provoca o es inducido a cometer conductas sancionables. El grado de dificultad es igual a la capacidad de manejo de la situación por parte del servidor público; dándole la capacidad de provocar la conducta en el otro, sin implicarse directamente él. El

cohecho es de los delitos más difíciles de probar, no sólo porque generalmente no hay testigos, sino también por la dificultad de configurar la hipótesis: ¿se solicita o se ofrece?

En la década de los 80's con el Programa de la Renovación Moral de la Sociedad impulsado por el ex-Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (*Diario Oficial*, 29 de diciembre de 1982).

Desde el punto de vista arquitectónico, el edificio y el *lay out* interno de la ahora extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) buscaban reflejar el objetivo de transparencia: un edificio de cristales, con divisiones transparentes y oficinas de puertas abiertas. El caso de Jorge Díaz Serrano, ex-Director General de Pemex, desafortunándolo primero (julio de 1983),⁵² y después fincándole responsabilidad penal (agosto, 1983), marcó los primeros pasos de esa institución de Contraloría.

La SECOGEF se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1994 y el primero de abril de 2003 surge Secretaría de la Función Pública (SEFUPU). Sin duda SEFUPU tiene grandes facultades: recibe quejas y denuncias, inicia procesos administrativos, investiga, finca responsabilidades administrativas, presenta denuncias penales, pero no ha sido efectiva en el control y la evaluación gubernamental. ¿Por qué? Por que su diseño no permite una independencia efectiva ni es parte del control social, ni se coordina con la representación social.

¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?

⁵²Díaz Serrano narra su proceso, desde que Miguel de la Madrid, ya candidato, le habló a la Unión Soviética, donde era embajador, para decirle que “el Partido desearía que yo lo representara como candidato a Senador” por Sonora, hasta el desafuero y su consignación en el Reclusorio Sur. Díaz Serrano, Jorge, *Yo, Jorge Díaz Serrano. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda*, Planeta, México, 1998, p. 165.

¿Qué hay detrás de la corrupción y del uso patrimonial de los recursos públicos? Negación del Estado de Derecho; el abuso de poder; manifestaciones de la arbitrariedad del Estado; anulación del ejercicio de la libertad y de los derechos; carencia de frenos y contrapesos; ausencia de acotamientos al poder. Estos vicios, aún imperantes, son rasgos inequívocos de la premodernidad del Estado. Aunque en México desde principios de los 80's se han implantado una serie de reformas en lo político, lo económico, administrativo y en otros campos, no han podido desterrarse los vicios, casi endémicos, de la corrupción, el patrimonialismo, los abusos del poder, las arbitrariedades; que definen al Estado mexicano, de premoderno.

La presencia de estos rasgos niega la llamada modernidad del Estado, la Reforma del Estado; o, diríase, que la modernidad y la reforma son incompletas con la persistencia de esos rasgos; claramente identificables en la práctica política real (el Estado *in practice*, como se ha subtitulado este apartado).

El desarrollo de las privatizaciones y sobre todo la forma de privatizar (no redundando abiertamente en una mayor competitividad de la economía ni en beneficios para el consumidor, como se argumentaba, creando lo que se denomina renta-privilegio,⁵³ es decir, una concesión del poder señorial que tuvo costos elevados para la sociedad mexicana como es el caso de los bancos y otras empresas, no modificándose la estructura económica para beneficio de la sociedad), son ejemplo de actos de corrupción, uso indebido de los recursos públicos, de nepotismo, complicidades y componendas entre funcionarios del más alto ni-

⁵³Ver Gollás, Manuel, *El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996*. Revista Foro Internacional, México, El Colegio de México, Trimestral, vol. XXXIX, núm. 243, abril-septiembre de 1999, El Colegio de México, vol. XL, p. 52 y Kessler, Timothy, p. 99.

vel y un grupo de hombres de negocios vinculados con el poder. Son características típicas de un Estado que no ha alcanzado su pleno desarrollo político para hablar efectivamente de Reforma del Estado.

Los privilegios del poder

El tema del financiamiento empresarial a los partidos,⁵⁴ cobra especial interés por las revelaciones del exbanquero Carlos Cabal Peniche, quien argumentó que: “*Para triunfar en México, se tiene que coexistir sobre la base de una cooperación mutua y pragmática. El sector privado entero depende de los favores y concesiones del Gobierno*”.⁵⁵

El régimen de concesiones se ha utilizado para conseguir adhesiones, imponer condiciones, construir complicidades e intercambiar favores, borrando la frontera entre lo público y lo privado, acentuado el patrimonialismo del Estado, la corrupción y el clientelismo. Bajo este régimen y estas prácticas, (no obstante la desregulación) la propia sociedad civil busca los favores del poder: un poder con capacidad de dar o de quitar; con capacidad de beneficiar a amigos y parientes y hasta construir empresarios; es decir, la ausencia de un Estado de Derecho.

El quebranto financiero del país se produjo no sólo por el agravamiento de la crisis económica de 1995 —el “error de diciembre” de

⁵⁴Acosta Córdoba, Carlos. Ortega Pizarro, Fernando, *Los apoyos colectivos del empresariado dejan una sensación de corporativismo fascista*: Sánchez Navarro. México, Revista *Proceso* núm. 1179, 6 de junio de 1999, p. 32.

⁵⁵*Proceso* núm. 1188. La presidencia, evidentemente, lo negó. Sin embargo, Cabal Peniche, detalla: “La intervención administrativa de los bancos sucedió el 26 de julio de 1994. Entre mayo y agosto, de 14 millones 619 mil 965 pesos fueron pagados al PRI y a proveedores del PRI luego de recibir presión por parte de funcionarios del PRI —específicamente Oscar Espinosa Villarreal. Aproximadamente la mitad de esa cantidad fue pagada antes de la intervención y la otra mitad después de esa fecha. Los 14.6 millones de pesos incluyen el millón de pesos —que es lo único que Zedillo acepta recibió de Cabal— que doné en lo personal a la cuenta del fideicomiso del PRI número 1718-0 de Banca Cremi. Durante junio, julio y agosto, el Banco Unión pagó 5 millones 172 mil 49 pesos y Banca Cremi 7 millones 41 mil 178 pesos al PRI, a grupos del PRI y a proveedores del PRI. Otro millón 406 mil 708 pesos fue pagado en junio y julio luego de solicitudes hechas por Carlos Salomón, quién era entonces asesor de prensa de Zedillo. Esto fue para pagar relojes, llaveros, agendas, portaplumas, reglas y destapadores del PRI”. Acosta Córdoba, Carlos y Monge, Raúl. 12 de enero de 1994: *Zedillo llamó a Cabal y lo envió con Espinosa Villarreal para financiar al PRI*, México, Revista *Proceso* núm. 1184, p. 18.

1994—,⁵⁶ sino también, y fundamentalmente, por el uso patrimonial del poder público que durante el proceso de privatización derivó en la realización de operaciones presuntamente fraudulentas cometidas por funcionarios públicos y un grupo muy selecto de hombres de negocios.⁵⁷

En cuanto a la venta de los bancos, se llevó a cabo mediante un proceso de licitaciones públicas, para crear una nueva clase empresarial mexicana. Entre junio de 1991 y julio de 1992 se reprivatizaron las 18 sociedades nacionales de crédito, con lo cual el Gobierno en ese momento captó alrededor de 12 mil millones de dólares.

En las subastas que se hicieron se pidieron a los participantes los siguientes requisitos:

- i. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- ii. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- iii. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por los mexicanos.
- iv. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
- v. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.
- vi. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- vii. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.⁵⁸

⁵⁶El déficit en la balanza de cuenta corriente llegó a fines de 1994 a casi 30 000 millones de dólares. Anguiano Roch, Eugenio, *México y la globalización financiera*. México, Revista Foro Internacional, El Colegio de México, trimestral, vol. XI, núm. 2, abril-junio 2000, pp. 240-241.

⁵⁷López Obrador, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto*. México, Grijalbo, 1999, p. 47.

⁵⁸Requisitos dados a conocer por Pedro Aspe Armella en la Convención Bancaria de agosto de 1990, realizada en Ixtapa.

En realidad estos requisitos se aplicaron deficientemente.

El perfil de los compradores de la banca y la escasa o nula supervisión y control a sus actividades⁵⁹ el *laissez faire* llevado al extremo, igual que antes la intervención del Estado. Este aspecto de los extremos parece una constante de nuestra cultura y formó el binomio perfecto que dio lugar y facilitó el otorgamiento de créditos cruzados y autopréstamos, créditos quirografarios o sin garantías, aspectos importantes, detrás de los cuales se entretejió, como hipótesis, la presunta ilegalidad del rescate bancario: el intercambio de favores, propio del régimen señorial.

La información confidencial, privilegiando a uno, significa que el rasero jurídico no se aplicó de la misma forma para todos, con lo cual, se violó también el principio de justicia: al tratar en forma desigual a los sujetos de la licitación, favoreciendo a uno, se les otorgó un trato injusto.⁶⁰

La decisión autoritaria

A continuación, se abordará el tema del rescate bancario, que a la fecha se trata como una decisión autoritaria, que evidencia la desvinculación del control y evaluación social del control y evaluación gubernamental y por ende un aspecto que ha dificultado y sigue dificultando la credibilidad en la Reforma del Estado Mexicano.

⁵⁹Esta *descoordinación institucional* tiene costos elevados, no sólo económicos, sino también en vidas humanas como el caso de Taesa. Para esta idea de descoordinación institucional, ver Hounie, Adela *et al*; *La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento*, Revista CEPAL núm. 68, ONU, agosto de 1999, p. 59.

⁶⁰No hay una relación unilateral entre igualdad y justicia y entre desigualdad e injusticia; ciertas igualdades o desigualdades, por su naturaleza misma, reclaman como justo un trato igual o desigual. Sánchez Vázquez, Adolfo. *Entre la realidad y la utopía*. Ensayos sobre política, moral y socialismo, UNAM-FCE, México, 1999, pp. 101-102. Los subsidios generalizados a la tortilla, sin duda, son injustos, por beneficiar –tratar como iguales– a gentes que no requieren del subsidio. Esto no sólo afecta los objetivos de la política social sino que afecta también un derecho social: el derecho a la igualdad de oportunidades, en este caso la alimentación, para hacer efectiva la igualdad jurídica. En la medida que el subsidio se dispersa –trato igual– se reparte menos –trato injusto– a los que lo requieren.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) se funda el 18 de julio de 1990, tras la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito propuesta por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de privatizar la banca. El fideicomiso era de carácter público, El Fobaproa, fue creado como un seguro de depósitos con cobertura limitada, con la finalidad de prevenir y evitar problemas financieros de un banco en particular, así como para diseñar esquemas y resolver situaciones coyunturales que llegaran a presentarse de forma aislada; pero sobretodo se creó para ser un instrumento con el que el Gobierno habría de delegar responsabilidad de sus operaciones a los propios bancos; lo cual dejó aclarado Guillermo Ortiz –entonces Subsecretario de Hacienda– en la VIII Reunión Nacional de Banqueros, realizada en agosto de 1992:

Con el advenimiento de la banca múltiple de 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidiera en las finanzas del Gobierno Federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista. El cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores. Una consideración adicional más relevante al fusionarse, bajo un nuevo esquema, instituciones medianas, fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.⁶¹

En otras palabras, con la creación del Fobaproa, se buscaban dos cosas: primero, proteger a los ahorradores a partir de las aportaciones de las propias instituciones bancarias y segundo, a través de la publica-

⁶¹Székely, Gabriel. *Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser*. Editorial Océano, México, 1999, pp. 36-37.

ción anual del monto máximo de depósitos a cubrir por el fideicomiso, los inversionistas principales podrían saber cual sería su margen de riesgo para llevar a cabo créditos, préstamos y en general de sus movimientos; con ello, los banqueros tendrían un incentivo para mejorar su autosupervisión en la evolución de sus operaciones.

Pero por otra parte, se dejó abierta la posibilidad de que en condiciones de emergencia –cuando el quebranto fuera mayor al conjunto de las aportaciones de las instituciones– el nuevo Fondo podría acceder a una línea de crédito de Banco de México (Banxico), lo que se traduciría a su vez en créditos a los bancos con garantía de sus bienes y acciones.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en toda la economía se generó un aparente estado de tranquilidad en donde se vieron mejoradas sistemáticamente las expectativas económicas de la sociedad: ésta estaba dispuesta a asumir compromisos financieros de largo plazo lo mismo que los bancos. Éstos por su parte tenían más dinero, por lo que el exceso de fondos prestables que tenían los bancos en su poder debían ser colocados de alguna manera. Así, aunado a una supervisión insuficiente por parte de las instituciones gubernamentales correspondientes, se realizaron algunos préstamos y créditos en los que no fueron observadas las formalidades de su otorgamiento.

Para los primeros meses de 1996, se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones: De 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate, 55 por ciento de su valor. Al final de la operación, el Gobierno Federal se quedó como el gran deudor y los bancos permanecieron en manos de los particulares, y con los pagarés Fobaproa como activos.⁶²

⁶²Ebrard Casaubon, Marcelo, “Fobaproa: la oportunidad perdida”, en Székely, Gabriel, *op. cit.*, p. 39.

¿Por qué tomar esta decisión?. ¿Acaso no había otro tipo de solución?⁶³ Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas o que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad, en la medida que no dejan abierta otra opción. La libertad de elección, y por tanto de decisión, se anula cuando se impone la jerarquía, la razón de Estado y el abuso de poder.

La libertad social, dice Melquior, se puede definir como la ausencia de limitaciones o imposiciones. La presencia de una alternativa (por lo menos una), dejando espacio para la elección, es un elemento definitorio de una acción libre.⁶⁴

La decisión del Estado, en este sentido, se puede considerar una decisión autoritaria: una opción, una selección, una decisión, y sin consulta a otros miembros de la comunidad política. El autoritarismo, por sí mismo, cuestiona la legitimidad del poder. Pero éste también se cuestiona cuando no se consideran otras alternativas. La capacidad de mando implica la capacidad de decisión; pero y ésta es una condición esencial, siempre que haya que optar entre varias alternativas. Sin esta condición, la capacidad de decisión, pero sobre todo, la capacidad de mando, pierde legitimidad.⁶⁵

¿Por qué “si la intención del Gobierno era beneficiar a los deudores, como política social”⁶⁶ –es decir, para evitar que por el alto costo del préstamo el banco tuviera que despojar tanto a personas físicas como morales de sus pertenencias, propiedades y hasta de fincar responsabi-

⁶³La OCDE menciona en sus estudios económicos de 1996-1997, que para enfrentar las dificultades de una crisis bancaria, existen varias opciones: i) inyección de capital (incluyendo fusiones o ventas a nuevos accionistas); ii) intervención y administración por parte de una entidad reguladora y iii) rescate financiero, *Estudios Económicos de la OCDE*, México, 1996-1997. OCDE; 1998, p. 63.

⁶⁴Melquior, José Gilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, FCE, México, 1999, p. 20.

⁶⁵Friederich, Karl, “La separación de Poderes”, *Revista del Senado de la República*, núm. 13, vol. 4, México, octubre-diciembre de 1998, p. 316.

⁶⁶Este es un fragmento de las sugerencias que contiene el informe del auditor canadiense Michael Mackey sobre el Fobaproa. Acosta Córdoba, Carlos y Vargas Medina, Agustín, “La banca rescatada no reacciona y requerirá de un nuevo salvamento”, *Revista Proceso*, núm. 1186; México, 25 de julio de 1999, p. 69.

lidades penales–, no lo hizo a través de “beneficios directos en efectivo”,⁶⁷ para que de esta forma pudieran hacer frente a sus obligaciones con sus acreedores, haciendo posible a su vez que los bancos pudieran recuperar cartera vencida y liquidez?

¿Pero, por qué si se recurrió a la “capitalización de los bancos” no se diluyeron los accionistas existentes, para dar paso a nuevos accionistas que trajeran dinero fresco para coadyuvar a la capitalización de la banca? ¿Por qué se decide conservar a las mismas personas que generaron en gran parte el problema del sistema bancario?. No puede caber duda que el efecto colateral de ese salvamento se traduce en un beneficio directo a los accionistas, lo cual evidentemente se traduce en más errores,⁶⁸ decía el auditor contratado por la Cámara de Diputados, Michael Mackey.

Anulación del “otro”: otro rasgo del autoritarismo

Junto con la decisión de anular la libertad de elección, imponiendo la resolución, por ejemplo de salvar el sistema bancario por medio del Fobaproa, se tomó otra: evitar el debate público de la opción escogida minimizando al otro, a la sociedad y a sus instituciones. La cerrazón, la ausencia de apertura y de transparencia, es otro rasgo del poder absoluto. Las decisiones de política, en cualquier ámbito, pero principalmente las relacionadas con la condición social y económica, es decir, con la existencia misma de los hombres, es una cuestión de primer orden que no puede ser tomada en la soledad del poder. Es decir, son decisiones que exigen el concurso de, por lo menos, una institución como es el Poder Legislativo o, si la sociedad lo permite, el concurso de otras instituciones como el plebiscito o el referéndum.

⁶⁷*Idem.*

⁶⁸Rubio, Luis, “Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud”, Revista *News*, núm. 247, julio de 1998, p. 20.

Si las decisiones de política afectan la vida misma de las personas, también afectan dos de los valores principales de las sociedades modernas, como son la libertad y el derecho de la vida; valores que son determinantes, incluso, como fundadores de otros valores y principios como la justicia.⁶⁹

Actuar en la oscuridad para evitar el debate público, anulando el diálogo -la discusión, es una actitud intolerante y antidemocrática. En el primer caso, no sólo no se considera como igual al otro poder, sino que ni siquiera se le reconoce capacidad. En el segundo, se suprime uno de los valores de la democracia, como es la apertura y transparencia en los actos de Gobierno, en los que nada debe relegarse al ámbito de misterio. Es decir, es el poder público en público⁷⁰ que exige la democracia actual y los Estados que realmente se llaman modernos.

Todas las decisiones, particularmente las relacionadas con la existencia misma, y con la existencia presente y futura, comprometiendo a generaciones, deben ser conocidas por la soberanía del pueblo.

Del abuso del poder a la ilegalidad

El mecanismo que se escogió fue la emisión de pagarés para cubrir los faltantes en los activos de los bancos. Institución por institución se fijó el monto de la cartera con problemas de repago y se cubrió en los balances mediante pagarés que ofrecían rendimientos superiores a la tasa CETES.

A cambio, el Fobaproa adquiría los derechos sobre los flujos de los créditos, es decir, las cantidades recuperadas mediante la administración y cobranza de los créditos, pero los bancos mantenían la adminis-

⁶⁹Heller, Agnes y Feren, Fehér, *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, Ediciones Península, España, 1994, p. 94.

⁷⁰Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, tercera reimpression, México, 1999, p. 75. También Meyemberg, Yolanda, "La ciencia política y el debate contemporáneo en Merino", en Mauricio, *op. cit.*

tración de la cartera, a través de un fideicomiso manejado por ellos mismos; legalmente, los créditos designados seguirían perteneciendo a su patrimonio. Merced a esta compleja operación, se mantendría la cartera y su administración dentro del ámbito protegido del secreto bancario.

A posteriori, de acuerdo al uso que se dio al secreto bancario como argumento de primer orden para salvaguardar el Estado de Derecho, no dando a conocer las operaciones, ni los nombres de los involucrados por no violar el secreto bancario, como reflexión se puede afirmar que toda esta situación de mantener la cartera bajo la protección del secreto, tenía la finalidad de salvaguardar el uso patrimonial del Estado.

De siete millones de créditos, Fobaproa adquiriría 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. La decisión del Gobierno incluyó también realizar 13 inversiones y no declarar una sola quiebra. El Fobaproa tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69,833.6 millones de pesos y adicionalmente, aportó 11,348.1 millones de pesos, capital necesario para que pudieran seguir operando y venderse como “negocio en marcha”.

Para llevar a cabo este tipo de rescate, se tuvieron que implantar una serie de decisiones de carácter jurídico. La primera y más importante fue trastocar el sentido originario del seguro del depósito,⁷¹ para que, en vez de otorgar una línea de crédito a cada institución en problemas, se le dieran garantías u obligaciones avaladas y constitutivas de deuda pública a todo el sistema bancario, cubriendo los faltantes de activos en todos los casos.

Tomada esa decisión, vino la siguiente: clasificar las garantías del Gobierno Federal como “pasivos contingentes”, que eran en realidad

⁷¹El seguro del depósito era originalmente de cobertura limitada, es decir, que era un seguro que tendría la finalidad de prevenir y evitar problemas financieros de un banco en particular. En otras palabras, el Fondo fue creado sólo para cubrir problemas individuales de cada uno de los bancos, en forma aislada; además de que el seguro solamente cubriría lo que los depósitos en existencia en el Fondo permitieran solventar.

deuda pública contratada por el Gobierno, sin la investidura de su figura jurídica,⁷² para eludir la previa autorización del Congreso de la Unión, utilizando el Artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública, que obliga a que el Congreso autorice el endeudamiento directo, excluyendo al indirecto como los pasivos contingentes mencionados.⁷³ Cabe señalar que los mencionados pasivos no son contingentes, puestos que los pasivos que tienen esa connotación, según el propio glosario de la SHCP, deben estar relacionados a un suceso futuro y revestir incertidumbre. En este caso, no había ninguna incertidumbre, ni suceso futuro qué esperar, puesto que a cambio de los pagarés se adquirieron derechos de créditos, sin condicionamiento alguno.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está en el eje de la división de poderes para evitar que el Ejecutivo, en un acto de abuso de poder, comprometa el crédito de la Nación, sin el consentimiento de los gobernados o de la representación social de éstos como es el Congreso. La clasificación de las garantías a pasivos contingentes, equivalió a un golpe de mano, a una anulación temporal del Congreso, concentrando el Ejecutivo todo el poder.

Técnicamente no puede decirse que hubo una violación del principio constitucional de la división de poderes, ni una violación de la Constitución en lo referente a la deuda pública, puesto que los pasivos reconocidos por el Ejecutivo no son deuda.

La ventilación de este problema en la sociedad –hacer público lo público–, de ser cierto el celo de salvaguardar el Estado de Derecho, hubiera evitado, mínimamente, el golpe de mano; hubiera propiciado la discusión, ríspida sin duda, pero tal vez se hubiera llegado a consensos menos onerosos.

⁷²Hamdan, Amad Fauzi, “Aspectos jurídicos de la deuda pública”, revista *Quórum*, Segunda. Época, año VI, núm. 57, México, septiembre-octubre de 1997, p. 97.

⁷³Aguilar Zínser, Adolfo, “La negociación del Fobaproa”, en Székely, Gabriel, *op. cit.*, pp. 96-97.

Con lo llamado: “ingeniería Constitucional”, se ha construido un sentido negativo del Estado de Derecho en México. Estado de Derecho no significa respetar las reglas de convivencia, someterse a un ordenamiento que es igual para todos y ante el cual todos somos iguales como titulares de derechos; someterse y respetar reglas bajo las cuales todos los sujetos se rigen, porque se tiene la certeza de que las reglas son iguales para todos.

El Estado de Derecho se ha manejado como una verdadera ingeniería, en la que los resquicios, las lagunas, las contradicciones, la abrumadora existencia de leyes, leyes reglamentarias, reglamentos, disposiciones, etc., son aprovechados al máximo, hasta para violar el Estado de Derecho.

Obstáculos a la rendición de cuentas

En este apartado y para ilustrar los obstáculos a la rendición de cuentas, se continuará con el ejemplo, del caso Fobaproa.

La administración del Fobaproa recayó, de conformidad con la propia Ley, en un Comité Técnico. Por decisión del Comité Técnico, el 3 de mayo de 1996, se reformó el contrato constitutivo del Fobaproa, al eliminar el párrafo final de la cláusula tercera que determinaba que “en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación”.

De manera similar a la operación jurídica, se hizo la presupuestal para evitar los controles de la representación política y, en consecuencia, evitar el cuestionamiento de las decisiones adoptadas. Se maniobró para impedir que se tuviera acceso a los datos y se obligara a rendir cuentas o a cambiar el rumbo del saneamiento.

Las diferentes puertas para eludir al Congreso se abrieron. “Sin informarse a los diputados del monto de los pasivos del Fobaproa –en marzo de 1998, el saldo del fideicomiso superaba los 520 mil millones

de pesos. Dieciséis meses después (julio de 1999), el IPAB, administraba alrededor de 840 mil millones”.⁷⁴

En la Cuenta Pública se siguió la misma metodología. Incluso en la Cuenta Pública de 1997, no se reporta el detalle del uso de los recursos destinados discrecionalmente al Fobaproa.

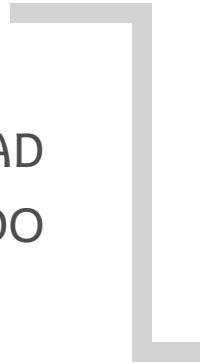
Finalmente, en este apartado se afirma que la Reforma del Estado, en la práctica, es inconclusa. De acuerdo a los planteamientos de este trabajo, ¿cómo retomar el camino y lograr el equilibrio dinámico que debe tener todo sistema que quiera sobrevivir? La respuesta está en el control y la evaluación social.

Se tiene una sociedad cada vez más activa, participante y preparada para una reforma democrática del Estado.

Así, en el apartado siguiente, se expondrán los aspectos sociales, demográficos, culturales y políticos que caracterizan nuestra sociedad actual y que es importante puntualizarlos, dado que son la base en el diseño del control y la evaluación social, como elementos esenciales para la Reforma del Estado mexicano.

⁷⁴Székely, Gabriel, *op. cit.*, pp. 48-49.

SOCIEDAD
Y ESTADO



Rasgos socioculturales

LA SOCIEDAD MEXICANA está presentando cambios importantes en sus valores y percepciones sobre la vida y la sociedad, que reflejan modificaciones en su cultura. Son valores y percepciones diferentes a los de hace algunas décadas, e incluso años atrás, reflejados en el pensamiento⁷⁵ de la gente sobre temas como la libertad, la pobreza, la religión, el matrimonio, los hijos, el trabajo, el papel del hombre y la mujer en los diferentes campos, etc.

Existen brotes de organización, configuración de grupos críticos y con propuestas concretas; existe una mayor apertura de la comunicación, así como un mayor sentido de responsabilidad por problemas comunes y de interés general. La mayor libertad que inspira una democracia que la sociedad misma está empujando para llevarla al terreno del ejercicio como práctica social, es el marco de importantes transfor-

⁷⁵La práctica social es sin duda el indicador más preciso de lo que se piensa y de la ideología real de las personas. La opinión, sin embargo, no deja de ser también un dato de la realidad social. Nuevas técnicas de investigación sociológica como la entrevista, la encuesta de opinión, los paneles de expertos y las encuestas en general, han permitido documentar un aspecto no siempre transparente como la opinión y las creencias de las personas, que son en muchas ocasiones la argumentación y justificación más profunda del comportamiento individual y social. El trabajo pionero en el campo de la sociología usando el método de la entrevista corresponde al norteamericano J. Lewis con su trabajo titulado *En los suburbios de la ciudad de México: La familia Sánchez*. Lewis, Oscar; *Los hijos de Sánchez*, Grijalbo, México, 1985, p. 85.

maciones culturales, que han reflejado cambios significativos en la sociedad mexicana; reclamando, sin duda, otro tipo de Estado.

Igualdad de hombres y mujeres

En México, hasta 1974 en que se reforma el Artículo 4º constitucional, el “Derecho era desigualitario y proteccionista, estábamos creando un derecho igualitario; pero con él se retirarían ciertas protecciones ancestrales”.⁷⁶

El papel de la mujer en nuestra sociedad puede considerarse como un indicador elocuente de los cambios operados en la misma. La concepción tradicional del papel de la mujer como ama de casa se ha modificado sustancialmente: en la actualidad son menos los que piensan que la mujer no debe desempeñarse en el campo laboral, aun cuando no se requiera su aportación al ingreso familiar.⁷⁷

Esto representa un cambio radical. Primero, porque las mujeres se igualan en obligaciones y derechos al mundo masculino –al jefe de la casa–; segundo, porque la función tradicional ya no se asocia a su género femenino, es decir, a la determinación masculina que le había asignado esa función.

La existencia femenina, apunta Heller, limitada por la consideración masculina, era global. Esta limitación se está superando. La lucha actual es una lucha por la “contingencia dual, por lo indeterminado de

⁷⁶Carrillo Castro, Alejandro, *La desigualdad de género*; Prólogo de Sergio García Ramírez, Gobierno del Estado de Veracruz, México, p. 20.

⁷⁷El concepto de ingreso familiar basado en el jefe de familia, generalmente el padre, se modificó con las crisis. El ingreso familiar actualmente se compone de mínimamente dos personas del hogar, siendo cada vez más común que la esposa participe en gran medida en la composición del mismo. Con datos de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de 1989, Julio Boltvinik presenta los siguientes datos que, es de esperar, se han profundizado con las crisis subsecuentes: las mujeres ocupadas representaron 28.4 por ciento del total de los ocupados a nivel nacional, generando el 20.9 por ciento del ingreso llamado laboral, el resto fue generado por los varones. La participación femenina en el ingreso laboral es más alta en el medio urbano que en el rural (22.4 por ciento vs. 15 por ciento); siguiéndose igual comportamiento en la ocupación: 32.4 vs 21.3 por ciento de las mujeres de áreas catalogadas como rurales. La participación femenina es más pronunciada en los sectores de clase media que en los estratos de altos y bajos ingresos. Boltvinik, Julio y Hernández Laos; Siglo XXI, p. 87. *Encuesta ingreso gasto de los hogares de 1989*, Siglo XXI, México, 1999.

sus posibilidades <como ser humano> y por las condiciones previas de su autodeterminación”,⁷⁸ es decir, por la libertad.

Los papeles dentro del hogar también parecen haber sufrido modificaciones. La división social del trabajo entre hombres y mujeres, siendo el hombre el jefe de la familia en su acepción económica y cultural, reprodujo el esquema en el hogar. El desarrollo de las labores de la casa, independientemente de si la mujer se desempeñaba laboralmente o no, dejaba a las mujeres con exclusividad las labores de la casa (situación alimentada por una cultura machista, de la cual participan hombres y mujeres, reproduciendo el machismo y los papeles tradicionales dentro de la casa).

La disposición actual por las labores de la casa y el cuidado de los hijos es más equilibrada: la tendencia parece perfilarse hacia una responsabilidad compartida en el cuidado de los hijos y, aunque en menor medida, en las labores de la casa. Sin embargo, hay todavía segmentos importantes dentro de los hombres, y aún en las propias mujeres, que siguen pensando como normal el papel tradicional de la mujer.

Las mujeres están participando cada vez más en actividades que antes se pensaban sólo exclusivas del sexo masculino. Paulatinamente se ha venido consolidando una conciencia de que las mujeres poseen la capacidad y el derecho de tomar sus propias decisiones, de decidir qué es lo que quieren hacer de sí y consigo mismas, eliminando la reducción de la mujer a progenitora y ama de casa. La realización personal de la mujer ya no se vincula estrechamente a la procreación, siendo aceptada esta nueva imagen de la mujer por el resto de la sociedad en forma cada vez más pronunciada.

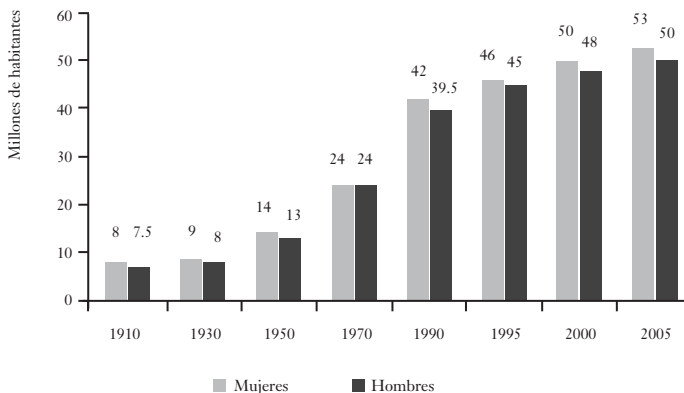
⁷⁸Heller, Agnes y Feren, Fehér, *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, Editorial Península, 2a. edición, España, 1994, p. 188.

Participación femenina en el mundo laboral

El deterioro del poder adquisitivo como consecuencia de las crisis económicas que se han venido sucediendo desde la década de los 80's (en la llamada década perdida, el ingreso per cápita retrocedió trece años en promedio en América Latina), ha sido un factor que ha contribuido al nuevo papel de la mujer en el campo laboral, así como la emergencia de nuevas tecnologías en el campo productivo, como la electrónica, que demanda casi exclusivamente trabajo femenino, y el fenómeno de la globalización, en su aspecto de dispersión del proceso productivo, conocido como maquila.

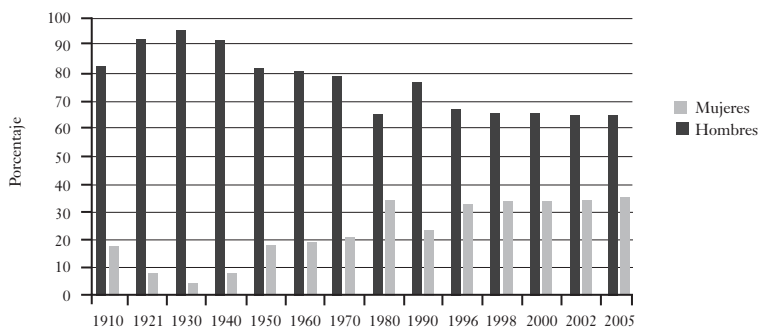
Tal vez debiera decirse que esos fenómenos aceleraron el proceso de incorporación de la fuerza femenina al campo laboral. La estructura poblacional por sexos (véase gráfica 4), generalmente equilibrada, no se veía reflejada en la composición de la Población Económica Activa (PEA), como claramente es perceptible en los últimos años (véase gráfica 5).

GRÁFICA 4. POBLACIÓN POR SEXO, 1910-2005



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

GRÁFICA 5. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA



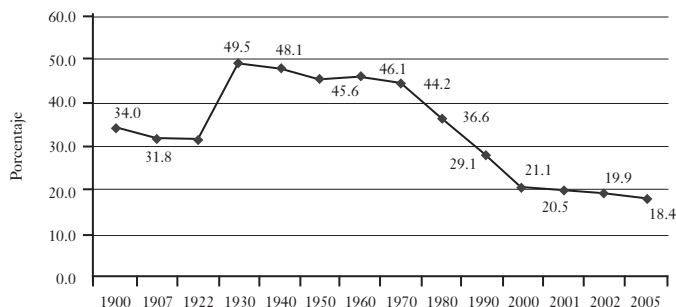
Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

Desde una perspectiva demográfica, la población femenina dentro de la estructura poblacional es un dato por sí solo importante: la mitad de la población y por ende de la sociedad misma, son mujeres, de forma tal que al modificarse una parte de la composición de la sociedad es evidente que ella misma se transforma.

Autonomía del cuerpo y natalidad

En los últimos 30 años, la población mexicana ha crecido en forma explosiva. No obstante, se presenta un descenso en la tasa de natalidad (véase gráfica 6), particularmente visible en las tres últimas décadas.

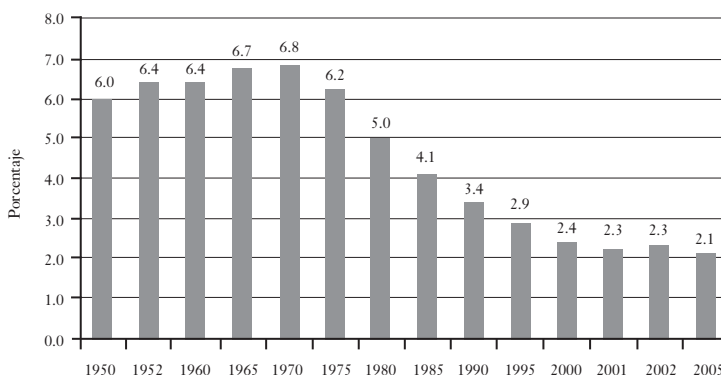
GRÁFICA 6. TASA DE NATALIDAD



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

Correlativamente, la tasa global de fecundidad (hijos por mujer en edad de procreación, estimado en el rango de 15 a 49 años), pasó de casi siete hijos por mujer en 1970, a 3.4 hijos en los 90; y para 2005, una tasa de fecundidad de 2 hijos (véase gráfica 7).

GRÁFICA 7. TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

Entre los factores que han influido en el comportamiento mencionado puede señalarse la mayor libertad y autonomía⁷⁹ de la mujer sobre su propio cuerpo; el incremento de su capacidad de autodeterminación sobre su cuerpo, lo cual implica, entre otras cosas: la adopción de métodos anticonceptivos, la decisión de ser madre o no y cuándo lo quiere ser. Aspectos vitales relacionados con la persona y la personalidad femeninas,⁸⁰ que tienen diversas consecuencias, una de ellas se refleja en la procreación.

⁷⁹Esta libertad es la que Isaiah Berlín ha denominado libertad negativa, es decir el deseo de autogobernarse, el anhelo de autonomía; es inspiración al autodomínio; esta libertad se interesa por la apropiación del control, siendo una libertad para. Gilherme Merquior, José, *Liberalismo viejo y nuevo*, FCE, México, 1993, p. 23.

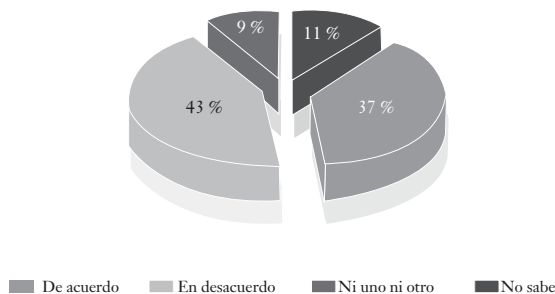
⁸⁰Revista, *Letras Libres*, núm. 16; Número dedicado a la mujer, abril de 2000, p. 18.

México es una sociedad que ha mantenido, después de muchos años de insistirse en este aspecto, una condición laica, a pesar de mantenerse predominantemente la religión católica. Coexisten sin mezclarse política y religión, lo cual es otra característica importante de la sociedad. La libertad de decisión y el valor que la sociedad le proporciona, se ha ido incrementado.

Segmentos de la sociedad realizan una clara diferenciación entre las creencias de su religión y lo que piensa en otros ámbitos. Es decir, se prefiere realizar una separación entre la religión y la política, lo cual refleja el carácter laico de la educación desde la primaria hasta la universidad.

Una parte significativa de la población demanda, sin embargo, que tengan creencias religiosas los que ejercen cargos públicos, lo cual pudiera interpretarse como una demanda relacionada más con la moral religiosa de bueno y malo (véase gráfica 8).

GRÁFICA 8. RELACIÓN CAPACIDAD POLÍTICA “vs.” RELIGIÓN
LOS POLÍTICOS QUE NO CREEN EN RELIGIÓN NO SON APROPIADOS PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS



Fuente: *Los mexicanos de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México, 1997.

Competencia, meritocracia e igualdad social

La competencia, en general, es aceptada por la sociedad y se le considera un estímulo a las personas. Aunque decreciente, una banda ancha de la sociedad considera que debe haber asociación entre el esfuerzo individual e ingresos diferenciados (el principio de justicia sería; “a cada quien según su mérito o su trabajo”).⁸¹ No obstante, hay una fuerte demanda por una mayor igualdad, ante una imagen predominantemente meritocrática de la sociedad.

En otros términos: en una sociedad donde el ingreso se basa en el mérito y con las desigualdades sociales existentes como dato sociológico real al que se hará mención posteriormente, segmentos sociales importantes demandan una reducción de la desigualdad, o políticas redistributivas que mitigue la desigualdad social.⁸²

Función del Estado; participación social, democracia y Gobierno

En los últimos años, el Gobierno ha ido dejando de ejercer ciertas funciones que en décadas anteriores tenía a su cargo (editorial, telefonía, minería, etc.). La idea de Estado empresario o de intervención directa en la economía con empresas estatales y paraestatales como función principal, se ha modificado. Al Estado se le asigna un papel más orien-

⁸¹La meritocracia plantea un tema fundamental de la filosofía política: la concepción del hombre, cuya problematización se ubica en la dialéctica del amo y del esclavo; en la lucha por el reconocimiento; el tipo de reconocimiento, la calidad del reconocimiento, etc. Un ingreso mayor sería un reconocimiento al mayor y mejor esfuerzo, del cual depende el cambio, la innovación. Un ingreso igualitario, como los existentes en los países del socialismo real, desvaloriza el trabajo y el esfuerzo, produciendo sociedades conformistas. Para esta discusión y la idea del “último hombre” (la respuesta de Fukuyama al problema del reconocimiento), ver la parte quinta, el último hombre, de Francis Fukuyama. La concepción del Estado y las funciones de éste, huelga decir, depende en gran medida de la concepción del hombre. p. 228. Fukuyama, Francis. *op. cit.*

⁸²Sobre el problema de la justicia ver Bobbio, Norberto, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1993 y Sánchez, Adolfo, *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*, UNAM-FCE, México, 1999, pp. 101-103.

tado a atender los problemas sociales y apoyar a las empresas privadas que seguir manejando empresas públicas.

La visión paternalista del Estado (esperar que el Estado lo haga) se ha ido modificando aunque de manera lenta. Segmentos importantes de la sociedad mexicana esperan que el Gobierno cambie para que las cosas se modifiquen; pero otro segmento, no menos importante, considera que el cambio debe provenir de la sociedad y de las personas.

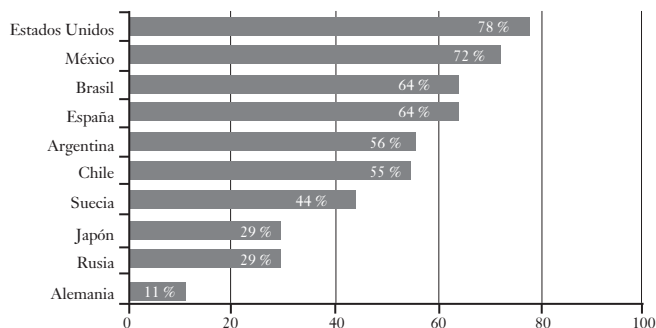
El sufragio universal, principal mecanismo de la democracia liberal, ha recuperado confianza entre la sociedad, lo mismo que la democracia, predominando el voto como mecanismo de mayor efectividad para influir en el Gobierno, lo cual se ve reforzado por la participación ciudadana en las elecciones mexicanas y en actos cívico-políticos como la organización de elecciones.

La tolerancia y respeto hacia otras personas (valor democrático de primer orden en cuanto implica el reconocimiento del “otro”, de lo diferente, sin significar para el sujeto tolerante renunciar a lo propio, o renunciar a tratar de convencer al otro de que cambie sus opciones y asuma las propias; pero semejante cambio sólo debe buscarse por la vía del diálogo, la argumentación racional o la persuasión y no por la imposición, la coerción con la fuerza, propias de la intolerancia) ocupa una importante posición de lo que puede enseñarse a los niños, la cual se ha ido afianzando en el tiempo. El sentido de la responsabilidad es otro valor que ha ido creciendo en el tiempo.

Ciudadano del mundo

El sentimiento de orgullo de ser mexicano es un sentimiento que se expresa con mayor fuerza que en otros países (véase gráfica 9).

GRÁFICA 9. PORCENTAJE QUE DIJO ESTAR ORGULLOSO DE SU NACIONALIDAD



Fuente: *Los mexicanos de los noventa*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997.

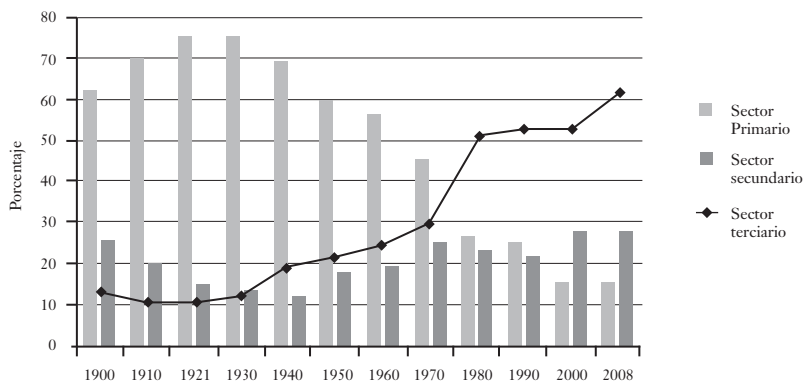
El “terruño” (localidad donde se vive) sigue predominando como lugar primigenio de pertenencia.⁸³ Las imágenes antropológicas que hiciera Octavio Paz sobre el mexicano en el *Laberinto de la Soledad*: el mexicano está enraizado a su tierra; el sentimiento de pertenencia a nivel macro, vale decir, amplía los horizontes en todos los órdenes de la vida.

México: un país urbano

El proceso modernizador de los años cincuenta trajo la expansión de la vida urbana y, con ella, un cambio en las actividades y las expectativas de los mexicanos. La población urbana en 1950 representaba el 43 por ciento de la población total. Esta proporción aumentó a 66 por ciento en 1980 y a poco más de 70 por ciento en los 90's, lo cual se ve reflejado en la mayor participación de la Población Económicamente Activa (PEA), en el sector terciario e industrial, confirmando que la característica de país agrícola y rural se está perdiendo rápidamente (véase gráfica 10).

⁸³“Cuando el discurso de la Modernidad habla de la Patria se refiere a un punto de partida del movimiento hacia el espacio terráqueo abierto y no al claustro regional ineluctable de antes”. Sloterdijk, Peter “Patria y globalización”, revista *Nexos* núm. 262, México, octubre, 1999, p. 22.

GRÁFICA 10. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA
POR SECTORES ECONÓMICOS



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

No deja de ser importante la población que vive bajo el régimen de autoproducción y autoconsumo (más de 25 millones de personas). El sector terciario, por otra parte, es un sector cuya estructura también se ha modificado en los últimos años con el crecimiento de nuevas actividades económicas como la electrónica profesional y de consumo, la venta de información (encuestas, base de datos, procesamiento de información, “marketing”, logística comercial), servicios de telecomunicaciones, restaurantes de “fast food”, etcétera, que, quiérase o no, incide en la cultura y modifica el comportamiento de las personas.

Las franquicias y las maquiladoras, por ejemplo, no implican sólo una empresa “llave en mano”, sino también el manejo de personal y una cultura laboral en los mismos (el ambiente en la industria de microprocesadores, por ejemplo, debe ser completamente aséptico, exigiéndose al personal una higiene y disciplinas extremas). El sector tradicional de los servicios (comercios pequeños y medianos, rurales, restaurantes pequeños, etc) junto con el industrial, sostiene todavía a la mitad de la población mexicana.

Consideraciones sobre cultura política

La sociedad mexicana no sólo ha mudado demográficamente sino también en aspectos cualitativos como los registrados en valores y actitudes. Son cambios que reflejan el incremento del interés –y la participación– en lo público, es decir, en temas del interés general o colectivo⁸⁴ en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual refleja una actitud cada vez más activa de nuestra sociedad.

Uno de los valores que ha sufrido modificaciones en México es la democracia. Se está transitando a una normalidad democrática, expresada cada vez más en el consenso por la vía democrática como forma de actualización de nuestra sociedad,* y un rechazo a las formas tradicionales de violencia.

En la encuesta referida por Emilio Zebadúa,⁸⁵ el 39 por ciento de los encuestados respondió que el proceso democrático no ha concluido en el país. “El resto, podemos inferir, o bien considera que el cambio democrático es un asunto resuelto o secundario o, en un número más reducido, simplemente no tuvo una respuesta congruente a la encuesta.” Correlativamente, la idea que se tiene de las elecciones proyecta el valor que otorga la gente a este mecanismo de la democracia. Ante la pregunta ¿Cuál es la forma más efectiva para influir en lo que hace el Gobierno de México? el

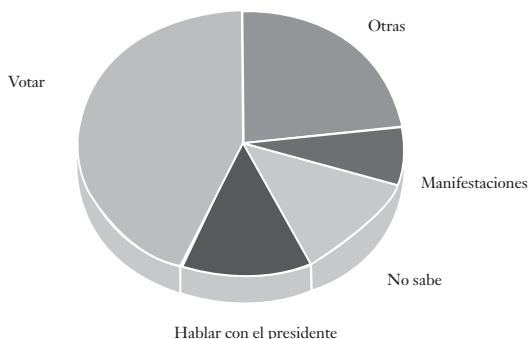
⁸⁴Maldonado presenta una definición de lo público como el conjunto de actividades a través de las cuales los individuos dan origen y validación a lo que debe ser considerado como realidad pública. “En este ámbito, la esfera del dominio público, los individuos libres se constituyen en sujetos políticos. Maldonado Hernández G. *Reforma del Estado y Coordinación Social*. Lechner, Norbert *et al.*, (coords.), Editorial Plaza y Valdés-UNAM, México, 1999, pp. 32-33.

*Puede afirmarse que la violencia ha dejado de ser pensada como vía de cambio de nuestra sociedad. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), para muchos, es más una forma de llamar la atención sobre una situación lacerante de la sociedad, la pobreza, que una opción política. El propio plebiscito organizado por el EZLN, ganando el diálogo, confirma la idea mencionada. El mito del tiempo cíclico (1810, 1910, ¿2010?) del que alguna vez hablara Octavio Paz, y que tanto el Partido Acción Nacional como el EZLN quisieron recrear (el primero con la llamada “Caravana por la democracia, siguiendo el mismo itinerario de Francisco I. Madero, y el segundo con la organización de la Convención de Aguascalientes en Chiapas, tratando de lograr consensos entre los grupos revolucionarios), parece haber dado paso al consenso democrático como vía del cambio.

⁸⁵Zebadúa, Emilio. “A favor del juego limpio”, *Letras Libres*, núm. 14, México, febrero del 2000, p. 4.

44 por ciento respondió que las elecciones (véase gráfica 11) y hablar con el Presidente (la última y primera instancia).

GRÁFICA 11. FORMAS DE INFLUIR EN EL GOBIERNO



Fuente: *Los mexicanos de los noventa*; Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.

La existencia de organismos como el Instituto Federal Electoral (IFE), manejado por consejeros ciudadanos desde 1990, y ya no por el Gobierno, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (quien califica las elecciones), son un cambio de primer orden en la construcción de la normalidad democrática de México.

El hecho de que las elecciones no las organice el Gobierno, sino un grupo de ciudadanos, persigue el objetivo de generar credibilidad en el mecanismo de las elecciones ante el desgaste del sistema. Pero sobre todo y esto es también significativo, ganan credibilidad las instituciones ciudadanizadas. (El IFE fue creado en 1990 como un organismo público autónomo, pero adquirió su cabal autonomía seis años más tarde. Hasta ese momento, lo presidía en representación del Ejecutivo Federal el Secretario de Gobernación, que podía ejercer la mayoría de uno. A partir de 1996 la Cámara de Diputados es la única fuente de su autoridad, pues ella designa al Consejero Presidente y a los consejeros electorales.

Terminó la dependencia del órgano respecto del Gobierno de la República. Pero la función electoral no se privatizó sino que, como bien la describe la Constitución, ha sido y sigue siendo “una función estatal que se realiza a través” de un órgano ciudadanizado).

Esto plantea la redefinición de lo público y lo privado, sobre lo que se volverá a tratar más adelante en este libro. Con esto no sólo se refuerza el descrédito* de la acción directa del Estado en varios aspectos de la vida social y política de México, sino que se rompe con una creencia de que sólo el Estado lo puede hacer: la sociedad también puede hacerlo y, de acuerdo al desempeño mostrado por el IFE, lo puede hacer bien. (La experiencia social de la organización de la ayuda y los trabajos de reconstrucción y rescate como consecuencia del sismo de 1985, dejó en amplios sectores de la sociedad la idea de la capacidad de auto-organización y, nuevamente, el descrédito del Gobierno, incluyendo en este caso al Ejército por los actos de corrupción cometidos).

Los llamados debates son otro mecanismo de la democracia que parece tomar carta de naturalización en nuestra sociedad. Antes de 1994* no era usual ver debates políticos en televisión entre candidatos de partidos, como el caso del 25 de abril del 2000, entre los seis candidatos a la Presidencia de la República en México; y menos a nivel interno por Partido, como sucedió en el caso del PRI.⁸⁶

*El punto de inflexión del descrédito del Estado fue en 1988 cuando se interrumpió abruptamente la información sobre el resultado de las elecciones por la caída del sistema de cómputo (algunos analistas afirmaron que la caída había sido más bien del sistema político).

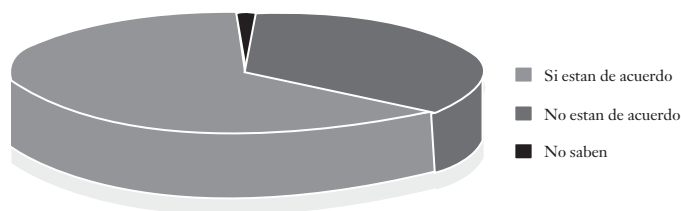
*A pesar de que la inauguración de los debates políticos en televisión le correspondió a Nixon y Kennedy en 1960, en México no fue posible ver algo “parecido” hasta 34 años después, cuando este tipo de debates ya era una rancia práctica de la mayoría de las democracias.” Hill, B; *Semanario Etcétera*, núm. 372, p. 5. Los tres candidatos que debatieron en 1994 fueron por el Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo, por el Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos, y por Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas, sentando el antecedente definitivo para los debates políticos en televisión para el futuro. La era de los debates políticos en televisión en México, sin embargo, inició con el que sostuvieron Samuel del Villar y Carlos Almada, representante del PRD ante el IFE y director ejecutivo del Registro Federal de electores, respectivamente, sobre la confiabilidad del padrón electoral que el primero ponía en tela de juicio, y el segundo defendía

⁸⁶Independientemente del valor que se le quiera dar, no deja de ser significativa la elección interna de precandidato, en un partido –y en un país–, donde el “gran elector” había sido tradicionalmente el Presi-

En una situación de reacomodo no es fácil modificar radicalmente las prácticas acostumbradas. También es cierto que el Partido gobernante, cualquiera que sea, aspira a conservar el poder, utilizando los medios a su alcance para lograrlo.

Decisiones antes consideradas exclusivas del Gobierno y por lo tanto incuestionables, ahora son criticadas por la sociedad y hasta rechazadas. Un ejemplo fue el abierto rechazo a la aplicación del horario de verano días antes del cambio (el nuevo horario finalmente se aplicó el día programado, 2 de abril del 2000), poniendo en situación difícil al Gobierno por los compromisos asumidos internacionalmente. A diferencia de los cuatro años anteriores en que se implantó esta medida (Decreto Presidencial del 29/12/1995, que entró en vigor el 4 de enero siguiente y puesto en práctica el primer domingo de abril de 1996), en el quinto, la inconformidad (véase gráfica 12) por parte de la ciudadanía fue patente: se cuestionó el supuesto o real beneficio del cambio de horario –los ahorros de energía y el impacto ecológico positivo–, pero sobre todo, se hizo evidente la molestia ciudadana.

GRÁFICA 12. OPINIÓN CON RELACIÓN AL HORARIO DE VERANO



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Consulta de los días 30 y 31 de marzo del 2000, página web, 24 de abril del 2000.

dente. En el libro de Jorge G. Castañeda puede apreciarse la práctica de la elección del sucesor, conocida como “dedazo”, y el valor otorgado al presidencialismo, cuando López Portillo, ex-Presidente de México, eleva la designación del sucesor a derecho “inalienable” del Presidente en turno. Castañeda, Jorge, *La herencia*, Alfaguara, México, 1999, p. 99.

La discusión se llevó a mayores instancias para su análisis, llegando incluso a cuestionarse la facultad del Presidente de la República para realizar ese tipo de disposiciones. Es cierto que la inconformidad se había manifestado desde el primer año de la aplicación de esta disposición; sin embargo, el aspecto significativo radica en el cuestionamiento de los beneficios y de la fé tradicional en la palabra del Gobierno, amén de sus prácticas de convencimiento.*

En suma, las decisiones y acciones del Gobierno han sido cada vez más cuestionadas por segmentos importantes de la sociedad.

Dos situaciones han contribuido a ese tipo de manifestación de la sociedad. Por un lado, las encuestas de opinión, que a pesar de algunos excesos, se han convertido en un barómetro de la opinión ciudadana y en un canal de expresión de la población. Por otro, la existencia de gobiernos de partidos diferentes, que elevaron el descontento ciudadano.

Destaca el hecho de que los gobiernos de algunos estados de la República se hayan opuesto a una medida federal, replanteando el tradicional centralismo político y el presidencialismo. Sin dejar de observar las formas republicanas, gobiernos de los estados y del Distrito Federal han dejado en claro que lo que es bueno para el Gobierno central, no necesariamente es bueno para las entidades federativas y que los compromisos internacionales o de cualquier otro tipo, sin el consenso de los estados, pone en riesgo su cumplimiento.

En cuanto a las cámaras, la composición ha presentado modificaciones sustanciales, siendo la Legislatura LVII, la primera en la que la

*El Gobierno sustentó su decisión del nuevo horario de verano con noticias sobre su aceptación social y sus conveniencias financieras y técnicas. Dijo haber realizado más de 1,600 reuniones a que concurrieron cerca de 33 mil personas; y haber recibido adhesiones de cientos de agrupaciones y organismos empresariales y gremiales, así como de gobiernos estatales y municipales. En encuestas levantadas al efecto, 72 por ciento se mostraron favorables al cambio de horario y sólo 11 por ciento se manifestaron en contra –situación inversa cinco años después–. La motivación principal aducida entonces y después, es el ahorro energético y la menor contaminación. Supuestamente iba generarse ahorros importantes; mismos que los usuarios de energía eléctrica no vieron en sus recibos: un gran número de ellos no encontró tales ventajas, no creyendo en el resto de los argumentos.

oposición en conjunto, es mayoritaria. Esta composición introdujo una práctica nueva, la de la negociación y el acuerdo, dejando atrás la práctica conocida como “mayoriteo”: cuando un partido tiene la mayoría de la Cámara y con su solo voto aprueba iniciativas de Ley.

La nueva composición de la Cámara de Diputados (perfilando una tendencia posible de la sociedad mexicana en el sentido de una composición plural y no hegemónica en las Cámaras), también replanteó el papel tradicional que había jugado en su relación con el Ejecutivo: la subordinación. La costumbre de subordinar completamente a las cámaras, dominadas por priístas, hizo perder las formas republicanas y la observancia de procedimientos formales. Así por ejemplo, en 1997 se solicitó al Ejecutivo motivara su solicitud de permiso para salir del país en visita oficial, ya que, de acuerdo a la costumbre, solamente se había avisado a la Cámara de Diputados y se pedía su aprobación. En 1999 se repetiría el mismo hecho; sólo que esta vez, el Presidente Zedillo tuvo que suspender el viaje a los Estados Unidos. El Presidente Vicente Fox, por problemas diversos que sobre esta índole tuvo en 2001, fundó y motivó con antelación, su solicitud de permiso para salir del país en visita oficial. El Presidente Calderón no ha tenido este problema por modificaciones legales aprobadas.

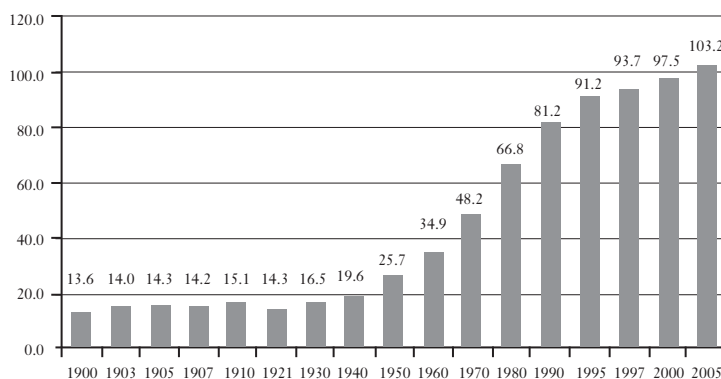
La composición de la Cámara, producto de los votos, es una expresión del pluralismo político de la sociedad. También, pudiera interpretarse, es un mandato de la sociedad por configurar un equilibrio diferente al tradicional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los ejemplos referidos, nimios si se quiere, someten a crítica dos costumbres políticas que se habían vinculado a la estabilidad, al orden y, en última instancia, a la gobernabilidad y a la viabilidad del país como Nación. El centralismo, por ejemplo, siempre fue concebido como garantía contra el desmembramiento del país, ya desde una época temprana, una vez consumada la

Independencia,⁸⁷ manteniéndose esta idea, principalmente, en los círculos del poder. Con el mapa político actual ni ha ocurrido balcanización, ni la estabilidad ni el orden se han perdido.

Retos de la gobernabilidad

El cambio de una sociedad está íntimamente ligado con sus características sociodemográficas. A partir de los años cincuenta, México presenta un marcado crecimiento de la población en términos absolutos (véase gráfica 13), motivado por las políticas de población de los años 30's, ante la necesidad de poblar el territorio nacional después de haber sufrido una baja muy importante de población durante la lucha armada: en el periodo 1910-1921 la tasa de crecimiento media anual descendió a menos 0.508 (véase gráfica 14).

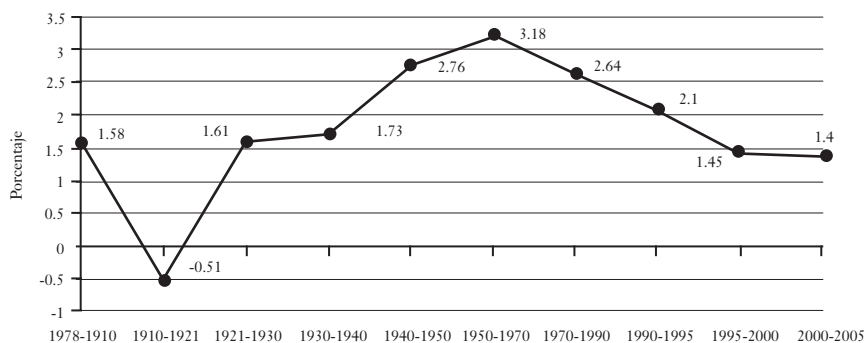
GRÁFICA 13. POBLACIÓN TOTAL, 1900-2005



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

⁸⁷Una hipótesis alterna al sentido común del centralismo como factor de cohesión de la Nación, es que el federalismo, y no el centralismo, es el factor de cohesión. Después del golpe de mano perpetrado por Iturbide en 1822, se agudizó la discusión entre los proyectos centralista y el federal. El derrocamiento de Agustín I. era una muestra clara de que las Provincias rechazaban el centralismo, manifestándose tendencias centrífugas si este proyecto se imponía. La Constitución de 1824 consagrando el principio federal "unió lo desunido" (la tesis centralista era "mantener la unión"), separándose Chiapas del Reino de Guatemala y anexándose a México. El acto fundador del país es el federalismo. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, FCE, tomo I, cap. VIII, México, 1982, p. 82.

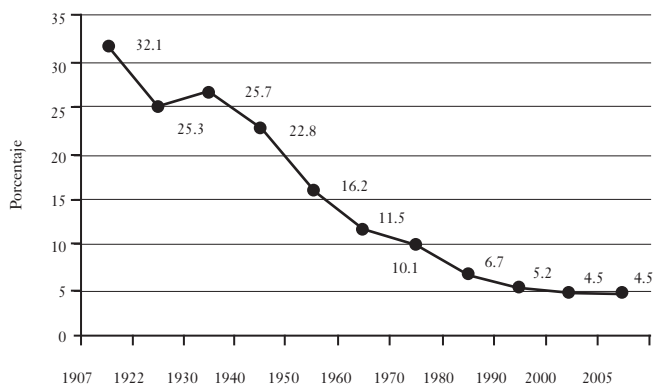
GRÁFICA 14. TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

Con el progreso material y económico de las décadas posteriores, donde se empezaba a tener acceso a la tecnología y avances médicos, así como a las experiencias en materia de salud pública y saneamiento provenientes del exterior, las tasas de mortalidad (véase gráfica 15) disminuyeron sensiblemente, influyendo en el crecimiento poblacional.

GRÁFICA 15. TASA DE MORTALIDAD, 1930-2005



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

Antes de 1940, México había mantenido un ritmo homogéneo en el crecimiento de su población. Sin embargo, a partir de 1950, la tasa de crecimiento medio anual de la población se incrementa casi al doble: de la década de los 30's a los 50's la tasa pasa de 1.732 a 2.755 (véase gráfica 14), incrementándose la población de 16.5 a 25.7 millones. Con este ritmo de crecimiento, muy cercano al mantenido durante la década del 90 (que es de las más altas del mundo), México tiene una población de aproximadamente 100 millones de habitantes.

Las tasas de crecimiento y el alto índice de natalidad de décadas anteriores, se tradujo en un porcentaje significativo de gente joven en nuestra población. Los cambios más relevantes son entre 1970 y 1990: la proporción de menores de 15 años disminuyó de 46 a 38 por ciento. Ahora el problema está en dar atención jóvenes que están envejeciendo.

La sociedad mexicana en las próximas décadas, de continuarse los índices de natalidad y las tasas de mortalidad, seguiremos las tendencias actuales de los países de economía avanzada, esto es, seremos una sociedad madura.

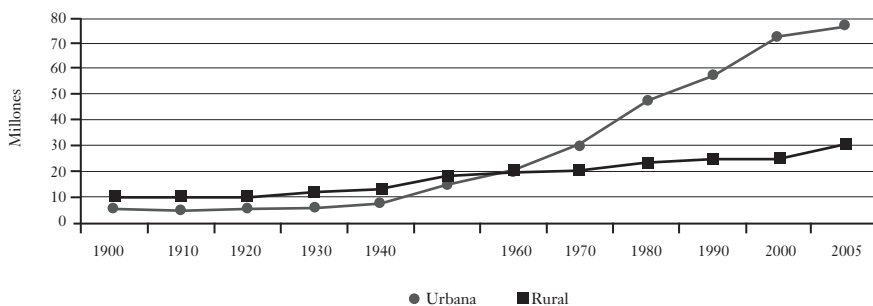
Pero si bien es cierto que la niñez y la juventud constituyen la mayor riqueza de un país, también es cierto que por ahora, en México, es un reto formidable proveer* de oportunidades iguales (sin las cuales no es posible fundar una sociedad meritocrática: una sociedad basada en el esfuerzo, en la distinción, en el reconocimiento; una sociedad en que la posición social, el papel y la función dentro de la misma, no se base más en el origen social sino en el esfuerzo), a un segmento ancho de la sociedad, particularmente en lo referente educación básica, preparación científica, técnica y tecnológica, trabajo, mínimos de subsistencia, que son uno de los medios para generar iguales oportunidades.

*Actualmente está en discusión la vigencia del Estado de bienestar en tanto proveedor de bienes materiales, aspecto al que nos referiremos posteriormente.

La calidad de vida (condiciones de bienestar material)⁸⁸ para todos segmentos de la población, son también un reto formidable.

La relación entre población rural y urbana (se consideran comunidades rurales las que tienen de 1 a 2,499 habitantes y urbanas las que tienen de 2,500 habitantes en adelante) presenta una fuerte tendencia favorable a la segunda (véase gráfica 16). De acuerdo al estudio realizado por el INEGI en 2005, la población urbana representa el 72.1 por ciento de la población total, y la rural 27.9 por ciento; el incremento de la población urbana en las últimas décadas, es consecuencia tanto de la constante emigración del campo hacia las ciudades y principalmente hacia los grandes polos de atracción, destacando la capital de la República, como consecuencia de la crisis agrícola y los términos de intercambio desiguales entre el campo y la ciudad, como del crecimiento del empleo, las comodidades y los servicios en espacios habitacionales de atracción.

GRÁFICA 16. POBLACIÓN RURAL Y URBANA



Fuente: Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica.

⁸⁸Desde los 70 ha habido preocupaciones por satisfacer e incrementar el bienestar material y la calidad de vida de las sociedades de los países de economía avanzada. Comisión trilateral. La Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Perspectiva Latinoamericana, semestral, núm. 2 y 3, México, enero de 1982, p. 82. En México se está muy lejos de preocuparse centralmente por la calidad de vida de toda la sociedad: los mínimos de bienestar no han sido satisfechos para una franja ancha de la población, calculada en un tercio de la misma.

Esta creciente tendencia es importante debido a lo que potencialmente significa para el proceso de urbanización y la gobernación, ya que la creciente formación de conglomerados continuamente ascendentes en los centros urbanos, genera la concentración y expansión de modo continuo de los tipos más especializados de actividades industriales, financieras, educativas, culturales, políticas y administrativas; generándose en consecuencia, también necesidades extraordinariamente crecientes⁸⁹ de urbanización, servicios y obras públicas, vivienda, transporte, empleo, etcétera, acentuando el patrón tradicional, concentrador, de distribución de la población. Adicionalmente como país, sufrimos la migración creciente de connacionales hacia nuestro vecino del Norte.

La población está distribuida de manera irregular en el territorio nacional, principalmente por la influencia de factores históricos, económicos y físicos. Hay regiones que están densamente pobladas, en tanto que hay otras con escasa población. Entre los factores que inciden en el patrón de distribución de la población puede mencionarse a los siguientes.

- La concentración de la actividad económica: en virtud de que la economía nacional no ha sido sujeta a una política rigurosa de desconcentración, la población sigue creciendo en los tradicionales espacios industriales donde se encuentran las fuentes de trabajo: el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tlalnepantla, Torreón, León, Orizaba, Minatitlán, etc.; los distritos de riego también atraen a la población: Valle de Juárez, Valle de Mexicali, Comarca Lagunera, Valle Bajo del Bravo, etc. Las fronteras, particularmente la del norte, presentan también tendencias de atrac-

⁸⁹Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Dinámica de la población en México*, El Colegio de México, México, 1991, p. 81.

ción y concentración de población, tanto por las fuentes de trabajo de la maquila como el paso para el “otro lado”.

- La cultura, destacando en este rubro las instituciones educativas, que están en su mayoría en los grandes núcleos urbanos; se convierten en uno de los factores de atracción de población.
- La política: las comunidades que son asiento de los gobiernos o poderes –federal, estatal, municipal– son los centros con mayor número de habitantes debido a que allí además de ser una potencial fuente de empleo también son los centros donde se localizan mayores servicios y comodidades.

En México se han realizado avances en cuanto a lograr un mejor equilibrio sociodemográfico, pero se está por debajo de los desarrollos alcanzados por los países desarrollados. Para 2005, por ejemplo, la tasa media de crecimiento total de la población mexicana fue de 1.4 por ciento, muy cerca del promedio mundial que es de 1.5 por ciento, pero muy lejos de la tasa de crecimiento promedio de los países desarrollados, que fue de 0.3 por ciento.

El nivel de vida de la población, medido a través del ingreso per cápita presenta situaciones contrastantes. México con un producto per cápita de 17 por ciento aproximadamente para 2005, con relación al promedio de producto per cápita de sus dos socios comerciales más importantes, Canadá y Estados Unidos.

Considerando un indicador de gran relevancia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH, que combina indicadores demográficos, educativos, económicos y sociales), el cual tiene el propósito de mostrar las diferencias y distancias en el desarrollo humano alcanzado entre los diversos países, México se ubicaba, en 1994, año del TLC, en el 52º lugar, dentro de los 53 países clasificados como de alto desarrollo humano.

Entre 1950 y 1975, México tuvo una tasa de crecimiento económico anual, prácticamente sin inflación, de 6.5 por ciento. Al final del “milagro mexicano” y del “desarrollo estabilizador”, 20 por ciento de la población más pobre pasó de controlar 6.1 por ciento del PIB a solamente 2.9 por ciento; el 30 por ciento siguiente de la población aumentó sólo 3 puntos su control sobre el PIB (de 13 por ciento a 13.3 por ciento). En su conjunto, 50 por ciento de la población que en 1950 controlaba, después de los impuestos, 19.1 por ciento del PIB, disminuyó a 16.2 por ciento, lo cual significa una excesiva concentración del ingreso, fenómeno que venía dándose en las etapas mencionadas, pero sin ensanchar la banda de la pobreza a los niveles actuales: oficialmente se reconocen más del 50 por ciento de la población, como pobres.

Entre 1981 y 1997, la masa salarial mexicana, es decir, el conjunto de los salarios de todos los que desarrollan actividades productivas, formales, ya que los informales no existen en las estadísticas, pasó, de representar 37.46 por ciento del PIB en 1981 (35.34 por ciento en 1994), a 29.28 por ciento en 1997. En 2000, la cifra fue cerca del 32 por ciento del PIB. La misma publicación señala que, “a precios constantes, el ingreso per cápita, equivalente a 100 en 1980, pasó a 104.6 en 2000”.⁹⁰ En suma, un crecimiento casi nulo del ingreso; es decir, una generación perdida (ya antes, en los 80's, se había tenido una década pérdida en cuanto a crecimiento de la economía, y una disminución drástica del ingreso real de la población).

El gran reto de la gobernabilidad es el desarrollo, es decir, la ecuación crecimiento económico + cambio social + cambio cultural + redistribución del ingreso; aspectos inseparables de la fundación republicana del Estado de Derecho, esto es, la Nación organizada jurídica y políticamente para que el crecimiento económico suponga, a la

⁹⁰*Idem.*

vez, transferencia de la riqueza a la mayoría y no a unas minorías oligárquicas.

En suma: superar los rasgos premodernos del Estado, estrechamente vinculados con minorías oligárquicas, fundando al Estado de Derecho, cuyas dos condiciones básicas son la división de poderes y el sometimiento a la Ley, por el que detenta el poder legítimo, como condición para alcanzar el desarrollo; pero también, el desarrollo como condición para alcanzar el pleno Estado de Derecho: se requiere cierta posición económica y social para el ejercicio de la libertad y de los derechos, freno real y efectivo, a los abusos del poder. El reto de la gobernabilidad, en consecuencia, es la expansión de las libertades reales. Se han conseguido algunas, se han arrancado otras, que muestran los cambios operados en la sociedad mexicana; pero hace falta consolidar las libertades actuales y ensanchar otras; hace falta incrementar las oportunidades de participación y la capacidad de selección de opciones.

Finalmente, se plantearán algunos retos de la gobernabilidad:

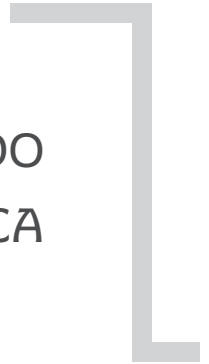
- La marginación del bienestar material de una franja ancha de la población mexicana, cuya magnitud varía de acuerdo a la posición ideológica y a los indicadores utilizados (30, 40, 50 millones de mexicanos, que representan 30, 40 o 50 por ciento de la población nacional en situación de pobreza y/o de pobreza extrema).
- Dotación de incentivos para la producción y distribución de alimentos.
- Políticas de urbanización.
- Mejorar los servicios de salud en zonas urbanas e incrementarlas en las zonas rurales.
- Medidas para conservar el equilibrio ecológico en todos los sectores económicos.

- Promover la generación de empleos, considerando sobre todo el ritmo en que los jóvenes se incorporan al campo laboral.
- Infraestructura en educación, pero sobre todo, reducir drásticamente la deserción y elevar la calidad de la misma.

En suma, México tiene una serie de “déficits” que son necesarios cubrir para profundizar en la Reforma del Estado mexicano.

Estos déficits seguirán siendo planteados en el apartado cuarto del presente trabajo.

REFORMA DEL ESTADO
DIMENSIÓN ÉTICO POLÍTICA



Rasgos premodernos del Estado mexicano

A PESAR DE LAS REFORMAS realizadas al Estado mexicano en el aspecto concerniente a sus funciones, atribuciones y hasta en su “aspecto” (estético en su sentido coloquial de obeso/delgado, etc.), el Estado mexicano conserva rasgos premodernos. Las reformas realizadas, de las que se ha dado cuenta en el primer capítulo, conceptualizadas todas como rasgos inequívocos de la modernización del Estado en este contexto de globalización, no han sido efectivas; sin embargo, algunos comportamientos y actitudes ante la sociedad, que se han calificado, no sin algo de certeza histórica, como rasgos premodernos en el capítulo dos del Estado in practice, tales como los actos de autoridad/autoritarismo; el Estado patrimonialista y el uso de los recursos del Estado bajo esa concepción; la toma de decisiones sin contrapesos y sin consulta y la violación del Estado de Derecho, han cambiado.

La democracia liberal, asociada al Estado moderno, tiene entre los principios más importantes que la definen, la división de poderes y la consecuente participación de la sociedad (democracia participativa) o de su representación (democracia indirecta) en los actos de Gobierno; o, si se prefiere, límites y acotamientos al poder absoluto, cuya principal expresión son la arbitrariedad y los actos autoritarios del poder.

El Estado patrimonialista, o la red pública tratada como privada y familiar (el arraigamiento de este sentido común se socializó en diferentes estructuras y niveles, como el corporativismo), residuo del poder señorial y de la sociedad cortesana, contra lo que reaccionan sectores emergentes de la sociedad moderna, quienes demandan mayor participación en los asuntos de lo colectivo como un bien común, no puede ser sino consecuencia de los horizontes abiertos por la democracia liberal.

El liberalismo, íntimamente relacionado con la propiedad individual, fue el principal instrumento en el siglo XIX para limpiar mucha de la corrupción existente y acabar con la mayor parte de los privilegios, representados éstos principalmente por la Iglesia católica y lo que ésta significaba dentro de la sociedad política de ese tiempo. Las reglas⁹¹ que se impusieron con la democracia liberal en gran medida delimitaron la frontera entre lo público y lo privado, atacando frontalmente los usos patrimonialistas y arbitrarios del Estado.

El imperio de la Ley sobre el rey, antecedente de la corriente constitucionalista y del Estado de Derecho, históricamente significó el sometimiento del monarca al ordenamiento legal y el principal coto al poder arbitrario. La Constitución, fuente de consenso, consiste en las reglas que gobiernan el Gobierno. Equivale al imperio de la Ley, que representa la exclusión tanto del ejercicio del poder arbitrario como del ejercicio arbitrario del poder legal,⁹² es decir, la exclusión del uso de facultades extralegales y el abuso en el uso del ordenamiento legal o, como en los casos del apartado anterior, el uso de resquicios legales para dar una apariencia de legalidad a actos que no lo son, y que traicionan el espíritu de las leyes.

⁹¹El Gobierno debe actuar dentro de los límites fijados por la Ley; el centro de la autoridad política corresponde a la representación social; todas las ramas del Gobierno son responsables ante el electorado; un electorado que se beneficiaba crecientemente del sufragio universal. Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, FCE, sexta reimpresión, México, 1975, pp. 489-491.

⁹²Gilherme Merquior, José, *Liberalismo viejo y nuevo*, FCE, México, 1993, pp. 190-191.

Estos rasgos premodernos del Estado que la modernidad occidental sometió a crítica, dando paso al Estado moderno, contradicen la supuesta modernización del Estado mexicano; ponen en entredicho la reforma misma del Estado, puesto que el Estado, in practice, como se ha nombrado a la práctica real del ejercicio del poder político, sigue presentando rasgos predominante y esencialmente premodernos. Rasgos que se contraponen a una sociedad que está transformándose y que reclama otra forma de ejercicio del poder político, es decir, del poder legítimo y la construcción de otro tipo de Estado, *conditio sine qua non* para consolidar los cambios en la misma sociedad.

Los actos de autoridad para mantener la estabilidad política, conservar el orden, salvaguardar la seguridad nacional, mantener el funcionamiento de la sociedad, lograr el crecimiento económico, etc., sin participación y corresponsabilidad de la sociedad, se convierte en actos autoritarios, es decir, en imposiciones a la sociedad; no importa el tipo de razón o la justificación: es una razón de Estado, esto es, es un acto en la soledad del poder. Actos de este tipo se explicaron –no se justificaron– bajo premisas de que la sociedad era inmadura. La sociedad reclama una nueva relación con el Estado, basada en principios y valores democráticos; una reforma que toque aspectos realmente esenciales, los ético-políticos.

Apertura

La transparencia es un principio básico y un punto no cubierto plenamente en la agenda política de México, a pesar de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, de su organismo operador y de las unidades de enlace en las dependencias y entidades, así como de las modificaciones del artículo 6º Constitucional, vigente a partir de julio de 2007, fenómenos como el llamado “error de diciembre”, la transferencia de la cartera mala de los bancos a la sociedad; la

privatización de empresas públicas en condiciones no claras para la sociedad, no pueden volver a repetirse.

La ausencia de apertura y de transparencia, es sin duda un rasgo del poder absoluto. Las decisiones de política, en cualquier ámbito, pero principalmente las relacionadas con la existencia material de los hombres, es una cuestión primigenia que no puede ser tomada en la soledad del poder; salvo que el poder sea absoluto y arbitrario. Las decisiones que afectan la libertad y el derecho a la vida reclaman la participación y el consenso de las instituciones de la sociedad, es decir, de los contrapesos necesarios. Sin esta participación, las decisiones no son sino expresiones arbitrarias del poder.

No puede hablarse de Reforma del Estado sin la existencia de contrapesos democráticos y sin participación de la sociedad en la toma de decisiones, o sea, corresponsabilidad de la misma en los actos de Gobierno que afectan a la entera sociedad. Son dos cuestiones básicas que implican transparencia en el manejo de la cosa pública y apertura del Estado hacia la sociedad para plantear los problemas graves que afectan a la Nación para tomar decisiones consensadas.

La apertura es conciencia del otro. Pero además, y de mayor importancia: es conciencia del otro como igual, lo que excluye se le considere como objeto de dominio, simple medio o instrumento. La igualdad no significa eliminar las diferencias; significa reconocer las diferencias y el derecho a lo diverso, a lo que no es igual a nosotros, es decir, la posibilidad de que lo diverso se mantenga como tal; no anularlo, no eliminarlo, no dominarlo.

El aspecto fundamental es el reconocimiento del derecho del otro a ser diferente y, por tanto, la admisión de lo diferente del disenso. El disenso reclama lo diferente, ¿pero cómo puede manifestarse lo diferente sin una apertura, sin una consideración del otro? La cerrazón simplemente niega la existencia de otros, porque se cree que lo dife-

rente es inferior; y lo inferior simplemente no tiene nada que aportar: es, simplemente, sujeto de dominio, mero instrumento. La consideración del otro que significa la apertura, por el contrario, implica el reconocimiento de otras posibilidades; de otras manifestaciones, de otras vías, necesariamente representadas por otros sujetos.

El mero reconocimiento de la diferencia, sin embargo, es una tolerancia pasiva; y no es, en realidad, un reconocimiento del otro. De lo que se trata es de un mutuo reconocimiento: saber que una decisión es acertada o incorrecta; explorar otras perspectivas, complementar la posición inicial, modificarla radicalmente o afirmarla, etc. Esto no es posible sin el reconocimiento mutuo como sujetos iguales, ciertamente diferentes, pero iguales en su personalidad política y en su libre autodeterminación. El mutuo reconocimiento es la conciencia de lo diferente, la aceptación del disenso como una expresión legítima de sujetos iguales. Esta condición de legitimidad es la posibilidad de superar el disenso (no eliminarlo, no suprimirlo, no dominarlo): lograr que se traduzca en un acuerdo o consenso sobre decisiones que afectan por igual a ambos. La apertura, en consecuencia, iguala a los sujetos como tal, pero hace falta el mutuo reconocimiento como potestades y como expresión legítima de lo diferente, del disenso; expresión de otras posibilidades igualmente válidas.

El disenso no es solamente reconocimiento del otro como diferente; no es sólo el reconocimiento del derecho del otro a ser diferente, lo cual sería un reconocimiento pasivo: la negación de una relación real, necesaria, como partes integrantes de un cuerpo político, cuyo destino es común, y por lo tanto, se es corresponsable en la propia construcción del destino común. El disenso, sin negar su existencia como otra opción posible, como otra posible forma de autodeterminación humana, se resuelve en el consenso.⁹³

⁹³Heller, Agnes y Feren, Fehér; *Políticas de la posmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, Ediciones Península, 2a. edición, España, 1994, pp. 203-204.

No considerar otras expresiones significa, por lo menos, la violación flagrante de las libertades sociales de la comunidad política. Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas y que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad, en la medida que no dejan abierta otra opción. Y la otra opción simplemente no existe cuando se anula al otro sujeto, es decir, al portador de otra perspectiva, de otra posible alternativa, de otra determinación. La libertad de elección, y por tanto de decisión, se violenta cuando se impone una vía única. Siempre que existen limitaciones, o que no se abren otras posibilidades, otras opciones; que se impone una solución sin siquiera consultar, se está ante la anulación de la libertad social. La presencia de una alternativa, por lo menos una, que sea necesariamente diferente (no forzosamente contrapuesta o contradictoria), dejando espacio para la elección, es decir, abriendo espacio al consenso entre sujetos iguales, es un elemento definitorio de una acción libre.⁹⁴

Esa condición de libertad entre sujetos iguales genera, antes que todo, respeto y diálogo como instrumentos básicos para la expresión y reconocimiento de disensos y consensos. El diálogo como vehículo del reconocimiento de los disensos para arribar a consensos es un valor cardinal asociado a la apertura. Significa que la imposición y las razones de Estado, los actos de fuerza y los golpes de mano, se eliminan de la escena política. Se privilegia, en consecuencia, la vía del diálogo, la argumentación racional o la persuasión y se rechaza la imposición y la coerción con la fuerza, propias de la intolerancia. Los actos de fuerza son decisiones en la soledad del poder. Un poder autorreferente, sin más medida que él mismo. Lo cual supone la exclusión (inherente a la

⁹⁴“En todos los gobiernos tiránicos, la suprema magistratura, o sea el derecho de *bacer y aplicar* las leyes está atribuido al mismo y único hombre, o al mismo y único grupo de hombres; y dondequiera que esos dos poderes están unidos, no puede haber libertad pública.” Citado por Friederich, Karl, *La separación de poderes*, Revista del Senado de la República, núm. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 3.

intolerancia).^{*} Y supone, también, la erosión de la legitimidad del poder. La existencia de alternativas es una condición para que la capacidad de decisión del Estado sea legítima.

El reconocimiento del otro como igual que supone la apertura, implica otros dos valores consustanciales a la democracia, la inclusión y la corresponsabilidad en las acciones y actos de Gobierno. La intolerancia es sometimiento del otro, y es, en consecuencia, la anulación de la libertad del otro. La inclusión tiene por espacio común el reconocimiento de dos libertades que, lejos de excluirse, se dan la mano.⁹⁵ Se trata del espacio que se abre con el mutuo reconocimiento como sujetos libres y autónomos, relación por tanto que los iguala, justamente por el reconocimiento de su libertad y autonomía. Libertad y autonomía que se afirman en la corresponsabilidad de las decisiones, una vez que los disensos han sido superados con el diálogo y el razonamiento, construyendo consensos. El consenso en este sentido, es corresponsabilidad de las decisiones; es legitimidad de la autoridad.

La corresponsabilidad no se refiere a la superposición paralizante en las funciones ni en los ámbitos de acción. Se trata de una corresponsabilidad en cuanto consenso en las acciones y decisiones que afectan a la entera sociedad, sobre todo, las que afectan a generaciones futuras y las que influyen en la vida misma, las que afectan la libertad y las condiciones materiales de existencia. Esto es imposible cuando no se ve ni se escucha al otro, es decir, cuando no se le reconoce como igual; más aún, se le reconoce como no igual, carente de capacidad; con lo cual se anula su personalidad política, su libertad y sus derechos políticos.

^{*}La exclusión y la intolerancia de los otros es marginación. Pero también puede convertirse en persecución, violencia y terrorismo. Las acciones de los regímenes militares, y de los civiles que han tenido este comportamiento, se justificaron siempre como medidas “sanitarias”, de “limpieza”, de “extirpación”, etc., precisamente, de lo diferente.

⁹⁵Sánchez Vázquez, Adolfo, *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*, UNAM-FCE, México, 1999, p. 117.

La apertura supone, en suma, una socialización de los asuntos públicos de interés general que afectan a todos; supone el reconocimiento de sujetos iguales con capacidad de deliberación; supone condiciones positivas para fomentar y propiciar la discusión de ideas, de posiciones. Condiciones para formular y reformular soluciones; condiciones para explorar nuevas situaciones. Pero presupone, sobre todo, la posibilidad, de hecho, de construir consensos.

La inclusión del otro en una relación de corresponsabilidad, no de subordinación, significa ganar terreno a la pasividad, al conformismo y la indiferencia sociales, que erosionan, por otra vía, la legitimidad del Estado. El disenso, lo diferente, la contradicción, el reconocimiento de lo otro y la participación en consecuencia, es expresión de vitalidad. El consenso pasivo, presente en el abstencionismo, es hartazgo, inercia. Podría definirse la apertura como un proceso en el que se extienden las libertades y responsabilidades civiles junto con la disposición de canales de participación política como efecto de la corresponsabilidad en las decisiones.

Transparencia

Un valor de la democracia, además de la apertura, es la transparencia en los actos de Gobierno. Nada debe relegarse al ámbito del misterio, de lo “oscuro”, de las negociaciones a espaldas de la sociedad, a riesgo de violentar derechos básicos como es la participación política, el derecho a la información y la exigencia de responsabilidad de los gobernantes. El principio básico es el poder público en público: Todas las decisiones vitales para el cuerpo social deben ser conocidas por la sociedad.

El Estado no es un cuerpo político aparte o autónomo de la sociedad. Es importante recuperar con toda su fuerza, la concepción del Estado como representación y como parte de la sociedad política, porque,

como tal, es una entidad con responsabilidad ante la misma, es una entidad con obligación de manejar transparentemente los asuntos públicos ante el resto de la sociedad. La autonomía, relativa o absoluta, en la práctica, es decir, históricamente, ha significado un comportamiento ajeno a la sociedad, erigiéndose el grupo gobernante como un grupo más del cuerpo social, y por tanto, en conflicto con el resto de los grupos dentro de la sociedad, cuando debiera, en realidad, mediar el conflicto (sentido original de la autonomía).

La autonomía, como independencia y separación de la sociedad, es representación del interés particular del grupo en el poder, que se ha traducido en manejo no transparente de los asuntos públicos: ha habido ocultamiento de información, de motivaciones, de datos, de hechos para la toma de decisiones públicas. Ocultamiento que puede presuponer corrupción, componendas, malversación de fondos públicos y utilización personal de los mismos.

Una de las consecuencias del manejo no transparente es el manejo de la realidad de una manera falsa, creando realidades virtuales, que no hacen sino reforzar la “autonomía” y los actos arbitrarios del poder.

La transparencia en los actos de Gobierno es información a la sociedad. Acciones “clandestinas”, en la soledad del poder, violan un derecho básico, instituido o no, como es el derecho a la información. Y con éste, se viola el derecho a la igualdad, es decir, el derecho a la igualdad de condiciones, cuyo objetivo es, precisamente, acortar la desigualdad real. A la sociedad se le deja en situación de desigualdad en la medida que carece de los medios para juzgar positiva o negativamente; que se le niegan las herramientas para calificar si algo está bien o mal, o considerar si hay avance o retroceso. Se carece de información para formarse un juicio sobre las acciones de Gobierno y sobre las decisiones que ha tomado el mismo.

Cuando no hay transparencia en las decisiones; cuando no media explicación, en realidad, se anula a la sociedad como sujeto. No se le

reconoce como igual y por tanto como parte de la sociedad política. Por eso el mero reconocimiento del otro como diferente es un reconocimiento pasivo. Y de lo que se trata es del mutuo reconocimiento, de establecer una relación de corresponsabilidad en las decisiones vitales para ambos como partes de la sociedad política. La apertura sin transparencia no supera la unidimensionalidad del poder.

La desigualdad de condiciones deja, literalmente, a la sociedad, en estado de indefensión; aquí no se hace referencia al recurso que tiene la sociedad para defenderse de los actos del Estado contra los particulares, como es el Juicio de Amparo, sino a la indefensión que significa el carecer de los medios para establecer el diálogo y la contraposición de ideas; no disponer de las herramientas para juzgar las decisiones que van a tomarse o las que se tomaron. O sea: carecer de los medios que igualarían a dos sujetos que por su propia naturaleza son desiguales. De aquí la indefensión. Las decisiones que son tomadas sin el concurso del otro, dejándolo en estado de indefensión, es equiparable a un golpe de mano.

Una política de transparencia, de información a la sociedad sobre los problemas y las decisiones, las opciones y sus costos, las alternativas y sus ventajas, propiciando los medios para la participación política, es decir, un ejercicio del poder público en público, afirma el derecho a la igualdad, el derecho a tener iguales oportunidades para tomar una libre elección o incidir positivamente en la selección de opciones, que una política de transparencia garantiza. Y se garantiza, al mismo tiempo, otro derecho: el derecho a la participación política.

La participación política no es solamente libertad de asociación en los partidos, organizaciones, sindicatos, etc., votar en las elecciones, tener derechos electorales, libertad de conciencia, etc., vinculados a la formación del Estado democrático-representativo, sino también implica una libertad positiva: participar en la determinación de la dirección

política del Estado.⁹⁶ La libertad política es el derecho a participar en todos los asuntos de la comunidad, de la polis o el Estado, a cualquier nivel. Si esto rige para cualquier nivel, es decir, para la cotidianidad de la vida, cuanto más en las decisiones vitales, que necesariamente tienen determinaciones sobre el futuro: éstas no pueden no ser colectivas.

Siempre que haya necesidad de una decisión vital, la sociedad debe participar en ella. La transparencia determina si la decisión en cuestión tiene o no el estatus de decisión colectiva. La transparencia es el sustento de la libertad política en su sentido de decisión colectiva sobre los asuntos de la polis, esto es, los asuntos generales que afectan a todos por igual y, particularmente, de la dirección política de la Nación. Y es por tanto, la garantía de la libertad.⁹⁷ Sin transparencia, por el contrario, se excluye a la sociedad de participar en decisiones que afectan a las personas en lo individual, a sus familias y al cuerpo social entero.

Responsabilidad

Sin transparencia y sin apertura no puede haber crítica. Y sin crítica, no hay referente: sólo poder absoluto. Sin crítica no puede haber disenso. Y sin éstos, que son una fuente de información para el que hace, es imposible saber cuáles son los resultados reales y efectivos, aún de los que son negativos, de las políticas. En la medida que la transparencia implica la crítica, y una crítica informada, responsable, sentida, en esa misma magnitud se pone bajo lupa los actos del Gobierno y se le exige más; haciéndose más responsable el Estado ante la sociedad, pero también, fortaleciéndose la sociedad frente al Estado.

⁹⁶Bobbio, Norberto y Mattereduci, Incola, *Diccionario de política* Tomo 1, Siglo XXI, México, 1981, pp. 515-516.

⁹⁷La libertad positiva es una libertad para, relacionada con el anhelo de autonomía, con el deseo de autogobernarse. Esta libertad es aspiración al autodomínio y se interesa por la apropiación del control. Gilherme, Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, FCE, México, 1993, p. 23.

Siempre que la sociedad es informada (la oportunidad y veracidad son dos aspectos esenciales de la transparencia) de los asuntos públicos de interés general; que es informada de los actos de Gobierno y de las decisiones de política, garantizando su participación y libertad políticas, se produce confianza y legitimidad; pero también se incrementan las exigencias de responsabilidad: una sociedad poseedora de información completa y confiable, que sabe qué ocurre, cuáles son los planes y los programas, los fines, los logros y los obstáculos, los pendientes y los déficits, demanda resultados concretos y la identificación de los encargados de conseguirlos. La exigencia social hace que el mismo Estado se haga “transparente”; provoca que se personalice, contrariamente a las organizaciones burocráticas –públicas o privadas– impersonales.

La responsabilidad de los actos de Gobierno en cualquier ámbito de la vida, afectando en consecuencia la vida social y cultural, la económica y política; afectando grupos sociales en particular o individuos, o la sociedad en conjunto; positiva o negativamente, no siempre en la inmediatez, sino también comprometiendo a próximas generaciones que serán beneficiadas o afectadas en el futuro mediato, por las decisiones políticas que se tomen en el presente, requiere, necesariamente, de la identificación de los responsables de tales decisiones. Esta es condición de la rendición de cuentas.

La apertura y la transparencia son una forma efectiva de control público -social-, de todas las actividades, en todos los niveles, sin excepción, del Estado. Y es una poderosa palanca para corregir las equivocaciones, desviaciones, errores, corrupción, etc. de la alta o baja burocracia. Sin transparencia y sin apertura, es decir, sin la crítica y el disenso, sin la inclusión del otro (legislativo, judicial, sociedad política), es imposible saber si la realidad es “real” o discursiva. La inclusión del otro otorga el necesario reconocimiento y la verdadera medida de lo que se

hace. ¿De qué otra manera puede saberse si algo se hizo bien o mal, si no es con el reconocimiento que otorga el otro?

La identidad entre el discurso y la realidad, entre las intenciones y los resultados, entre los objetivos y las metas, entre los fines y la realización real, entre el proyecto y la obra, no siempre es positiva, es decir, no siempre hay la correspondencia entre lo pensado y el resultado final; no siempre coinciden los beneficios esperados y los beneficios conseguidos. ¿Cómo conocer esta brecha? Mientras no se incorpore a la sociedad con una política de transparencia y apertura, la intención corre el riesgo de quedarse en este nivel. Más aún, se corre el riesgo de que el diseño de políticas ni siquiera corresponda a las necesidades, en tanto el otro no existe como sujeto: es mero objeto de políticas. La eficacia de la acción pública, o sea, su responsabilidad frente a la sociedad en tanto mandato, en gran medida está determinada por la consideración de la sociedad como objeto o como sujeto.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un mecanismo que obliga al Estado a responder de sus acciones, realizadas o no, así como los resultados conseguidos. Como tal, es un instrumento político fundado en el principio de la división de poderes. Principio que responde a una premisa histórica y teórica: contener el apetito de poder y la consecuente anulación de la sociedad.

La concepción del hombre en Maquiavelo y en Hobbes (el hombre es malo por naturaleza y el hombre es el lobo del hombre, respectivamente) junto con la imagen del universo (como una gran maquinaria y como un gran mecanismo de relojería), contribuyen a formular la teoría de la división de poderes. El Estado como un todo, como unidad, se entenderá como el resultado de un equilibrio dinámico entre partes,

miembros, órganos, etc., que logran contrapesarse; fundándose el equilibrio en estos contrapesos. El objetivo primigenio es contener el poder del monarca —un poder arbitrario— a través del juego de frenos y contrapesos, representado por otro órgano de poder. La premisa es clave: el poder se divide para mantener limitado el poder. Un poder concentrado en una persona u órgano, tiende al poder absoluto, no importa que sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo; que sea una o varias personas: cualquier entidad que concentre el poder, puede convertirse en poder absoluto, y el poder absoluto es arbitrario y amenaza a la sociedad.

Este apetito por el poder tiene que contrapesarse, limitarse y controlarse, con otro poder igualmente importante en investidura y capacidad, sin lo cual no podría, realísimamente, limitar el apetito de poder. En esta condición de igualdad se fundan los límites al otro, el control y el contrapeso; y es lo que permite el equilibrio: dos poderes iguales nulifican mutuamente el apetito por el poder. Ciertamente, el sentido histórico es el freno del poder absoluto representado por el monarca, de acuerdo a la tendencia histórica del ejercicio del poder por parte de él. Teóricamente sin embargo, el otro Poder —el Parlamento—, también puede tener excesos, siendo necesario, en este caso, que el otro Poder lo contrapesese, y lo anule en caso necesario (el derecho de veto en el sistema presidencial responde a esta hipótesis). La división de poderes, en su origen, es límite al poder del monarca, en tanto parte directiva, de “naturaleza tiránica”, que llegaría a ser arbitrario y despótico si las otras partes no estuvieran separadas de ella. Esto es, si la función legislativa, judicial y ejecutiva estuviese concentrada.

El poder, como dicen los juristas, es unitario (una de las características que define al Estado es el poder unitario, sin el cual no habría soberanía). Esa unidad se distribuye en las funciones mencionadas y se reparten entre diferentes órganos que conforman el poder unitario. Concentrar la capacidad de hacer leyes y ejecutarlas es concentrar la

función, y por tanto, concentrar el poder. De aquí el Poder Legislativo, o sea, la capacidad, en otro órgano, de formular leyes, distinto al que debe ejecutarlas (la Administración Pública en sus diferentes ramas de Gobierno) y hacer valer los ordenamientos (en el sistema presidencial, el Ejecutivo tiene facultad de formular leyes, pero es el Legislativo quien las aprueba).

La división de poderes en tanto distribución de funciones en entidades distintas, significa funciones diferentes entre las entidades en las que se concentra el poder unitario, ubicándose la rendición de cuentas en estas funciones diferentes. Uno ejecuta, pero el otro controla; uno tiene la capacidad de formular leyes y reglamentos –sistema presidencial–, pero el otro tiene la capacidad de revisarlos y aprobarlos o hasta rechazarlos.

¿Pero qué se controla? Primero, la sujeción al ordenamiento legal, del cual emana la legalidad y la legitimidad del poder, que se condensa en el rito de juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Segundo, el mandato de la sociedad, expresado en las consultas en tiempos de elecciones y/o una determinada oferta política. Las elecciones son, finalmente, una selección de un determinado programa político, es decir, selección de una aspiración, de una dirección determinada, de un deber ser, con todo lo que implica: diseño de políticas, definición de objetivos, de medios, metas de corto y mediano y largo plazos, elaboración de programas, etc. En suma, el compromiso hecho por el Ejecutivo a la sociedad, pero hecho concreto ya en programas y acciones específicas. Estos son el mandato principal que otorga la sociedad a la autoridad legítima, y que el Parlamento, en cuanto representación de la sociedad y tutor de sus derechos, controla (el Ejecutivo es ciertamente también representante de la sociedad, siempre que sea electo por ella).

La rendición de cuentas, o sea, el control del Parlamento sobre el Ejecutivo, se circunscribe a estos dos niveles: el compromiso de cum-

plir con la responsabilidad asumida de respeto al ordenamiento legal, y cumplimiento de los compromisos políticos asumidos, hechos concretos en los programas de Gobierno y las políticas.

Al control se le ha dado un sentido negativo.⁹⁸ Se le ha visto como paralizante de la acción ejecutiva, específicamente cuando se trata de someter a crítica, de revisar, de consensar, decisiones que debe tomar el Ejecutivo. El debe, en este contexto, se refiere a la función, no a un atributo del Ejecutivo (el “alma racional y directiva”, no se olvide, es de naturaleza tiránica).

El debe como atributo no requiere de ningún control ni de revisión porque es algo inherente, que forma parte de la cosa, y sin la cual no sería ella misma. Al poder sin más referencia que él mismo le pertenece el atributo del debe, como en los sistemas en que al Ejecutivo se le otorgan poderes casi ilimitados, legales o metaconstitucionales. Pero en condiciones diferentes, de acotamiento, de responsabilidad en las decisiones, de división de poderes, el debe se refiere a la función ejecutiva de realizar.

El control, equiparado a obstáculo de la acción ejecutiva,⁹⁹ se asocia al primer caso, y a una concepción de la democracia en la que el exceso

⁹⁸Originalmente el control es la salvaguarda de la libertad (cuando la función ejecutiva y legislativa estaban concentradas). Sepúlveda I., Ricardo J., *El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política*, Revista del Senado, núm. 16, vol. 5, México, julio-septiembre de 1999, p. 6. El sentido negativo actual es el demasiado control ante esquemas de administración flexibles: el control se sustituye por una supuesta mayor responsabilidad. A mayores controles se reduce la responsabilidad y la eficacia de la administración pública. Véase OCDE: *la transformación de la gestión pública*, Madrid, 1997, pp. 187 y 204.

⁹⁹Predomina, también en la idea del control como obstáculo, una concepción de la realidad como situación excepcional o estado de emergencia, en la que la concentración de mando y de decisión es necesaria. En el mundo maniqueísta de buenos y malos, de conservación de las zonas de influencia de cualquier contaminación, comunista o capitalista, las situaciones de “excepcionalidad” en México y América Latina, habían sido la regla. Es decir: el Ejecutivo toma decisiones sin la contraparte, sin acotaciones. También, como se ha establecido arriba, el falso dilema entre desarrollo –crecimiento económico– o democracia, han sustentado las situaciones de excepcionalidad, es decir, el predominio del Ejecutivo y la consecuente subordinación del Legislativo. Véase Espinosa Toledo, R., *En Superpresidencialismo y régimen presidencial en México*, en Merino Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, Conaculta-FCE, México, 1999, pp. 58-60. Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, EUA, 1993, p. 93.

de la misma entorpece la toma de decisiones y de acciones.* El control, equiparado a responsabilidad de la acción ejecutiva, se asocia al segundo y a una concepción de la democracia como corresponsabilidad. Al igual que la unidad del poder no significa concentración de funciones, la unidad de mando y de ejecución en un órgano, no significa decisión unidimensional o monocéntrica.

La democracia, de la que la división de poderes es un componente esencial, se caracteriza, lo cual no es sino consecuencia de la división de poderes, por ser un poder policéntrico, o sea, la existencia de varios centros de poder,¹⁰⁰ en contraposición al poder monocéntrico y unidimensional. La rendición de cuentas se funda también en esa característica actual de la democracia. En este sentido, es un poder compartido (se excluye de este aspecto el monopolio de la fuerza) o, si se prefiere, un poder limitado, acotado, por la misma sociedad, políticamente organizada, en centros de poder.

Así como el Estado se expandió llenando los poros de la sociedad (el extremo es la estatización, no sólo de la economía, sino también otros campos), la sociedad ha ganado terreno al Estado en funciones que se habían ido concentrando en él (particularmente en el siglo xx). Cambios socioculturales, pero sobre todo una disminución de la legitimidad (y no sólo del Estado, sino también de otras instituciones), han propiciado un avance de la sociedad, llenando los poros del Estado.

Es una sociedad policéntrica, de redes sociales, que vigilan la acción del Estado, pero también desarrollan funciones del Estado. Es un nuevo equilibrio entre sociedad y Estado, que en la práctica

*La hipótesis del obstáculo y de la nulificación –ingobernabilidad- es posible. Tiene vigencia, sin duda, el “justo medio” introducido a comienzo del siglo xix por Benjamín Constant: un centro político a medio camino entre el antiguo absolutismo y la nueva democracia en las condiciones del jacobinismo.

¹⁰⁰Messner, Dirk, “Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social”, en Lechner, Norbert *et al.* (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdés-UNAM, México, 1999, pp. 79-81.

significa acotamiento al poder, freno al poder para evitar la arbitrariedad y el capricho. Esta correlación de fuerzas nueva, incrementa las posibilidades de rendir cuentas, desde una posición ética, y no sólo como coacción del ordenamiento legal. El policentrismo puede considerarse, en este sentido, un hecho fundador de la rendición de cuentas.

Estado de Derecho

La igualdad jurídica o la igualdad ante la Ley, que funda al Estado liberal en contraposición al Estado de órdenes o castas, significa que cualquier sujeto de una comunidad, es un sujeto dotado de capacidad jurídica y, en tanto tal, es igual ante la Ley. Con la modernidad nace la exaltación de la igualdad jurídica, formal, que deja a un lado las desigualdades reales, efectivas: de nacimiento, de sexo, de cultura y educación formal; de alimentación, de estatuto político y social –vasallo, criado, esclavo–, y que, con el liberalismo, se convertirán en el paradigma de la democracia liberal.

Hobbes es el que introduce en la filosofía política la igualdad jurídica, partiendo del reconocimiento de las desigualdades sociales reales. El hombre nace y es igual en estado natural. Es la sociedad la que introduce la desigualdad entre los hombres. Esta desigualdad de hecho, es superada positivamente por la capacidad jurídica que se le otorga a los sujetos que pertenecen a una comunidad o entidad política.¹⁰¹ No es que las desigualdades reales desaparezcan, sino que se produce una igualdad de los sujetos ante la Ley o, en otros términos, la Ley es igual para todos, independientemente de las diferencias efectivas.

¹⁰¹Propiamente a lo que se conocerá como Estado Nación, es decir, “un sistema político representativo que se constituye en un territorio en un curso político histórico, dando origen a una Nación como pueblo de sujetos iguales unidos por nexos económicos, lingüísticos y culturales”. Esto, dice Humberto Cerroni, define también al Estado moderno, que se usa para diferenciarlo de otras fases históricas, como es el Estado feudal. Cerroni, Humberto, *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, Siglo XXI, México, 1992, p. 127.

La igualdad formal o jurídica tiene un principio fundador: la dignidad de la persona. Ser persona significa, ante todo, ser titular de derechos humanos, es decir, de libertades políticas y derechos civiles, por el sólo hecho de ser persona. Dar un trato igual a los que se considera iguales significa reconocer que quienes así son tratados comparten, por encima de sus diferencias –que son biológicas, materiales y del orden espiritual–, ciertos rasgos que por la importancia que se les atribuye, justifican dicho trato igual. Por ejemplo, tratar a todos los hombres como iguales ante la Ley, significa que cualquiera que sea su diferencia –de clase, profesión, sexo, religión– deben ser tratados jurídicamente por el mismo rasero. Al tratarlos así, no se niega que existan diferencias entre ellos, pero éstas no justifican un trato desigual.

En el aspecto de la desigualdad radica el valor axiológico de la igualdad jurídica: las diferencias o desigualdades reales, efectivas, cualesquiera que sean, no deben ser motivo para que no se tengan las mismas prerrogativas.

El trato igualitario no sólo se considera justo, sino también deseable y, como tal, digno de observarse, de aplicarse; esto es, de traducirse en un comportamiento real, efectivo, por quien debe respetar el ordenamiento. La forma de aplicación o la ignorancia o violación, significa apego o desapego al principio de legalidad; el cual sirve para distinguir el buen Gobierno del mal Gobierno.

El principio de legalidad es el sometimiento a reglas establecidas y claras, lo cual garantiza 1) la igualdad jurídica y un trato digno y justo, pero también 2) no depender del capricho, del arbitrio, de la voluntad, del favor o de la coacción, de la autoridad; o, en otros términos, que otros no hagan uso de las desigualdades sociales, económicas y políticas reales –capacidad económica, de presión, de persuasión– para buscar el favor de la autoridad ni que ésta fomente un

trato injusto entre sujetos jurídicamente iguales, violentando con ello el principio de igualdad y el de equidad. El principio de legalidad que se retoma en los umbrales de la era moderna, establece claramente que quienes detentan el poder, lo ejerzan con base en reglas establecidas que, se supone, han sido consensadas y gozan de la aceptación de la mayoría.¹⁰²

El principio de legalidad supone el respeto del ordenamiento en cualquiera de sus diferentes niveles, y por cualquier tipo de autoridad. El respeto a la legalidad es para los ciudadanos, dice Bobbio, la garantía de su derecho de no ser oprimido. El Estado de Derecho es un Gobierno de leyes. La aplicación de la justicia es lo mismo que el respeto a la legalidad.

No se puede poner en duda que la desobediencia habitual o la inobservancia general de las normas constituyen, para quien detenta el poder, una de las razones principales de la pérdida de legitimidad; si quien debe obedecer el ordenamiento no lo hace, se produce ilegitimidad. La legalidad, de la cual deriva el principio con el mismo nombre, es lo que establece el deber y la propia legitimidad de la autoridad, es decir, el ejercicio del poder; o sea: el derecho, reconocido, de mandar y ser obedecido.

La Ética del Estado

A medida que la sociedad mexicana avanza culturalmente, se destacan como insuficientes las reformas realizadas al Estado mexicano. La dimensión ética y política del Estado, es decir, la forma de relacionarse con la sociedad es, desde la perspectiva de este libro, el aspecto esencial, y el déficit actual, de la Reforma del Estado. Sin modificar el tipo de relación, que hasta ahora ha sido

¹⁰²La doctrina política del constitucionalismo moderno podría sintetizarse así: “todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consenso de los gobernados”. Cisneros H., Isidro, *Constitucionalismo y división de poderes*, Revista del Senado de la República, vol. 4. núm. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 11.

de subordinación, no puede considerarse a la Reforma del Estado como completa. La relación Estado-sociedad tiene que partir del nuevo equilibrio entre ambos. La mera posesión de los instrumentos de poder y el monopolio de la fuerza como factores de legitimidad, son actualmente insuficientes. La observancia de ciertas reglas, principios y valores como la transparencia y la apertura, la responsabilidad en el ejercicio del poder; la corresponsabilidad en la toma de decisiones, la sujeción al principio de legalidad, ser eficaz en la gobernanación, y otros valores que la sociedad reclama como principales, son componentes esenciales de una reforma completa y efectiva del Estado. Si estas reglas y principios son observados, se está ante un Estado moderno; frente a un Estado contemporáneo, un Estado social y de explicaciones. Se está ante un poder de derecho. En caso contrario, se tiene un poder de hecho.

El ejercicio del poder público, en público, con la implantación de la política de transparencia y apertura, como dimensión ética del Estado, plantea sin duda la cuestión de si la sociedad tiene las condiciones para ser y comportarse como sujeto igual; si reúne las condiciones para corresponsabilizarse en los actos de Gobierno, participar en las decisiones de las políticas públicas y en las decisiones vitales que afectan su vida actual y de las próximas generaciones. Aún con una política de transparencia y de apertura rigurosa, no se garantiza que la sociedad esté en condiciones de participar; no garantiza que la sociedad alcance el estatus de sujeto igual. Hace falta, sin duda, poseer ya ciertas condiciones* que hagan efectiva la política de transparencia y apertura.

*Una problemática similar funda la igualdad de oportunidades. Con la igualdad ante la Ley se pretende suprimir las barreras que las desigualdades económicas, sociales, de raza o sexo, levantan en el acceso de los individuos a la educación y a las diferentes posiciones profesionales o sociales, para tomar en cuenta exclusivamente las aptitudes y los méritos individuales como vehículos exclusivos para lograr una posición en el ordenamiento social; sin embargo, si no se parte de cierta igualdad material real en esas condiciones, las oportunidades son desiguales. Es decir, si no se parte de cierta igualdad real en dichas condiciones, aunque se disponga de las aptitudes y los méritos necesarios, las oportunidades iguales para todos no podrán hacerse efectivas, pues tendrán un aprovechamiento desigual. Se necesita pues, cierta nivelación de las condiciones de existencia para que las posibilidades abiertas por igual, no se conviertan, al realizarse, en un aprovechamiento desigual de las mismas oportunidades.

La democracia avanzó lentamente y, todavía más, se negó su ejercicio, bajo el supuesto de que se era una sociedad no preparada para la democracia. Se era una sociedad que requería la tutela del Estado, un Estado paternalista y benefactor que debía guiar a una sociedad infantil; un Estado al que se le perdonan los excesos en aras del crecimiento económico. No hay duda de que la sociedad se ha transformado; de que está en condiciones de asumir una relación de corresponsabilidad, de compartir y participar en las decisiones y en las acciones públicas. Aún si no existieran estas condiciones, cabría hacer el siguiente planteamiento: qué cambios o reformas institucionales habría que introducir para consolidar un nuevo equilibrio entre sociedad y Estado de manera efectiva para construir otro tipo de relación entre ambos. O, en otros términos, qué articulación política y jurídica es necesaria para construir esa nueva relación: qué tipo de Estado se requiere para responder a las nuevas circunstancias nacionales.

Se tomará la definición de Castoriadis¹⁰³ de Estado como el espacio público o donde se expresa el bien común del cuerpo social, y la necesidad de socializar, como institución colectiva de la sociedad, los valores que han sido mencionados para fortalecer las instituciones sociales, es decir, el ejercicio real de la política en lo individual, familiar y social, que den vida a la democracia (la rendición de cuentas, por ejemplo, si no se convierte realmente en exigencia social, no pasará de mero ritual). De esta socialización, que significa fortalecimiento de la sociedad, depende la Reforma del Estado.

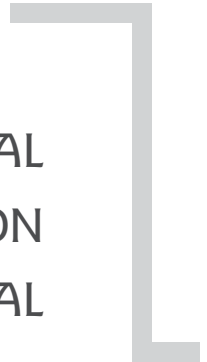
El Estado, reformado en el sentido ético y político que se le ha dado, tiene la tarea de dotar a la sociedad de las herramientas que le permitan

¹⁰³La iglesia, término que aquí se utiliza metafóricamente, es el lugar del poder, el dominio público/público". Castoriadis, Cornelius, "La democracia como procedimiento y como régimen", revista *Vuelta*, año XIX, núm. 227, México, octubre de 1995, p. 26.

una corresponsabilidad crítica. Esta tarea de educador en cuanto socialización define el sentido profundo de la dimensión ético política del Estado.

Ahora bien, previo a plantear las ideas de políticas públicas para la Reforma del Estado, se considera fundamental el que a continuación, y como apartado cinco, se establezca el marco teórico-conceptual del control y evaluación gubernamental.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL
DEL CONTROL Y EVALUACIÓN
GUBERNAMENTAL



DEBIDO A LA EXISTENCIA, entre otras, de las situaciones siguientes:

- Impotencia, como miembro de la sociedad, para lograr vivir en comunidad, de manera segura y confortable.
- Incapacidad de la Administración Pública y de un marco jurídico para satisfacer las necesidades sociales, en virtud de la sordera, la miopía, la prepotencia, la megalomanía, y el burocratismo, a veces, prevaleciente a nivel gubernamental.
- Escasez de recursos.
- Operación de la corrupción.
- Desvinculación de los sistemas reales de organización y operación social con respecto a la Administración Pública y al Gobierno.

Ante la necesidad de expresar que la soberanía radica en el pueblo, en la sociedad, y que ella es la que debe erigirse como elemento preponderante del Estado, surge la importancia de:

- Tomar conciencia del papel que juegan el Gobierno y la Administración Pública para superar la crisis.
- La participación ciudadana en las tareas de Gobierno.
- La importancia de revitalizar la dignidad del servidor público.
- La necesidad de crear la cultura del servidor público honorable.

- La necesidad de readecuar la Administración Pública a los sistemas operantes realmente en la sociedad, y de cerrar la brecha de operación entre la realidad, la Administración Pública y el Gobierno.
- La necesidad de manejar mejores sistemas de información del Gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad, así como de sus interacciones. El flujo debe ser ágil, eficiente, eficaz y con un elevado sentido de honradez.

Ha habido muy poca preocupación por entender los factores, procesos y en general los determinantes del proceso de implementación de las políticas. El muy difícil y casi siempre tácito supuesto que subyace gran parte de los análisis sobre políticas públicas es que el problema, y por tanto el área de atención fundamental, debía ser la elección de las políticas, ya que, una vez escogidas, la burocracia pública las ejecutaría tal como fueron diseñadas. De esta manera los fracasos o inadecuaciones en el desempeño del Estado han tendido a ser examinados en función del fracaso o las inadecuaciones de sus políticas.¹⁰⁴

Con frecuencia ciertas políticas públicas son probadas, evaluadas y descartadas cuando en realidad jamás fueron implantadas.¹⁰⁵

En los países en desarrollo, los problemas de implantación son aún más agudos, lo que tiende a generar una distancia proporcionalmente mayor entre los objetivos y los resultados de las políticas. Como es de esperarse, en estos países la mayoría de los factores que determinan las brechas entre objetivos y resultados son magnificados por sus problemas estructurales.¹⁰⁶

¿Qué factores intervienen entonces en la ejecución de las políticas, para que sus resultados deriven hacia objetivos alejados de las intenciones originalmente formuladas? La respuesta específica a esta pregunta varía en función del área concreta de política pública a que se haga referencia.¹⁰⁷

¹⁰⁴Naim, Moisés, “Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas”, *Politeia* núm. 8, Venezuela, 1979, p. 8.

¹⁰⁵*Ibidem*, p. 9.

¹⁰⁶*Ibidem*, p. 11.

¹⁰⁷*Ibidem*, p. 13.

Al examinar patrones comunes se descubre que dos de las categorías que sintetizan la mayoría de las causas de las brechas de la implantación son los que denominamos factores políticos y factores organizacionales.

Una tercera categoría de primordial importancia es la que recoge los factores producidos por la incertidumbre, motivada ésta en esencia, por lo insuficiente e inadecuado de la información que tiende a rodear la formulación e implantación de las políticas públicas.

Es importante reconocer y enfatizar desde el inicio, la necesidad de interconectar y relacionar estas tres categorías entre sí; en especial la política con la organizacional.¹⁰⁸

El ambiente en el cual se lleva a cabo la formulación e implantación de políticas es usualmente de una complejidad extrema.

Los supuestos de racionalidad constante de los actores que toman o ponen en marcha decisiones deben ser cuidadosamente reexaminados. Entre los factores comúnmente citados en contra de los supuestos de racionalidad están: 1) las restricciones impuestas por la incapacidad de manejar y evaluar toda la información que requeriría una decisión tomada de acuerdo al modelo racional o analítico; 2) los sesgos y distorsiones causados por la especialización; 3) los costos prohibitivamente altos que en ciertos casos y después de cierto límite, puede tener la extensión de la discusión y del estudio de las decisiones a tomar; y 4) la necesidad de hallar decisiones que puedan ser adaptadas al conjunto ya existente de rutinas, programas, métodos y procedimientos de la organización.

Un importante factor adicional que limita los supuestos de racionalidad tiene que ver con la existencia de objetivos. La racionalidad presupone objetivos. Es la existencia de objetivos (o metas) claramente definidos lo que hace que se puedan jerarquizar las acciones en términos de preferencias.¹⁰⁹

¹⁰⁸*Ibidem*, p. 14.

¹⁰⁹*Ibidem*, p. 18.

Ahora bien, las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinados problemas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables.

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos.

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

En el primer caso hablamos de evaluación *a priori* o *ex-ante*, en el segundo de evaluación *a posteriori* o *ex-post*.

La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver. Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones.

Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad.¹¹⁰

La racionalidad política cuyo objetivo fundamental es el logro de consenso, de apoyo y poder político y cuyos costos son, por ejemplo, los acuerdos y compromisos entre grupos, partidos, etcétera, es necesario combinarla con la racionalidad técnica.

¹¹⁰Cardoso Brum, Myriam, *La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*, Revista de Administración Pública, núm. 84, México, 1993, p. 170.

Así, podemos hablar tanto de eficiencia económico-financiera (generalmente considerada “la eficiencia”), social o política y, sobre todo, al tratar organizaciones públicas y evaluar políticas públicas, que persiguen objetivos múltiples, referirnos a un concepto de eficiencia amplio, en que se incluyan todos los logros de objetivos y todos los costos implicados para ello, cualquiera sea su naturaleza.¹¹¹

Los métodos matemáticos de evaluación son una herramienta importante para el desarrollo del proceso si se conocen bien sus aportaciones, pero también sus supuestos y limitaciones. Sin embargo, siempre resultarán impotentes para considerar la complejidad de la gestión de políticas públicas, por lo que resulta fundamental su complemento con enfoques de carácter explicativo.¹¹²

En este marco, hay que puntualizar que la Administración Pública es una ciencia, un proceso, un arte y una técnica, es una organización, y por tanto un sistema que para sobrevivir debe satisfacer a su “cliente”, que es la sociedad, en un medio ambiente de escasos recursos. Así, la Administración Pública debe actuar conforme a una cultura de mejoramiento continuo y de conocimiento de su “cliente”, de las necesidades de éste, y del grado de satisfacción de las mismas. También debe conocer cómo la ve su “cliente”.

Mientras la Administración Pública no centre sus acciones en la sociedad, tomando en cuenta a esta misma para conocerla mejor y para retroalimentar su quehacer administrativo, el destino de la administración pública se erige como el fracaso.

¿Cómo transformar la Administración Pública? ¿Cómo transformar al Gobierno? ¿Cómo satisfacer al Estado y que sobreviva equilibradamente? ¿Cómo deben ser las adecuaciones del marco jurídico para mejorar la gestión pública? ¿En qué dirección deben ir las transformaciones, es decir, la implantación de las políticas públicas? Estas

¹¹¹*Ibidem*, p. 173.

¹¹²*Ibidem*, p. 197.

respuestas están, en un amplio sentido, en la población, en los sistemas sociales operantes en la realidad, y en una interacción “sana” entre la sociedad, la Administración Pública y el Gobierno; es decir, en el diseño, implementación e incluso, conclusión de políticas públicas.

En este marco, el control de los recursos escasos y la evaluación del quehacer gubernamental o de las políticas públicas, toman gran importancia para lograr dicha reforma.

Así, el apartado está dividido en tres partes. La primera se refiere a lo que es la Administración Pública, cubriendo los aspectos: el objeto de conocimiento de la Administración Pública; La Administración Pública como sistema; y el papel de la Administración Pública como diseñadora, implantadora y evaluadora de las políticas públicas.

La segunda parte del apartado se refiere al control en la Administración Pública y comprende la conceptualización del control, sus tipos y la importancia del control administrativo.

La parte tercera corresponde a la evaluación de las políticas públicas, definiéndose lo que es la evaluación, sus objetivos, los elementos que comprende, tipología, intereses presentes en el proceso, problemática, metodologías, aportaciones y limitaciones, y por ende, su importancia.

Ahora bien, la Administración Pública es un sistema que debe satisfacer a la sociedad, con sus recursos escasos, con una cultura de mejoramiento continuo, dejando la megalomanía y la prepotencia, y siendo más analítica y estudiosa para poder avanzar en el diseño, implantación, evaluación y conclusión de políticas públicas, en beneficio del desarrollo nacional.

La única manera de avanzar es construir “puentes efectivos” para la operación conjunta y armoniosa del Gobierno, la Administración Pública, y los sistemas reales operantes en la sociedad, a saber, de transportes, de salud, agrícola, educativo, de vivienda, etc. Los “puentes efectivos” son las políticas públicas.

Sólo mediante esos puentes, la Administración Pública podrá operar efectivamente, y la sociedad, con su estructura económica y política, avanzar hacia estadios de equilibrio dinámico, inherentes al progreso y al desarrollo nacional.

La Administración Pública puede perder su significado, su sentido, su razón de ser, si no diseña, implanta y evalúa políticas públicas adecuadas y enfocadas a su esencia, es decir, el servicio.

¿Qué es la Administración Pública?

Mediante las políticas públicas, la Administración Pública se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista la legitimidad de apoyo para el Estado-gobierno. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de los aspectos sociales y políticos.

El objeto de conocimiento de la Administración Pública

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, existen tres enfoques relativos al objeto de conocimiento, propuestos para la Administración Pública, a saber: la Administración Pública como “institución estatal”, como “proceso administrativo” y como “técnica de administración”.

El concepto de la Administración Pública como institución estatal destaca su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deduce su naturaleza política y funda su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la Administración Pública como proceso administrativo destaca la naturaleza administrativa de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y por ende, propone una ciencia administrativa. El primer concepto se produce desde una perspectiva teleológica, que consiste en definir la Administración Pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una

perspectiva esencial que consiste en definir la Administración Pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi énfasis exclusivo en mostrar que la Administración Pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi énfasis exclusivo en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos.¹¹³

“Existe en la comunidad un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierten la ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o tecnología, de razón técnica”.¹¹⁴ Este es el tercer enfoque al que se refiere Aguilar Villanueva.

El primer enfoque sustenta que por la Administración Pública, el Estado se realiza como orden de dominación.

Desde este punto de vista resulta lógico que conocer y explicar científicamente la Administración Pública significa conocer el Estado y, más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen –se dice– al Estado de derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad.¹¹⁵

Este enfoque considera que la ciencia de la Administración Pública es una ciencia del Estado, es una ciencia política.

¹¹³Aguilar Villanueva, Luis, *Los objetos de conocimiento de la administración pública*, Revista de Administración Pública (RAP), núm. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980, pp. 368-369.

¹¹⁴*Ibidem*, p. 370.

¹¹⁵*Ibidem*, p. 365.

El segundo enfoque se refiere a otro grupo de intelectuales que levantan objeciones a que:

El objeto de conocimiento de la ciencia de la Administración Pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, sea o deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio, se da por el cuerpo teórico-metodológico de la ciencia política. No se pone en duda que la Administración Pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona y objeta que este concepto (objeto de conocimiento) silencie y prescinda de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la Administración Pública. El concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la Administración Pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que les son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.¹¹⁶

Derecho, ejército, cámaras legislativas, estados federales, municipios, Poder Ejecutivo, Suprema Corte, procesos electorales, etc., son todas instituciones del Estado, que son distintos de la Administración Pública.

Por último, de acuerdo a Aguilar Villanueva, la tercera tendencia es la de “descientificar” la Administración Pública, la cual se encuentra comúnmente difundida entre los profesionales “publi-administrativistas” en ejercicio, implicados en tareas, “encargos” y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la Administración Pública.

¹¹⁶*Ibidem*, p. 367.

Algunos profesionales, menos advertidos y ahogados en su pragmatismo, llegan a despreciar o menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la Administración Pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman la necesidad de una ciencia administrativa, pero dejan este encargo a los intelectuales. Esta escisión entre prácticos y teóricos de la Administración Pública es precisamente la que ha impedido el consenso en torno al objeto de conocimiento de la Administración Pública. Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la Administración Pública como “ciencia política”, que poco contribuye e incide en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la Administración Pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola, a su pesar, en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autoreflexión racional y fundamentación científica.¹¹⁷

En suma, de acuerdo al autor:

Un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter “público” y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados.¹¹⁸

¹¹⁷*Ibidem*, p. 370.

¹¹⁸*Idem*.

La Administración Pública como sistema

Los conceptos de la Teoría de Sistemas surgieron como resultado de la conjunción de diversas disciplinas a lo largo del siglo xx y se encuentran asociados al desarrollo de las computadoras. Términos como “Sistema Abierto” (concebido por Ludwing von Bertalanffy), retroalimentación (Norbert Wiener y W. Ross Ashby), o simulación de procesos (Jay Forrester), han sido utilizados para la elaboración de diversas teorías que explican la realidad, tanto a nivel de las ciencias exactas como de las sociales. “El lenguaje y la retórica del pensamiento de sistemas ha sido adoptado, entre otros, por administradores, psiquiatras, trabajadores sociales, científicos sociales y políticos”.¹¹⁹ Este planteamiento de la sociedad como un “sistema”, constituyó una innovación teórica, un enfoque alternativo para la investigación social.

El origen de la teoría de sistemas se encuentra en las reflexiones filosóficas y psicológicas desde autores clásicos como Platón (realismo) y la visión newtoniana del mundo; derivado de éstas, surgieron el contextualismo y organicismo (Pierce y James), que concibieron el mundo como un complejo ilimitado en condiciones de cambio y novedad, orden y desorden. Estos planteamientos y otros de autores como Henderson, Cannon, Koheler y Anguila, contribuyeron a establecer las bases de la teoría de sistemas, cuyo mayor exponente fue Ludwing Von Bertalanffy con su concepción del mundo como una organización que sugiere un intercambio material con su medio ambiente; a través de entradas y salidas que producen cambios en el mismo.

A partir de 1954 se constituyó la Sociedad de la Teoría General de Sistemas que cambió de nombre a Sociedad General de Sistemas, en las que von Bertalanffy y colegas se abocaron al estudio de estos temas en los 60's del siglo pasado, contribuyendo con aportaciones en el campo de la biología, física, matemáticas, investigación de operaciones y psicología, entre otras.

¹¹⁹Lilienfeld, Robert, *Teoría de sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, Trillas, p. 10.

Ya desde la década de los 30's en el ámbito de las ciencias sociales, Parsons y Merton adoptaron la idea del Sistema Social y trasladan algunos conceptos aplicándolos a los análisis de los grupos humanos y su cultura, habiendo considerado que el enfoque científico es perfectamente aplicable a ciertos aspectos de la sociedad.*

La teoría de Sistemas ofrece amplias posibilidades para las Ciencias Sociales porque permite la exposición, conceptualización y esquematización de los fenómenos sociales. Permite igualmente tratar organizaciones muy complejas y descubrir sus intrincadas interrelaciones. Constituye el estudio de esas relaciones con énfasis en los procesos y transiciones de las redes de comunicación e información. Esto es, se observa un “sistema de componentes interactuantes, involucrados en transacciones tanto con ambientes internos como externos, de forma tal que el conocimiento del ambiente externo de algún modo está construido en el sistema”.¹²⁰

En la década de los 70's, Karl Deutsh y David Easton aplican el enfoque de sistemas a la ciencia política. En su obra “Los nervios del Gobierno”, Deutsh afirma que una sociedad debe recibir continuamente flujos de información de tres tipos: *a)* sobre el mundo externo, *b)* sobre el pasado, con un amplio espectro de memoria y recombinación; y *c)* sobre sí misma y sus propias partes; la modificación en el flujo o la interrupción del mismo, produce inestabilidad. Easton, por su parte, señala la utilidad de interpretar los fenómenos políticos como sistemas abiertos, que debe obtener una adecuada retroalimentación sobre otros sistemas ambientales.¹²¹

Los grandes cambios a nivel mundial desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y al finalizar el siglo pasado, se han analizado a

*Concebida como un conjunto de entidades (sistemas) relacionadas entre sí y organizadas jerárquicamente según el concepto de jerarquía de Ervin Lazlo.

¹²⁰Buckley, Walter; *Sociology and modern system theory*. Citado por Robert Lilienfeld, Trillas, p. 244.

¹²¹Lilienfeld, *op. cit.*, pp. 254-261.

través de varios estudios basados en la teoría de sistemas, destacan autores como Kenneth Galbraith, Joseph Bentsman, David T. Bazelon, Benjamín Kleinberg y James O'Connor, entre otros; los cuales en sus respectivas obras, señalan las principales características de la sociedad actual, tales como el papel del Gobierno en la economía, el surgimiento de nuevas formas industriales, concentración del poder económico en grandes corporaciones y los cambios ocurridos en las estructuras de producción, ocupacional, de servicios y educativas.

En este marco, es de señalar que Chevallier y Loschak, estudiosos de la Administración Pública de origen francés sostienen que el análisis sistémico de las organizaciones, correspondientes a la escuela norteamericana, no es aplicable en términos estrictos, a la Administración Pública, que si bien es una organización, es un ente muy especial por contener el ingrediente político.

“La problemática sistémica, multiforme, es susceptible de intervenir para estudiar la inserción del sistema administrativo en el sistema social que lo engloba y condiciona; sin suprimir por completo su autonomía”.¹²²

Asimismo, Chevallier y Loschak señalan que:

El problema de localización del espacio administrativo no se plantea solamente en relación con la sociedad. Si, en su origen, se superponen y se confunden los espacios político y administrativo, no sucede lo mismo desde el instante en que lo político se enriquece, se diversifica, se dilata fuera del campo cerrado del aparato de cohesión y acaba por formar un verdadero sistema: el espacio administrativo se encuentra en adelante inserto en un espacio político más amplio que lo rebasa; y esta disociación parcial impone definir la relación que une la administración a lo otros componentes políticos.¹²³

¹²²Chevallier, Jacques y Loschak, Daniele, *La ciencia administrativa*, INAP, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 26.

¹²³*Ibidem*, p. 71.

Por otra parte, algunos autores sostienen que no se puede tasar con la misma medida las organizaciones privadas y las públicas, ya que las primeras sólo buscan el beneficio económico, y las segundas fundamentalmente el social.

También es de señalarse, que los destacados estudiosos mexicanos de la Administración Pública, en términos generales, seguidores de la corriente europea occidental actual, como Omar Guerrero y Ricardo Uvalle, entre otros, afirman que si bien es aplicable este enfoque sistémico y la búsqueda de la eficiencia característica de la escuela norteamericana en la Administración Pública, lo es sólo en una esfera a la que denominan gestión pública. Así, de acuerdo a lo manifestado en este sentido por Omar Guerrero, en una de sus clases impartidas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, “se correlacionan las palabras administración y gestión, a las de habla inglesa ‘administration’ y ‘management’, respectivamente”.

Fremont E. Kast, autor norteamericano, afirma que el objetivo a largo plazo de las organizaciones, tanto públicas como privadas, es sobrevivir. Asimismo manifiesta la necesidad de tener siempre en mente el enfoque de contingencia, es decir, todo depende de las características particulares y de las circunstancias.

“Cuatro elementos básicos pueden ser identificados en cualquier definición de organización: 1) hacia objetivos, 2) mediante gente, 3) vía técnicas, y 4) en una estructura”.¹²⁴

Toda organización, según las teorías de sistemas, es un sistema para el logro de objetivos, y por ello, debe estar dirigida. Esta parte directiva, o mente que maneja a la organización es el subsistema de información-decisión, el cual está en el centro del sistema, o sea, es el punto de interrelación, e implica el mando, la dirección, en tres nive-

¹²⁴Kast E., Fremont, Rosenweig, James, *Organización and management. A systems and contingency approach*, McGraw Hill-Kogakusha, 3a. edición, EUA, 1979, p. 7.

les: operativo, de coordinación y estratégico, para mantener el sistema en equilibrio dinámico con el medio ambiente. Esta parte es la que diseña, implanta, evalúa o determina la conclusión parcial o total de las políticas públicas.

“Una perspectiva no reduccionista consiste en enfocar las relaciones entre las esferas desde una perspectiva sistémica, según la cual la política, la economía y la sociedad, aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan en influyen entre sí”.¹²⁵

El problema de aplicabilidad del enfoque sistémico de la escuela norteamericana, no estriba en que el enfoque sistémico no es el adecuado para el análisis de la Administración Pública en virtud de la presencia de la política que rebasa a la administración; el meollo está en cómo plantear los subsistemas y sus interrelaciones y relaciones con el medio ambiente. Así, se propone que el área de intersección común de todos los subsistemas, se llame “dirección”, en la cual se opera el proceso administrativo de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación e incluso terminación parcial o total de las políticas públicas, en sus niveles operativos, medio y estratégico. Al nivel estratégico de la “dirección” corresponderá la política. La misión de la política no está en la organización misma, sino fuera de ella, en la sociedad, siendo esta representación la que en realidad diferencia a la Administración Pública de cualquier otra organización y no, como manejan muchos autores, por el tipo de beneficio que se persigue, es decir la presentación básicamente de servicios públicos y no la producción de bienes para el mercado.

Visualizar el resultado de la implementación de políticas públicas como la consecuencia de un proceso cohesivo, coordinado y racional es tan erróneo como visualizarlo como la resultante espontánea de las acciones de múltiples actores interactuando sin una discernible lógica unificadora.

¹²⁵Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, INAP, México, 1982, p. 9.

...Los entes decisores (individuos u organizaciones) se sensibilizan sólo a un número limitado de variables, rastreándolas, evaluándolas, y, salvo en casos extremos, cegándose a cambios de factores no incluidos dentro de su esquema fundamental de operación.¹²⁶

Formalmente, la actividad gubernamental consta de dos fases discretas y claramente diferenciables: una fase de toma de decisiones (la formulación de la política) y otra de ejecución de decisiones (la implantación de la política).

...Es sumamente útil para propósitos analíticos considerar la implantación como un proceso continuo de toma de decisiones.

...Es importante para el análisis de procesos de implantación considerar al Gobierno (o al Estado) como una constelación heterogénea de unidades organizacionales y no como un actor cohesivo y monolítico que persigue omniscientemente metas ordenadas en forma jerárquica.

...Al utilizar esta conceptualización es posible ver el resultado de la acción gubernamental como el producto de las negociaciones entre múltiples actores, organizaciones que difieren en poder e intereses.

...Enfatizar la desarticulada y aparentemente no coordinada interacción de los actores gubernamentales no debe llevar a concluir que los resultados que se desprenden de tal interacción son absolutamente fortuitos.

...Desarrollar el análisis de la implantación de las políticas públicas en el contexto de los países menos desarrollados hace necesario asignarle aún más importancia a los factores políticos en general y a la distribución del poder en particular.¹²⁷

El papel de la Administración Pública como diseñadora, Implantadora y evaluadora de las políticas públicas

Weber consideraba que las ventajas de la ordenación burocrática se basan en su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad, lo que evita tensiones o costos distorsionadores.

¹²⁶Naim, Moisés. *op. cit.*, pp. 21-25.

¹²⁷*Ibidem*, pp. 29-31.

...Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que eviten desviaciones.

...Cuanto más compleja y extensa es una organización, y la Administración Pública lo es, más “aberturas” discrecionales existirán. ...La discrecionalidad existe cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción.¹²⁸

Cabe señalar que si el objetivo a largo plazo de cualquier organización es la supervivencia, la Administración Pública sólo podrá sobrevivir reformándose básicamente, de acuerdo a las necesidades de la sociedad. La reforma implica el diseño, implantación, evaluación y terminación parcial o total de las políticas públicas.

La Administración Pública es una organización, un sistema cuyo “cliente” esencial es la sociedad. En este marco, la satisfacción del “cliente”, en sus aspectos políticos, económicos y sociales, es la razón de ser la Administración Pública.

Ahora bien, ¿cómo conocer las necesidades del “cliente”? ¿cómo saber su grado de satisfacción?. La respuesta es, mediante la participación social en las tareas de la Administración Pública, en el diseño, implantación o conclusión de políticas públicas, siendo la evaluación una herramienta esencial. El control intragubernamental por su parte, es esencial para la administración de los recursos escasos.

Es necesario el análisis de la conciencia y del significado de la crisis, así como su vinculación con el principal destinatario de las acciones de Gobierno: la sociedad, y de ésta con el sistema administrativo público.

¹²⁸Subirats, Joan, *op. cit.*, pp. 125-127.

El control en la Administración Pública

Tipos de control

De acuerdo a Lanz Cárdenas, existen tres tipos de control: el legislativo, el administrativo y el judicial.

a) El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, que consiste en el control presupuestal, el que abarca las dos fases del presupuesto; es decir, la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera que se traduce en el control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

b) El control administrativo, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivo del control de la Administración Pública Federal, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas.¹²⁹

Lanz Cárdenas menciona que dentro del control administrativo se pueden tener seis criterios:

¹²⁹Lanz Cárdenas, José Trinidad, *El marco jurídico administrativo del control en la Administración Pública Federal*, RAP núm. 57/58, INAP, México, 1984, p. 34.

El primero, en virtud del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que podemos advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio, se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que nos permite sostener, el primer lugar, el control preventivo, también llamado *a priori* o *ex-ante*, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, a con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último el conclusivo, también denominado *a posteriori*, que puede efectuarse después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio, es en cuanto a la forma de actuación de los órganos del control, y así tenemos, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la Ley, deben efectuarse por los órganos del control.

El quinto enfoque es desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control; en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de

los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser o formal, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la Ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio.¹³⁰

c) El control judicial o jurisdiccional, es el “que corresponde al Poder Judicial de la –Federación, puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren presentar las personas de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que sería prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos, por la propia Administración Pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas”.¹³¹

¹³⁰*Ibidem*, pp. 34-35.

¹³¹*Ibidem*, p. 35.

Conceptualización del control

El control de la burocracia se refiere, de acuerdo a Subirats, a “la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también a la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada.

...El control, y por ende el poder, está en función de la distribución desigual de recursos”.¹³²

Subirats dice que:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).¹³³

Ante todo, hay que tener:

el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse.¹³⁴

De acuerdo a Lanz Cárdenas:

La palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado. Así podríamos tal vez afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos en la materia, que en el campo de la función pública, por

¹³²Subirats, Joan, *op. cit.*, p. 128.

¹³³*Ibidem*, p. 129.

¹³⁴Subirats, Joan, *op. cit.*, pp. 130-131.

control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la Ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.¹³⁵

Lanz Cárdenas dice que por vía de ejemplo, el reputado jurista argentino Manuel M. Díez, sostiene que “se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines”.¹³⁶

Esta definición, resulta limitada, pues sólo contempla los actos posteriores del control, pero no un considerable renglón de los mismos (tal vez el de mayor relevancia), que es el preventivo o sea el que se da con anterioridad al desarrollo de las actividades gubernamentales y que tienden fundamentalmente a evitar que se presenten actitudes incorrectas, tanto para la validez o eficacia de los actos administrativos, como por lo que ve a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos.

Por su parte, Fiorini dice que:

...La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración, arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho, con

¹³⁵Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 32.

¹³⁶*Idem.*

mucho fundamento, que este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de derecho y se realiza aunque no existan disposiciones positivas que lo autoricen. Esta función realizada por la administración activa ha recibido el nombre extensivo de control administrativo. Es un control sustancialmente administrativo por que se realiza por la actividad administrativa y en la administración activa. Este control realizado por y en la administración lo distingue del control jurisdiccional y del control político.

...El control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la “previsión” en que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas, a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos.

...Por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios.¹³⁷

El control administrativo

Conforme a Lanz Cárdenas, el control administrativo está constituido por sujeto, objeto, forma y finalidad.

El primer elemento que concluye en los actos de control administrativo es el sujeto en su doble acepción: activa y pasiva.

El sujeto activo, viene a ser el órgano controlador; y el sujeto pasivo, la persona, órgano o institución controlados.

El segundo elemento lo constituye el objeto, el que según ha dicho puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

¹³⁷*Ibidem*, p. 37.

Traducido a otros términos, el control de la “legalidad” consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración corresponden a la normatividad que le es propia.

El objeto del control de “fiscalización”, se desentiende propiamente el término tradicional del “fisco”, para referirse a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.

El objeto del control de “oportunidad”, como su denominación lo indica, radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración en su muy variada gama, se ajusten a los tiempos y situaciones previstos, a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

Este objetivo del control tiende a determinar que los actos de la Administración Pública, guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación.

Por otra parte, el control de gestión, en cuanto al desempeño de los servidores públicos, ocupa un lugar principal en los objetivos que se persiguen en el orden administrativo, para el logro y realización de uno de los deberes básicos en el servicio público, el que constitucional y legalmente se define como “la eficiencia”.

Un tercer elemento del control, es la forma; esto es, los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente.

En este campo y sin pretenderlo desarrollar, ya que sería demasiado prolijo, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades la Administración Pública; sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposición de medidas correctivas y aun más, la imposición de sanciones, así como en su caso, de estarse frente a conductas delictivas, denunciar los hechos ante el Ministerio Público.

El último o *cuarto elemento* del control es la finalidad que se persigue con el mismo. Es el punto de equilibrio de la administración; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado para el cumplimiento de los nobles objetivos que se le tienen encomendados del bienestar de la comunidad.¹³⁸

Aquí se señalará que los conceptos de fiscalización y evaluación están íntimamente unidos, dado que la primera no se concibe si no va acompañada de un juicio crítico de la eficacia y eficiencia.

Finalmente, en esta parte del trabajo, se definirá, de acuerdo a lo estipulado por Javier Pérez Saavedra, ¿Qué es la auditoría gubernamental?

Auditoría gubernamental es el medio para fiscalizar, entendida esta acción, en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades que tienden a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, cantidad y oportunidad requeridas; en un sentido más restringido, fiscalización de la Administración Pública viene a ser el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado.

Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública.

El objetivo de la auditoría gubernamental es la comprobación, relacionado a su vez con el cumplimiento de los objetivos generales del Estado.

La auditoría de legalidad, por su parte, es la comprobación de la observancia o inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias o de otra índole normativa.

La auditoría financiera es la tradicional revisión de estados financieros.

Las auditorías de eficacia, eficiencia y congruencia, son las equivalentes a las auditorías administrativas o auditorías operacionales, relativas a revisiones de eficiencia, eficacia y congruencia.

¹³⁸*Ibidem*, pp. 36-42.

La información en la auditoría gubernamental se refiere a informes de carácter preventivo, informes que busquen constituirse en apoyo de medidas sancionadores, e informes de tipo evaluatorio.

La trascendencia de la auditoría gubernamental, de acuerdo a Pérez Saavedra radica en que la responsabilidad social se hace patente porque el pueblo requiere saber que sus recursos han sido manejados con honradez y eficiencia y en ello influye que se conozca que hay mecanismos como el de auditoría gubernamental que están funcionando en protección de sus intereses.

La evaluación gubernamental

Antes, la evaluación de políticas públicas sólo se centraba en un enfoque prospectivo o “anticipatorio” sobre los efectos estimados (análisis de políticas) lo que deriva en la decisión de iniciar o continuar políticas públicas, o en un enfoque retrospectivo o análisis sobre los efectos reales (evaluación de programas), lo que deriva en la decisión de continuar o terminar las políticas públicas.

En sentido amplio, la palabra evaluación se refiere a todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político.

...La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados.

...La evaluación tiene lugar en un entorno difícil, con las complicaciones que implica el tratar con grupos de personas con sistemas de valores e intereses dispares, lo que les lleva a mantener posiciones divergentes en relación con un programa o con su evaluación.¹³⁹

La evaluación es, pues, un análisis de resultados.

...La evaluación: 1. valora la eficacia de un programa en funcionamiento, en alcanzar sus objetivos. 2. se basa en los principios del diseño investigativo

¹³⁹Ballart, Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Ministerio de las Administraciones Públicas, España, 1992, pp. 46-47.

para distinguir los efectos de un programa de aquéllos de otras fuerzas operando en una situación determinada, y 3. se dirige a mejorar el programa a través de la modificación de las operaciones corrientes.¹⁴⁰

Rossi y Feeman hablan de evaluaciones globales (“comprehensive evaluations”) como prototipo de actividades de investigación evaluativa. Para estos autores la evaluación de programas consiste en:

...La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social.

...La evaluación de programas tiene que ver tanto con los efectos de un programa sobre sus beneficiarios, como con su implementación, como con el proceso de formulación de propósitos generales y objetivos más específicos, lo que tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención.¹⁴¹

Hay que distinguir la evaluación del control y de la inspección administrativa.

De una parte, porque las cuestiones a las que se dirigen son distintas: el control administrativo no cuestiona la oportunidad de una política o programa, en cuanto conjunto de recursos aplicados a la consecución de objetivos externos, sino que únicamente verifica que los recursos previstos hayan sido bien aplicados y que las normas existentes hayan sido respetadas.

La evaluación, en cambio, privilegia la perspectiva longitudinal basada en la idea de política o programa. Rompe, con la problemática de tipo jerárquico e implica una aproximación a la vez más distanciada y más global, sobre políticas o programas en los que pueden intervenir varias administraciones.¹⁴²

¹⁴⁰*Ibidem*, pp. 71-72.

¹⁴¹*Ibidem*, pp. 73-74.

¹⁴²*Ibidem*, p. 75.

Para Sulbrandt:

Se entiende la evaluación en su sentido amplio, vale decir, como el examen sistemático de las actividades específicas desarrolladas por los gobiernos para cumplir con las metas y producir los efectos esperados de conformidad con sus políticas y programas.

...Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación es utilizada principalmente para aprender de los errores, corregir la implantación de los programas y, eventualmente, para hacer efectivas las responsabilidades funcionarias del caso. Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión, además de hacer efectiva la responsabilidad de los gerentes que la han manejado.

...Existe una insuficiencia general que afecta a todos los programas públicos y que hace de la evaluación una actividad ineludible. Los programas públicos no poseen un regulador que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados deben ser desplazados a otras actividades.

...La evaluación de políticas y programas sociales adquiere una enorme significación dadas la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos de la región y las agudas necesidades básicas de los sectores populares y de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, afectados gravemente por la actual crisis económica.¹⁴³

Una forma renovada de entender la evaluación la concibe primordialmente como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la concibe

¹⁴³Sulbrandt, José, *Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público*. Bernardo Kliksberg (ed.), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1992, pp. 147-149.

como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia.¹⁴⁴

En lo que respecta específicamente a la evaluación, se debe señalar que los regímenes burocráticos-autoritarios han hecho un uso muy limitado de ella, por lo menos en lo que respecta a la evaluación de obtención de metas o de impactos sociales. En cambio, han hecho uso de la evaluación *ex ante*, particularmente de estudios de costo-beneficio, lo que le otorga a sus programas un sentido de racionalidad económica. Regímenes políticos autoritarios realizan sus programas sin consultar con los grupos afectados y suprimen las críticas que se puedan formular en contra de los programas y políticas y en contra de sus funcionarios.¹⁴⁵

En su acepción más general, evaluación es la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el Gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida.

...La mayoría de las evaluaciones conocidas en América Latina han sido estudios cuyos informes finales se limitan a señalar los logros de la política o del programa y las dificultades que debieron superarse durante su ejecución. En particular, comparan metas alcanzadas con metas esperadas.¹⁴⁶

De acuerdo a Sulbrandt:

La evaluación de procesos o monitoreo es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

...Los resultados de esta evaluación se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar: *a)* las actividades o el procedimiento del programa; *b)* los

¹⁴⁴Sulbrandt, José, *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. Pobreza: un tema impostergable*, 1993, p. 312.

¹⁴⁵Sulbrandt, José, *op. cit.*, pp. 150-151.

¹⁴⁶*Ibidem*, p. 153.

objetivos del mismo, y c) los indicadores de desempeño que se han estado utilizando.¹⁴⁷

En cuanto a la evaluación global, Sulbrandt dice que:

Actualmente, comienza a desarrollarse una poderosa corriente de pensamiento entorno a la evaluación que asume plenamente la perspectiva total. Ello responde a las necesidades surgidas de la “realidad” de los procesos de implementación, de las características peculiares de las políticas sociales y de los rasgos significativos de las organizaciones públicas. Si la evaluación no es capaz de incorporar todos los elementos y por consiguiente ajustarse a una situación tal como se da en la práctica, jamás podrá dar cuenta ni de los éxitos ni de los fracasos de dichas políticas y, por lo tanto, no podrá ser tomada en consideración por los gerentes o los “policy makers” públicos.

...Mientras los evaluadores apliquen enfoques y metodologías que restrinjan el análisis de una política o un programa a sus aspectos formales burocráticos y sus estudios se basen en conceptos tradicionales sobre la manera como se formula una política, como se toman las altas decisiones, como se comporta la gerencia y como actúa el aparato público para implementar un programa, difícilmente podrán entender los aspectos relevantes para su éxito y fracaso.

...Una perspectiva que concibe la evaluación casi exclusivamente como un elemento de control para perseguir las responsabilidades administrativas de los gerentes y funcionarios sólo puede debilitar los esfuerzos por mejorar en el futuro los programas sociales y su implementación.

...La evaluación del futuro estará abierta, más que a controlar y a castigar, a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas.

...Los nuevos modelos de evaluación tratan de captar, explicar y entender una situación particular que es la del programa respectivo. Hay que re-

¹⁴⁷*Ibidem*, pp. 159-160

cordar que la evaluación no está hecha para adquirir un conocimiento nuevo de tipo general, sino uno acotado que enfrente una situación en circunstancias dadas.

...Existe un poderoso obstáculo que la evaluación del futuro deberá vencer: La vieja cultura autoritaria de América Latina.

...Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación lo constituirá su institucionalización en la Administración Pública, en especial en los organismos encargados de los programas sociales masivos.¹⁴⁸

Conforme a Sulbrandt:

La evaluación global pretende complementar los enfoques tradicionales con otros renovados, de forma tal, que en conjunto muestren sus logros y junto a ellos los distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional y social, la acción de los distintos grupos significativos vinculados al programa, de forma de completar lo que falta a los diseños clásicos, pero manteniendo su nivel de análisis y su alto grado de rigor.

...La perspectiva con la que se aborda la evaluación global permite por una parte estudiar los logros de un determinado programa en términos de la eficiencia y eficacia de la organización para llevarlo a cabo, pero además toma en cuenta e incorpora a: I) El medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, II) Los procesos y actividades socioburocráticas y técnicas que tienen lugar en el transcurso de su implementación; III) El ambiente social y físico en los cuales operan los funcionarios y los grupos-objetivos o clientes y IV) Los principales actores sociales involucrados en el programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, incluyendo como actores centrales a los grupos beneficiarios directos y a los gerentes públicos.

...Existen varios criterios que sirven para llevar a cabo las evaluaciones: la eficiencia, la eficacia, la efectividad, la equidad, el impacto social, el costo-

¹⁴⁸*Ibidem*, pp. 173-177.

efectividad, el costo-beneficio, la satisfacción de los beneficiarios, el acatamiento de las normas y reglas legales en su implementación.¹⁴⁹

Finalmente se mencionará, de acuerdo a Subirats que es muy importante determinar qué es lo que se pretende averiguar a través del proceso de evaluación, desde las perspectivas gerencial o técnica, política y jurídica o legal.

La perspectiva gerencial o técnica es la que se centra en criterios de eficacia, satisfacción alcanzada o eficiencia de la política. Establece estándares o indicadores de gestión.

Esta perspectiva se pregunta sobre la implantación de la política y está centrada en relación costo-beneficio.

La perspectiva política se centra en los niveles de representación de los sectores afectados, en el grado de respuesta a las demandas sociales.

Según Subirats, el tema clave es la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa de actuación de los poderes públicos.

Perspectiva jurídica o legal se basa en el respeto a la legalidad, a la pureza del procedimiento seguido y al respeto de los derechos de los individuos relacionados con la política pública.

El principal propósito de la evaluación es por tanto producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política o programa evaluado.

...Una evaluación se puede hacer con el propósito de justificar una posición a la que se ha llegado de forma previa.

...Parece importante, desde la perspectiva del evaluador, determinar los intereses y motivaciones que se encuentran detrás de la demanda de evaluación.

¹⁴⁹Sulbrandt, José, *op. cit.*, pp. 309-350.

...La evaluación también se puede utilizar como un medio para posponer una decisión.¹⁵⁰

Para Langbein:

Los principales objetivos de los programas públicos son el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.

...Productividad y eficiencia aparecen pues como dos criterios generales de crecimiento económico.

La redistribución de la riqueza, se puede realizar de acuerdo con los tres criterios siguientes: 1. Nivel de beneficios que ofrecen los programas. 2. Equidad horizontal, y 3. Equidad vertical.¹⁵¹

Xavier Ballart dice que otros autores han propuesto criterios alternativos, a partir de los cuales juzgar el valor de una política o programa y que consisten en:

1. Examinar el grado en que se han satisfecho las necesidades materiales de la población.
2. Examinar aquello que los clientes, personal y administradores del programa entienden se ha conseguido con éste.
3. Examinar los factores que tengan una mayor importancia para aquéllos que tengan que tomar decisiones.
4. Examinar la medida en que se han satisfecho las necesidades de información.¹⁵²

¹⁵⁰Ballart, Xavier, *op. cit.*, p. 85.

¹⁵¹*Ibidem*, pp. 87-88.

¹⁵²*Ibidem*, pp. 88-89.

De acuerdo a Subirats, existen tres tipos de evaluación:¹⁵³

Detección de necesidades.- Su objetivo es el descubrimiento de dificultades. Conlleva al replanteamiento global o parcial de los objetivos del programa.

Evaluación formativa o correctora.- Su objetivo es la comprobación de que el programa se desarrolla sin dificultades. Si no hay posibilidad de mejora, esta evaluación no tiene sentido.

Evaluación de balance o conclusiva.- Su objetivo es recoger información de los resultados finales del programa y facilitar un juicio de valor sobre el mismo. Las consecuencias de esta evaluación es la continuación o terminación parcial o total del programa.

Nioche clasifica los tipos de evaluación en:

- Evaluación de medios, que relaciona éstos con los objetivos perseguidos.
- Evaluación de realizaciones, que compara éstas con los efectos previstos y lo no previstos.
- Evaluación de eficiencia, que vincula todos los efectos provocados con los medios utilizados para ello.
- Evaluación de satisfacción, donde los efectos logrados se relacionan con los problemas, necesidades y aspiraciones de la población.¹⁵⁴

Plantea que el análisis de políticas se compone de elementos políticos y técnicos, y ambos han de ser tenidos en cuenta al momento de evaluar.

“Hofstede plantea desde un enfoque de control de gestión una tipología de evaluación de acuerdo con cuatro características: 1) grado de claridad de los objetivos, 2) posibilidad de medir los resultados obteni-

¹⁵³Sulbrandt, José, *op. cit.*, p. 152.

¹⁵⁴*Ibidem*, p. 187.

dos, 3) grado de conocimiento y 4) el carácter repetitivo o no de la actividad desempeñada.”¹⁵⁵

“En función del propósito específico que motiva la evaluación se distingue entre evaluación formativa o de proceso y evaluación conclusiva o de resultados; en función de la naturaleza del estudio, entre evaluación descriptiva y evaluación analítica; y en función de la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación, entre evaluación interna y externa.”¹⁵⁶

De acuerdo a Ballart, si tomamos la evaluación por fases, podemos establecer la siguiente clasificación:

a. Evaluación de la Conceptualización y del Diseño de los Programas.

La evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas intenta proporcionar información, primero, sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar el programa, segundo, sobre el proceso de formulación y diseño del programa y tercero, sobre la racionalidad intrínseca del mismo programa, es decir, hasta qué punto el diseño del programa sirve sus objetivos.

b. Evaluación de la Implantación de los Programas.

Este segundo tipo de evaluación consiste en valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando la población o el área a los que se dirige; y la forma en que el programa se administra.

c. Evaluación de la Eficacia o Impacto de los Programas.

Una evaluación de eficacia o impacto examina la medida en que éste produce un cambio en la dirección deseada. Lógicamente, si no existe este cambio o impacto, o no es demostrable, resulta más difícil defender su continuación.

El análisis de impacto presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o del fracaso del programa.

¹⁵⁵*Ibidem*, p. 170.

¹⁵⁶Ballart, Xavier, *op. cit.*, p. 75.

d. Evaluación de la Eficiencia de los Programas.

A menudo, el impacto de un programa deberá ser juzgado en función de su costo ya que puede ocurrir perfectamente que un determinado programa esté produciendo unos resultados escasos por los costos en que ha incurrido. Ello supone incluir el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio dentro del ámbito de la evaluación.¹⁵⁷

Por otra parte, Ballart también establece otras clasificaciones:

a. Evaluación Formativa-Evaluación Conclusiva.

La evaluación formativa responde a una preocupación que se encuentra en la base de muchas demandas de evaluación: obtener información sobre la marcha de un programa, de forma progresiva durante su desarrollo, con el objeto de darla a conocer a sus directores y personal, y poder así éstos introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas.

El propósito de la evaluación conclusiva o de resultados es proporcionar la información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y sobre su utilidad.

b. Evaluación Descriptiva-Evaluación Analítica.

El objeto de las evaluaciones descriptivas es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se benefician de una política o participan en un programa y/o a las organizaciones que los administran.

En cambio, las evaluaciones analíticas intentan responder a cuestiones de tipo causa-efecto. Requieren por tanto la utilización de modelos teóricos y diseños de investigación adecuados para demostrar que las interpretaciones causales son ciertas.

c. Evaluación Interna-Evaluación Externa.

La distinción entre evaluación interna y externa se refiere a las personas encargadas de realizar la evaluación y plantea un problema clásico de organización de la evaluación, esto es, ¿quién debe ser el evaluador: personal del programa, especialistas contratados por la administración responsable del programa o especialistas externos completamente ajenos a aquélla?

¹⁵⁷*Ibidem*, pp. 76-77.

Si la evaluación es realizada por el personal del programa, su comprensión del mismo y de los problemas que pueda plantear será máxima. También es cierto, sin embargo, que la evaluación podría fácilmente convertirse en una evaluación-justificación.

La contratación de especialistas por la misma administración responsable del programa puede servir para conseguir una visión más alejada y global de éste, así como una mayor competencia y por tanto una evaluación de mejor calidad.

El recurso a expertos externos ajenos al programa y a la administración que lo gestiona presenta evidentes ventajas en relación con la objetividad, independencia y competencia de los evaluadores, pero también el riesgo de no poder llegar a conocer la realidad del programa, o incluso de producir unos resultados marginalmente útiles a la administración evaluada por un problema de falta de confianza en sus propósitos.

d. Metaevaluación

La metaevaluación consiste en el análisis de los resultados de varias evaluaciones. Proporciona, por tanto, información sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política o programa público. Lógicamente, este tipo de análisis sólo es posible cuando un número considerable de evaluaciones han sido realizadas y publicadas en relación con una determinada política.

A veces, la metaevaluación consiste en repetir un estudio acabado, reanalizando los datos en que se basa o incorporando más datos sobre el mismo programa.¹⁵⁸

De acuerdo a Sulbrandt:

Las evaluaciones realizadas que se refieren a políticas o programas sociales, presentan diferencias en sus propósitos y en sus métodos. Es posible distinguir dos tipos de evaluaciones en organismos públicos, basándose en quienes hacen la evaluación:

¹⁵⁸*Ibidem*, pp. 79-82.

...El primer tipo de evaluación y el más utilizado en América Latina ha sido el estudio evaluativo realizado por equipos de funcionarios de la misma organización encargada de la implementación del programa.

La comparación más frecuentemente usada en estos estudios ha sido la de las metas previamente establecidas y las que efectivamente se han logrado.

...El hecho de que estas investigaciones se lleven a cabo por funcionarios de las mismas reparticiones públicas que implementan los programas hace que en general carezcan su objetividad.

...Un segundo tipo, la evaluación sobre obtención de metas, se ha practicado por equipos de consultores externos a la organización. En general, en estos casos se trata de programas sociales cuya implementación ha estado a cargo de organismos del sector público y para lo cual éstos han recibido financiamiento externo, proveniente de organismos internacionales de ayuda técnica y financiera.

...En tercer término, una mención especial requieren las evaluaciones de programas y proyectos de carácter social amplios que han sido llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales de asistencia al desarrollo social y para lo cual han recibido ayuda financiera internacional.

...Un último tipo de evaluaciones que se ha practicado en programas sociales masivos y que nos interesa destacar son las evaluaciones de carácter académico realizadas por investigadores de los centros universitarios, los cuales a diferencia de los evaluadores gubernamentales han colocado al acento en los elementos de relación entre el sector público y la colectividad, y han centrado su atención en los propósitos explícitos del programa y los resultados obtenidos en relación con los grupos sociales a los cuales se pretendió beneficiar.¹⁵⁹

Por otra parte, Sulbrandt establece que hay tres formas clásicas de evaluación las cuales son: la evaluación de metas, la de impacto y la de procesos.

Cuando se trabaja con el esquema de evaluación de obtención de metas surgen varios problemas, entre los que destacan, según Sulbrandt:

¹⁵⁹Sulbrandt, José, *op. cit.*, pp. 159-160.

- a) La identificación correcta de la meta.
- b) La existencia de metas múltiples.
- c) La selección de metas a ser incluidas en la evaluación.
- d) Los cambios de metas.

La evaluación de impacto es esencial cuando: I) Hay interés en entender qué es lo que realmente se está logrando con un programa además de los productos inmediatos de sus actividades; II) Cuando se quiere poner a prueba la utilidad de nuevos esfuerzos para mejorar una situación problema en un determinado lugar; y III) Cuando se pretende comparar diferentes programas de carácter similar.

...El objetivo de este tipo de evaluación es determinar los efectos netos de una intervención social.

...La investigación evaluativa de procesos realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y, en particular, por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

...Esta evaluación es realizada concomitantemente con el desarrollo del programa y se le denomina evaluación formativa.

...Su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño de los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implementación y a través de los registros de eventos y actividades proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación.

...La gran utilidad de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proveer tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y la manera en que la obtención de metas es afectada.¹⁶⁰

En síntesis, la mayor parte de las evaluaciones de resultados sociales se hace aplicando el criterio de eficacia para comparar las metas alcanzadas con las planteadas mediante un conjunto de indicadores que pueden integrarse en un documento denominado balance social.¹⁶¹

¹⁶⁰Sulbrandt, José, *op. cit.*, pp. 316-321.

¹⁶¹*Ibidem*, p. 189.

Intereses presentes en el proceso evaluador

Es pues, importante reconocer la diversidad de intereses en juego y las múltiples perspectivas que estos intereses implican a la hora de enjuiciar una política. También es cierto, sin embargo, que una misma evaluación difícilmente podría proporcionar información de inmediata utilidad para todos los grupos, dada la diversidad de sus preocupaciones.¹⁶²

Por otra parte, la evaluación debe darse conforme a los criterios siguientes, de acuerdo a Ballart:

- a. Los Valores e Intereses de los Actores.
- b. Los objetivos del Programa.
- c. Los objetivos Teóricos de la Intervención Pública.

De acuerdo a Subirats, los intereses presentes en el proceso evaluador son:

- Los de los diseñadores de la política.
- Los de los responsables de la implementación o de la dirección de la política, así como el personal que labora en el programa.
- Los de los patrocinadores o promotores de la política o de la evaluación de la misma.
- Los evaluadores.
- Los beneficiarios de la política.
- Los competidores del programa.
- Los del entorno.

Los grupos o sectores afectados por el programa son quienes más deberán participar en el proceso evaluador.

¹⁶²Ballart, Xavier, *op. cit.*, p. 85.

No es tarea del evaluador o de la misma evaluación la de dar la razón a uno o varios de los actores implicados, sino la de dejar claro las diferentes perspectivas y la legitimidad de las políticas presentes.

Problemas y metodologías

Las dificultades para la evaluación de políticas son, de acuerdo a Su-
birats:

- Mutación o cambios del entorno.
- Variación de las posiciones o influencias de los agentes del proceso o de los actores de la política.
- Modificaciones a prioridades y responsabilidades.
- Modificaciones a los programas y objetivos.
- Nuevas investigaciones.
- Problemas inesperados.
- Los intereses presentes en el propio proceso evaluador.
- “Cientificidad” de la metodología empleada.
- Desajuste de tiempos del evaluador y de las decisiones políticas.
- La comunicación de resultados.

Por su parte, los deberes de los evaluadores deben centrarse en:

- Tomar conciencia de los intereses en juego.
- Tomar en cuenta la inercia y la rutina de la actuación política-administrativa, así como la aproximación conceptual.
- Definir la problemática.
- Definir el marco o contexto de la política.
- Identificar los afectados por la política.
- Constatar las premisas y las hipótesis de la política y sus prioridades.
- Confrontar hipótesis con las demandas constatadas.
- Promover la comunicación y el compromiso entre los evaluadores y evaluados.

- Utilizar la información y el lenguaje apropiados.
- Dar resultados plausibles y en tiempo.
- Prever las consecuencias de las acciones que se emprendan.

“La mayor parte de los métodos cuantitativos citados para hacer evaluación de proyectos pueden adaptarse también para evaluar resultados sustituyendo lo que antes eran previsiones sobre costos y beneficios por los datos históricos realmente obtenidos.”¹⁶³

La mayor parte de las evaluaciones cuantitativas de resultados consisten en mecanismos de medición de la eficiencia alcanzada. Se basan en la meta programada y se limitan a medir en qué porcentaje fue lograda.

Algunos mecanismos específicos de carácter cuantitativo que intentan hacer una medición más amplia del impacto o efectividad alcanzada serían los análisis de excedentes de productividad, los balances sociales y los estudios cuasiexperimentales.¹⁶⁴

También se pueden utilizar encuestas de opinión para la evaluación de los resultados.

En relación con los indicadores sociales plantea los problemas de: obtener la información que necesitan como insumo, la fidelidad de los indicadores diseñados y la imposibilidad de homogeneizar las variables sociales para efectuar comparaciones de resultados.

En relación con la evaluación misma, identifica el problema de definir sus objetivos específicos y analiza el estado incipiente de las técnicas disponibles.¹⁶⁵

¹⁶³Cardoso Brum, Myriam, *op. cit.*, pp. 174-175.

¹⁶⁴*Ibidem*, p. 184.

¹⁶⁵*Ibidem*, p. 187.

Sulbrandt establece como crítica a la evaluación lo siguiente:

- a) Resultados no concluyentes. Se ha afirmado que en general estos estudios son metodológicamente débiles y sus conclusiones nunca son definitivas ni totalmente convincentes.
- b) Oportunidad. Sus conclusiones no se producen a tiempo para ayudar en la toma de decisiones.
- c) La irrelevancia. El tema central de las críticas ha sido el escaso grado de relevancia y de utilidad que las evaluaciones han tenido tanto para los altos directivos públicos encargados de las políticas sociales como para los gerentes de esos programas.

Las políticas sociales gubernamentales presentan ciertos rasgos de carácter casi constitutivo que las distinguen de otras políticas, y que presentan problemas metodológicos y de otro tipo, a saber, de acuerdo a Sulbrandt:

- a) Los problemas sociales son débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa.
- b) Las políticas y programas diseñados y aprobados por el Gobierno no persiguen un objetivo único sino objetivos múltiples.
- c) Las metas tienden a ser redefinidas, dentro de cierto rango, en el transcurso de la implantación.

En los programas sociales, ciertos factores de tipo organizacional asumen características particulares que es necesario identificar pues tienen serias consecuencias para la evaluación, conforme a lo que establece Sulbrandt.

- a) La complejidad e incertidumbre que rodea la acción conjunta en la ejecución de un programa social. Su ejecución rara vez se encarga a una sola organización pública.

- b) La fragmentación de la organización pública. La notable división y fragmentación existente en la Administración Pública afecta la ejecución de los programas.
- c) Las diferentes perspectivas para asumir el programa por parte de los funcionarios.
- d) Algunas características particulares de las administraciones públicas y de la situación social y cultural de los países en desarrollo exacerbaban algunos de los fenómenos ya mencionados y colocan dificultades adicionales a la implementación.
- e) La precariedad de los conocimientos sobre los requisitos mínimos a cumplir para asegurar la correcta puesta en práctica de los programas sociales.

En cuanto a la evaluación de los programas sociales, Sulbrandt afirma que el medio ambiente en los que se desenvuelven estos programas se caracteriza por la presencia de múltiples actores que tienen intereses directos comprometidos en el programa.

...Cuando se acepta la perspectiva de la implantación adaptativa, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, basándose no en cuadros normativos estrictos sino en presunciones realistas acerca de la naturaleza de las políticas y programas sociales públicos, de las organizaciones gubernamentales y del proceso mismo de implementación.¹⁶⁶

En los casos en que los servicios sociales se han convertido en un derecho de la ciudadanía, se observa a menudo que los líderes políticos se muestran inclinados a extender tales beneficios rápidamente para demostrar su compromiso con los objetivos nacionales de desarrollo y justicia.

...Las presiones políticas para extender los servicios y utilizar criterios políticos en las decisiones referentes a la asignación de recursos, se traducen rápidamente en problemas de implantación más acentuados.

¹⁶⁶Sulbrandt, José *op. cit.*, pp. 330-332.

...Una característica del medio ambiente, que afecta la capacidad para implantar programas de servicios sociales tal como son proyectados, es la naturaleza altamente politizada de la Administración Pública.

...En suma, los programas de servicios sociales no son de fácil implantación. Son caros, llevados a cabo en escala masiva, y requieren una administración extensa. Tales programas se perjudican por ser demasiado atractivos para los líderes políticos, por ser instrumentados a través de burocracias politizadas y estar rodeados de conflicto y competencia debido a la escasez de recursos.

...El pensar sobre los problemas de la implantación como el resultado de un proceso de toma de decisiones es un marco de referencia para evitar o minimizar los obstáculos que han ocasionado a menudo el fracaso de los programas.¹⁶⁷

Por otra parte, lo específico del enfoque de la evaluación global es lo general e integral de su planteamiento, usando teorías sustantivas que detallan las relaciones entre los supuestos básicos, utilizando indicadores relacionados a dichos supuestos y empleando datos de tipo cuantitativo y cualitativo.

Existen peligros en el uso de este enfoque especialmente cuando se pierde el sentido de un acercamiento balanceado al tema.

...Poner énfasis en modelos globales de evaluación es reconocer que los problemas en la implementación de políticas sociales se deben por una parte a los problemas internos de organización y funcionamiento de los equipos humanos que lo ejecutan, y por otra parte mucho más importante, a las restricciones específicas de carácter político, social administrativo y tecnológico que afectan a esas políticas y programas.

¹⁶⁷Grindle, Marille, "Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana", en Bernardo Kliksberg (ed.) *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1992, pp. 98-106.

...Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación en relación a políticas y programas sociales lo constituirá su institucionalización en la Administración Pública y en especial, en los organismos encargados de los grandes programas sociales. Sólo cuando las autoridades gubernamentales entiendan correctamente el papel de la evaluación y su significación estratégica, se podrá iniciarse tal proceso.

...Esta institucionalización supone, la formación de equipos humanos altamente calificados.

...Implica el desarrollo de estrategias, métodos y técnicas de evaluación.

...Supone crear y ubicar en la estructura organizacional del sector público unidades encargadas de la evaluación.

...En cuanto a la gerencia de las tareas de evaluación, es preferible que éstas sean llevadas a cabo de manera descentralizadas por organizaciones que tengan especial experiencia y conocimientos técnicos en la materia.

...Una forma más descentralizada de institucionalizar la evaluación en el sector público dedicado a los programas sociales sería el establecimiento de Oficinas Ministeriales de Evaluación, constituidas al más alto nivel de cada Ministerio.

...Dentro de una estrategia de desarrollo institucional es importante la creación y el fortalecimiento de centros de evaluación fuera del sector público que sean capaces de llevar adelante estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance al propio sistema interno de ese Sector. En este sentido, los centros universitarios, los organismos no gubernamentales y las organizaciones de consultores deben ser consideradas parte integrante de un “sistema de evaluación”.¹⁶⁸

Para el caso de México, y en cuanto a la institucionalización, Lanz Cárdenas, por su parte, afirmó que:

Para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovió la creación de la Contraloría Gene-

¹⁶⁸Sulbrandt, José, *op. cit.*, pp. 344-350.

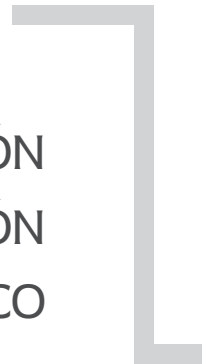
ral de la Federación (Secogef), con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

La creación de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control.

Adicionalmente y en este marco, a partir del 1o. de enero de 1995 se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), en sustitución de la Secogef, con las mismas funciones que su antecesora más otras relativas básicamente al desarrollo administrativo y al patrimonio inmobiliario. En el 2003 entra en operación la Secretaría de la Función Pública, quien adicionalmente a las funciones de Secodam, es la responsable de poner en marcha el servicio civil de carrera.

Ahora bien, previo a verter propuestas de políticas públicas para la Reforma del Estado, en el apartado 6, se presentarán los antecedentes y situación actual del control y evaluación gubernamental en el México Post-Revolucionario y en el México actual.

ANTECEDENTES Y SITUACIÓN
ACTUAL DEL CONTROL Y EVALUACIÓN
GUBERNAMENTAL EN MÉXICO



El Imperio Azteca y la época colonial

EL HUEYCALPIXTLI o Calpixqui mayor era el encargado de recoger los tributos y de llevar las cuentas respectivas del Imperio Azteca. El Tlatoani o señor, se encargaba del alojamiento y sustento de los calpixqui; sin embargo, si prevaricaban podían ser sancionados hasta con la pena de muerte.

En cuanto a la época colonial, destacan dos etapas, a saber: la comprendida desde la conquista hasta el siglo XVIII y la correspondiente al advenimiento de la corona española de los Borbones y la independencia de los países latinoamericanos. Destacan como características generales de la organización de la hacienda indiana las siguientes: “1) Unidad de objeto; 2) centralización y autonomía de las regiones administrativas; 3) actuación colegiada; 4) homogeneidad del sistema; y 5) su originalidad respecto de la organización castellana”.¹⁶⁹ Así mismo sobresalen las funciones de la administración central, es decir, del monarca, del Consejo de Indias, de la Casa de la Contratación de Sevilla, y del Consejo de Hacienda. También tenían responsabilidades muy definidas los fun-

¹⁶⁹Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, Secoef-Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, México, 1993, p. 33.

cionarios típicos de Hacienda en Indias, es decir, los oficiales reales y los comisarios. De igual forma, tenían responsabilidades administrativas y políticas, acreedoras a sanciones, la participación de los virreyes, gobernadores, fiscales y oidores de las audiencias y corregidores y alcaldes ordinarios, en la administración de la hacienda indiana.

El control en la administración de la hacienda indiana se llevó a cabo bajo el principio de administración conjunta o actuación colegiada, el cual se constituyó en una garantía. A este principio deben agregársele las fianzas, los juramentos, los inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el Tribunal de Cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas. “Las contadurías de cuentas de Indias eran auténticas audiencias, y los contadores, jueces legítimos y competentes”.¹⁷⁰ Otro aspecto que destaca de la época colonial, en cuanto al control administrativo público, es el Juicio de Residencia de Indias. “Llamábase Juicio de Residencia o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo”.¹⁷¹

México Independiente (1824-1917)

En cuanto al México Independiente de los años 1824-1917, Lanz Cárdenas señala que no existió un órgano especializado de la Administración Pública con autonomía funcional, que se encargara de vigilar el control del presupuesto, sino que dicho control estuvo a cargo de diversos órganos de la propia administración. Este autor toma como base el año de 1824, ya que en éste se expidió la Ley intitulada: Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, que comprende el sistema más completo de organización hacendaria de la época independiente de nuestro país, en el siglo pasado.

¹⁷⁰*Ibidem*, p. 53.

¹⁷¹*Ibidem*, p. 63.

El control en esta etapa se centró en el Ministerio de Hacienda, modificándose los mecanismos de control, de acuerdo a la centralización o desconcentración de la organización hacendaria, inherentes a los regímenes políticos centrales o federales que prevalecieron en el siglo pasado. El autor describe las modificaciones o extinciones de diversas estructuras como el Departamento de Cuentas y Razón, Tesorería General de la Federación, Contaduría Mayor, Dirección General de Rentas, después llamada Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas y Dirección General de Impuestos, entre otras.

De esta época independiente, Lanz Cárdenas hace hincapié en la introducción, a mediados del siglo diecinueve, del sistema de partida doble en las cuentas de la Tesorería General y de todas las oficinas que de ella dependieran.

En el siglo pasado, el control de la responsabilidad de los servidores públicos está manifiesto en la Constitución de 1824, las leyes constitucionales de 1836, la Ley Penal para los empleados de Hacienda, de 1853, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, la Ley del 3 de noviembre de 1870, sobre responsabilidades de los altos funcionarios, el Código Penal de 1872, que distinguía entre delitos comunes y delitos oficiales y la Ley de Responsabilidades de 1896.

El año 1917, Lanz Cárdenas lo establece como fin de esta etapa, ya que en ese año se crea el Departamento de Contraloría General de la Nación.

El control y la evaluación gubernamental en México de 1917 a 1982

Al término de la Revolución Mexicana de 1910, México tuvo la necesidad de crear un órgano con autoridad e independencia, guardián del presupuesto, que garantizara el orden y la moralidad en el manejo de

fondos públicos y administración del patrimonio nacional. De esta manera, el 25 de diciembre de 1917, a través de la publicación de la Ley Orgánica de Secretaría de Estado, fue creado el Departamento de Contraloría General de la Nación.

Este Departamento tuvo un gran fin u objeto moral, obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera inspección eficaz sobre el manejo de recursos y bienes de la Nación, a través de un control previo, para evitar actos en perjuicio del Erario. Es de señalarse que la fiscalización preventiva, es más útil para integrar al Erario, los fondos sustraídos del mismo. El Departamento de Contraloría también tuvo a su cargo la regularización de los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

El Departamento de Contraloría General de la Nación, como organismo técnico, dependiente del Ejecutivo Federal, pero autónomo respecto a los demás que integraban dicho poder, y al mismo nivel jerárquico de ellos, tuvo a cargo la promoción de la eficiencia, economía y moralidad de las dependencias del poder Ejecutivo. La fiscalización a posteriori ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, había resultado ineficaz, tanto para los propósitos técnicos de la contabilidad, como para los de carácter político, que se podían traducir en responsabilidades.

La existencia del Departamento de Contraloría, se puede dividir en dos etapas: la primera de 1917 a 1926, y la segunda, de 1926 a 1932. El punto que marca la división de estas etapas es lo correspondiente a adecuaciones normativas llevadas a cabo en 1926, las cuales dejan sin efecto las facultades de la Secretaría de Hacienda, duplicadas con el Departamento de Contraloría; y las relativas a hacer explícito el carácter preventivo del control inherente a dicho Departamento.

Lanz Cárdenas, en su libro sobre la Contraloría y el Control Interno en México, señala que si bien J. Pani, en 1918 apoyó la creación del Departamento de Contraloría General de la Nación, en 1932, siendo Secretario de Hacienda, coadyuva a la desaparición de este Departamento. A decir de varios autores, la desaparición del Departamento de Contraloría no obedeció a razones técnicas, sino políticas. Es más, Lanz Cárdenas menciona como una de tantas razones de la desaparición del Departamento que nos ocupa, la lucha por el control de la Secretaría de Hacienda y la necesidad de mayor libertad para el manejo de la campaña política del Presidente Abelardo L. Rodríguez.

Es un hecho que gracias a la operación del Departamento de Contraloría se lograron ahorros presupuestales y mayor eficiencia en el manejo de recursos y fondos federales. Así, cada uno de los presidentes de México que operaron con el Departamento de Contraloría, señalaron en sus informes, sus bondades. Este Departamento mejoró su gestión año con año, habiéndose obtenido que a partir de 1924, todos los informes mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, fueran entregados en tiempo y forma, habiendo merecido esta situación felicitación al Ejecutivo Federal, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Una vez desaparecido el Departamento de Contraloría General de la Nación, se inicia una nueva etapa para el control y evaluación gubernamental en México.

De 1933 a 1947, es decir, durante 14 años, la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control administrativo. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio evidente de la dispersión del control al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control, confiriéndoselas a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sobre todo lo tocante a adquisiciones, obras públicas, enajenación de

bienes muebles, y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En 1958, se agregó la Secretaría de la Presidencia creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central para la planeación y control, habiéndosele otorgado la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta en 1976, Secretaría de la Presidencia.

En este periodo destaca la operación de la Tesorería de la Federación y de la Dirección General de Egresos. Así mismo, sobresale la operación de la Comisión Nacional de Inversiones, y del Comité de Inversiones que operó en época del Presidente Ruiz Cortines, habiendo sido “un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, dependencia concentradora y distribuidora de los recursos financieros, y todas las demás secretarías, organismos y empresas del Estado que demandaban dichos recursos. Su papel de guardián del interés público estuvo restringido al Poder de Veto sobre todos los programas de inversión”.¹⁷²

Ahondando más sobre el particular, a fines de 1958, con las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se redujeron una vez más las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en favor de la transformada Secretaría del Patrimonio Nacional y la recién creada de la Presidencia. En la práctica, esta redistribución de funciones, originó problemas de coordinación, lo que ocasionó la creación de diversas comisiones intersecretariales y mecanismos, principalmente, porque no fueron claramente definidas las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia. Esta deficiencia trató de subsanarse a través de diversos Acuerdos Presidenciales de junio de 1959, noviembre del mismo año, y marzo de 1962.

¹⁷²*Ibidem*, p. 391.

Por su parte, la Secretaría del Patrimonio Nacional se encargó, entre otras funciones, de la posesión, vigilancia, conservación y administración de los bienes nacionales; y del control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas dedicadas a explotar bienes y recursos naturales de la Nación, a las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal tuviera acciones o intereses patrimoniales, y que no estuvieran subordinadas a otra Secretaría o Departamento.

A partir de marzo de 1959, la mayoría de las entidades paraestatales quedaron controladas administrativamente por la Secretaría de la Presidencia, para lo cual creó una Junta de Gobierno, que, en la práctica, no llegó a funcionar.

En 1965, la Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión de Administración Pública, a fin de mejorar la estructura de la Administración Pública Federal, relacionada con la programación adecuada de sus actividades. En 1971, esta Comisión se convirtió en la Dirección General de Estudios Administrativos, cuya tarea primordial fue la de elaborar las bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Como resultado del trabajo desarrollado por esta Dirección General, se crearon en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las unidades de Programación a fin de asesorar a los titulares sobre el particular. Esta Dirección General auxilió a la homogeneización del lenguaje, los mecanismos y los procesos de la programación operativa y presupuestaria.

En 1971, se creó la Comisión de coordinación del Gasto Público, como instancia para articular lo que se llamó el “triángulo de la eficiencia” del Gobierno Federal, constituido por las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Presidencia.

Adicionalmente a la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947,

abrogada en 1965 por la Segunda Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1970, se expidió una tercera Ley para el Control, la cual estableció un mayor rigor y la ampliación del control ejercido por el Estado.

Es de señalarse que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), fue la dependencia medular para el control de 1977 a 1982. La SPP fue el “órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, designada como la dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento –tanto en inversión como en gasto corriente–, y evaluar los resultados de su gestión”.¹⁷³ Lanz Cárdenas afirma que la SPP se concibe como el eje y sustento de la Reforma Administrativa.

En el marco de esta reforma, en 1979 se expidió la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; en 1980, se expidió la Ley de Obras Públicas. Ambas leyes se emitieron con el objeto de alcanzar una conducción más racional de la acción pública para el incremento del desarrollo económico y social del país.

En cuanto al control de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, Lanz Cárdenas en el libro supramencionado, señala que a partir de 1977 quedó considerada dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la reforma administrativa, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, y de los Altos funcionarios de los Estados. En ella se estableció la diferencia entre delitos oficiales que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y las faltas oficiales, consideradas como leves.

“Se previó que la sanción aplicada a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran, fuera de destitución del cargo de que se

¹⁷³*Ibidem*, p. 413.

encontraran investidos y de la inhabilitación, por un término de no menor de cinco años, ni mayor de diez, sin perjuicio de la recuperación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído”.¹⁷⁴

Es de señalarse que la Constitución de la República de 1917, en su Título Cuarto, regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Se puntualizará que en las décadas de los sesenta y setenta se dio fundamental importancia a la planeación dentro del proceso administrativo. En la década de los ochenta, concretamente a partir de 1982, al inicio del Régimen del Lic. Miguel de la Madrid, se da principal importancia al control, a fin de fortalecer el proceso administrativo público.

En este marco, se inicia una nueva etapa para el control y la evaluación gubernamental, por lo que se hizo necesario contar con un nuevo marco jurídico que fortaleciera el control administrativo, depositado en el Poder Ejecutivo, y que vino a constituir el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Este sistema incluye dos nuevos aspectos: el aspecto preventivo de la falta, y la participación social en el quehacer del servidor público.

Así, en enero de 1983, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), destacando por una parte, el fortalecimiento de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por otra, el control del sector paraestatal. Este control se vió reforzado con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y su Reglamento, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Aspecto importante del Control lo constituye la legalidad, fiscalización, oportunidad y gestión o eficiencia. José Trinidad Lanz Cárdenas

¹⁷⁴*Ibidem*, p. 460.

define así el control de la legalidad: “Consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que le es propia”.¹⁷⁵

La Secogef, por tanto, nace con un claro criterio de control, sin por ello relevar a las dependencias y entidades de sus responsabilidades en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas. Los objetivos de esta nueva y ahora extinta Secretaría fueron: dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado; integrara los recursos de control, bajo una sola política; incrementara el aspecto preventivo del control; y reforzara el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Lanz Cárdenas también destaca la actividad de los Comisarios y Delegados de la entonces Secogef cuyo trabajo fue y es parte medular del control y evaluación gubernamental.

El control y la evaluación gubernamental en México, de 1983 a 2009

La Secretaría de la Contraloría
General de la Federación (Secogef)
y la Contaduría Mayor de Hacienda
de la H. Cámara de Diputados

Aquí se considera menester presentar una comparación funcional entre la Secogef y la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. El Tribunal Mayor de Cuentas, de 1524, es el antecedente en México, de la Contaduría Mayor, la cual, como tal, surge en 1824.

¹⁷⁵*Ibidem*, p. 483.

Su Ley Orgánica se expide en 1978. Lanz Cárdenas menciona en su libro multicitado que diversas personalidades han propuesto un cambio en la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda, sugiriéndose el de “Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos”, o “Auditoría General del Poder Legislativo”. El actual es de Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto a similitudes y diferencias, la Contaduría Mayor revisaba la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, verificando si se ajustaban a la Ley de Ingresos de la Federación o a la Ley de Ingresos del DDF, y si se ejerció el presupuesto aprobado en la forma como se programó. Si en la revisión detectaban irregularidades formulaban pliegos de observaciones. La Secogef realizaba auditorías y evaluaciones a la Administración Pública Federal, para verificar que se cumpliera lo aplicable en contabilidad, pagos, contratos, baja de bienes, almacenes, etc. Su tarea global era planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

La Contaduría informaba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados. La Secogef informaba al Titular del Ejecutivo. La Contaduría y la Secogef se coordinaban para establecer procedimientos para cumplir sus responsabilidades.

La Contaduría podía revisar las operaciones de la Secogef, pero no se daba la acción recíproca.

La Contaduría realizaba un control externo y a posteriori, tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, además del propio Legislativo.

La Secogef ejercía un control interno, es decir, a la Administración Pública Federal y su revisión podía ser *a priori*, para prevenir, o durante el propio ejercicio del presupuesto.

La Contaduría practicaba visitas, inspecciones y auditorías, para comprobar cómo se ejerció el presupuesto. La Secogef practicaba auditorías durante el ejercicio del presupuesto, pero no sólo para compro-

bar ingresos y egresos, sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales de los servidores públicos y promover la modernización administrativa.

La Contaduría se apoyaba en auditores externos. La Secogef los podía designar y normar su actividad. También podía designar a comisionarios en las entidades paraestatales y solicitar su remoción.

La Contaduría promovía ante autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades administrativas. La Secogef constituía responsabilidades y aplica sanciones administrativas, además de presentaba las denuncias que, en su caso, pudieran proceder.

Se puede observar que ambos organismos realizaban funciones distintas y complementarias.

El control y evaluación gubernamental *ex-ante*, 1983-1994

A partir de 1983 funcionaba, hasta 1994, un nuevo triángulo globalizador, integrado por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación.

Nueve años después, en febrero de 1992, bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se volvió a modificar el sistema, en virtud de que, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, habiendo reasumido en este momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la casi totalidad de las funciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

“Con ello, el sistema globalizador administrativo cambio de triangular a binario, quedando integrado ahora por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federa-

ción; sobre la primera, recayeron las funciones principales de planeación, programación, presupuesto, administración de personal y financiamiento y fiscalización, y sobre la segunda, el control y la evaluación”.¹⁷⁶

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de órgano de control interno del Gobierno Federal, tenía la responsabilidad de organizar y ejecutar las funciones de vigilancia, fiscalización y evaluación de la gestión de las dependencias y entidades del sector público y de esta forma comprobar que el manejo de los ingresos, los egresos públicos, así como el desempeño de los servidores del Estado se desarrollara conforme a las disposiciones de nuestra Constitución Política y de las leyes y normas que regulan la función pública.

Las funciones de esta Secretaría consistieron en:

- Recibir, registrar y verificar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la federación;
- Atender quejas de particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebraron con la administración pública;
- Conocer e investigar actos, omisiones o conductas ilícitas de los servidores públicos para fincarles responsabilidades administrativas, aplicándoles las sanciones correspondientes, y haciendo efectivas las denuncias penales respectivas;
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- Expedir normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar su cumplimiento;
- Establecer las bases para la realización de auditorías, así como realizarlas;

¹⁷⁶*Ibidem*, p. 568.

- Comprobar la observancia a las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, y fondos y valores del gobierno federal;
- Opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, contratación de deuda y manejo de fondos y valores;
- Designar auditores externos y proponer a comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales;
- Opinar sobre la designación de los titulares de los órganos internos de control y fijar los requisitos que los candidatos deben reunir; e
- Informar actualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que fueron objeto de fiscalización.

Lo anterior, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

Ahora bien, estas tareas requirieron que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), hoy Secretaría de la Función Pública, dispusiera de instrumentos, mecanismos y sistemas, cuyo eje central es el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública coordinado por la misma dependencia.

La operación del sistema implica que la Secogef desarrollaba sus actividades ya sea directamente o mediante la interacción con los órganos internos de control de las dependencias y entidades del sector público federal; con auditores externos independientes y profesionistas interdisciplinarios designados por ella; con las contralorías de los gobiernos de las entidades federativas y del Gobierno del Distrito Federal y últimamente, con la propia, ciudadanía y sus órganos de representación.

Es importante señalar que con objeto de apoyar la operación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, las acciones de la Contraloría General de la Federación se agruparon bajo dos grandes vertientes; la primera que hizo énfasis en la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano, y la segunda que atiende al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

En el marco de las funciones, atribuciones y responsabilidades que la Ley y la normatividad establecían para la Secogef, y de las dos vertientes con que operó esta Secretaría, la Secogef desarrolló diversas acciones preponderantes, entre las que destacaron: el control patrimonial de los servidores públicos, la verificación de las responsabilidades administrativas; la aplicación de sanciones administrativas; la presentación de denuncias penales en contra de los servidores públicos federales; la resolución de inconformidades; y la promoción, seguimiento y evaluación de la simplificación administrativa.

También sobresalió: la promoción de la eficiencia y la productividad de las administraciones públicas locales; la actualización de la normatividad y promoción de las medidas preventivas de control para el manejo de los recursos públicos; el fortalecimiento, control y evaluación en la operación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades; la auditoría gubernamental y la externa; la verificación al ejercicio del gasto; y evaluación y seguimiento de la gestión de las dependencias y entidades.

Asimismo destacó: la concertación y apoyo para el fortalecimiento de los sistemas estatales y municipales de control; el seguimiento y evaluación de los compromisos en giras presidenciales; el seguimiento al cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su Reglamento, y del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública; la vigilancia a las entidades paraestatales y la evaluación de

su gestión; y el seguimiento, fiscalización y vigilancia del Programa de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

Por otra parte, sobresalió la creación en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, de las comisiones de Derechos Humanos, y diversas procuradurías para la defensa del ciudadano.

Se puntualizará que a partir de 1990, la Secogef llevó a cabo acciones para alentar la participación de la ciudadanía y de los órganos de representación social, en la vigilancia al ejercicio de los recursos públicos; en la presentación y seguimiento a quejas y denuncias; y en la verificación de acciones, programas y obras de la Federación.

A esta participación se le denominó Contraloría Social, la cual incluye el Sistema de Atención Telefónica de la Ciudadanía (Sactel), cuyo propósito ha sido el asesorar a la población y resolver sus quejas y denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos.

Este Sistema de Atención Telefónica inició su operación en diciembre de 1989, para apoyar en principio, la marcha del Programa Paisano, que ha operado básicamente, para asesorar a los connacionales y turistas contra posibles actos ilícitos. Este Programa ha operado en las ciudades de mayor flujo migratorio de la frontera norte, a través de módulos. Posteriormente, se puso en marcha el Programa Vecinos-Centroamérica, cuyo propósito ha sido similar al del Programa Paisano, pero para la frontera sur.

En 1991, se implantó el Programa de Contraloría Social en Solidaridad, con el cual las comunidades beneficiarias del Programa Nacional de Solidaridad, a través de vocales de control y vigilancia, quienes realizaron directamente la vigilancia y el control gubernamental, tanto del ejercicio de los recursos federales asignados a los fondos de Solidaridad, como de las obras y acciones acordadas, desde su planeación hasta su conclusión.

A partir de 1990, se amplió el alcance de la auditoría gubernamental y la externa —esta última desarrollada por despachos de contadores indepen-

dientes bajo la supervisión de la Secogef-, al contemplar en auditorías integrales sobre aspectos cualitativos en la operación y administración de las entidades paraestatales. Esta auditoría, de participación multidisciplinaria, tuvo como finalidad evaluar el cumplimiento del objetivo social de las entidades, así como sus niveles de productividad y eficiencia, a la vez que apoyar la toma de decisiones de los órganos de gobierno.

Finalmente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le correspondió ser la encargada de coordinar los trabajos preparatorios para el cierre de la administración. Dentro de este Programa, coordinó tanto la elaboración de “Libros Blancos”, volúmenes que contienen las acciones más relevantes por dependencia y entidad del Ejecutivo, con información de apoyo, a efecto de ser entregados al Congreso de la Unión, así como las “Memorias”, documentos en donde se consigna la historia de cada Secretaría y entidad. Los “Libros Blancos” y las “Memorias”, auxiliaron una cultura administrativa documentada y de rendición de cuentas.

Desgraciadamente a Sactel la sociedad prácticamente no lo conoce, la Contraloría Social en Pronasol, al igual que este último programa desaparecieron, y se cuestiona la labor de control y evaluación en la Administración Pública Federal, así como la promoción de la modernización del sector paraestatal, realizada por la entonces Secogef.

El Cierre de la Administración y los “Libros Blancos” y “Memorias” también ha sido cuestionada su efectividad.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a partir del 1o. de enero de 1995, se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sus atribuciones y facultades se encuentran reguladas por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conservando las mismas atribuciones que la Secogef, y adicionándole algunas otras relacionadas con desarrollo administrativo, y normatividad en materia de adquisiciones, obras públicas, bienes muebles y almacenes, organización y patrimonio inmobiliario.

A continuación destacaremos las fracciones que implican la adición de atribuciones y facultades de la Secretaría de Contraloría.

“VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zonas federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente”.¹⁷⁷

La Auditoría Superior de la Federación

La auditoría independiente o externa, generalmente se realiza para determinar el grado de veracidad con el que los administradores cumplen su obligación de rendir cuentas. El informe final del auditor revela dicho grado de cumplimiento o, en su caso, de desviación, comúnmente con referencia a indicadores previamente establecidos y reconocidos para medirlo.

La expectativa de la sociedad está más en contar con administradores competentes, cumplidos y honrados, que con auditores perseguidores de fraudes y corrupción.

¹⁷⁷Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 1994.

En este esquema, los Órganos de Fiscalización Superior son instituciones creadas por el Estado para obligar a las instancias gubernamentales que ejercen autoridad, a rendir cuentas sobre las responsabilidades que la sociedad les ha depositado, lo cual implica la suficiencia y confiabilidad de esas cuentas, sobre bases de eficacia en las acciones que se realizan y la credibilidad de los informes que presentan.

La fiscalización superior contribuye, entonces, a mejorar el equilibrio entre los Poderes del Estado; a dar transparencia a la función pública; y a disponer puntual y oportunamente de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. En México estas instancias de control, tienen sus orígenes en la Contaduría Mayor de Hacienda, tanto a nivel Federal como en las entidades federativas.

Actualmente, hay tres elementos o enfoques para circunscribir los procesos de revisión y evaluación de la gestión pública: la sociedad que otorga la encomienda y espera buenas cuentas, el gobierno que recibe tales encomiendas y rinde cuentas de su gestión, y la Auditoría Superior de Fiscalización que da credibilidad al proceso de rendición de cuentas. El término –anglosajón de origen– con el que se designa el enlace de estos tres elementos o enfoques de equilibrio, transparencia y rendición de cuentas, es “accountability”.

Según una definición del Gobierno de Canadá, “accountability” es la obligación que tienen todos aquellos que ejercen autoridad de rendir cuentas sobre la manera en que van cumpliendo las responsabilidades que el público les ha confiado. No es bastante que las autoridades rindan cuentas; es preciso que sean buenas, y por supuesto confiables. Así, “accountability” va más allá del marco semántico de “cuenta” e incorpora los conceptos de eficacia y credibilidad en las respuestas que implica. En suma, significa que el pueblo exige que le respondan, no sólo que le informen.

Pero para rendir cuentas se requiere de una estructura de control que se establezca como sistema al interior de las organizaciones, con el

propósito de procesar todos los datos relativos a su operación, y cuyo carácter es básico para apoyar la información que genera. Por lo tanto, el control es interno.

De allí que ese control interno, constituido fundamentalmente por políticas y procedimientos a seguir y a aplicar para cumplir con las metas del organismo, se ubique en una dependencia interna que se encarga de determinar y fortalecer los sistemas de control al interior del cuerpo ejecutivo administrador. En consecuencia, la auditoría es, por definición, independiente de la administración.

No obstante, esta delimitación tradicional de la revisión ha sido ampliamente superada por las nuevas y muy variadas exigencias que plantean las acciones de los estados modernos, en donde la gestión pública, vista como un todo, es la que prácticamente determina la viabilidad de la relación entre el Gobierno y la sociedad. La sola verificación del apego a la normatividad en general y a las normas contables en particular, es ahora uno de los muchos elementos con que se cuenta para fiscalizar. Reviste más importancia la evaluación de la gestión y de los resultados, para avanzar en la Reforma del Estado, que la rendición puntual de cuentas por sí misma, y que no podría soslayarse, así como tampoco el cumplimiento legal, el ejercicio transparente de la función pública y el uso honesto y eficiente de los recursos.

Para evaluar, al implicar necesariamente cuestiones de índole cualitativa, supone disponer, en primer lugar, de información oportuna, suficiente, representativa, completa, objetiva y veraz; sin ella en estos términos, la fiscalización es un análisis cuantitativo y documental. En segundo lugar, en orden pero no en importancia, está la necesaria independencia o autonomía de criterio y de acción del ente evaluador; su sujeción explícita, implícita o tácita a determinaciones ajenas a sus propósitos, nulifica su valor, su significado y su trascendencia; sin que tal autonomía represente desubicación del Poder Legislativo, atendiendo

al principio rector de la conducción o gobierno, de que quien formula la norma es responsable de su vigilancia. Estas condiciones básicas, aseguran el trabajo profesional de la entidad, en términos de un código ético de su comportamiento.

Al reconocer que la tarea de fiscalización tiene más una connotación de revisión que de análisis de calidades, de cualidades y de razones, la cobertura de la nueva entidad comprende, entonces, desde la propia vigilancia de cuentas previstas, en ejecución y ya realizadas, hasta los resultados, los efectos, los impactos económicos y sociales de las políticas, programas y proyectos gubernamentales, pasando por las conductas funcionales de los servidores públicos, para identificar posibles irregularidades, corrupción en todas sus manifestaciones y tráfico de influencias. Tal cobertura, no obstante su amplitud, sería relativa sin la ya imprescindible participación social, tanto en el cuerpo de Gobierno de la entidad, como en sus mecanismos de información, denuncias y de revisión y análisis.

A finales de 1996, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización, con funciones adicionales a las que en ese entonces realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y que tenían reflejo, en términos muy semejantes, con sus homólogos de las Entidades Federativas.

Esta iniciativa recogió, por una parte, los avances que en esta materia ha habido en otros países y, por otra parte, reconoció la necesidad de procurar un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, ante la nueva realidad política que impone la composición de las fuerzas sociales emergentes organizadas.

Las diversas posiciones técnicas y partidarias que se manifestaron, coincidieron en lo sustancial, en la necesidad de fortalecer la función de fiscalización, a fin de dotarla de facultades adicionales para lograr una

mayor y oportuna eficacia en la revisión integral de la gestión pública del Estado, de manera que a través de su estructura orgánica y funcional, el órgano fiscalizador quedara plenamente dotado de autonomía financiera, técnica y de gestión.

Esta entidad tiene facultades amplias para auditar todo lo relativo a la gestión financiera, no sólo por lo que concierne a ingresos y egresos, sino también a la evaluación de programas, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo, desde luego, las de legalidad y cumplimiento; para lo cual, el último dictamen del Senado, señaló que dicha función superior de fiscalización tendría facultades para auditar a todas las entidades públicas, dentro de las cuales quedan comprendidas no sólo las que integran el poder Ejecutivo, centralizado, descentralizado y desconcentrado; sino también los poderes Judicial y Legislativo, sin excluir de la sujeción de fiscalización a cualquier entidad pública y privada cuando manejen, administren o usen recursos o fondos públicos. Asimismo, la nueva Ley, emanada de los cambios Constitucionales, prevé que el tipo de control que se ejerza, aunque preponderantemente sea posterior por razones de la Cuenta Pública, haga posible que se hagan revisiones periódicas durante el ejercicio fiscal correspondiente desde su inicio.

Igualmente, el dictamen expresó que la función superior de fiscalización debía ser sensiblemente fortalecida con facultades de decisión para imponer sanciones a los servidores públicos o particulares, según sea el caso, por transgresión o violación a las leyes relativas al desempeño de las funciones públicas, incluyendo también la posibilidad de que formulara denuncias penales.

Ahora bien, como un balance de la experiencia internacional, los órganos de control de las cuentas públicas tienen la importante tarea de fiscalizar los ingresos y gastos de los Estados y en general el uso de los recursos públicos; “los tribunales o contralorías tienen en la actualidad, una presencia relevante en los estados democráticos modernos. Del

análisis de entidades de fiscalización superior (EFS), se desprende que existe relación entre democracia y fiscalización, que se observa en la división de poderes y que a su vez determina la autonomía e independencia con que cuenta la EFS”.¹⁷⁸

El dictamen emitido por la Cámara de Senadores señala en cuanto a los Órganos de Fiscalización:

“Las características comunes de los diversos órganos de fiscalización superior, son básicamente las siguientes:

Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública.

Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral.

Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.

Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo, y cuentan con un grado importante de autonomía de gestión.

Su autoridades son designadas con intervención de los restantes poderes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la Ley”.

“Se ha advertido en los últimos años una tendencia mundial a fortalecer a los órganos superiores de fiscalización y otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para comprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados”.

El dictamen de referencia expresa textualmente que “el Ejecutivo Federal y los Partidos Políticos han convenido en que el Órgano de

¹⁷⁸Manjarrez Rivera, Jorge, *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, UNAM, México, 2002, p. 73.

Fiscalización Superior o Auditoría, debería ser dotado de características y atribuciones que garanticen su eficiencia, tales como:

- Independencia técnica respecto a los entes fiscalizados.
- Autonomía de gestión.
- Protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del Órgano a la Constitución y a la Ley y no a orientaciones partidistas.
- Oportunidad en su función fiscalizadora.
- Mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoría y fincamiento de responsabilidades.
- Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes.
- Procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo.
- Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la Ley.
- Concesión de facultades expresas para fiscalizar no sólo el gasto público, como tal, sino la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.
- Facultad de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las entidades públicas federales y de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes.
- Función de revisar con mayor oportunidad la Cuenta Pública, apoyándose para esa labor en los controles internos de los entes fiscalizados y de investigar aquellos actos u omisiones que impli-

quen irregularidades o desviaciones, con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias conforme a la Ley y con la capacidad de promover ante las autoridades competentes, el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades, lo que incluye la posibilidad más amplia de hacer recomendaciones a los entes revisados.

Por su parte, y como uno de los aspectos esenciales, la Cámara de Diputados consideró prudente que la entidad de carácter técnico a cuyo cargo quedará la función fiscalizadora:

“Pertenezca al propio órgano legislativo, aunque aclarando que dicha pertenencia no implicará simple dependencia o subordinación, sino una vinculación orgánica, que asegure a la entidad fiscalizadora plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones. En otras palabras, que la función fiscalizadora estaría depositada originalmente en la Cámara de Diputados, con la condición de que ésta la realice a través de su entidad de auditoría”.

“Asimismo, la Cámara de diputados consideró que el titular de la entidad debería seguir siendo una sola persona, designado exclusivamente por la Cámara de Diputados, no estimándose procedente en forma alguna la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso de nombramiento de dicho servidor público”.

Una de las cuestiones más importantes para el nuevo Órgano de Fiscalización Superior, la constituye el equilibrio que debe guardar su autonomía de gestión y su adscripción.

Para reforzar su argumentación y, objetivamente definir los mecanismos al través de los cuales se hace efectiva dicha autonomía, se precisa que la entidad fiscalizadora que se crea “tendrá autonomía técnica y de gestión, tanto ‘en el ejercicio de sus atribuciones’, como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, pero siempre en los términos que disponga la Ley; ya que ni la independencia, ni

la imparcialidad, ni el carácter del órgano, se garantizan por una mera declaración constitucional, sino que será menester referir esos conceptos en detalle al través de la Ley reglamentaria de la Institución”.

Una vez aprobadas las reformas Constitucionales, el Congreso derogó la Ley de la Contaduría Mayor y a partir de 2001 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 29 de diciembre de 2000, que dota de nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación, como el Informe de Gestión, la solicitud ante autoridades competentes del cobro de multas y sanciones resarcitorias que determine la propia Auditoría Superior, la fiscalización incluso, a entidades privadas que hayan ejercido recursos públicos y el análisis de situaciones excepcionales en las que exista un daño al Erario Público, por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Posteriormente, el 4 de abril de 2005, se publica en el DOF una Reforma a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSE), relativa a la ampliación de entes fiscalizados, abarcando a los mandatarios, fiduciarios o cualquier figura análoga como mandato o fideicomiso público o privado. Así se reforma la Fracción VI del Artículo 2 de la LFSE.

Ahora bien, toda vez que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000, en cuando a las observaciones elaboradas por la Auditoría Superior de la Federación, esta sólo tenía obligación de dar cuenta a la Cámara de Diputados, mediante un Informe del Resultado; el 30 de Agosto de 2007, se publicó en el DOF nueva reforma a esta Ley, relativa a que ahora la Auditoría Superior de la Federación tiene la obligación de informar a la Cámara de Diputados, el estado que guarda la solventación de recomendaciones y acciones promovidas, hechas a los entes fiscalizados. Así, se reforma el Artículo 32 de la LFSE.

El 20 de junio de 2008, se publicó en el DOF, nueva reforma a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que establece término para

entregar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Auditoría Superior de la Federación. Así, “la Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las provisiones de gastos, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Auditor Superior de la Federación, a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La Auditoría Superior de la Federación ejercerá autónomamente, con sujeción a las disposiciones aplicables, su presupuesto aportado”. Así, se reforma el Artículo 86 de la LFSE.

Finalmente, el 29 de mayo de 2009, se publica en el DOF la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual abroga a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El propósito de esta abrogación es el promover, a través de una nueva Ley en la materia, un mejoramiento en la revisión de la Cuenta Pública Federal, precisándose aspectos de funcionamiento, estructura, informes y procedimientos, así como lo tocante a fincamiento de responsabilidades resarcitorias y multas, relativos a Auditoría Superior de la Federación.

La Secretaría de la Función Pública

El jueves 10 de abril del año 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”, en cuyo Artículo Segundo se establece que se reforma los Artículos 26 y 31, fracciones XIX y XXIV; se adiciona el Artículo 37, con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI.

Por lo que respecta a la reforma del Artículo 26, es menester señalar que únicamente se sustituyó el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

En el Artículo 37, se indica que corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VI bis: Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

Fracción XVIII: Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fracción XVIII bis: Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

Fracción XXVI: Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de Gobierno electrónico.

Fracción XXVII: Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

En dicho Decreto se establecen el Artículo Segundo Transitorio, el cual señala que “Aquellas disposiciones que hagan mención a la Secdam, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública”.

En este contexto, se reformó el Reglamento Interior, mediante Decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 13 de marzo de 2003.

Por cuanto hace a las reformas del Artículo 22, en las fracciones IX, X, XI, XII y XIII, en lo substancial se faculta a Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, para que dentro de sus atribuciones pueda: imponer sanciones a los notarios públicos en términos de la Ley General de Bienes

Nacionales; imponer sanciones que les correspondan aplicar a los licitantes, proveedores o contratistas, de conformidad con lo previsto en las leyes tanto de adquisiciones como de obra pública; verificar y supervisar el trámite de los expedientes administrativos de sanciones que impongan los Órganos Internos de Control a los licitantes, proveedores y contratistas; proponer los criterios, lineamientos tendientes a agilizar y perfeccionar la substanciación de los expedientes administrativos de sanciones; llevar por sí o por los Órganos Internos de Control los procedimientos de conciliación establecidos tanto en las leyes de adquisiciones como de obras.

Respecto al Artículo 47, Fracción III, numeral 2, el cual establece el ámbito de competencia de los titulares de los Órganos Internos de Control y se les faculta para:

Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión a las resoluciones de inconformidades.

En lo que respecta a la fracción IV de este mismo Artículo, en la cual corresponde a los titulares del Área de Responsabilidades, ya que se refiere al inciso A), se les faculta para recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las leyes de adquisiciones y obras públicas, y realizar investigaciones de oficio, a partir de las inconformidades que hubiere conocido con excepción de aquellas que conozca la Dirección General de Inconformidades; tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes a sanciones a licitantes, proveedores y contratistas, imponer las sanciones que correspondan e informar a la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública sobre el estado que guardan los expedientes; instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas; auxiliar al titular del Órgano Interno de Control en la formulación de

requerimientos de información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos de responsabilidades.

El Artículo 52, establece en lo general, el mecanismo que se debe de seguir en caso de las ausencias del Secretario del despacho y resolución de los asuntos correspondientes a las dependencias.

En el Artículo 54, indica que en el caso de vacantes de los titulares de los Órganos Interno de Control, en tanto el titular de la Secretaría designa al servidores público correspondiente, fungirá con ese carácter el titular de Auditoría Interna o el de Auditoría según corresponda, o el de quejas, en ese orden.

Decreto que en su transitorio primero indica que entrará en vigor a los treinta días naturales al de su publicación, es decir entró en vigor el día 14 de junio de 2003.

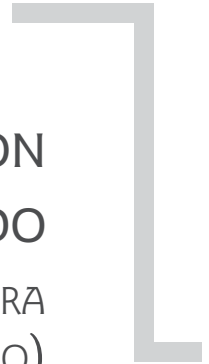
Ahora bien, en cuanto a esta nueva Secretaría de la Función Pública, a continuación se destacarán las modificaciones a su Reglamento Interior y en qué consistieron:

- Modificación publicada en el DOF en 12 de diciembre de 2003.- Se confieren funciones para interpretar y aplicar la Ley General de Bienes Nacionales y toda regulación normativa sobre inmuebles, a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. La modificación recae en el Artículo 69.
- Reforma publicada en el DOF el 2 de septiembre de 2004.- Se modifica Artículo 69, cambiándose el nombre del organismo desconcentrado, conocido como Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, al de: Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales.
- Modificaciones publicadas en el DOF el 27 de mayo de 2005.- Se confieren facultades no contempladas en 2003, a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.

- Modificaciones publicadas en el DOF el 21 de junio de 2005.- Se otorgan más funciones a los Delegados, Comisarios Públicos y Supervisores Regionales. A los titulares de los Órganos internos de Control. Y de sus respectivas áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas, se les otorga el carácter de autoridad, en términos de Artículo 37, Fracciones XI y XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además de otorga función nueva de la Dirección General Adjunta de responsabilidades, en el Artículo 39, Fracción V, del Reglamento Interior de la dependencia que nos ocupa. De igual manera, para la Dirección General Adjunta de Verificación y Evolución Patrimonial, en el Artículo 41, se agrega la Fracción VIII. También a la Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Sancionados, contemplada en el Artículo 44, se anexa la Fracción XVI. Además, se adicionan un segundo párrafo al Artículo 3 y al Artículo 76. Así mismo, se modifica el Artículo 37 de la Dirección General de Atención Ciudadana, en las Fracciones II y III.
- Reforma publicada en el DOF el 23 de abril de 2008.- Se hacen modificaciones al Artículo 23, integrando facultades a las Direcciones Generales Adjuntas de Auditoría Gubernamental, específicamente la A.
- Reforma publicada en el DOF el 15 de abril de 2009.- Mediante estas reformas se dio un nuevo enfoque a las unidades administrativas que conforman esta Secretaría. Un cambio importante también se plantea en las funciones de los titulares de los Órganos internos de Control y de sus áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas.

Cinco meses después de la publicación de estas reformas, se da el anuncio de desaparición de la Secretaría de la Función Pública.

EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN
EN LA REFORMA DEL ESTADO
(IDEAS DE POLÍTICAS PARA
LA REFORMA DEL ESTADO)



Políticas para una economía más equilibrada que fortalezca las condiciones de consolidación de la Reforma del Estado

En los apartados anteriores se ha tratado de mostrar que a pesar de las reformas que ha habido, el Estado sigue presentando rasgos autoritarios; mismos que al margen de toda participación de la sociedad, muestran los déficits que es necesario cubrir, y también, una consideración que por “obvia” generalmente se olvida: la democracia se construye. Es un proceso que implica el consenso y la aceptación, pero también de nuevas situaciones que permitan una mejor capacidad de respuesta de nuestra sociedad.

Participación activa del Estado en la economía

Un tema central es el papel del Estado en la vida económica de la Nación. Después de la polémica ideológica sobre el adelgazamiento u obesidad del Estado; sobre el intervencionismo o la mano invisible del mercado como mejor mecanismo para el desenvolvimiento económico, es necesario replantear, en su justa dimensión, el papel del Estado.

Contrariamente a las teorías sobre la desaparición del Estado, particularmente en la actual perspectiva de globalidad, el Estado, como institución interna de organización y convivencia política, y como institución externa ante otras nacionalidades y culturas y entidades políticas, seguirá existiendo.

La apuesta, ahora, es construir una historia común, sin que la violencia juegue el papel central. La vía, los mecanismos, son los acuerdos, los consensos, la construcción de una nueva institucionalidad con organismos supranacionales que redefinen, hacia fuera, las fronteras, y hacia adentro, rompen las barreras internas propiciando una integración mayor. La desaparición del Estado, en este sentido, no puede entenderse sino metafóricamente como eliminación de espacios-barreras a la libre movilidad de capital y de hombres (con todas las implicaciones culturales que esto supone). Pero no su desaparición como cuerpo externo ante los otros, ni como organización institucional interna de la vida económica y política de una sociedad.

La organización institucional, que no se reduce a la creación de organismos, sino que se refiere también y de manera principal, a la ordenación de las relaciones sociales, es función exclusiva del Estado en tanto representación colectiva de la sociedad y espacio público, previos acuerdos nacionales entre los grupos y sectores sociales. Cuando se hace referencia al mercado se entiende que es la acción económica de los privados, mediante el intercambio de mercancías. Si la sociedad está de acuerdo en esta institución, es necesario recrear las condiciones que den sustento al mercado y que lo reproduzcan. En esta recreación juega el Estado un papel de primer.

No puede caerse en el exceso, nuevamente, de concebir al Estado como el capitalista colectivo, el gran organizador que tiende a contrarrestar y abolir las anárquicas leyes del mercado; a suprimir la competencia e instaurar un orden. Pero tampoco se puede apoyar la idea de que las

prioridades y las asignaciones óptimas las definirá el mercado, sin más. Ambos extremos son perniciosos. El primero conduce a la economía estatizada, al surgimiento de una burocracia como grupo social o élite gobernante; el segundo a un capitalismo salvaje que no haría sino destruir un valor supremo de la economía de mercado como es la competencia, por la tendencia a formar monopolios. La disyuntiva Estado-mercado es falsa. Sociedad y Estado se presuponen. Una cuestión esencial es diseñar las formas de cooperación entre ambos.

El activismo asumido por la sociedad ha implicado que el Estado requiera de las capacidades de acción de actores sociales (no sólo de los llamados organismos no gubernamentales) para realizar funciones de coordinación, conducción y modelación social; delegándose, de hecho, funciones y apoyando el desarrollo de capacidades de organización autónoma en el seno de la sociedad. El desarrollo y consolidación de estas capacidades, es una de las funciones más importantes del Estado mexicano, que es necesario construir como parte de la Reforma del Estado.

Redefinición de la frontera entre lo público y privado, como fortalecimiento de la sociedad

Con la asignación al Estado del papel protagónico en el crecimiento económico y el desarrollo de la sociedad, encabezando el proyecto nacional y dotándose al país de una Presidencia fuerte, la actividad estatal fue identificada como lo público por antonomasia. Esta identidad reservó para el Estado áreas estratégicas y no estratégicas, excluyendo, y excluyéndose la sociedad, de las áreas públicas, es decir, de las áreas estatales de acuerdo a esa identidad. Enmiendas posteriores a la Constitución determinaron la rectoría del Estado en la economía, lo cual se tradujo en inversión pública, tanto en infraestructura como en la crea-

ción de empresas propiedad del Estado, estatales y paraestatales, comúnmente denominadas empresas públicas.

Lo público como tal es un bien colectivo que interesa a toda la sociedad, por lo tanto, la sociedad puede y debe participar en la conservación y desarrollo de los bienes públicos (sea el medio ambiente, la biodiversidad, la educación, la salud, el equilibrio macro y microeconómico, etc.). Si en los modelos político económicos anteriores el Estado llenó los poros de la sociedad, identificándose lo público con lo estatal y su burocracia, ahora la sociedad puede y debe llenar los poros de lo público. Lo público, como su propio nombre indica, es de interés colectivo. Ya no puede considerarse que lo público tiene otra racionalidad distinta a la racionalidad privada ni que lo público constituye un monopolio natural del Estado, salvo que la misma sociedad así lo decida, y que por lo tanto, el Estado sea el encargado natural de tales bienes públicos.

El esquema, o mejor dicho los esquemas, pueden ser, de acuerdo a nuestra experiencia histórica y la racionalidad económico-política de un momento determinado:

- Si lo hace el Estado individual y directamente, bajo el esquema de empresa estatal o paraestatal o como parte de la estructura de la Administración Pública central.
- Si lo hace la sociedad individual y directamente, bajo el esquema de empresas.
- Si lo hacen ambos, Estado + sociedad, en colaboración, prefiriendo esquemas de “joint venture” (capital de riesgo que pueda convertirse posteriormente en empresa privada; lo cual ha sido una función del Estado. La cuestión central sería determinar cuándo retirarse: no repetir los errores de décadas pasadas que propiciaron un crecimiento anárquico del intervencionismo estatal).

- Si lo hace el Estado a través de privados, contratando los servicios de éstos (para lo cual, por lo demás, se hizo imprescindible modificar la legislación actual para que la legislatura, a través de la Auditoría Superior de la Federación pueda llamar a cuentas a los particulares que realizan actividades con recursos públicos), o incluso:
- Si lo hacen los privados a través del Estado (teóricamente es posible que el financiamiento provenga de la sociedad por vías directas, no de recursos fiscales).

Control democrático de empresas estatales

De crearse nuevas empresas estatales, y las que actualmente existen, es importante que éstas tengan realmente un carácter público. No puede repetirse el error de que su existencia se traduzca en el incremento del poder presidencial o de la burocracia, como ha sucedido hasta ahora. Las empresas estatales para que sean públicas, deben estar controladas en forma democrática por el Congreso –división de poderes– y supervisadas estrictamente por la opinión pública y los partidos políticos, a través de los diversos mecanismos. Al Gobierno le toca la administración y garantizar una operación eficaz y honrada, y que se ajusten a las necesidades del desarrollo económico. El Ejecutivo, en estas condiciones, se comportaría como administrador y no como dueño de las empresas públicas.

El enfoque sobre la pobreza, autoempleo y la gran empresa

El crecimiento económico no es garantía de una mayor justicia redistributiva. Una vez generada la riqueza, nada asegura que ésta se distribuya. La idea de que la riqueza concentrada se derrama sobre el resto de la sociedad hasta generar su bienestar, es una falacia.

En virtud de que el mero crecimiento económico no implicaba necesariamente su distribución, ni el desarrollo social, se generó un nuevo enfoque que se centró en la atención directa de la pobreza: el “Enfoque de Necesidades Básicas”. Aunque no hubo acuerdo sobre la definición de éstas, incluía la alimentación, la vivienda, salud, educación, esparcimiento.

Ahora el enfoque se centra en el capital humano como causa fundamental y también como solución, de la pobreza. El indicador más utilizado, por disponible, pero no siempre por ser el mejor, es el ingreso. El indicador del ingreso ha propiciado políticas de distribución y redistribución del mismo en diferentes formas, pero no han atacado el fondo ni terminado con la pobreza. La interpretación de los autores es que la pobreza es un problema estructural debido a la manera como opera el sistema económico completo.

La idea de que la educación formal constituye el capital principal para superar la condición de pobreza, se basa en la consideración de que la sociedad actual y futura, es una sociedad basada en el conocimiento; caracterizada por la innovación tecnológica (eternamente innovadora), en la que la educación, en consecuencia, es el mecanismo y el medio por el que los individuos, en esta sociedad del conocimiento, tienen la capacidad de desarrollar una función en la sociedad y, a partir de aquí, lograr una posición en la misma.

Las necesidades básicas mencionadas son igualmente legítimas que la educación formal para aprovechar las oportunidades que se generan. Cómo aprovechar la educación sin una adecuada alimentación o sin la salud necesaria; y cómo incidir positivamente en la alimentación y la salud, sin educación formal.

Una causa de la intervención del Estado en la economía, no mencionada suficientemente, es la corrección de deficiencias de los modelos político económicos seguidos por el país. Parafraseando la metáfora de la

mano invisible del liberalismo económico, diríamos que la intervención ha tenido lugar para corregir las fallas de los modelos político-económicos, cuyos resultados son hasta ahora I) excesiva concentración del ingreso nacional, II) correlativamente, empobrecimiento de la población urbana y rural, III) disminución drástica de los niveles de calidad de vida.

La redistribución del ingreso por medio del gasto social y de la intervención del Estado ha sido tratada como un problema de equidad y de justicia social o justicia redistributiva, lo cual es cierto. Pero no menos cierto, y de mayor importancia, es que los modelos político económicos presentan serias deficiencias en cuanto al desarrollo humano y social (oportunidades, educación, empleo, salud) de sectores y que siempre ha planteado como objetivo la superación de la pobreza, se pensaría, que la pobreza más bien ha sido una condición histórica, una premisa, del “éxito” de los modelos político económicos seguidos hasta ahora.

Heller plantea una cuestión importante relacionada con los derechos sociales, y que es también una cuestión relativa a la ética y la filosofía política: “¿Debe el Estado ser el agente principal de la justicia redistributiva, si este proceso lleva al paternalismo, el cual es desfavorable para la adecuada acción, iniciativa y responsabilidad sociales?”.¹⁷⁹

Primero, no se desconoce la justicia redistributiva o los derechos sociales o el derecho que tienen los individuos a condiciones de igualdad de inicio para tener la misma oportunidad de desarrollar las funciones que le permitan una posición adecuada en la estratificación social; lo que se problematiza es que sea necesariamente el Estado el agente de la redistribución, con la consecuencia negativa del paternalismo y los efectos de éste sobre la iniciativa y responsabilidad sociales, es decir, la sustitución de la sociedad y su anulación a favor de una entidad burocrática; se problematiza que se plantee la redistribución de la riqueza y

¹⁷⁹Heller, Agnes y Feren, Fehér, *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, Ediciones Península, 2a edición, España, 1994, p. 211.

que no se plantee la adquisición de los bienes o la generación de los medios de vida para tener acceso a dichos bienes; se problematiza que se plantee como opción de política el esquema empleado-empedor y no el autoempleo; se problematiza la opción de política basada en la gran empresa y no en la pequeña y mediana empresas.

Si el sector social desprotegido por las políticas públicas; si el sector producto histórico de las opciones de política seleccionadas, no cubren sus necesidades entre sí, si no superan la pobreza mediante su trabajo y actividad productiva, entonces el Estado tendrá que hacerlo, como hasta ahora, con actividad económica y subsidios; con burocracias; con paternalismos que rayan en el autoritarismo y con la reproducción del círculo vicioso asistencialismo-pobreza.

En los modelos político económicos han estado presentes tres consideraciones supuestas como “naturales”, dadas por siempre y para siempre: el mercado nacional, la gran empresa o sector moderno y el esquema empleado-empedor, así como la redistribución de la riqueza, que no sólo no han eliminado la pobreza sino que la han reproducido en los últimos años. Ni el modelo de sustitución de importaciones ni el actual modelo exportador han logrado satisfacer las demandas de empleo. La distribución de la riqueza, medida por el gasto de los hogares, el tamaño de la clase media u otros indicadores, no ha mejorado.

Operación de la inversión social
o de los programas sociales,
por los partidos políticos

El “clientelismo” de los programas sociales, independientemente del partido en el poder, será siempre un tema recurrente de la oposición política en ese momento. Ningún tipo de control será suficiente para evitar el clientelismo de la política asistencial y social o

para evitar las suspicacias. La propuesta es que los partidos políticos operen los programas sociales como los propuestos, con lo cual serían responsables directos ante los ciudadanos, quienes castigarían o premiarían las ineficiencias o eficiencias, la deshonestidad u honestidad, antes de las elecciones. Esto presenta la ventaja de que los partidos políticos tengan la posibilidad de afinar o incursionar en la experiencia de la gobernación, en la administración y conducción del Gobierno a través de los programas mencionados, que sin duda es también, un aspecto importante dentro de la gobernabilidad. En suma, se trata de hacer transparente la operación de los programas sociales a través de los partidos políticos, incursionando en otra dimensión diferente a la movilización, los mítines, el discurso, para pasar a la experiencia viva de la organización de la sociedad y de la administración.

Pueden pensarse diversos mecanismos:

- i.* Considerando el sistema de controles y de pesos y contrapesos, una opción es que la oposición en el Estado (la mayoritaria), en el municipio o en la región, maneje el o los programas o un porcentaje importante de la inversión destinada para tal efecto, con lo cual obligaría a las autoridades en turno a mejorar su capacidad de gestión;
- ii.* Que se maneje el o los programas, o el porcentaje del gasto social, de acuerdo al número de diputados y a los distritos donde se haya ganado.

El buen o mal uso de los recursos públicos no sólo serán revisados y controlados por los ciudadanos, sino que también serán objeto de responsabilidad administrativa y penal, partiendo del estatus de los partidos como organismos de interés público y de otras disposiciones legales.

Equilibrio entre crecimiento externo
–exportaciones– y crecimiento interno, buscando
crear un entorno competitivo como política,
en lugar de concentrar los esfuerzos en un sector,
modelo o esquema, que ha sido la política
seguida hasta ahora

En la década de los 80's se iniciaron cambios importantes en el país preponderantemente en el ámbito económico, preferenciando un modelo de apertura a las importaciones y exportaciones o de crecimiento hacia fuera. Con ello se repite el error de los modelos anteriores: pasar de un extremo –el proteccionismo y la economía cerrada– al otro extremo la apertura indiscriminada y el modelo de crecimiento hacia fuera.

La actual estrategia de política económica ha mantenido la tesis principal del crecimiento exógeno, basado por supuesto en el sector exportador y esperando que éste tenga un efecto multiplicador.

La premisa, es que el dinamismo de las exportaciones “jalará” al resto de la economía y con ello, minimizará la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo (pasar de una economía petrolizada en cuanto a generación de divisas y de ingresos fiscales, a otra basada en generación de divisas de bienes industriales).

Las evidencias hasta el momento parecen indicar que si bien el modelo ha generado resultados positivos, es también cierto que no ha cumplido con los supuestos básicos de eficiencia (ser autofinanciable en sus importaciones); no ha desarrollado internamente a sus proveedores, sino que depende en gran medida de importaciones.

El contenido de importaciones que consume el sector exportador muestra la alta dependencia de insumos y componentes externos de los productos exportados. Es decir, no se han logrado articular cadenas productivas en torno al sector que funge como piedra angular del

actual modelo económico; en otras palabras el sector externo no ha “jalado” al interno.

La premisa de las políticas que se han centrado en un solo sector o en un modelo (hacia adentro o hacia fuera), creyendo que el resto de la economía sería “arrastrada”, o participe de los efectos multiplicadores de tales políticas, han mostrado a través de los años su deficiencia al provocar desequilibrios económicos.

La propuesta es que las empresas exportadoras sean en lo fundamental autofinanciables; y que las inversiones públicas se concentren en los sectores menos equipados, la pequeña y mediana empresa, para aumentar la productividad desde abajo. La canalización de inversión en los sectores más atrasados, en lugar de incentivar nuevamente a los tradicionalmente beneficiarios de los modelos político económicos, tendría mayores beneficios sociales y económicos; y también se avanzaría en construir un entorno competitivo endógeno.

Una sociedad con grandes desigualdades en equipamiento tiene grandes desigualdades en la competitividad. Esto sin duda, ha influido en el alto contenido de importación de las exportaciones, es decir, internamente se carece de competitividad para abastecer a las empresas exportadoras, lo cual ha dificultado el desarrollo de proveedores y la articulación de cadenas productivas, reduciendo las ventajas del modelo exportador como es la generación de divisas. Fomentar un entorno nacional más competitivo, distribuyendo mejor el equipamiento y la productividad, fortalece al modelo exportador.

Invertir en las condiciones de la gobernabilidad

La política –la lucha legal, civilizada y pacífica para crear y transformar las instituciones sociales– se ha preferenciado sobre las opciones violentas. El nuevo escenario de pluralismo y participación política; el nuevo mapa político en el que ha habido alternancia en el ámbito mu-

nicipal, estatal y federal; la apertura y reconocimiento de sujetos políticos nuevos como los partidos políticos, asociaciones políticas y organizaciones sociales como las no gubernamentales, reflejan la opción seleccionada por la sociedad; pero sobre todo, expresa la gobernabilidad que se está construyendo con nuevas reglas y sujetos políticos.

Es importante distinguir en el concepto de inestabilidad social, los relativos a la participación política, la lucha por el poder y el cambio en la correlación de fuerzas que crea nuevos equilibrios políticos, en ocasiones frágiles e inestables por la dinámica de las situaciones y el reacomodo de fuerzas, pero que finalmente contribuyen a reforzar la democracia; y las situaciones de inestabilidad que atentan contra la democracia, que la ponen en peligro, como el terrorismo y el crimen, el narcotráfico y la corrupción de las élites gobernantes, con la consecuente ilegitimidad institucional, que pueden llegar a proponer un endurecimiento del Estado, un Gobierno de tipo autoritario.

La política propuesta es atacar las condiciones que minan la democracia y la gobernabilidad, en lugar de reforzar a los aparatos represivos ante probables escenarios de ingobernabilidad.

La propuesta es reforzar la opción política seleccionada por la sociedad mexicana, invirtiendo más en las condiciones que consoliden a la democracia y a la gobernabilidad, sin reducir a esta última, dice Tomassini, a preservar la estabilidad del crecimiento económico,¹⁸⁰ como un fin en sí mismo, ya que esto induce a excluir otras condiciones para fortalecer ese crecimiento, como los derechos, la seguridad personal, libertad y autonomía de los medios de comunicación y su uso responsable. Vincular la deuda o déficit social con el problema de la gobernabilidad es loable, pero poco útil. Sería de mayor utilidad y de impacto de mayor plazo en la gobernabilidad, promover la incorporación del

¹⁸⁰Tomassini, Luciano, *op. cit.*, p. 78.

sector informal, los autoempleados y los microempresarios al sistema productivo.

Esto exige poner énfasis en la creación de sistemas de formación de recursos humanos, actividades de extensión industrial e incubadoras de pequeñas empresas; lo cual obliga a democratizar el crédito con mecanismos tradicionales o nuevos; dar una nueva orientación al presupuesto y al gasto social.

La redefinición de lo público y lo privado tiene el sentido de fortalecer a la sociedad y de generar una economía de mercado equilibrada. Por esto es importante cuidar el equilibrio entre la gran y la pequeña y mediana empresas, entre la concentración y descentralización del equipamiento y del capital, entre la concentración y el desarrollo regional. No puede caerse nuevamente en el error de construir un capitalismo desequilibrado en cuanto al capital, concentración del ingreso y la concentración espacial del desarrollo. No puede en suma repetirse los errores y los efectos negativos que también fueron factores esenciales de la crisis de los modelos de desarrollo anteriores al desmantelamiento de las empresas estatales.

Control y evaluación entre los poderes (Legislativo-Ejecutivo)

La división de poderes es un arreglo institucional para evitar que el poder se concentre en una persona, personas u órgano; es un arreglo que separa las funciones de la gobernación, instituyendo el control entre poderes para salvaguardar la libertad. La premisa básica y fundamental, son los pesos y contrapesos entre los poderes como medio de evitar la concentración del poder y restringir la capacidad de decisión en uno sólo. A pesar de la fuerte tradición presidencialista, en la última década ha habido limitaciones y acotaciones, sobre todo factuales, al

poder presidencial, desarrollando el poder Legislativo un papel importante en la vida nacional, contrariamente a la posición de subordinación al Ejecutivo que jugó en prácticamente casi todo el siglo xx.

Han habido avances en el control del Ejecutivo, pero hace falta un arreglo institucional de mayor eficacia en cuanto al control y evaluación de éste, no sólo por los vacíos institucionales que subsisten, producto de la historia de predominio del presidencialismo, sino también por la necesidad de crear una legalidad que propicie la práctica real del ejercicio del control, y que lo institucionalice. De otra manera, se corre el riesgo de que subsistan y se impongan de nueva cuenta, los rasgos premodernos del Estado, obstaculizando la consolidación de la democracia y la Reforma del Estado en el plano real, efectivo, del ejercicio democrático del poder.

Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Ausencia de controles y acotamiento

Aunque ya existían en las constituciones anteriores a la de 1917 antecedentes de la necesidad de una pluralidad del poder a través de la división de poderes, no es sino hasta la del año mencionado que esta división de poderes se establece como tal y da origen a la participación de la sociedad en la política, a través del Congreso de la Unión como su representante. En la Constitución de 1917¹⁸¹ se estipula la división del supremo poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49), especificando las funciones particulares de los poderes y otorga al poder Legislativo amplias facultades de control sobre el poder Ejecutivo (el artículo 61 refleja la importancia que quiso darle el constituyente al Congreso, fijando la inmunidad de los congresistas: artículo 61).

¹⁸¹Sepúlveda, Ricardo, "El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política", *Revista del Senado de la República*, vol. 5, núm. 16, México, julio-septiembre de 1999, p. 88.

Sin embargo, a pesar de la normatividad existente de la división de poderes, según la cual el poder debe limitarse y no debe concentrarse en una sola persona, la realidad política en México ha sido otra: el predominio del Ejecutivo por sobre los otros poderes, en particular el Legislativo, ya que el Judicial ha tenido un funcionamiento aparte y reformado sustancialmente a fines del siglo pasado.

Para varios estudiosos, la existencia de un poder personal fuerte, en este caso, el Presidente, es una cuestión casi de idiosincrasia, enraizada en la historia de las diferentes formaciones sociales que han dado origen a este país; convirtiéndose el poder personal fuerte no sólo en una tradición, sino también en una condición sociológica de avance y desarrollo de este país.

La presidencia fuerte ha sido justificada como la gran solución política en nuestro país ante la existencia de poderes regionales y otras características como la capacidad de controlar, coordinar y organizar los disimulos y contrapuestos intereses de grupos de poder locales y regionales y de los cuerpos políticos.

La necesidad de gobernar, es decir, la concentración y centralización del poder ante grupos locales y regionales con tendencias centrífugas y desestabilizadoras, impuso la configuración del predominio del Presidente en México.

Contrariamente al proyecto teleológico de la Constitución de 1917, lo que se configuró fue un presidencialismo, esto es, una presidencia fuerte, fundada en la tradición y en la norma, pero ejerciendo el poder, *de facto*, por encima de las atribuciones y facultades otorgadas en la Constitución (las facultades metaconstitucionales o extralegales es lo que define el fenómeno del “presidencialismo”,¹⁸² que no es igual al concepto de régimen presidencial, inherente a nuestra forma de Go-

¹⁸²Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, 10a. edición, México, 1991, pp. 190-199.

bierno). Lo que ha existido, desde entonces, es lo contrario al poder responsable, compartido, acotado, característico de la democracia.

El arreglo institucional para crear una relación entre los poderes (en particular entre los poderes Legislativo y Ejecutivo) más equilibrada, con un Congreso que controle y acote al Ejecutivo, tendrá que tomar en consideración a las corrientes sociales que consideran insalvable nuestra tradición política de un Ejecutivo fuerte como factor de cohesión social, por un lado, y por otro, a sectores sociales que consideran intocable la Constitución, a pesar de las reformas innumerables que se han realizado, inmediatamente después de promulgada, así como el papel que debe jugar el “parlamentarismo”.

Se considera menester el que se lleve a cabo por una reforma de la Constitución, y no por un Congreso Constituyente para formular otro diseño institucional, por los peligros que esto encierra y por no corresponder a la doctrina: el Constituyente se forma como efecto de una revolución o por la creación de un Estado independiente.¹⁸³

Es probable que una disyuntiva similar sea planteada como parte de la actual Reforma del Estado, considerando sobre todo que los extremos de opulencia e indigencia han vuelto a ensancharse.

Cambios legales que limitan al Ejecutivo

Para algunos,¹⁸⁴ desde 1982 se ha producido un acotamiento del presidencialismo debido principalmente a tres factores 1) expansión relativa de las competencias del Congreso (pero sobre todo, ejercicio real de sus facultades), 2) la reforma del sistema electoral, y 3) por el comienzo de la restitución de competencias a las entidades federativas.

¹⁸³Serna de la Garza, José María, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Argentina y México*. UNAM, México, 1998, p. 229.

¹⁸⁴Espinosa Toledo, Ricardo, “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, Fondo de Cultura Económica, México, diciembre de 1998, p. 72.

El poder presidencialista se ha contraído tanto por decisión propia ante situaciones externas e internas no controlables, como por la influencia de otros actores: el ascenso de la oposición en los gobiernos estatales y municipales y en el Congreso Federal y los locales (mapa político). Distintas disposiciones legales también han contribuido a limitar el presidencialismo, destacando las reformas institucionales.

De las reformas realizadas pueden identificarse tres consecuencias que han limitado la capacidad del sistema presidencialista y que en gran medida habían sido el soporte del mismo.

La utilización del gasto social para reproducir los tradicionales patrones de consenso (sin duda un consenso pasivo, pero que permitía la adhesión política), a los que ha estado asociado el paternalismo, el corporativismo y el clientelismo de los programas sociales, afectando negativamente el ejercicio de los derechos democráticos de la sociedad. La participación política había sido sustituida por el clientelismo y la cooptación de voluntades. La obligatoriedad de la disciplina en el gasto público y las reformas en materia económica significaron para el presidencialismo la pérdida de los apoyos políticos tradicionales que habían permitido gobernar bajo este régimen, ante el grave problema de legitimidad que, por otra parte, ha configurado el modelo de Administración Pública.

El incremento y la complejidad de problemas como la inflación, narcotráfico, medio ambiente, crecimiento espacial de la población, que sobrepasan las capacidades presidencialistas, restituyendo facultades a las entidades federativas y a los otros órdenes de Gobierno. Estos problemas sobrepasan la capacidad de gobernar del Gobierno central, teniendo que transferir capacidades a otros niveles (principio de subsidiariedad).

Crecimiento sociocultural y político de la sociedad como lo muestran los cambios en los valores sociales y en la actitud ante la vida y la

sociedad; el surgimiento de nuevos sujetos políticos quitando espacios de influencia al corporativismo tradicional, como las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), que funcionan prácticamente como contraparte del Gobierno en temas especializados y que en ocasiones son las que otorgan credibilidad a las acciones del propio Gobierno; los movimientos territoriales y organizaciones sociales por su participación, presión e interés en asuntos públicos.

Se propone como fundamental el definir: qué tipo de relaciones se debe dar entre el Ejecutivo y el Legislativo, una vez que se ha modificado y limitado –no terminado– el presidencialismo, así como la vigencia, en términos operativos, de la Constitución ante la nueva realidad política del país, para evitar que se presenten algunos de los problemas por los que han pasado otros países, en particular, el posible conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; lentitud en la toma de decisiones que requieran de la intervención conjunta y sucesiva de ambos poderes; el bloqueo mutuo entre estos dos poderes o entre las cámaras del Congreso, pudiendo llegar a su paralización, considerando sobre todo el fenómeno de minorías relativas en el Congreso y los gobiernos divididos. Pero también, y lo que se considera es esencial, el tipo de relación entre ambos, en el contexto del control y la evaluación y la consolidación del proceso democrático.

El equilibrio de poderes como arreglo institucional del control y evaluación

El pensamiento liberal establece la separación de los poderes para que éstos no se concentren en una sola persona u organismo. Una demarcación de la autoridad estatal en esferas de competencia asociadas con las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, a fin de contener el poder a través del juego de frenos, pesos y contrapesos: la autoridad se divide para man-

tener limitado el poder; es decir, el poder se desconcentra y se reparte entre autoridades igual de legítimas para contenerse unas a otras.

La arquitectura del poder en pesos y contrapesos como freno de los otros poderes es el esquema básico de control del poder, en virtud de que ninguna autoridad tiene la capacidad ni la prerrogativa (o, al menos esto es lo que debería buscarse en un diseño institucional que tuviera como objetivo el diálogo y el consenso como método de gobernar) de decidir por sí sola. Este tipo de control se basa en la cohibición de los diversos órganos entre sí, como garantía de que ninguno actuará de manera aislada e independiente sobre los asuntos que afectan a la sociedad y a los otros poderes. O sea, es una distribución del poder estatal en diferentes órganos y también la participación de distintos órganos en cada uno de estos poderes. (El ejemplo es el Legislativo con su funcionamiento bicameral que permite acciones y controles recíprocos).¹⁸⁵

La división de poderes es la posibilidad de recurrir a otra instancia para hacer valer las garantías de libertad, siempre que la otra instancia goce de autonomía y de autoridad para imponerse y consiguientemente, de capacidad de control del otro poder para proteger a los ciudadanos del abuso o monopolio del mismo. La división es un mecanismo que regula el poder para que las funciones de uno no se conviertan en un instrumento de abuso al servicio de otro poder.

Lo que se busca con la división de poderes es lograr el control del poder (establecida la separación del mismo), como medio para configurar un equilibrio de poderes que genere capacidad de gobernar. O sea, es una distribución del poder estatal en diferentes órganos, y también la participación de distintos órganos en cada una de estas funciones, de tal manera que se articule una cadena donde intervienen diferentes es-

¹⁸⁵Sayeg, Lourdes, *La unidad y la indivisibilidad del poder del Estado. La teoría de la separación de los poderes*; Revista del Senado de la República, vol. 4, núm. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 148.

labores para un mismo proceso (castigo, sanción, premio, limitación, incentivo, etc.).

La intervención de otros órganos en un mismo proceso es una garantía de control, y más específicamente, de autolimitación. El límite de la propia atribución que impone el otro participante, al ser igualmente un poder y una autoridad, tiene su mayor efectividad en el autocontrol del otro; siempre y cuando el orden jurídico instituya a esa otra autoridad y le otorgue las facultades legales necesarias. Además de esto, considerando la experiencia de México, es necesario el ejercicio efectivo de esa prerrogativa, ya que no es suficiente instituir la legalidad, o sea, establecer formalmente el mecanismo, sino que es necesario se den condiciones específicas de ejercicio del poder.

La condición de pluralismo en los órganos de poder del Estado y de gobiernos divididos, en nuestra circunstancia histórica, parecería ser un *minimum*, ya que la conformación de gobiernos unitarios, de una sola línea política y con partido de Estado, por lo demás dependientes del Ejecutivo, ha mostrado su ineficacia en el control: la uniformidad no impone ningún tipo de límite ni contrapeso al otro poder, no obstante la institucionalidad del mecanismo.

Una actitud más relacionada con los intereses de los gobernados, en lugar de responder en bloque o con una visión unidimensional de partido (la política de la “coraza”), tal vez sería el mecanismo ideal en el supuesto de gobiernos no divididos (Congreso y Ejecutivo del mismo “color”). Pero esto implicaría un alto grado de independencia personal de los representantes, y una visión más amplia con respecto a la ciudadanía. Esto requiere, a su vez, de una estrecha vinculación de los representantes con su electorado, así como el mecanismo de castigo en caso de no representar el interés ciudadano: mecanismos como la ratificación o rectificación en la mitad del periodo y/o en la reelección de los representantes populares.

Como sociedad, se empieza a tener conciencia del significado de la representación y de la obligación que tienen los representantes.

Presión por parte de grupos sociales, exigiendo a sus representantes, perfila nuevas actitudes de la sociedad que incrementan el control social sobre los gobernantes. No obstante, falta una mayor generalización de este tipo de mecanismos.

Sigue habiendo sectores dentro de los partidos políticos que conciben la representación como depósito de la confianza de los ciudadanos; haciendo depender los intereses ciudadanos de la “buena conciencia” y de la “buena fe” de los representantes. El esquema es una democracia representativa e indirecta: la enajenación de la soberanía individual y la desvinculación entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados. En consecuencia, ningún control ni evaluación ciudadano sobre el representante; ningún vaso comunicante entre los intereses reales, sentidos, concretos de los individuos y los representantes. En este esquema los representantes quedan sin ningún contrapeso.

Ante la complejidad de los problemas de la sociedad mexicana actual, este tipo de esquemas pueden no ser operativos. Se requiere una mayor interacción entre los niveles “micro y macro”, entre quienes viven la problemática específica de manera individual y familiar, local y regional, y los que, con sus decisiones, agravan o alivian esa problemática. La interacción hace posible el control ciudadano y el autocontrol de los representantes.

En la concepción conocida como institucionalismo,¹⁸⁶ se parte del supuesto de que los incentivos, las sanciones y las recompensas ofrecidas a los individuos por las reglas que conforman las instituciones, son los determinantes que orientan la acción de los individuos; es decir, se considera que el diseño y el cambio institucional es suficiente para imponer límites y autolímites. Sin embargo, hay otra condición igual de importante:

¹⁸⁶Para un revisión de esta posición y su importancia actual ver Romero, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Merino, Mauricio (coord.), *op. cit.*, p. 97.

la vinculación e identificación íntima de los ciudadanos con los valores, las reglas y con los procedimientos de las instituciones.

La institucionalidad es vacía y carente de sentido si los ciudadanos no están convencidos con las reglas y con las instituciones. Si no las hacen suyas como parte de su vida cotidiana, el mejor arreglo institucional no tendrá ninguna eficacia. Los valores, reglas y procedimientos adquieren valor y estabilidad, adquieren contenido en tanto relaciones sociales, precisamente porque los individuos se identifican con ellas y en esa medida las ejercen. El ejercicio efectivo es el que da contenido concreto a las instituciones; de otra manera, los valores y las reglas son vacíos.

Hay una hipótesis relativa a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el sentido de que ha sido la modificación del sistema de partidos, el pluralismo de facto y no la modificación Constitucional, lo que realmente ha modificado las relaciones entre los poderes mencionados, haciendo ambos uso de sus facultades, haciendo posible el final de los congresos subordinados. En otras palabras, se requiere de un proceso de identificación y vinculación de los individuos y los grupos con las reglas y procedimientos de las instituciones, con los valores, las sanciones y los incentivos. El mero establecimiento de reglas y valores es insuficiente sin la identificación mencionada. (La dimensión ético política del Estado se ubica precisamente en crear esa identidad).

De entre las muchas condicionantes para hacer efectivo el diseño institucional de los pesos y contrapesos y la operatividad del mismo, destacan el pluralismo en los órganos que tienen que ver con las decisiones, en particular con las decisiones que afectan la vida de las personas y la libertad de las mismas; mecanismos de control ciudadano sobre los representantes; una perspectiva amplia de la representación de los intereses ciudadanos, en ocasiones por encima de la política partidista (la cual representa una limitación y una parcelación); la participación social como

mecanismo de control sobre los gobernantes y el ejercicio real, efectivo, por parte de los ciudadanos, de las reglas y valores democráticos.

Tipo de relación entre los poderes

En algunos autores, la preocupación principal sobre el tema de la Reforma del Estado parece concentrarse en “llenar” los vacíos legales ante la nueva situación política del país, de tal manera que los vacíos no generen parálisis administrativa y conflictos entre los poderes (particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo), que pongan en riesgo la joven democracia mexicana. En este sentido, la preocupación parece enfocarse más a “parchar” la Constitución, que aprovechar la nueva situación política del país para configurar una institucionalidad basada en el equilibrio de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Evitar el conflicto sin duda es un objetivo de primer orden; pero no puede ponerse como la finalidad misma de una nueva institucionalidad. La finalidad debe ser estimular el control y la colaboración entre los poderes, propiciar el entendimiento y el mutuo respeto; la responsabilidad y corresponsabilidad entre los poderes.

La relación entre ambos poderes para México, en una perspectiva donde lo esencial es consolidar la democracia, no es el enfrentamiento ni la subordinación, sino el fortalecimiento de ambos poderes para lograr un equilibrio, basado en el autocontrol y la autolimitación. Un fortalecimiento, aunque parezca contradictorio, fundado en la división de poderes y de funciones o, para decirlo sintéticamente, una relación cimentada en la colaboración. Se requiere una democracia de negociación y colaboración, no de confrontación, para consolidar los cambios operados en la sociedad y en diferentes órdenes de la vida social y política del país.

El control y la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es algo que tiene que aprenderse y rápidamente, para construir un

equilibrio de poderes que incremente la capacidad de gobernar. La colaboración no debe interpretarse como incondicionalidad y “dejar hacer” sin ningún tipo de control. La colaboración es un aprendizaje que, al igual que el control y la evaluación, se basan en el consenso y los acuerdos en los criterios de política, en la hechura de políticas públicas, en los resultados esperados de las mismas y en los criterios que se utilizarán para la evaluación. Sin este aprendizaje en la formulación de consensos y de acuerdos, hechos concretos en las políticas públicas, la colaboración entre los poderes se dificulta; las funciones de uno y otros, en lugar de sumarse para realizar los fines comunes del poder unitario, se contraponen, disminuyendo la capacidad de gobernar.

Al igual que los extremos de presidencialismo o parlamentarismo, los extremos de control paralizante y de colaboración incondicional afectan negativamente la capacidad de gobernar y se alzarían como obstáculo principal de la consolidación del proceso democrático y de la Reforma del Estado.

Control y colaboración, no son excluyentes. La colaboración se relaciona más con las funciones de los poderes (ejecutar y legislar), no sólo bajo el supuesto de la especialización de los mismos, sino también, y tal vez de manera fundamental, bajo la consideración de que los poderes no son porciones de soberanía sino partes de una y la misma unidad estatal, con una clara misión de gobernar. El control se relaciona con el ejercicio de las funciones: es el ejercicio del poder el que debe de estar sometido al control y evaluación de los otros poderes, y de la sociedad, para evitar que los efectos de su ejercicio anulen las garantías individuales.

Es conveniente superar el prejuicio negativo del control, el cual parte de una base de desconfianza: el poder se extralimita y por lo tanto hay que frenarlo. El control habría que relacionarlo con la dependencia entre los poderes en la función de gobernar; una dependencia sustenta-

da en el reconocimiento de limitaciones propias o autolimitaciones. El énfasis en la autolimitación, modificando el centro predominante de la extralimitación, conduce a relaciones más equilibradas entre los poderes y abre las condiciones para la colaboración. Una colaboración que implica interdependencia en las funciones desarrolladas, como presupuesto de efectividad en el desempeño de las tareas divididas. Se aspira a la colaboración entre los poderes versus el conflicto entre los mismos; lo que no excluye el control y evaluación.

La tendencia actual en cuanto a función predominante del “Parlamento” es la función de control y evaluación, por sobre la función tradicional de legislar. Es una tendencia que plantea otra relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los regímenes parlamentarios.¹⁸⁷ Para el caso mexicano, sin embargo, el control significa ejercer una función que ha sido marginal a lo largo de la historia. En las democracias consolidadas, dice Carbonell, las funciones del Legislativo son cada vez más de control y vigilancia que de legislación. Hoy en día buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión de iniciativas de Ley. Por eso se justifica la necesidad de introducir mecanismos reforzados de control para que las cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones.

Algunas propuestas para el control y evaluación del ejecutivo. Hacia una relación equilibrada

i). Información suficiente y oportuna (instituir mecanismos de suministro obligatorio).

¹⁸⁷Pedroza de la Llave, Susana Talía, *El control del Gobierno: función del “poder legislativo”*. INAP, México, 1996, p. 96.

ii). Mayor plazo para la discusión y aprobación del presupuesto.

- Ampliar el plazo de aprobación. En los sistemas bicamarales de América Latina se registran en promedio 76 días para aprobar el presupuesto; en los sistemas unicamarales de la región se les otorga en promedio 100 días para aprobar el presupuesto.
- Consensar con anterioridad el presupuesto y votarlo en el tiempo legal.
- Veto del Ejecutivo.

Para el equilibrio entre los poderes en el marco del control y la evaluación y de la consolidación del proceso democrático, las dos primeras opciones serían las adecuadas, ya que obligan al diálogo y a la negociación entre las diferentes fuerzas; las opciones mencionadas provocan, incitan y obligan a arribar a consensos en la aplicación del gasto público; lo cual supone que los objetivos, las premisas, los fines de la política real (la que está presente en el gasto), expresa consensos amplios.

Fortalecer al Ejecutivo en este aspecto del veto para defender “su proyecto” de Gobierno, si no es aprobado en el tiempo límite, parte de situaciones políticas, en principio, superadas, como el monopartidismo, congresos subordinados y la presencia de hombres providenciales; privilegiar la solución “dura” del veto ante un escenario de pluralismo y de consensos no fáciles en la definición de prioridades, es regresar a situaciones superadas. Pedagógicamente para nuestra sociedad, la solución dura significaría no construir la identidad entre los valores y las prácticas sociales y no aprender un aspecto importante de la política, la negociación y la síntesis de visiones traducidas a políticas públicas. En suma: significaría abrir espacios para soluciones autoritarias. Nuevas experiencias como un

Congreso deliberativo, participativo, fuerte, que signifique realmente un contrapeso al Ejecutivo, son necesarias para crear relaciones maduras entre los poderes.

iii). Márgenes precisos para modificar el presupuesto aprobado y reglas para determinar cuándo el Congreso tendrá que intervenir.- Actualmente el Ejecutivo no tiene una limitación específica en su facultad de modificar el presupuesto aprobado por los diputados: hasta cuánto, qué margen, qué rubros pueden ser modificados sin la participación y autorización de los diputados. Esta facultad, que también fomenta el presidencialismo y anula en los hechos al Legislativo es importante sea regulada, estableciendo reglas que acoten esa facultad para un sano equilibrio entre los poderes. No se trata de anular esa facultad, ya que es necesaria para los casos en los que se requiera actuar con rapidez o con oportunidad. Se trata de que los consensos, una vez alcanzados, no se desvirtúen.

El objetivo es que la política acordada en el presupuesto, con una facultad no acotada, no signifique, en la práctica, otra política, y otro presupuesto, por las modificaciones que pueden hacerse sin la participación de los diputados. La finalidad es que los errores de cálculo o los márgenes de error, que siempre existen, en la elaboración de los presupuestos, o el cambio de circunstancias y de variables que son independientes (que son siempre posibles, pero generalmente no son tan radicales), no sean pretexto para implantar otra política no consensada, subordinando en los hechos al Legislativo. La información veraz y oportuna sobre los límites objetivos para ejercer el presupuesto aprobado, es también cardinal dentro de esta acotación del Ejecutivo, que puede propiciar, por otro lado, la necesaria flexibilidad que debe haber. Con información del por qué de los cambios, se mantiene la transparencia en el ejercicio del presupuesto.

La modificación sustancial del presupuesto original afecta, por otro lado, el control y la evaluación, en el supuesto de que los objetivos, las metas y los fines de la política, presentes en el presupuesto, hayan sido consensados: de este consenso original se derivan los controles y las evaluaciones. Aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, implícitamente se aprueban los objetos de control y evaluación.

iv). Regular el derecho a la información de los diputados.

v). Reelección inmediata de diputados y senadores.- Las ventajas son la especialización y profesionalización de los legisladores, condición necesaria para abordar temas complejos e implantar con eficacia las funciones de codecisión, consulta obligatoria y facultativa, además de provocar la vinculación efectiva y la mayor responsabilidad del representante con su electorado, ya que tendría necesidad de solicitar su voto. Esta vinculación orgánica con el electorado contribuiría a finiquitar la representación corporativa y cupular sobre la que se ha basado el presidencialismo y el centralismo político en el caso de los senadores y diputados (la carrera política desde el centro del país y de los corporativos). Se requiere que los diputados y senadores, sobre todo estos últimos, representen una expresión territorial y poblacional genuina.¹⁸⁸

Una ratificación o rectificación intermedia como en los Estados Unidos, para el caso de los senadores por su mayor amplitud en el periodo, también contribuiría a reforzar los vínculos con la sociedad. Sería necesario reformar los artículos 59 (que prohíbe la reelección inmediata de diputados y senadores) y 116, frac. II, párrafo 2º (que establece la misma limitación pero referida a las legislaturas estatales).

¹⁸⁸Vera M., Martín, "Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso Mexicano", *Quórum* núm. 65, año VIII, México, enero-febrero de 1999, p. 137.

vi). Elaborar el programa de Gobierno con las propuestas de la sociedad, no sólo con el proyecto político ganador.- Ante una situación de mayorías relativas, la “voluntad popular” no se resume en una opción, la ganadora. En una realidad plural, la “voluntad popular” no es unánime, ni en un solo sentido: frente a esa realidad, la voluntad popular se expresa en formas diferentes, diversas, plurales. No es única sino diversa; no es unidimensional sino múltiple.

Las elecciones son una selección de un determinado programa político, necesariamente ganador. Pero en una situación de mayorías relativas, las elecciones son la selección de varios programas políticos, si bien uno es el ganador. Ante una realidad plural como la que caracteriza a los estados modernos, es decir, situaciones en que la mayoría “absoluta” ha dejado paso a mayorías relativas, un valor de primer orden en la elaboración del programa de Gobierno, es la inclusión de los otros proyectos políticos.

vii). Consulta obligatoria al Congreso en todas las decisiones políticamente importantes, además de consulta facultativa en todos los asuntos que sean de interés.- Como sociedad, se está pagando un costo económico enorme que involucra a varias generaciones, por decisiones unilaterales e irregulares. Decisiones que se han derivado tanto de la ausencia de acotaciones al poder Ejecutivo, como del ejercicio autoritario del poder. El Congreso debe servir como contrapeso que evite tomar decisiones de alto riesgo para la Nación, sin que éstas hayan sido discutidas. Las decisiones de un solo hombre, independientemente de si se autoconsidera, o algunos sectores sociales lo consideran “providencial”, no deben repetirse en la sociedad mexicana. Las decisiones consensadas, por otra parte, son una garantía de continuidad de las opciones seleccionadas en políticas y de eliminación de prácticas políticas de “antropofagia” como el revanchismo y la persecución. Estas prácticas no contribuyen a forta-

lecer la cultura democrática. La decisión final, la responsabilidad de la misma, tal vez puede ser tomada por el Ejecutivo, pero no sin haber consultado al Congreso.

Lo anterior pudiera conducir a otra propuesta:

viii). Codecisión.- Consiste en compartir la toma de decisiones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, que sería el equivalente al Ejecutivo. Los campos donde se aplica este principio también deberían estar especificados. La política federal podría apoyarse en este tipo de mecanismo, teniendo el Senado de la República una función más vinculante con las entidades federativas.

ix). Citar al Presidente; y

x). Ratificar y destituir a secretarios de despacho.

Control externo. El órgano superior de fiscalización

Los márgenes de discrecionalidad legales y extralegales del Ejecutivo, rebasando el ámbito de sus funciones y la invasión de ámbitos propios de los poderes Legislativo y Judicial, ha tenido como consecuencia, entre otras, la debilidad de la Cámara de Diputados para efectuar funciones de vigilancia, control y evaluación efectivos sobre el uso y manejo de recursos públicos.

El presidencialismo y los factores inherentes de este sistema que han sido señalados, convirtieron en mero trámite la función de control y evaluación del Legislativo; el monopolio de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda por el partido hegemónico significó ningún contrapeso al interior del Legislativo y menos aún ante el Ejecutivo.

La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, fue creada en 1824 con la primera Carta Constitucional y posteriormente “ratificada” en las llamadas Siete Leyes de 1836

(que abrogó la Constitución del 24) y las constituciones de 1857 y 1917. Esto es, desde los orígenes constitucionales, independientemente de la ideología liberal o conservadora o del republicanismo y centralismo, se considera importante la función de control sobre el Ejecutivo y la función de fiscalización de las finanzas públicas. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda y la comisión de la Cámara encargada de supervisar sus actividades, la Comisión de Vigilancia, eran las únicas instituciones internas del Congreso que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual refleja también la importancia que se le ha dado, discursivamente por lo menos, a la función mencionada.

Estas características también expresan la importancia que tradicionalmente se ha dado al equilibrio de poderes y el peso otorgado al Legislativo, desde el punto de vista doctrinal y político. La reducción de la Contaduría y de su función, ya en el siglo xx, se refleja en los cambios que apenas sufrió: después de casi 20 años, el Presidente José López Portillo cambió al titular de la Contaduría Mayor Hacienda e introdujo reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936, para que se incrementara el gasto que tenía asignado.

El bajo presupuesto que tuvo la Contaduría Mayor de Hacienda es otro indicador del peso real otorgado a la función de control, evaluación y rendición de cuentas y de la subordinación de ese órgano. No es sino recientemente, con el pluralismo, que el Legislativo ha hecho uso de sus facultades, entre ellas, el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos Anual de la Federación, estando pendiente mayores avances de la función de control y evaluación.¹⁸⁹

El control se divide en externo e interno. La Contaduría Mayor, ahora Auditoría Superior de la Federación en el esquema de división de

¹⁸⁹Plascencia, Carlos, "Seguimiento de las finanzas públicas", *Reforma*, 19 de mayo del 2000, p. 6.

poderes, representa el control externo; el control interno, considerando siempre como sujeto o ente de control al Ejecutivo, correspondería a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública.

Para algunos el control debería ser externo. El interno, por las relaciones que necesariamente se establecen, pero sobre todo porque el titular del órgano de control se subyuga al sujeto de control, se desvirtúa, no cumple la función de control y evaluación por esa relación de jefe y subordinado (y por el sentido de lealtad que se ha mencionado). No carece de veracidad esta consideración, particularmente en un sistema político como el mexicano en el que el eje y el vértice ha sido el Presidente.

La configuración de tal arquitectura, con un sistema de control interno dependiente y con funciones de “revanchismo” político, como ha sido mencionado en otra parte de este libro, no desvirtúa per se al control interno. Otra arquitectura en la que se garantice la independencia orgánica del control y de la función misma, podría configurar un eficaz sistema interno de control preventivo, considerando que el control externo y de mayor envergadura, dentro de la división de poderes, lo ejerce el Legislativo.

En el esquema de autolimites ante el establecimiento de reglas claras y temor del castigo, el control interno, previniendo las conductas indebidas e irregulares, juega un papel de primer orden en el autocontrol del Ejecutivo. El control externo representado por el Legislativo, sin menoscabo de sus funciones de control y evaluación, jugaría un papel de “revisión última”, la cual ya no debería ser tan compleja si el control preventivo ha sido efectivo. En suma: sería recomendable un eficaz sistema de control interno en el Ejecutivo como control preventivo para él mismo, ante la recuperación de las funciones de control y fiscalización del Legislativo. No es que el control interno o preventivo sea una “etapa primaria” en la fiscalización de los recursos públicos y que

posteriormente sea complementada por el control externo, dado que los objetos y atribuciones, pero sobre todo el título jurídico, son diferentes, sino que el control preventivo sería parte del autocontrol y las autolimitaciones necesarias, en el marco de la división de poderes, del fortalecimiento y equilibrio de poderes. En cuanto a la complejidad, simplemente significa que una eficacia interna en el control ordena, transparenta la rendición de cuentas del uso y manejo de recursos públicos, debiendo facilitar el análisis y revisión de la Cuenta Pública.

En el orden de ideas de este libro (la colaboración entre los poderes y las funciones de control y evaluación más que las legislativas), no estaría por demás una estrecha coordinación entre las instancias de control interno y externo, precisamente para facilitar las funciones de análisis y revisión de la Cuenta Pública. Bajo el principio de evitar que haya un poder sin control ni contrapeso, un auditor sin auditar (*unchecked checkers*), es recomendable que los resultados del órgano de control interno del Ejecutivo fueran objeto de análisis del órgano de control externo.

Antes de pasar al tema de control externo, a continuación se condensan las ideas de política que se consideran importantes, relacionadas con el control interno:

Ideas de política para el control interno

- i).* Configurar un órgano de control interno del Ejecutivo que goce de independencia orgánica con una clara misión de prevenir y corregir conductas indebidas e irregulares de servidores públicos. Hay que refundar filosófica y políticamente a la institución de control interno del Ejecutivo.
- ii).* Establecer formas de colaboración y líneas metodológicas comunes entre el control interno y externo, para facilitar el análisis

y revisión de la Cuenta Pública por el órgano de control externo. No se trata de invadir competencias sino de establecer mecanismos de coordinación y colaboración para garantizar a la sociedad el correcto uso de los recursos públicos.

iii). Independientemente de la necesaria colaboración que pueda establecerse entre los órganos de control interno y externo, sería conveniente que el auditor fuera auditado. Fincar responsabilidad al auditor en los casos de corrupción detectados. El órgano de fiscalización, tiene facultades para hacerlo en virtud de que revisa si los recursos públicos se han aplicado legal y eficientemente, así como la evaluación de los resultados.

Control externo. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Contaduría Mayor de Hacienda como órgano encargado de revisar las cuentas públicas a cargo del Ejecutivo, ejerció funciones de control externo; éste se realiza a partir de la Cuenta Pública enviada por el poder Ejecutivo en las condiciones establecidas en la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución (conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; el examen de las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas). Las auditorías que realizaba la Contaduría son de diverso tipo: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas y de evaluación de programas.

La condición de subordinación al Ejecutivo impuso limitaciones severas a las funciones de control de la Contaduría, además de las limitaciones inherentes al mismo diseño de la función de control externo. Por ejemplo, en lo que se refiere al tiempo de análisis y revisión de la cuenta, pasaban aproximadamente 27 meses después de haber iniciado

y concluido el año fiscal para el dictamen derivado del análisis de la Cuenta Pública.

Cuando la Contaduría presentaba su informe de resultados, en los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente de la recepción de la Cuenta Pública, ya eran aproximadamente 33 meses después de haber iniciado y concluido el año fiscal. Considerando el último eslabón del proceso, la votación de la aprobación de la Cuenta Pública, sumaban aproximadamente 36 meses después de haber iniciado y concluido el año fiscal (si se encuentra alguna irregularidad, la Contaduría presentaba denuncias formales ante la Procuraduría General de la República, corriéndose el riesgo de la prescripción; “jugar” al tiempo ha sido otra forma de interpretar el Estado de Derecho, es decir, la impunidad de conductas irregulares). El término después de haber iniciado y concluido el año fiscal impone otra limitación, ya que el control se realiza ex post, es decir, una vez concluida la Cuenta Pública.

Con los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999, se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda. El presidente Zedillo presentó el 28 de noviembre de 1995¹⁹⁰ iniciativas de Ley para crear una nueva entidad de fiscalización que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda. La iniciativa, signo de los nuevos tiempos, no satisfizo a la mayoría de los diputados, sufriendo reformas importantes y, de hecho, siendo modificada la propuesta original del Ejecutivo, a pesar de las indudables ventajas con relación a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, se reformaron cuatro artículos constitucionales para crear a la nueva entidad fiscalizadora, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de julio de 1999.

¹⁹⁰*Gaceta Parlamentaria*; 7 de diciembre de 1999, pp. 21-22.

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General (promulgada el 3 de septiembre de 1999), completa el aspecto legal relacionado con la reforma del control externo, al crear nuevos órganos de Gobierno, destacando la Junta de Coordinación Política, a quien se entregará los presupuestos anuales y mensuales a ejercer por el órgano de fiscalización y los informes de dicho ejercicio, así como la prórroga o separación del cargo del auditor y la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización (es el control de la entidad fiscalizadora).

Las funciones objeto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y que continúan en esta última son:

- (a) Revisión y fiscalización de la Cuenta Pública anual de la Federación, así como del contenido del informe de avance de la gestión financiera (información de la Cuenta Pública del primer semestre de cada año fiscal en ejercicio), pero sólo de los procesos reportados como terminados por los sujetos de fiscalización.
- (b) Fiscalización de situaciones excepcionales y por consiguiente del sujeto fiscalizado, haciéndose la revisión in situ y en paralelo de determinados conceptos involucrados en dicha situación, pero sólo mediante denuncia fundada y requerimientos con indicios probatorios razonables.
- (c) Salvo las situaciones excepcionales, la fiscalización sigue siendo ex post, es decir “a toro pasado”.
- (d) Investigación de actos u omisiones que impliquen una irregularidad.
- (e) Formulación de pliegos de observaciones derivado de lo anterior.
- (f) Imposición de multas pecuniarias y fincamiento de responsabilidades resarcitorias, estableciéndose los medios de defensa. Adicionalmente, la determinación de indemnizaciones.

- (g) Elaboración de normas en materia de auditoría, así como de resguardo documental, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- (h) Revisión de procesos que implican más de un ejercicio fiscal, sin que por ello se abran cuentas públicas ya cerradas.
- (i) La fiscalización de los subsidios que los sujetos de fiscalización hayan otorgado con cargo a su presupuesto, con cualquier fin y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.
- (j) Solicitud de información prácticamente sin límites, para el desarrollo de la función, a menos que se considere reservada o que las leyes establezcan la guarda de secretos.

Los sujetos de fiscalización son los Poderes de la Unión, los entes públicos federales (organismos autónomos); las entidades federativas y municipios que manejen recursos federales; así como personas físicas o morales, públicas o privadas, que ejerzan recursos de la Federación (sin duda un avance significativo) ante la tendencia de contratar o subcontratar a particulares para que realicen actividades que antes desarrollaba directamente el Estado como parte de su función, sin que esto signifique que la función gubernativa sea desarrollada por particulares: la operación se subcontrata, pero la función, los objetivos de política, siguen siendo responsabilidad exclusiva del Estado. Es indiferente que la operación relacionada con la función de gobernar la haga directamente el Estado, con su estructura y equipo, o que la realicen particulares, con su estructura y equipo. (Lo que es importante, decisivo, es que las funciones públicas se realicen y se cumpla con los objetivos) (véase cuadro 3). También son Entes a fiscalizar los mandatarios fiduciarios o cualquier figura análoga como mandato o fideicomiso público o privado relacionado con recursos públicos.

CUADRO 3. RESUMEN DE ALGUNOS ASPECTOS
DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS A LA FEDERACIÓN

Funciones	Fiscalización ex post.
Objeto de la Ley	Regular la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Determinar indemnizaciones. Fincar responsabilidades resarcitorias. Establecer medios de defensa.
Sujetos de Fiscalización	Los Poderes de la Unión. Entes públicos federales. Entidades federativas y municipales que manejan recursos públicos federales. Persona física y moral, pública o privada, que ejerza recursos públicos federales. Mandatarios o fiduciarios.
Atribuciones objeto de la Auditoría Superior de la Federación	Revisar las actividades en administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos o recursos a cargo de los sujetos, que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos de los programas aprobados en el periodo de la Cuenta Pública, a fin de verificar que la gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. Comprobar que se operaron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables. Fiscalizar subsidios que los sujetos hayan otorgado, así como los fines de los mismos. Investigar actos u omisiones.

Atribuciones
objeto de la
Auditoría
Superior de
la Federación

- Formular pliegos de observaciones.
- Determinar daños y fincar responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.
- Multar a los que no entreguen información.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación.
- Concertar y celebrar convenios con estados; con organizaciones y participar en foros nacionales e internacionales.
- Elaborar estudios y publicarlos.

Atribuciones
objeto de la
Auditoría
Superior de
la Federación

- En los avances de gestión financiera, auditar los procesos que se den como concluidos, pudiendo hacer visitas y auditorías sobre los procesos concluidos
- Solicitar información a los sujetos, especificando los fines.

Control y
evaluación
internos

El enlace entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior es la Comisión de Vigilancia de dicha Cámara, la cual ejerce control sobre la Auditoría Superior. Esta Comisión de Vigilancia es la que recibirá la información de la Cuenta Pública anual federal, y el Informe de Avance de la Gestión Financiera de todos los sujetos de fiscalización superior, también opera la unidad de Evaluación y Control.

Organización

Un Auditor Superior, propuesto por la Comisión de Vigilancia que durará en su cargo ocho años, prorrogables a ocho más. El Auditor Superior deberá cumplir el perfil establecido para tal efecto por la propia Ley.

Organización

Audidores especiales, un jefe de unidad jurídica y un administrador; los que serán auxiliados por directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamentos, etc., conforme a una estructura aprobada. Un Jefe de Unidad de Control y Evaluación (especie de Contralor Interno de la Auditoría Superior de la Federación), propuesto por la Comisión de Vigilancia y aprobado por la mayoría de los asistentes a esa sesión de la Cámara de Diputados.

Fuente: Con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, *Gaceta Parlamentaria*, 2009.

Observaciones a la entidad de fiscalización y recomendaciones para mejorar el control externo

Si bien es cierto que la Auditoría Superior de la Federación presenta indudables ventajas con relación a la Contaduría Mayor de Hacienda, cabe hacer las siguientes reflexiones:

La conveniencia, y las implicaciones políticas y jurídicas, de someter al Poder Judicial a auditoría por el Legislativo. Poner un fiscalizador sobre una entidad que debe salvaguardar el Estado de Derecho y actuar como árbitro entre dos poderes que generalmente mantienen un equilibrio inestable, debe hacerse, pero es un punto de trato delicado.

Anteriormente se destacó la limitación de la Contaduría Mayor de Hacienda por tener que esperar hasta la entrega total de la información financiera para iniciar la labor de fiscalización; esta limitación aparentemente se salva con las visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero exclusivamente de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance de la gestión financiera del primer semestre del ejercicio fiscal (o sea: ya no hay que esperar a la entrega final de la

Cuenta Pública; pero sólo es revisable, lo reportado como concluido, es decir, lo decidido por el sujeto de fiscalización). Sin duda, la limitación persiste al no poder realizarse auditorías paralelas al ejercicio presupuestal, salvo en los llamados casos excepcionales.

En la Ley se introduce el principio de fiscalización *ex ante*, pero introduciendo candados (sólo procesos terminados y situaciones excepcionales) a los casos en los que podría aplicarse el principio de fiscalización *a priori*: revisión durante el año fiscal y revisión durante el proceso de ejercicio del presupuesto, *in situ*, para mantener vigente el principio de fiscalización.

Detrás de la oposición a la fiscalización *a priori* se encuentra un aspecto esencial (en realidad inherente a cualquier tipo de control, pero magnificado por los partidarios del control *a posteriori*) en la concepción del control y la evaluación: que no sean costosos, una carga y un obstáculo a la gestión pública. El esquema de fiscalización que la OCDE se basa más en la evaluación que en el control, de acuerdo al esquema de gestión pública: gestión de resultados, autonomía en la organización y la definición de responsabilidades. La responsabilidad y la definición de objetivos y resultados, de hecho, “sustituye” al control. La evaluación en consecuencia, es sobre los resultados de la gestión, previa definición de los mismos y de los indicadores de gestión. La evaluación –la revisión *a posteriori*– sin embargo, tiene el problema de la temporalidad: ¿Qué puede corregirse –éste es un objetivo básico del control– una vez que ha terminado el programa? ¿No resulta más costoso terminar un programa habiendo invertido en él y no conseguir los resultados esperados, en aras de una supuesta libertad y autonomía de gestión? En una situación de escasez de recursos, que ha sido la premisa de la reforma administrativa y de la Reforma del Estado en su reducción economicista, ¿no resulta más costosa la corrección –control *a posteriori*– que la prevención –control *a priori*–?

Otro argumento contra la fiscalización *ex ante* es la concomitancia, a fin de evitar la fiscalización concurrente, que “podría limitar la neutralidad de los resultados”. En el contexto del conflicto entre los poderes y del sentido negativo del control que ha sido mencionado, pudiera tener sentido la neutralidad de los resultados o la no concurrencia, pero en la hipótesis de la colaboración entre los poderes, del autocontrol y autolímites, el control y la evaluación *ex ante* tiene un sentido eminentemente de aporte, de suma: “Controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido, con las órdenes que se han dado y con los principios que se han sustentado. El control compara, discute y critica; tiende a estimular la planeación, a simplificar la organización, a incrementar la eficiencia de mando y a facilitar la coordinación”.¹⁹¹

Lo que la sociedad demanda son resultados y uso transparente de recursos públicos. La supervisión y las auditorías de calidad durante el ejercicio fiscal, no con una actitud “fiscalizadora”, sino de optimar los bienes y recursos públicos, contribuye a incrementar la capacidad de respuesta de la gestión pública. La premisa, ciertamente, es la definición específica de los productos esperados con los programas; y los impactos sociales, económicos o políticos de los programas (la revisión sigue siendo eminentemente contable).

Un nivel de control encimoso, detallista, ahoga la flexibilidad y autonomía de los gestores públicos, de los responsables de implementar las políticas, pero un nivel de control sobre indicadores estratégicos contribuye a mejorar la gestión. El control *a posteriori* ya no corrige sino castiga; un control preventivo puede corregir a tiempo. El control preventivo permite dar una primera respuesta a la cuestión de si la ejecución de un programa es satisfactoria o corresponde a los objetivos fija-

¹⁹¹Lindberg, Roy, *El desconocido arte de controlar*; Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971, p. 19.

dos; el control *ex ante* indica la conveniencia de adoptar medidas correctoras u otras decisiones que procedan (la eliminación del programa, un rediseño del mismo, su ampliación, etc.). El control *ex ante* en suma, centrado en indicadores estratégicos de la gestión (lo relacionados con los productos esperados), genera información para la toma de decisiones sobre el curso que debe seguir la implementación de políticas y las políticas mismas.

Otra limitación es la relativa al tiempo de revisión. Anteriormente se señaló el tiempo excesivo desde el inicio del año fiscal hasta el dictamen final de revisión de la Cuenta Pública. Si antes el tiempo era excesivo para revisar la Cuenta Pública del Ejecutivo, ahora parece corto para revisar la Cuenta Pública de todos los sujetos de fiscalización (Ejecutivo + Legislativo + Judicial + entidades autónomas + estados y municipios + sociedades públicas o privadas que igualmente manejen recursos públicos + ...).

En cuanto al Informe de Avance de la Gestión Financiera, la SHCP deberá entregar a la Comisión de Vigilancia, el informe del periodo. Este informe, es cierto, pasa a formar parte de la auditoría final de la Cuenta Pública, sin tener que revisarse nuevamente, sujetándose al principio de cuentas cerradas, lo cual “disminuye” la carga objeto de fiscalización; el tiempo no obstante, es el mismo: en lugar de esperar a que termine el ejercicio fiscal para hacer la revisión, ahora se empieza antes.

Cabría preguntar si conviene revisar toda la Cuenta Pública, o revisar parte de ella, algunos programas en específico, o algunos sujetos en especial, etc. El tamaño de lo fiscalizable *vis a vis* el tiempo estipulado, parece ser excesivo. Aumentar el tiempo tampoco resuelve gran cosa: la revisión de lo pasado, salvo que se tenga la actitud fiscalizadora mencionada, no agrega valor a la función de control y evaluación, o para ser específico: esta función no agrega valor a la sociedad, no se justificaría. Una revisión selectiva de la Cuenta Pública –suponiendo que todos los

sujetos y todos los objetos de fiscalización permanecen invariables— parecería una mejor opción. La normatividad obliga a revisar toda la Cuenta Pública, pero no obliga a una buena revisión: ¿qué costo económico, social, político, pedagógico, etc., tiene para el país realizar una auditoría sin la profundidad requerida? ¿Qué beneficio se genera para la sociedad con una auditoría superficial?

El paradigma es cumplir la legalidad, no realizar un examen sustantivo ni mejorar los procesos o la organización. En términos normativos, es lo mismo una auditoría a los proyectos de inversión de Pemex que a las compras de uniformes de la Comisión Nacional del Deporte; ambos tienen idéntico título: son objetos fiscalizables, aunque el monto, la envergadura, los impactos, no tengan similitud. Usando un lugar común, se diría que el “bosque tapa los árboles”.

Una situación considerada novedosa es la fiscalización de las situaciones excepcionales, y por consiguiente la fiscalización de la entidad, revisándose en “paralelo” determinados conceptos involucrados en dicha situación, es decir, es una evaluación *in situ*. Desafortunadamente, reducida a situaciones excepcionales y sólo mediante denuncia fundada. Nuevamente, se introduce sin fuerza un principio de suma importancia para el control preventivo: la evaluación en paralelo, durante el ejercicio fiscal y en el lugar mismo. ¿Quién denuncia? ¿Qué significa debidamente fundada?: ¿la argumentación de los preceptos legales violados; la investigación con los hechos debidamente comprobados?

Si la denuncia proviene de los sectores sociales víctimas de la situación excepcional y de la situación no tan excepcional como la corrupción, en un momento de emergencia, difícilmente habría que esperar una denuncia debidamente fundada. Lo más probable es la queja, que no pasa de ser *vox populi*, es decir, en nuestro paradigma de la legalidad, “chisme” (en los órganos internos de control existen las áreas de quejas, denuncias y atención ciudadana).

Cuando se solicita acción legal contra algún servidor público, se exige al ciudadano pruebas, o sea, su “dicho debidamente fundado”; esto es: se transfiere la función de investigar al ciudadano.

En cuanto a la entidad fiscalizadora, para que pueda realizar auditoría concomitante de “conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas. El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presume la irregularidad”. En las situaciones excepcionales, de emergencia, se reitera, es difícil si no imposible, aportar indicios probatorios razonables, a menos que la situación excepcional, por su duración, sea parte de la normalidad. En síntesis, el principio de revisión concomitante o *ex ante*, fue no solamente acotado al tipo de situaciones mencionadas, sino que prácticamente se anula al condicionarlo a las denuncias debidamente fundadas y a la aportación de indicios probatorios.

Ideas de política para el control externo representado por el órgano de fiscalización

A. Por el tamaño de la Cuenta Pública y con la finalidad de que el control y la evaluación del órgano fiscalizador sirva para la toma de decisiones sobre las políticas públicas, sería más conveniente una revisión “selectiva” con toda profundidad y rigor, pudiendo ser:

- (a) Una opción es la revisión de cuentas públicas individuales, de sectores o de dependencias y entidades o de programas (pero no una sola Cuenta Pública consolidada).

La decisión de qué auditar podría ser definida por el Congreso en su conjunto con los mecanismos existentes en los que se requiere la participación de ambas cámaras, a fin de que la revisión no tenga sesgos de partido, ni se dé oportunidad a actitudes fiscalizadoras. Una ventaja sería el mayor involucramiento de los

representantes en el uso de los recursos públicos y la mayor vinculación con sus entidades (las políticas públicas finalmente tienen una expresión espacial). La desventaja podría ser en la definición de lo auditable, el que no se logre el acuerdo necesario.

- (b) Una segunda opción sería la determinación aleatoria de una muestra representativa de la Cuenta Pública (sectores, dependencias, programas, inversiones de tal magnitud, la Cuenta Pública consolidada, etc.). La ventaja sería la “neutralidad” del mecanismo y la constitución de la aleatoriedad en un mecanismo de auto-control por la incertidumbre para los sujetos fiscalizables de que podrían ser objeto de control. Una desventaja radicaría en que la muestra podría no ser “representativa”, es decir, sujetos que reiteran conductas irregulares y no sean objeto de fiscalización por varios años. Aunque en caso de detectarse, podría tomarse la decisión de revisar otros años. La ampliación sería en el sentido de abrir procesos no necesariamente relacionados con el actual Cuenta Pública, pero sí realizados por los mismos sujetos.

El resultado de ambos análisis determinarían la necesidad de auditar o no a otros sujetos. Cualquiera de las dos opciones se aplicaría tanto a la Cuenta Pública consolidada como a los avances de gestión.

B. Abrir la posibilidad real de una auditoría concomitante, paralela al ejercicio fiscal en curso. El principal argumento en contra es el riesgo, si se hacen observaciones, de que la auditoría sea parte del proceso. En el horizonte de la optimización de recursos, lo que se busca es precisamente que sea parte del proceso, que sea un control continuo para una mejora continua. En la hipótesis del conflicto entre los poderes y de la desconfianza, el fiscal es indispensable. En la hipótesis de la colaboración y el consenso, la corresponsabilidad es la adecuada; se requiere el compromiso, no la neutralidad fiscalizadora.

- (1) Una opción sería en las situaciones excepcionales para que se realicen auditorías paralelas, dada la emergencia, asumiendo el Legislativo como parte de su función de representación social, la tutela de los derechos de sus representados en una situación excepcional.
- (2) Otra opción sería en el avance de gestión del primer semestre del año fiscal. En este semestre se haría el análisis de acuerdo a la muestra o las definiciones del Congreso y al igual que como se estipula actualmente en la Ley, estas evaluaciones ya no se revisarían en la Cuenta Pública consolidada.
- (3) Otra opción sería que el Control Interno de cada Poder, como lo hace actualmente, realice las revisiones previa y simultáneamente, bajo una metodología común y la supervisión de la entidad de fiscalización. O sea, fiscalización ex ante por el propio Ejecutivo con “línea” del órgano fiscalizador del Legislativo. Observando la disposición de que el avance de gestión ya no sea analizado en la cuenta consolidada, el universo de control y evaluación de la entidad de fiscalización podría verse reducido con esa colaboración y concentrarse en aspectos de mayor relevancia de la cuenta consolidada.

Control y evaluación social

El enfoque predominante sobre la participación social en el control y evaluación gubernamental se ha limitado a la voz ciudadana: la queja, la denuncia, a través del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. Este sistema, si bien representa un avance en la Administración Pública en cuanto a la participación social, no aprovecha el potencial ciudadano en materia de control y evaluación. Por lo demás, el enfoque predominante de la participación social, como ya ha sido mencionado, tiene una limitación inherente a nuestro paradigma

de la legalidad, que se refleja en el proceso “tortuoso” que es necesario seguir para hacer valer el derecho ciudadano a una Administración Pública eficiente, eficaz y honesta.

La participación social presenta un potencial importante no sólo como control gubernamental, en el sentido de que no haya desviación de los fines y objetivos de los programas, sino también un aprovechamiento en cuanto a la evaluación gubernamental, en el sentido de que el diseño, implantación y resultados de los programas, responda efectivamente a las necesidades de los grupos sociales o a los objetivos planteados (que necesariamente implican a sectores sociales).

En cuanto institución de control y evaluación, la incorporación de la sociedad desde el diseño de las políticas hasta la implantación de las mismas, puede ser un instrumento no costoso (en comparación con el costo que representa el control y la evaluación internos o externos de grupos especializados). Pero sobre todo, es una mejor garantía de que los resultados de las políticas sean coherentes con sus objetivos. Un potencial adicional de la participación social radica en la autogerencia de los programas sociales, que puede solucionar muchos de los problemas de la implantación, particularmente los relacionados con el traspaso de *know how* a los grupos beneficiarios.

La incorporación y participación social en la cadena diseño-implantación-autogerencia, presentan la ventaja, relevante en el contexto de este libro, de constituirse en un medio por el cual sectores de la sociedad puedan verse fortalecidos por la adquisición de capacidades técnicas (herramientas de control y de evaluación) y de capacidad de dirección y organización (implantación y gestión), y con ellos, fortalecerse la sociedad toda.

La contraparte del paternalismo es una sociedad participante y activa. El paternalismo no se modifica cambiando la actitud de la burocracia, ni con la renovación de las élites gobernantes, sino con la modificación

del papel, la función y la actitud de la sociedad. Los mecanismos de control y evaluación con participación social, en este sentido, pueden contribuir a fortalecer a la sociedad, haciéndola más crítica y exigente.

La sociedad ha sido objeto de las políticas; y de lo que se trata es que sea sujeto de las mismas: que los beneficiarios intervengan de forma directa en la cadena de decisiones. Se trata, en suma, de que los grupos sociales participen en la solución de los problemas que les aquejan y, de existir una actividad productiva o un servicio como solución a los problemas, sean autogestionados por los grupos sociales. La adquisición de responsabilidades es el mejor medio para pasar de la sociedad de expectativas de derechos a la sociedad de derechos-deberes.

Sin responsabilidad no puede cobrarse conciencia de las obligaciones. No es suficiente, en consecuencia, el “retiro” del Estado para que la sociedad sea el principal protagonista; es importante la dimensión ético política del Estado en cuanto a la misma organización de la sociedad y la generación de condiciones para que la sociedad participe activamente en la cadena de decisiones de políticas públicas. De aquí la importancia de dar mayor alcance al control y evaluación social, incorporando decisivamente a la sociedad y, en particular, a los grupos que han sido marginados del desarrollo.

En estructuras sociales con severas desigualdades en la distribución de la riqueza, la organización, la adquisición de capacidades técnicas y una mayor responsabilidad –autogestión, autogerencia–, ofrece posibilidades efectivas de redistribución material del poder, sin el cual simplemente la presión política carece de eficacia o, en otros términos, no se tienen posibilidades reales de influir en la política, ni en la hechura de políticas.

La incorporación de la sociedad a las funciones de control y evaluación daría solución a un problema tradicional de la Administración Pública en México, como es la ausencia de un nivel de gestión pública que vincule a la sociedad, población, “clientes” o usuarios de las políticas

públicas, con los implantadores de dichas políticas. Esto contribuiría a vincular de manera eficaz a los niveles de Gobierno con los gobernados. O sea, la finalidad es no continuar con las prácticas del Estado autónomo, desvinculado de la sociedad, de un ente racional cuya razón y decisiones, por esa misma causa, se presupone benéfica y en la que la opinión de la sociedad no cuenta: se le considera ente irracional (derivada de interpretaciones positivistas y fiscalistas).

Lo anterior exige enfrentar las aún dominantes concepciones de la sociedad mexicana –además de irracional– como infantil, no madura para una práctica democrática radical como se refleja, por ejemplo, en los “principios pétreos” de la fiscalización. También exige ponerse en guardia contra concepciones positivistas que propugnan porque el “científico social” –el funcionario público, o más aún, una clase especial de diseñadores de políticas, sin vínculo alguno con la sociedad– se aisle, se separe, haga abstracción de la realidad, para una mayor “objetividad” en el análisis y en el diseño de las políticas públicas. La modelística y otras herramientas técnicas por el estilo, responden al mismo objetivo: diseñar políticas públicas que respondan a criterios objetivos. El involucramiento de sectores sociales en el control, la evaluación y hechura de políticas, implica superar la visión positivista.¹⁹²

En el entorno actual de pluralismo y democracia en proceso; en el que no existe una inercia democratizadora ni transformadora, sino que es necesario consolidar los cambios y la misma Reforma del Estado, el enfoque participativo, pluralista de hechura de políticas y de control y evaluación social, es el más adecuado por impulsar una mayor participación social.¹⁹³

El enfoque participativo, en contraposición al tecnocrático, significa una orientación de política; una forma o concepción de la realidad con

¹⁹²Torgerson, Douglas, *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas*, Porrúa, México, 1992, pp. 209-211.

¹⁹³*Ibidem*, p. 214.

una intencionalidad específica: redistribuir el poder; modificar al conjunto de las relaciones de poder, sin las cuales el cambio –y la Reforma del Estado– no son posibles. La participación social en la cadena de decisiones, por la adquisición de capacidades técnicas y políticas, tiene el efecto de descentralizar el poder en otros grupos para una mayor distribución del mismo, lo que significa, en suma, mejorar la calidad de la presión política, influir en las decisiones de gasto público, modificar la correlación de fuerzas sociales, pero también mejorar la calidad de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación.

El control y evaluación social constituye también un mecanismo de primer orden para la rendición administrativa de cuentas, es decir, la verificación del nivel de eficiencia alcanzado, lo que se logró, qué también se hizo y sobre todo, el efecto conseguido contra lo deseado, validado por los grupos objetivo. La rendición de cuentas se inscribe en una categoría más amplia, “accountability”, que implica la encomienda otorgada por la sociedad, el Gobierno que la recibe y rinde cuentas de su gestión y un órgano independiente, como puede ser la Auditoría Superior que se ha mencionado, quien da credibilidad a la rendición de cuentas. La evaluación social, en el primer caso, es la que da credibilidad a lo realizado por el Estado.

Rendir cuentas no es solamente la práctica de medir financieramente a una institución o que cada institución elabore un simple informe de las actividades realizadas, como se interpreta en ocasiones la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos institucionales (cultura de responsabilidad), “que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia”¹⁹⁴ y que además, permitan el control y la supervisión social como práctica institucional-

¹⁹⁴Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos, *op. cit.*, p. 2.

zada, es decir, se trata de plantear una correlación entre legitimidad política y eficacia administrativa y el mecanismo de control de la rendición de cuentas. Mecanismos de control y evaluación gubernamental con una amplia participación ciudadana, puede generar confianza y a través de ésta, la legitimidad del Estado (y una mayor capacidad de implementabilidad del mismo). En otras palabras, la introducción de mecanismos de control y evaluación con participación amplia y activa de la sociedad, son instituciones que contribuyen a generar una base social nueva y la propia legitimidad del Estado.

Con relación a un aspecto “autodefinitorio” de la Administración Pública, la OCDE apunta: Las normas de referencia en materia de servicios constituyen un elemento central de las reformas en la mayor parte de los países. Algunos de ellos han concedido a estas normas una importancia especial en documentos con gran repercusión, tales como la Carta del Usuario de los Servicios Públicos en Bélgica, la Carta de los Servicios Públicos en Francia, la Carta de la Calidad de los Servicios Públicos en Portugal y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido. Unas normas de servicio claras y precisas permiten a los clientes y a los funcionarios saber exactamente a qué atenerse, lo que a veces no había ocurrido.

Por otra parte hay que mejorar las técnicas de elaboración de indicadores de gestión y de desempeño, así como técnicas de supervisión y verificación de atención ciudadana (“clientes” de bienes y servicios). Para el mecanismo de fiscalización social aplicado por la entonces Secretaría de la Función Pública, haciendo pública la información de los beneficiarios, las técnicas de verificación son indispensables: de nada sirve la información si se carece de capacidad de manejo de la misma; sin herramientas de interpretación y clasificación, etc., pierde toda eficacia la publicación de información.

Se señalará que también la audiencia pública sería un mecanismo para participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas pú-

blicas por parte de los grupos directamente beneficiados o perjudicados, otorgándoles, en realidad, “capacidad de veto”, pero principalmente corresponsabilidad en las decisiones.

Finalmente se señalará la operación de la figura de Testigo Social, regulada por el Control Interno del Ejecutivo y que opera bajo normas y registros, así como de comités de designación, en los procesos de contratación más importantes del Ejecutivo. El Testigo Social es reconocido como integrante de la sociedad civil, preparado, técnica y jurídicamente para la fiscalización de los actos gubernamentales de contratación. El Poder Judicial también ha requerido los servicios de Testigo Social, pero sólo con la organización: Transparencia Mexicana.

Se requiere seguir avanzando en el perfeccionamiento de la operación de la especializada y profesional, de los principales actos del sector público.

CONCLUSIONES



LA SOCIEDAD MEXICANA presenta cambios importantes en sus valores y percepciones sobre la vida y la sociedad que reflejan modificaciones en su cultura. Son valores y percepciones que se ven reflejados en el pensamiento de la gente sobre temas como la libertad, la pobreza, la religión, el matrimonio, los hijos, el trabajo, el papel del hombre y la mujer en los diferentes campos, etc. Es una sociedad que si bien no presenta las características para ser considerada una sociedad totalmente crítica y propositiva, con capacidad de llevar a cabo acciones conjuntas y de ostentar la mayor influencia en procesos políticos, económicos y culturales, sí es una sociedad que ha avanzado en éstos y otros temas, abarcando el aspecto organizativo.

Se han configurado grupos críticos y con propuestas concretas; existe una mayor apertura a la comunicación, así como un mayor sentido de responsabilidad en cuanto a problemas comunes y de interés general. La mayor libertad que inspira una democracia en construcción, que la sociedad misma está empujando para llevarla al terreno tangible, al terreno del ejercicio como práctica social, es sin duda, el reclamo de otro tipo de Estado.

Se está transitando a una normalidad democrática, expresada cada vez más en el consenso como forma de actualización de nuestra sociedad y un rechazo a las formas tradicionales de violencia.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, se abrió una incipiente Reforma del Estado basada en:

- Ruptura con el estatismo nacionalista, heredado de la Revolución Mexicana.
- Replanteamiento político-ideológico del Estado y en especial de su función en el desarrollo económico.
- Redimensionamiento del Estado.
- Tránsito de un Estado interventor a uno regulador.
- Cambio en los instrumentos de intervención económica.

La Reforma del Estado se definió como parte de una estrategia general de desarrollo, entendida en su sentido amplio, caracterizada por su globalidad, en la cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido.

La reforma trastoca los paradigmas imperantes en México: se transforman las prácticas y políticas que antes de la década de los ochenta eran indispensables para garantizar el crecimiento y desarrollo económico en el país: la liberación comercial *vs* la protección del mercado interno por medio de aranceles y permisos de importación; la desregulación económica *vs* el gasto público vía empresas estatales, áreas y sectores reservados al Estado y desincorporación de las empresas públicas *vs* la idea de la conducción de la economía por medio de las empresas estatales.

Las acciones planteadas en este periodo fueron: Liberación comercial y desregulación económica.

La creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines: impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos como el petróleo, la generación de energía eléctrica y producción de minerales, mediante empresas estatales o con participación estatal, buscando a través de ellas regir la economía; sin

embargo, la crisis de 1982 obligó a revisar prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales requerían nuevas inversiones para sobrevivir y mucho más para modernizarse y ampliar su cobertura.

Las desincorporaciones a partir de 1983 tuvieron los siguientes propósitos (o al menos así se justificó):

- i) Permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica;
- ii) Cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y
- iii) De manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas no estratégicas ni prioritarias.

El proceso que se conoció a partir de 1988 formalmente bajo el nombre de Reforma del Estado, se redujo principalmente al ámbito económico-financiero, modificando las relaciones económicas con la sociedad. Esta reforma se implantó inicialmente como el resultado de la urgencia, por una parte, de recobrar la confianza de los acreedores internacionales y, por otra, de integrar a México de forma exitosa en la globalización, por lo cual el principal problema planteado sería la estructura y funciones del Estado en sus relaciones económicas con la sociedad, siendo esta dimensión la que mayor desarrollo ha experimentado hasta la actualidad.

A pesar de las reformas realizadas al Estado mexicano en el aspecto concerniente a sus funciones, atribuciones y hasta en su “aspecto estético” (en su sentido coloquial de obeso/delgado, etc.), el Estado mexicano conserva rasgos premodernos. Las reformas realizadas, conceptualizadas todas como rasgos inequívocos de la modernización del Estado en este contexto de globalización, no han variado; sin embargo, algunos comportamientos y actitudes ante la sociedad, se han

calificado, no sin cierta certeza histórica, como rasgos premodernos, tales como los actos de autoridad/autoritarismo; el Estado patrimonialista y el uso de los recursos del Estado bajo esa concepción; la toma de decisiones con deficiencias en los contrapesos y en la consulta, así como en el Estado de Derecho.

Estos rasgos premodernos del Estado que la modernidad occidental sometió a crítica, dando paso al Estado moderno, contradicen la supuesta modernización del Estado mexicano; ponen en entredicho la reforma misma del Estado, puesto que el Estado, *in practice*, la práctica real del ejercicio del poder político en México, sigue presentando rasgos predominante y esencialmente premodernos. Rasgos que se contraponen a una sociedad que está transformándose y que reclama otra forma de ejercicio del poder político, es decir, del poder legítimo y la construcción de otro tipo de Estado, *conditio sine qua non* para consolidar los cambios ofertados en la misma sociedad.

No puede hablarse de Reforma del Estado sin la existencia de contrapesos democráticos y sin participación de la sociedad en la toma de decisiones, o sea, corresponsabilidad de la misma en los actos de Gobierno que afectan a la entera sociedad. Son dos cuestiones básicas que implican transparencia en el manejo de la cosa pública y apertura del Estado hacia la sociedad para plantear los problemas graves que afectan a la Nación para tomar decisiones consensuadas.

Mientras no haya una relación equilibrada entre Gobierno y sociedad, no habrá Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es sincronizar los sistemas operantes en la realidad, con la Administración Pública, con el Gobierno. Sólo así habrá gobernabilidad y por ende, sobrevivencia, en equilibrio estable, del Estado. Reforma del Estado no significa eliminación de las instituciones públicas.

El convencer es un valor esencial en situación de normalidad democrática. Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas y que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad y anulan al otro sujeto, portador de una perspectiva, de otra posible alternativa, de otra determinación. Son cimientos sociales el respeto, el diálogo y la corresponsabilidad.

Un valor de la democracia, además de la apertura, es la transparencia en los actos del Servicio Público. Nada debe relegarse al ámbito del misterio, de lo “oscurito”, de las negociaciones a espaldas de la sociedad, a riesgo de violentar derechos básicos como es la participación política, el derecho a la información y la exigencia de responsabilidad de los gobernantes. El principio básico es el poder público en público: todas las decisiones vitales para el cuerpo social deben ser conocidas por la sociedad. La transparencia en los actos de Servicio Público es información a la sociedad. Cuando no hay transparencia en las decisiones; cuando no media explicación, en realidad, se anula a la sociedad como sujeto. No se le reconoce como igual y, por tanto, como parte de la sociedad política.

Sin transparencia y sin apertura no puede haber crítica. Y sin crítica no hay referente: solo poder absoluto. Sin crítica no puede haber disenso. Y sin éstos, que son una fuente de información para el hacedor de políticas, es imposible saber cuáles son los resultados reales y efectivos, aún de los que son negativos, de las políticas. En la medida que la transparencia implica la crítica, y una crítica informada, responsable, sentida, en esa misma magnitud se pone bajo lupa los actos del Gobierno y se le exige más; haciéndose más responsable el Estado ante la sociedad, pero también, fortaleciéndose la sociedad frente al Estado.

La transparencia es el sustento de la libertad política, en un sentido de decisión colectiva sobre los asuntos del Estado. La apertura y la transparencia son una forma efectiva de control público-social. Mientras no se incorpore a la sociedad con una política de transparencia y aper-

tura, se corre el riesgo que las políticas no correspondan a las necesidades, en tanto el otro no existe como sujeto: es mero objeto de las políticas.

Cuando la sociedad es informada de los asuntos públicos de interés general; de los actos de Gobierno y de las decisiones de política, garantizando su participación y libertad políticas, se produce confianza y legitimidad; pero también se incrementan las exigencias de responsabilidad: una sociedad poseedora de información completa y confiable, que sabe qué ocurre, cuáles son los planes y los programas, los fines, los logros y los obstáculos, los pendientes y los déficits, demanda resultados concretos y la identificación de los encargados de conseguirlos. La exigencia social hace que el mismo Estado se haga “transparente”; provoca que se personalice, contrariamente a las organizaciones burocráticas –públicas o privadas– impersonales.

La rendición de cuentas es un mecanismo que obliga al Estado a responder de sus acciones y omisiones y como tal, es un instrumento político fundado en la división de poderes. Este principio contiene o restringe el apetito del poder y la consecuente anulación de la sociedad.

La rendición de cuentas, o sea el control de la representación social sobre los poderes, se circunscribe al compromiso de cumplir con la responsabilidad asumida de respeto a los ordenamientos legales de los compromisos políticos plasmados en los programas de Gobierno y las políticas.

Si no se modifica en este sentido el tipo de relación Gobierno-sociedad no puede considerarse que se esté dando la Reforma del Estado. La Administración Pública puede perder su significado, su sentido, su razón de ser, si no diseña, implanta y evalúa políticas públicas adecuadas y enfocadas a su esencia, es decir, el servicio.

A medida que la sociedad mexicana avanza culturalmente se destacan como insuficientes las reformas realizadas al Estado mexicano. La dimensión ética y política del Estado, es decir, la forma de relacionarse

con la sociedad es el aspecto esencial y el principal déficit actual de la Reforma del Estado. Sin modificar el tipo de relación, que hasta ahora ha sido de subordinación, no puede considerarse a la Reforma del Estado como completa.

La relación Estado-sociedad tiene que partir del nuevo equilibrio entre ambos. La mera posesión de los instrumentos de poder y el monopolio de la fuerza como factores de legitimidad, son actualmente insuficientes. La observancia de ciertas reglas, principios y valores como la transparencia y la apertura, la responsabilidad en el ejercicio del poder, la corresponsabilidad en la toma de decisiones, la sujeción al principio de legalidad, ser eficaz en la gobernación y otros valores que la sociedad reclama como principales, son componentes esenciales de una reforma completa y efectiva del Estado. Si estas reglas y principios son observados, se está ante un Estado moderno; frente a un Estado contemporáneo, un Estado social y de explicaciones. Se está ante un poder de Derecho. En caso contrario, se tiene un poder de hecho.

La dimensión ética es un deber ser, cuyo significado principal es el fortalecimiento de la sociedad, la consolidación de los cambios operados en la misma, como una acción propia del mismo Estado: primero, no abarcando los campos –nuevos y viejos– en los que la sociedad puede y debe participar; segundo, incorporar a la sociedad en actividades de la gobernación como forma de fortalecer los cambios de la misma y, tercero, construir la representatividad social, ampliando la base social del Estado. El enfoque participativo, pluralista, de hechura de políticas y de control y evaluación social es el más adecuado para impulsar la participación social, es decir, fortalecer a la sociedad y consolidar los cambios operados en ella para lograr la Reforma del Estado.

Después de la polémica ideológica sobre el adelgazamiento u obesidad del Estado; sobre el intervencionismo o la mano invisible del mer-

cado como mejor mecanismo para el desenvolvimiento económico, es necesario replantear, en su justa dimensión, el papel del Estado.

No puede caerse en el exceso, nuevamente, de concebir al Estado como el capitalista colectivo, el gran organizador que tiende a contrarrestar y abolir las anárquicas leyes del mercado; a suprimir la competencia e instaurar un orden. Pero tampoco se puede sostener la idea de que las prioridades y las asignaciones óptimas las definirá el mercado, sin más. Ambos extremos son perniciosos. El primero conduce a la economía estatizada, al surgimiento de una burocracia como grupo social o élite gobernante; el segundo a un capitalismo salvaje que no haría sino destruir un valor supremo de la economía de mercado como es la competencia, por la tendencia a formar monopolios. La disyuntiva Estado-mercado (sociedad) es falsa. Sociedad y Estado se presuponen. Una cuestión esencial es diseñar las formas de cooperación entre ambos, diluyendo la tradicional línea divisoria entre público y privado, tanto para enfrentar los déficits como los retos de nuestra sociedad.

El activismo asumido por la sociedad ha implicado que el Estado requiera de las capacidades de acción de actores sociales (no sólo de los llamados organismos no gubernamentales) para realizar funciones de coordinación, conducción y modelación social; delegándose, de hecho, funciones y apoyando el desarrollo de capacidades de organización autónoma en el seno de la sociedad. El desarrollo y consolidación de estas capacidades, es una de las funciones más importantes del Estado mexicano, que es necesario construir como parte de la Reforma del Estado, es decir, de la reforma de la sociedad, de la Administración Pública y del Gobierno.

Los programas y enfoques sociales que parten de la premisa del Estado como proveedor de bienes, no plantean el problema de la adquisición de esos bienes, que es el sentido específico, concreto, en una economía de mercado, del aprovechamiento igual de las oportunidades. Detrás

de los esquemas distributivos y redistributivos y del capital humano, están consideraciones como la existencia, casi “natural”, de la marginalidad y la pobreza, y la hipótesis de que el sistema empleado-empleador es el único viable para generar empleo e ingreso.

La premisa de las políticas que se han centrado en un solo sector o en un modelo (hacia adentro o hacia fuera), creyendo que el resto de la economía sería “arrastrada”, o participe de los efectos multiplicadores de tales políticas, han mostrado a través de los años su deficiencia al provocar desequilibrios económicos.

La decisión de la sociedad, particularmente desde la década de los 80's, ha sido la participación política. La política –la lucha legal, civilizada y pacífica para crear y transformar las instituciones sociales– se ha preferido sobre las opciones violentas. El nuevo escenario de pluralismo y participación política; el nuevo mapa político en el que ha habido alternancia en el ámbito municipal, estatal y federal; la apertura y reconocimiento de sujetos políticos nuevos como los partidos políticos, asociaciones políticas y organizaciones sociales como las no gubernamentales, reflejan la opción seleccionada por la sociedad; pero sobre todo, expresa la gobernabilidad que se está construyendo con nuevas reglas y sujetos políticos.

Ha habido avances en el control del Ejecutivo, pero hace falta un arreglo institucional de mayor eficacia en cuanto al control y evaluación de éste, no sólo por los vacíos institucionales que subsisten, producto de la historia de predominio del presidencialismo, sino también por la necesidad de crear una legalidad que propicie la práctica real del ejercicio del control y que lo institucionalice. De otra manera, se corre el riesgo de que subsistan, y se impongan de nueva cuenta, los rasgos premodernos del Estado, obstaculizando la consolidación de la democracia y la Reforma del Estado en el plano real, efectivo, del ejercicio democrático del poder.

La división de poderes busca lograr el control del poder (establecida la separación del mismo) como medio para configurar un equilibrio de poderes que genere capacidad de gobernar. O sea, es una distribución del poder estatal en diferentes órganos y también la participación de distintos órganos en cada una de estas funciones, de tal manera que se articule una cadena donde intervienen diferentes eslabones para un mismo proceso (castigo, sanción, premio, limitación, incentivo, etc.). La intervención de otros órganos en un mismo proceso es una garantía de control y más específicamente, de autolimitación.

Se requiere una democracia de negociación y colaboración, no de confrontación para realizar los cambios operados en la sociedad y en los órdenes de la vida social y política del país.

Por otra parte, hay que señalar que los mecanismos de participación ciudadana, en la práctica, han fundamentado básicamente el castigo administrativo y no la mejora de servicios.

La evaluación debe estar abierta más que a controlar y a castigar, a permitir aprender de las dificultades en la ejecución de las políticas y programas. Debe analizar si se han satisfecho las necesidades de información. Ahora bien, la sociedad no sólo necesita que le informen, necesita que le respondan. Es importante la creación y fortalecimiento de centros de evaluación social fuera del sector público, que sean capaces de llevar a cabo estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance del propio sistema de evaluación gubernamental. Algo incipiente es la operación de la figura llamada Testigo Social.

Se requiere un proceso de identificación y vinculación de los individuos y los grupos con las reglas y procedimientos de las instituciones, con los valores, las sanciones y los incentivos.

Es de señalarse que los extremos de tener un control paralizante y de colaboración incondicional afectan negativamente la capacidad de gobernar y se alzan como obstáculos de la consolidación de los proce-

tos democráticos y de la Reforma del Estado. Control y colaboración no son excluyentes.

Un nivel de control encimoso, detallista, ahoga la flexibilidad y autonomía de los gestores públicos, de los responsables de implementar las políticas, pero un nivel de control sobre indicadores estratégicos contribuye a mejorar la gestión. El control *a posteriori* ya no corrige sino castiga; un control preventivo puede corregir a tiempo. El control preventivo permite dar una primera respuesta a la cuestión de si la ejecución de un programa es satisfactoria o corresponde a los objetivos fijados; el control *ex ante* indica la conveniencia de adoptar medidas correctoras u otras decisiones que procedan (la eliminación del programa, un rediseño del mismo, su ampliación, etc.). El control *ex ante* en suma, centrado en indicadores estratégicos de la gestión (lo relacionados con los productos esperados), genera información para la toma de decisiones sobre el curso que debe seguir la implementación de políticas y las políticas mismas.

El enfoque predominante sobre la participación social en el control y evaluación gubernamental se ha limitado a la voz ciudadana: la queja, la denuncia. Esto, en la práctica, ha tenido una limitación inherente a nuestro paradigma de la legalidad, que se refleja en el proceso “tortuoso” que es necesario seguir para hacer valer el derecho ciudadano a una Administración Pública eficiente, eficaz y honesta.

El control y evaluación social constituye también un mecanismo de primer orden para la rendición administrativa de cuentas, es decir, la verificación del nivel de eficiencia alcanzado, lo que se logró, qué también se hizo, y sobre todo, el efecto conseguido contra lo deseado, validado por los grupos objetivo. La rendición de cuentas se inscribe en una categoría más amplia, “accountability”, que implica la encomienda otorgada por la sociedad, el Gobierno que la recibe y rinde cuentas de su gestión y un órgano independiente, como puede ser la Auditoría Superior, quien

da credibilidad a la rendición de cuentas. La evaluación social, en el primer caso, es la que da credibilidad a lo realizado por el Estado.

El ejercicio del poder es el que debe de estar sometido al control y evaluación de los otros poderes y éstos de la sociedad, para evitar que su ejercicio anule las garantías individuales. Información suficiente y oportuna, es indispensable para el control y evaluación gubernamental.

La ausencia de información, o ésta sin calidad y oportunidad, fomenta el conflicto entre poderes y por ende, dificulta el control y la evaluación gubernamental.

El control interno debe ser operado con independencia orgánica y debe implicar un eficaz sistema interno de control preventivo. El control interno deberá ser una “etapa primaria”, para posteriormente ser completada por el control externo. Se requiere, también, coordinación entre el control interno y el externo.

El control interno requiere ser modificado, dado que su misión real, en la práctica, ha implicado reacomodo de grupos de poder. Es menester refundarlo filosófica y políticamente. También es necesario el establecer formas de colaboración y líneas metodológicas comunes entre el control interno y externo.

En la revisión de la Cuenta Pública, el paradigma es cumplir la legalidad, no realizar un examen sustantivo, ni mejorar los procesos o la organización.

Los organismos que llevan a cabo las funciones de control y evaluación gubernamental no han sido efectivos, dado que su diseño no les permite una independencia efectiva, ni son parte del control social y no propician que la evaluación social retroalimente a los poderes de la Unión y a los locales.

La situación novedosa de que ahora la Auditoría Superior de la Federación puede fiscalizar situaciones excepcionales, no permite mejorar el control externo; asimismo, el Sistema Nacional de Quejas y Denun-

cias no aprovecha el potencial ciudadano en mejorar el control y la evaluación gubernamental.

Finalmente se puntualizará que la evaluación social le da credibilidad a lo realizado por el Estado y que: el control y la evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado; el control prácticamente ha sido visto con criterios presupuestales ex-post, o para castigar, sancionar; el aspecto preventivo del control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado; la auditoría ha sido empleada como base del castigo y no como herramienta para la mejora continua; el control ha sido desvinculado de la evaluación, y ésta, se ha basado en aspectos presupuestales y, por ende, de corto plazo; y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de la función pública.

Ahora bien, por otra parte, el control, como ya se señaló anteriormente, se divide en externo e interno. La Auditoría Superior de la Federación, en el esquema de división de poderes, representa el control externo.

Otra arquitectura en la que se garantice la independencia orgánica del control y de la función misma, podría configurar un eficaz sistema interno de control preventivo, considerando que el control externo y de mayor envergadura, dentro de la división de poderes, lo ejerce el Legislativo.

En el esquema de autolímites ante el establecimiento de reglas claras y temor del castigo, el control interno, previniendo las conductas indebidas e irregulares, juega un papel de primer orden en el autocontrol de los poderes. El control externo representado por el Legislativo, sin menoscabo de sus funciones de control y evaluación, jugaría un papel de “revisión última”, la cual ya no debería ser tan compleja si el control preventivo ha sido efectivo. En suma: sería recomendable un eficaz sistema de control interno para cada poder, como control preventivo para él mismo, ante la recuperación de las funciones de control y fiscalización del Legislativo.

La participación social presenta un potencial importante no sólo como control gubernamental en el sentido de que no haya desviación de los fines y objetivos de los programas, sino también un aprovechamiento en cuanto a la evaluación gubernamental en el sentido de que el diseño, implementación y resultados de los programas, responda efectivamente a las necesidades de los grupos sociales o a los objetivos planteados.

En cuánto institución de control y evaluación, la incorporación de la sociedad desde el diseño de las políticas hasta la implementación de las mismas, puede ser un instrumento no costoso. Pero sobre todo, es una mejor garantía de que los resultados de las políticas sean coherentes con sus objetivos. Un potencial adicional de la participación social radica en la autogerencia de los programas sociales, que puede solucionar muchos de los problemas de la implantación, particularmente los relacionados con el traspaso de *know how* a los grupos beneficiarios.

Las auditorías de calidad para medir y calificar los bienes y servicios prestados por el Estado directamente a la población. La carta de derechos ciudadanos o la especificación de las obligaciones de los servidores, junto con las características que deben reunir los bienes o servicios, son indispensables. Esto obliga a la Administración Pública a definir sus obligaciones ante los ciudadanos y también su propio estándar.

La audiencia pública sería un mecanismo para participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas por parte de los grupos directamente beneficiados o perjudicados, otorgándoles, en realidad, “capacidad de veto”, pero principalmente corresponsabilidad en las decisiones.

Por su parte la Auditoría Superior de la Federación deberá avanzar en cuanto a:

- Auditar sistemáticamente más allá de la información derivada de la Cuenta Pública y de manera focalizada.
- Auditar la operación y no únicamente documentos.
- Realizar estudios, a fin de aportar elementos previos para el análisis de los anteproyectos de presupuestos de ingresos y egresos.
- Desarrollar sistemas de información complementaria a la formal para apoyar a los Diputados en cada discusión de temas y proyectos específicos.
- Formular documentos analíticos de situaciones concretas en las que participa el Gobierno Federal, y los otros poderes de la Unión.
- Evaluar la gestión gubernamental en términos de los resultados y/o efectos, con el entorno y/o los grupos directamente sobre los que se incide.
- Desarrollar los mecanismos para detectar conductas desviadas o irregulares de los servidores públicos, destinadas a favorecer intereses no legítimos (*v.gr.* crimen organizado, narcotráfico, financiamiento indebido a partidos políticos, etc.).
- Disponer de facultades de VETO a acciones del Ejecutivo (*v.gr.* deuda pública externa, cesión de soberanía, etc.), a través del Legislativo.
- Hacer estudios de las Cuentas Nacionales y la Contabilidad Social; y
- Anticipar escenarios posibles y opciones de respuesta en materias económica, social e institucional.

Finalmente, se considera menester reafirmar que: el control y evaluación gubernamental, son elementos esenciales para la Reforma del Estado mexicano, entendida Reforma del Estado como el conjunto de políticas que permitirán la gobernabilidad u operación armónica y sin-

cronizada de los sistemas que existen realmente en la sociedad, con la Administración Pública, con el Gobierno y con los poderes de la Unión, retroalimentando en todo momento a este sistema llamado: Estado mexicano, que pasa permanentemente por estados de equilibrio dinámico, con el control y evaluación social, como elementos que lograrán el objetivo último de cualquier sistema: el sobrevivir en su medio ambiente cambiante.

- ABAD ALBERTO, R., *Experiencias de control*, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis E., *Los objetos de conocimiento de la Administración Pública*, Revista de Administración Pública (RAP), núm. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.
- , *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1992.
- ALAMÁN, Lucas, *Documentos diversos (inéditos y muy raros)*, tomo I, compilación de Rafael Aguayo Spencer, Jus, colección de Grandes Autores Mexicanos, México, 1945.
- ALCÁNTARA, César, *La contraloría y sus funciones*, ECASA Editores, decimotercera reimpresión, México, 1993.
- ALVARADO, Carlos, *Propuesta para la fiscalización superior en el estado de Jalisco*, correspondiente a la Mesa Especializada sobre los Órganos de Fiscalización, dentro de los trabajos sobre la Reforma Política y Electoral del Estado de Jalisco, llevados a cabo en la Universidad de Guadalajara el 17 de mayo de 1999.
- ARELLANO, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo (coordinadores), *Reformando el gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000.

- ARRIAGA MAYÉS, Eugenio, *El control de los establecimientos públicos en el derecho comparado*, en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela, “La hacienda pública de México en el año 2000”, revista *Quórum*, núm. 69, año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
- AYALA ESPINO, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, INAP, capítulo I, México, 1992.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de ciencias de la administración*, Tecnos, Madrid, 1988.
- BALLART, Xavier, *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.
- Banco Mundial, *World development report: the state in a changing world*, Oxford University Press, 1997.
- BARESTEIN, Jorge, *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano*, CIDE, reimpresión México, 1990.
- BARQUIN ÁLVAREZ, Manuel, *El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el sector paraestatal*, Anuario Jurídico VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- BASÁNEZ, Miguel, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, Siglo XXI Editores, México, 1991.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, Editorial Oxford, colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1997.

- BEJAR NAVARRO, Raúl y Moctezuma N., David, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 1987.
- BERNASCONI, Paolo, *International Convention on Preventing and Combatting the International Corruption of Public Officials*, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- BISHOP, Michael John, *Professional Training of Police Forces: The Hong Kong Perspective*, Independent Commission Against Corruption, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpresión, México, 1999.
- y Matterucci, Nicola, *Diccionario de política*, tomo I, Siglo XXI Editores, México, 1981.
- y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Grijalbo, México, 1985.
- BOLTVINIK, Julio y Hernández Laos, *Encuesta ingreso gasto de los hogares de 1989*, Siglo XXI Editores, México, 1999.
- BUSTAMANTE, Eduardo, *La reforma administrativa para la planeación*, en Bases para la Planeación Económica y Social en México, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1995.
- CALDERÓN RODRÍGUEZ, José María, *La ruptura del colaboracionismo y las perspectivas de la democracia*, UNAM-Siglo XXI Editores, México, 1989.
- CARBONELL, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Documento de Trabajo-UNAM, segunda versión, México, mayo del 2000.
- CÁRDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, Porrúa, México, 1982.

- CARDOSO BRUM, Myriam, *La evaluación de las políticas públicas: problemas metodologías, aportes y limitaciones*, RAP núm. 84, México, 1993, compilación hecha por el Dr. Omar guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, 10a. edición, México, 1991.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La desigualdad de género*; prólogo de Sergio García Ramírez, Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2002.
- CARVIÓN, Jorge y Aguilar M. Alonso, *La burguesía, la oligarquía y el Estado*, Nuestro Tiempo, México, 1980.
- CASTAÑEDA, Jorge G., *La herencia*, Alfaguara, México, 1999.
- Centros de Estudios Económicos y Demográficos. *Dinámica de la población en México*, El Colegio de México, México, 1991.
- CERRONI, Humberto, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Siglo XXI Editores, México, 1992.
- CHELIMSKY, Eleanor, *Program Evaluation and Appropriate Governmental Change*, Government Agencies Evaluation, United States, 1983.
- CHEVALLIER, Jacques y Daniele Loschak, *La ciencia administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública, tomo I, Madrid, 1989.
- Comisión Trilateral, *La Comisión Trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*, CIDE, Cuadernos Semestrales Estados Unidos. Perspectiva Latino Americana, núm. 2-3, publicación semestral, México, enero de 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ediciones varias, hasta 2009.
- COOK Lorena et al. (editores), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Ediciones Cal y Arena, México, 1996.
- CROSBY, Philip B., *Quality is Free*, Mentor, Penguin Books, Nueva York, 1980.

- CROSSMAN, R.H.S., *Biografía del Estado moderno*, FCE, México, 1974.
- CROZIER, Michel, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- , *Estado modesto, Estado moderno; estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, Secc. de obras de economía, 2a. edición, México, 1992.
- CRUZ SERRANO, Noé, “*Fobaproa, al rescate*”, Ediciones Nueva Época. México, 19 de julio de 1999.
- Cuadernos Americanos, núm. 57, año X, vol. 3, mayo-junio de 1996, Ediciones Nueva Época.
- DÍAZ SERRANO, Jorge. Yo, Jorge Díaz Serrano, *La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda*, Planeta, México, 1989.
- DIETZ, Hugo. *México, banco de datos 1999*, editado por El Inversionista Mexicano, 2000.
- DRUCKER, Peter F., *Administración y futuro*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 1992.
- , *La gerencia efectiva*, Hermes, México, 1998.
- FAYA BISECA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 1982.
- FERNÁNDEZ DE ZAMORA, Rosa María, *Las publicaciones oficiales de México, Guía de Publicaciones Periodísticas y Seriadas 1937-1970, Serie 5*, UNAM, México, 1977.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, Mc. Graw Hill, UNAM, 1997.
- FÉROUGE, Roy A., *Integrity in Civil Service; Now a Topic in the Netherlands*. The Netherlands Court of Audit, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- FRAGA, Gabino., *Derecho administrativo*, 10a. edición, Porrúa, México, 1963.

- FRANCO GUERRERO, Jesús, *El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental*, RAP núm. 57-58, INAP, México, 1984.
- FRANKL, Víctor, *El hombre en busca de sentido*, Herder, 14ª edición, México, 1994.
- FUKUYAMA, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*. Ediciones Planeta, primera reimpresión, México, 1992.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México, los retos ante el futuro*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999.
- GARZA TOLEDO, Enrique (coordinador), *La privatización en México: consecuencias sociales y laborales*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1998.
- GILHERME MERQUIOR, José, *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1993.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín, *Privatización y Reforma del Estado*, Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, México, 1993.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Flores Cano, Enrique, *Estado y sociedad en México*. Siglo XXI, México, 1979.
- GRAMSCI, Antonio, *El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce*, Juan Pablos Editor, México, 1975.
- GRINDLE, Marilee, “Reestructuraciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana”, en Bernardo Kliksberg ed., *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992, compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por donde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. CIDE, Documentos de Trabajo, México, 2000.

- GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999.
- , *La teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996.
- HELLER, Agnes y Feren, Fehér, *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*, 2a. edición, Ediciones Península, Barcelona, España, 1994.
- HIJAR Y HARO, Alberto, “Manual de la contraloría”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, abril-junio de 1983, Ediciones INAP, México, 1983.
- HOFFMANN CALO, Juan y Rafael Heredia Hernández, *Utilidad del control de gestión en el ámbito gubernamental*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS), UNAM, 1985.
- INEGI Y UNIFEM, *La mujer mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX*, INEGI-UNIFEM, México, 1995.
- ISHIKAWA, Kaoru, *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*, Norma, Bogotá, 1986.
- JONES, Lawrence R. y Thompson, Fred, *Public management: institutional renewal for the twenty-first century*, Stamford, Conn., JAI Press, 1999.
- JURAN, J. M. (editor), *Juran's Quality Control*, Mc. Graw-Hill International Editions, Singapur, 1988.
- KAST, E., Fremont, *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*, Mc. Graw Hill, traducido al español de la segunda edición del inglés, México, 1980.
- y James Rosenzweig, *Organization and Management. A Systems and Contingency Approach*, Mc. Graw Hill Kogakusha, 3a. edición, EUA, 1979.

- KLISBERG, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- LABOUCHEIX, Vincent (editor), *Tratado de calidad total*, tomos. I y II, Ciencias de la Dirección, Madrid, 1992.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *El marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal*, RAP núm. 57/58, INAP, México, 1984.
- , *La contraloría y el control interno en México. antecedentes históricos y legislativos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, México, 1993.
- LECHNER, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coordinadores), *Reforma del Estado y coordinación social*, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 1a. edición, México, 1999.
- LENT, John, *Reasons for Governmental Control, Suitability of Western-style press Freedom for the Third World*, Harvard International Review, United States, 1987.
- LEWIS, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Grijalbo, México, 1985.
- LINDBERG, Roy, *El desconocido arte de controlar*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971.
- LLERGO, G. L., de, *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la contraloría*, México, 1920.
- LOAEZA, Soledad, *Comp... Reforma del Estado y democracia en América Latina*, Colmes, México, 1992.
- LÓPEZ DÍAZ, Pedro (coordinador), *México: reforma y Estado*, UNAM, IIE, UAM-X, México, 1996.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto*, Grijalbo, México, 1999.
- LÓPEZ PORTILLO, José, “La administración del gasto público en México”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1, Instituto de Ciencias Administrativas, México, 1974.

- LÓPEZ PRESA, José Octavio (coordinador), *Corrupción y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- LOSADA, i Marrodán Carlos (editor). *¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1999.
- MACHORRO Y NARVÁEZ, Paulino, *La situación legal de la contraloría general de la nación*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1923.
- MADDISON, A., *Crises: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-83*. OCDE, París, Francia, 1985.
- MANJARES RIVERA, Jorge, *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencia Política, UNAM, México, 2002.
- MÁRQUEZ-PADILLA, Paz Consuelo y Castro Rea, Julián (coordinadores), *El nuevo federalismo en América del Norte*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2000.
- MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel, *Un siglo del presupuesto de egresos en México, 1891-1990*, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), UNAM, México, 1992.
- MARTÍNEZ, Gabriel y Fárber, Guillermo, *Desregulación económica 1989-1993*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- MAYORAL JIMÉNEZ, María Juana, *La auditoría gubernamental como uno de los elementos de control en el sector público*, tesis de licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1981.
- MELQUIOR, José Gilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- MÉNDEZ V., Sofía, *La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México*, Anuario Jurídico VIII, UNAM, México, 1981.
- MERINO, Mauricio, *La ciencia política en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, *Por un gobierno por resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- MONTES DE OCA, Luis, *Memorándum al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación*, México, 1925.
- MORA, José María, *Obras sueltas*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1963.
- MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, México, 1998.
- MUES, Laura, *El ciudadano el Estado y la democracia*, Editorial Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 2000.
- MULLINS, Phil, *Political Reform in California: Evaluation and Perspective*, California Univ. Inst. of Governmental Studies, noviembre de 1975.
- NAGEL, Stuart, *Research in Law and Policy Studies, 1988: a Research Annual*, United States, 1988.
- NAIM, Moisés, *Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas*, Politeia núm. 8, Caracas, 1979, compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VII: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.
- NATHAN, Richard, *Applied Social Science Research in the Domestic Governmental Process in the US. Partial Contents: Studies by the Manpower Demonstration Research Corporation*, United States, 1988.
- OAMOS KELLY, Silvia Irene, *El control interno gubernamental, estudio de caso: el Foro Consultivo de Contralorías Internas (FOCOCI)*. tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS), UNAM, 1989.
- O'GORMAN, Edmundo, *Seis estudios históricos de tema mexicano*, Universidad Veracruzana, México, 1960.

- , *La supervivencia política novohispana*, Fundación Cultural de Condumex, S.A., Centro de Estudios de Historia de México, México, 1969.
- OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, OCDE-Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia, Madrid, España, 1997.
- , *Estudios Económicos de la OCDE*. México, 1996-1997. París, Francia, OCDE, 1998.
- , *Reforma regulatoria en México*, vol. 1, OCDE, París, Francia, 2000.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno*, Ediciones Gernika, México, 1994.
- OSCOS WRIGHT, Gerardo, *El adoctrinamiento como instrumento de apoyo al combate de la corrupción en el ámbito gubernamental*, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El control del gobierno: función del “poder Legislativo”*, INAP, México, 1996.
- PÉREZ SAAVEDRA, Javier, *La auditoría gubernamental en el contexto de la administración pública en México*, RAP 57&58, INAP, México, 1984.
- PETERS, B. Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- PORTER, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina, 1991.
- PULANTZAS, Nicos, *La crisis del Estado*, Editorial Barcelona, México, 1976.
- RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura*, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1968.
- RABIN, Jack, *Governmental Efficiency: an Eighteenth or Twenty First Century Idea?*, United States, 1990.
- REBOLLEDO, Juan, *Reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- REYES HEROLES, J., *El liberalismo mexicano*, tomo I, *Los orígenes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- REYES SALAS, Gonzalo, *Sistemas políticos contemporáneos*, colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford, México, 1999.
- RIBEIRO, Darcy, *El dilema de América Latina (estructuras del poder y fuerzas insurgentes)*, Siglo XXI, México, 1973.
- RÍOS, María Virginia, *Auditoría administrativa y gubernamental como herramientas de control en la administración pública*, tesis de licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. México, 1992.
- RÍOS VILLASEÑOR, María Virginia, *Auditoría Administrativa y Gubernamental como herramientas de control en la Administración Pública*, tesis de licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1992.
- ROBLES, Raúl, *Política de control y fiscalización para la administración pública federal*, RAP núm. 57/58, INAP, México, 1984.
- ROWLAND, Allison M., *La organización territorial de la administración y de las políticas públicas*, CIDE, Documentos de Trabajo, México, 2000.
- SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, sexta reimpresión, México, 1975.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, Premio INAP 1997, INAP, México, 1998.
- SÁNCHEZ PONTÓN, Luis, *La nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría*, México, junio de 1925.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo, *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1a. edición, México, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *La democracia después del consumismo*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1994.
- SCHANAARS, Steven P., *Estrategias de Marketing*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España, 1991.

- SCHMIDT, Samuel (coordinador), *La capacidad de gobernar en México*, Aguilar, México, 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM, México, 1998.
- SFEZ, Lucien, *La comunicación*, Ediciones Cruz, México, 1993.
- SHCP, *Fobaproa: la verdadera historia*, SHCP, México, 1998.
- SIERRA, Justo, “Evolución política del pueblo mexicano”, *Obras completas*, tomo XII. Ediciones Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1977.
- SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, quinta reimpresión, México, 1987.
- SO, Eddie, “Citizens in the face of corruption and society’s participation in Government Programmes to Prevent and Fight Corruption”, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- SOLEDAD, Loaeza, (compiladora), *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, Ediciones COLMEX, México, 1996.
- SUÁREZ JIMÉNEZ, Epifanio, *El sistema de control y evaluación gubernamental como instrumento de planeación para el desarrollo en el Estado de México*. tesis de licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1991.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.
- SULBRANDT, José, “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”, en Bernardo Kliksberg (editor), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992, compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.

- SZÉKELY, Gabriel, *Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser*, Océano, México, 1999.
- TEUTLI OTERO, Guillermo, *La evaluación de la gestión pública: el papel de los comisarios y delegados de la SECOGEF*, RAP núm. 57/58, INAP, México, 1984.
- THEOBALD, Robin, "Corruption, globalization and the public Domain", VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- TOMASSINI, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 1993.
- TORFER, Martel, *Mañana es 2000. Estrategia para el futuro*, Nueva Imagen, México, 1986.
- VÁZQUEZ CANO, Luis, "Combate a la corrupción administrativa: estrategia mexicana", VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- VELASCO LÓPEZ, Irma *et al.*, *La auditoría administrativa interna gubernamental como método de evaluación y control en la Administración Pública Federal (sector comercio)*, tesis de licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México, 1986.
- WIONCZEK, Miguel S., *Antecedentes e instrumentos de la planeación en México*, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- WOUTER van Ginneken, *Socio-economic groups and income distribution in Mexico*, Croom Helm Ltd, Londres, 1980.
- ZAID, Gabriel, *El progreso improductivo*, Océano, México, 1999.
- ZAID, Gabriel, *La economía presidencial*, Vuelta, México, 1987.
- Bibliografía Mexicana sobre Fiscalización y Control Gubernamental 1958-1989. Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1992.
- Bibliografía Mexicana sobre Fiscalización y Control Gubernamental, 1983-1984. Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1985.

- Boletín de Informaciones, 1925-1926; 1926-1927; 1929-1932. Contraloría de la Federación, México.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, diciembre de 1982.
- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Serie: El Marco Legislativo para el Cambio, Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, México, 1977.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, 2003.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, 1983, 1989, 1992, 1994, 1995, 2001, 2003, 2005.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. México, 1994.
- Ley de Fiscalización Superior, México, 1999 y sus reformas, 2000, 2005, 2007, 2008.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, México, 2009.
- Maintaining government efficiency while controlling cost of government. United States, Senate, Com. on Governmental Affairs, United States, 1992.
- Memoria/III Reunión Nacional ASOFIS. Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, Acapulco, Gro., 22 al 25 de abril de 1986.
- México, a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia (16 tomos), México, D.F., 1976.
- Performance measurement: toward more effective government, hearing, May 5, 1992, on 5.20, to provide for the establishment, testing, and evaluation of strategic planning and performance measurement in the federal government, and for other purposes.

- United States, Senate, Com. on Governmental Affairs, United States, 1993.
- Plugging the Leak: the case for a Legislative resolution of the conflict between the demands of secrecy and the need for an open government, *Virginia Law Review*, United States, 1985.
- Prontuario de Atribuciones y Base Legal de Comisarios y Delegados de Contraloría. Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, documento interno, México, julio de 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1994.
- Reglamento Interior de la SECODAM. 1995, 2001, 2003, 2004, 2005, 2008 y 2009.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, México, 2003.
- Renovación Moral de la Sociedad. Secretaría de Gobernación, México, 1983.

Hemerografía

- BOLTVINIK, Julio, “Para superar la pobreza”, *La Jornada*, Columna Economía Moral, México, viernes 28 de julio de 2000.
- CABELLO, Alejandra, *Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas: la contraloría y el control interno en México*, *Revista Empresa Pública, Problemas y Desarrollo*, vol. II, núms. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988.
- Comercio Exterior*. núm. 1, vol. 30, México, enero de 1980.
- CÓRDOVA, Arnaldo, “Reforma del Estado y crisis en México”. *La Jornada* semanal, periódico *La Jornada*. México, 14 de octubre de 1984.
- COOPER, Richard N. Kaiser, Karl y Kosaka, Masataka, *Hacia un sistema internacional renovado*, Comisión trilateral y la coordinación de polí-

- ticas del mundo capitalista, CIDE, Cuadernos semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana núms. 2 y 3, tercera reimpre-
sión, México, enero de 1982.
- CÓRDOVA, Arnaldo. “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, núm. 145, México,
enero de 1990.
- Diario Oficial*, fechas varias hasta 29 de mayo de 2009.
- Desarrollo económico*. núm. 151, vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998.
- GARCÍA VILLA, Juan Antonio, “Una confusión en el proyecto de Ley de
Fiscalización”, *El Sol de México*, 20 de marzo del 2000.
- Expansion*, 27 de noviembre de 1985. 24 de junio de 1987, núm. 468, vol. XIX.
- Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por el Colegio de Méxi-
co, abril-septiembre de 1999, núms. 2-3, vol. XXXIX, enero-marzo de
2000, núm. 1, vol. XL. abril-junio de 2000, núm. 2, vol. XL.
- Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 3 de di-
ciembre de 1999, núm. 402. 7 de diciembre de 1999, núm. 404. 15
de diciembre de 1999, núm. 412.
- GAIBRAITH, John, *Desafíos que plantea un nuevo milenio*, Fondo Monetario
Internacional, Finanzas y Desarrollo, diciembre de 1999.
- KRAUZE, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, Joaquín Mortiz-Pla-
neta, México, 1986.
- , “La ética católica y el espíritu de la democracia”, en *Letras Li-
bres*. año II, núm. 14, México, febrero del 2000.
- Letras libres*, México, febrero del 2000, núm. 14. abril de 2000, núm. 16.
- MEDINA PLASCENCIA, Carlos, “Seguimiento de las finanzas públicas”,
diario *Reforma*, 19 de mayo de 2000.
- Nexos*, abril de 1982, núm. 52. junio de 1982, núm. 54. febrero de 1984,
núm. 74. enero de 1990, núm. 145. junio de 1998, núm. 246. julio de
1998, núm. 247, octubre de 1999, núm. 262.
- PAZ, Octavio. “El ogro filantrópico”, revista *Vuelta*, agosto de 1978. Edi-
torial Joaquín Mortiz, México, 2a. edición, mayo de 1979.

- Política y Gobierno*, México, núm. 2, vol. v, 2o. semestre de 1998. núm. 1, vol. vi, 1o. semestre de 1999.
- Proceso*, 10 de marzo de 1995, núm. 1184. 29 de noviembre de 1998, núm. 1152. 6 de junio de 1999, núm. 1179. 25 de julio de 1999, núm. 1186. 9 de abril de 2000, núm. 1223.
- Revista de la CEPAL*, núm. 68, agosto de 1999 publicación de las Naciones Unidas.
- Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Cuarta Época, núm. 18, mayo-agosto de 1998.
- Revista Crónicas*, núm. 57, revista electrónica.
- Revista del Senado de la República, octubre-diciembre de 1998, vol. 4, núm. 13. julio-septiembre, 1999; vol. 5, núm. 16
- Revista Estudios Políticos*, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Época, núm. 18, mayo-agosto de 1998.
- Revista Quórum*, núm. 57, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, año vi, septiembre-octubre de 1997. núm. 65, año viii, marzo-abril de 1999. núm. 67, año viii, julio-agosto de 1999. núm. 68, año viii, septiembre-octubre de 1999. núm. 69, año viii, noviembre-diciembre de 1999.
- Revista Reforma y Democracia*, núm 4, 1995.
- Rico, Carlos, *Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia*, Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana núms. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.
- Semanario Etcétera* núm. 372, México, 16 de marzo de 2000.
- Trimestre Económico*, vol. LXVI (3), núm. 263, FCE, México, julio-septiembre de 1999.
- Vuelta*, agosto de 1978, Editorial Joaquín Mortiz, México. enero de 1984, núm.86. abril de 1984, núm. 81. junio de 1984, núm. 89. agos-

to 1984, núm. 93. agosto de 1986, núm. 117. marzo de 1987, núm. 124. octubre de 1995, núm. 227.

Documentos de internet

Aspe Armella, Pedro, Convención Bancaria de agosto de 1990, realizada en Ixtapa. Documento Web.

Comités de Expertos Independientes, Segundo informe sobre la reforma de la comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude. vols. I y II; 10 de septiembre de 1999, Documento Web de la página de Europar.

Consejo científico del CLAD, Reforma del Estado, 1998, Documento Web de la página de internet del CLAD.

Secodam, Bases generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Página www.secodam.gob.mx

———, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Versión en internet en www.secodam.gob.mx

———, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000. Versión en internet en www.secodam.gob.mx

———, Reglamento Interior. Página www.secodam.gob.mx

Unión Europea. www.europa.eu.int

Villarreal, René, “El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado”, Documento en internet del CLAD.

Semblanza de la autora

Ingeniera en Electrónica y de Comunicaciones, Universidad Iberoamericana. Maestrías en: Administración y en Administración Pública, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Doctora en Administración Pública de la UNAM. Perito en Instalaciones.

Secretaria ejecutiva de Obras, Recursos Materiales y Servicios Generales del Consejo de la Judicatura Federal. Fue secretaria ejecutiva de Servicios en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; coordinadora general de Planeación y Centros SCT y consejera Suplente en el Consejo de Administración de Pemex. Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; contralor interno: en Pemex-Refinación; de la Secretaría de Energía; de la antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación; directora general de Gas de la Secretaría de Energía; entre otros cargos, en los sectores público, privado y social. Finalista para ocupar la titularidad de la Auditoría Superior de la Federación, en 2001 y de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del D.F., 2007. Registro PF020, como Testigo social.

Fue presidenta de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos de México; presidenta de la Asociación de Ingenieros Universitarios, Mecánicos Electricistas. Es vicepresidenta del Instituto Mexicano de Au-

ditoría Técnica. Es miembro del Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas, del Colegio de Ingenieros en Comunicaciones Eléctricas y Electrónica y del Colegio de Contadores Públicos. Es presidenta fundadora del Instituto Mexicano para la Integridad Social, A.C. Testimonio a la Excelencia Profesional 1992 de la Asociación Mexicana de Ingenieros Mecánicos Electricistas. En 1996 fue Excelencia Profesional por el ITESM.

Ha sido profesora en diversas instituciones y publicado artículos en revistas en materias de administración, auditoría pública e ingeniería.

Índice

PRÓLOGO	
<i>Luis Ramos Lignan</i>	5
INTRODUCCIÓN	9
Reforma del Estado en México	
Paradigmas económicos y función del Estado	27
Crisis del Estado populista	32
La Reforma del Estado como adelgazamiento y privatización	43
La polémica sobre el Estado	48
Cambio estructural, no Reforma del Estado	53
Reforma del Estado. Una nueva relación con la sociedad	55
Reforma inconclusa del Estado (el Estado <i>in practice</i>)	
Rasgos premodernos del Estado. Sustrato cultural	61
El Estado <i>in practice</i>	68
Sociedad y Estado	
Rasgos socioculturales	83
Consideraciones sobre cultura política	94
Retos de la gobernabilidad	100

Reforma del Estado. Dimensión ético política

Rasgos premodernos del Estado mexicano.....	111
Apertura.....	113
Transparencia.....	118
Responsabilidad.....	121
Rendición de cuentas.....	123
Estado de Derecho.....	128
La Etica del Estado.....	130

Marco teórico-conceptual del control y evaluación gubernamental

¿Qué es la Administración Pública?.....	143
El control en la Administración Pública.....	154

Antecedentes y situación actual del control y evaluación gubernamental en México

El Imperio Azteca y la época colonial.....	187
México Independiente (1824-1917).....	188
El control y la evaluación gubernamental en México de 1917 a 1982.....	189
El control y la evaluación gubernamental en México, de 1983 a 2009.....	196

El control y la evaluación en la Reforma del Estado

(Ideas de políticas para la Reforma del Estado)

Políticas para una economía más equilibrada que fortalezca las condiciones de consolidación de la Reforma del Estado.....	221
Control y evaluación entre los poderes (Legislativo-Ejecutivo).....	233
Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo.	
Control externo. El órgano superior de fiscalización.....	250
Control y evaluación social.....	267

Conclusiones.....	275
BIBLIOGRAFÍA.....	293
Hemerografía.....	308
Documentos de internet.....	311

¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público.

El caso mexicano, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de marzo del año 2010. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



