

POLÍTICA Y CAMBIO EN MÉXICO

POLITICS AND CHANGE IN MEXICO

Jaime Espejel Mena ¹

RESUMEN

El presente documento sugiere que la arena política donde se discuten las políticas públicas sufre una credibilidad deteriorada. Las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece la forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido, además consolidan su cambio orientándolo hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y que permita la disminución de costos de transacción y haga más eficientes las tareas políticas y económicas. Se concluye planteando que los cambios institucionales ocurren sin una decisión explícita para cambiar. La explicación de los esfuerzos comunicativos de tales instituciones es una de las vías para recuperar solidez en la relación entre ciudadanía e instituciones.

Palabras clave: comunicación política, administración pública, instituciones, cambio institucional, reforma.

ABSTRACT

This document suggests that the political arena where public policies are discuss, suffers impaired credibility it. Institutions are the formal and informal mechanism by which the way of doing things is established, defining the permitted and the forbidden, also consolidated its change orienting towards a new order to replace the previous one and allows the reduction of transaction costs and make more efficient, the political and economic tasks. We conclude proposing that institutional changes occur without an explicit decision to change. The explanation of the communications efforts of such institutions is one way to regain strength in the relationship between citizens and institutions.

Key words: political communication, public administration, institutions, institutional change, reform.

(1) Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 13 de junio 2017/Aceptado: 25 agosto 2017.

INTRODUCCIÓN

Una forma de analizar a la comunicación política es comprender la continuidad de las transformaciones, es entender el cambio institucional. Las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así, cuando existe una estructura institucional informal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente.

Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad, incrementa la

discrecionalidad y promueve la corrupción, es lo que en otros términos se ha llamado la doble legalidad. Una que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen entonces, el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertos patrones de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia que los organismos internacionales, entre

otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado. Si bien el cambio institucional es de suma importancia porque tiende a disminuir los costos de transacción, hace más eficientes las tareas económicas, disminuye la discrecionalidad de los procesos de comunicación política, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales.

Para el caso de México, las bases político-institucionales del poder presidencial han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales. Tales funciones han tenido en la administración pública, el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial en particular y en general la estructura de poder personalizado.

La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático; así mismo, ha estado sujeta a las necesidades del poder y es utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y SUS REFORMAS

El proceso de reforma de la administración ha supuesto una reconfiguración de la comunicación política que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor

democracia la cual se ha orientado a abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. De esta manera se puede decir que; “[...] el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos;
- b) Reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros;
- c) Reformas a los procesos y
- d) Reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público.

Esta caracterización simple de los procesos giró en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso [...]” (Pardo, 1992: 81-82). El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, pues ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna

administración pública centralizada mexicana, que, aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original (Guerrero, 2001: 23-28).

En este contexto, la función de la administración pública colonial se caracteriza por realizar tres funciones: 1) organización y operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; 2) continuas disputas por determinar y delinear los diferentes ámbitos de acción y 3) una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

En el Siglo XIX, la independencia que México logra de España y la Reforma son dos transformaciones fundamentales en la administración pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios □Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina□ con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. De esta forma surge la gobernación que comprendía todo lo que ahora se conoce como administración pública, incluso lo que se conoce como administración municipal.

Todos los negocios se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aun para los más pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores, fiscales y empleados habituados a

sus rutinas y más o menos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desordenes de la administración. Esta organización federal tiene vigencia por más de medio Siglo.

Durante la independencia, la administración de los asuntos públicos se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias. Constante a lo largo de este Siglo serán la movilidad de los funcionarios; la carencia de preparación de los empleados; el desastre de las finanzas del Estado; a falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y por supuesto, ante la debilidad de las organizaciones gubernamentales existe una fragilidad de la institucionalidad administrativa.

En el Siglo XX, una vez que la revolución mexicana se consolida y se pacifica el país, es promulgada la Constitución de 1917, que establece nuevas atribuciones y responsabilidades al Estado. La administración pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el Siglo XX, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio y evidente.

Al modificarse las relaciones del poder han ido transformándose, pero para que los cambios se asienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que, por un lado, garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural. Para su examen, puede dividirse en dos periodos el estudio de la administración pública mexicana: la administración caudillista y la administración presidencial.

Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial (centralización y dominio del poder ejecutivo de los poderes legislativo y judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases obreras.

La administración pública caudillista se inicia con Venustiano Carranza quien publica un decreto por el que se crean ocho Secretarías de Estado (1913) y posteriormente, la Ley de la Secretarías de Estado (1917), en la que nacen los primeros Departamentos Administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos gubernamentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país.

En lo que corresponde a la administración pública presidencial, ésta abarca el periodo de 1928 a 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) pasando por la presencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines.

En esta etapa, la administración pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), así como las tres modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1939 y 1946).

De manera más específica, la administración pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas: (1) El desarrollo estabilizador (1958-1970), (2) El desarrollo compartido (1970-1982); y (3) la etapa neoliberal (1982-2000).

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos.

De la transparencia y eficacia de la administración depende en buena medida la

calidad de la democracia. Pero de acuerdo a lo que ha sucedido desde que en 1982 comenzó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas.

Es el caso que desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, con Enrique Peña Nieto (2012-2018), se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público.

Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia) en otro y las prioridades de los propios presidentes han dejado en segundo plano las reformas a la administración pública y particularmente a la función pública.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y LA MODERNIZACIÓN

A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. La

estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental para modernizarlo y según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macro-administrativo. Los resultados concretos muestran que las estructuras aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión y efectos que las reformas integrales.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzara en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el Sistema de Planeación Democrática y se promulgó la ley de planeación que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo, que servía para impulsar una mayor descentralización administrativa, entre la federación y los estados (Beltrán; 1986). En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional; 2) la descentralización de los servicios educativos (De los Reyes; 1986); 3) la descentralización de los servicios de salud; y 4) políticas para promover el desarrollo regional.

Esta descentralización administrativa de este sexenio, ocasiono elevar el gasto público y llegó a representar cerca del 34% del Producto Interno Bruto (PIB), recurso destinado al gasto no programable, derivado

de los altos costos financieros, principalmente en el pago de intereses. En este sentido, para los años de 1982 y 1987 se caracterizó por los mayores déficits presupuestarios, cifras históricas para finales de este Siglo. Por otra parte, los ingresos presupuestarios para ese periodo únicamente alcanzaron el 26% del PIB y el 48% de esos recursos provinieron de organismos y empresas paraestatales.

En segundo lugar, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la presentación de los bienes y servicios públicos (Caso; 1986). |

En este sentido, el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia. El propósito de este programa era modernizar la administración pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal.

La simplificación administrativa tenía como propósito la reducción del gasto y se reflejó al pasar de un déficit a un superávit en el balance presupuestario debido al incremento en los ingresos del gobierno federal,

principalmente en los no tributarios y tiene que ver con la venta de empresas paraestatales.

En cuanto al gasto, el porcentaje de los costos financieros pagados disminuyó del 59% en 1988 al 10.6% en 1994. Esto permitió que el gasto neto pagado disminuyó a una tasa de crecimiento promedio anual del 4.4%, y por consecuencia, el porcentaje del gasto con respecto al PIB se redujo del 30.8% en 1988 al 18.6% al final del sexenio.

TABLA 1.
BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 1982 - 2012 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2012).

Concepto/ años	1982	1983	1988	1989	1994	1995	2000	2001	2006	2007	2012
Ingresos presupuestarios											
Gobierno Federal	923,186	1,108,761	1,075,407	1,141,710	1,261,723	1,212,645	1,658,870	1,702,756	2,068,871	2,150,111	2,313,614
% de ingresos del Gobierno Federal	53.5	57.3	58.8	64.2	67.0	66.9	73.6	73.9	68.9	68.8	69.9
-Tributarios	835,408	644,184	753,155	795,006	919,010	737,192	1,111,374	1,187,378	1,181,324	1,259,833	1,467,300
% ingresos Tributarios	48.4	33.3	41.2	44.7	48.8	40.7	49.3	51.5	39.3	40.3	44.3
-No Tributarios	87,777.9	464,576.3	322,252.1	346,704.1	342,713.3	475,452.4	547,495.7	515,377.6	887,547.6	890,278.0	846,314.3
% ingresos No Tributarios	5.1	24.0	17.6	19.5	18.2	26.2	24.3	22.4	29.5	28.5	25.6
Organismos y Empresas	802,663.3	826,120.9	754,624.8	636,609.1	621,487.0	600,548.0	595,425.7	602,930.1	935,413.0	973,223.2	996,435.1
% ingreso de Organismos y Empresas	46.5	42.7	41.2	35.8	33.0	33.1	26.4	26.1	31.1	31.2	30.1
-PEMEX	390,853.7	421,596.8	259,985.8	211,382.5	185,784.9	213,396.0	192,185.2	187,704.4	421,596.1	470,978.1	428,877.3
% participación PEMEX	22.6	21.8	14.2	11.9	9.9	11.8	8.5	8.1	14.0	15.1	13.0
-Otras Entidades	411,809.7	404,524.0	494,639.1	425,226.6	435,702.1	387,152.0	403,240.5	415,225.7	513,816.9	502,245.1	567,557.8
% Participación de Otras Entidades	23.9	20.9	27.0	23.9	23.1	21.4	17.9	18.0	17.1	16.1	17.1
Total Ingresos Presupuestario	1,725,850	1,934,882	1,830,032	1,778,320	1,883,210	1,813,193	2,254,295	2,305,686	3,004,284	3,123,334	3,310,049
Ingresos Presupuestario (% PIB)	22.3	25.9	23.3	21.7	19.0	19.5	18.6	19.2	21.8	22.0	21.5

Fuente: Elaborado con base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

TABLA 1. (CONTINUACIÓN)
BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO 1982 - 2012 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2012).

Concepto/ años	1982	1983	1988	1989	1994	1995	2000	2001	2006	2007	2012
<i>Gasto neto pagado</i>											
Gasto Programable Pagado	1,479,002.0	1,283,605.0	1,142,073.0	1,055,597.0	1,400,116.0	1,240,701.0	1,624,548.0	1,677,349.0	2,196,683.0	2,375,645.0	2,841,597
% Gasto Programable Pagado	58.1	55.0	47.0	50.7	75.8	67.3	68.7	70.3	73.4	76.3	77.2
No Programable	1,068,332	1,049,850	1,285,456	1,027,210	448,131	602,985	740,989	707,082	795,511	738,378	837,339
% No Programable	41.9	45.0	53.0	49.3	24.2	32.7	31.3	29.7	26.6	23.7	22.8
Costo Financiero	838,663.2	790,728.3	1,080,621.0	820,106.4	199,168.4	361,966.2	384,049.4	340,982.1	331,889.7	300,242.9	318,082.2
% Costo Financiero -Intereses, Comisiones y Gastos -Programas de Apoyo Financiero	48.6	40.9	59.0	46.1	10.6	20.0	17.0	14.8	11.0	9.6	9.6
Participaciones	152,892.9	191,239.5	188,878.6	179,746.3	237,587.3	212,602.6	340,338.3	357,065.8	437,101.1	418,102.7	504,867.7
% de Participaciones	6.0	8.2	7.8	8.6	12.9	11.5	14.4	15.0	14.6	13.4	13.7
Adefas	56,124.3	55,869.2	14,124.0	24,948.1	10,301.8	28,268.6	16,601.5	9,033.8	26,520.2	20,032.4	14,389.2
% Adefas	3.3	2.9	0.8	1.4	0.5	1.6	0.7	0.4	0.9	0.6	0.4
Estímulos y otros	0.0	0.0	1,493.8	1,086.9	810.6	147.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Documentación en trámite	20,651.4	12,013.0	338.2	1,322.8	262.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	0.8	0.5	0.0	0.1	0.0						
Total Gasto Neto Pagado	2,547,333	2,333,455	2,427,529	2,082,807	1,848,247	1,843,686	2,365,538	2,384,431	2,992,194	3,114,023	3,678,936
Gasto neto pagado (% PIB)	33.0	31.3	30.8	25.4	18.6	19.8	19.5	19.8	21.7	21.9	23.9
Balance Presupuestario	-821,483.7	-398,573.8	-597,497.0	-304,487.9	34,963.3	-30,493.1	-111,242.4	-78,745.3	12,090.3	9,311.5	-368,886.4

Fuente: Elaborado con base a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de planeación, propiciaron una polémica al interior de la propia administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha (Roel; 1998). El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: 1) la que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad; 2) la que se caracteriza por un enfoque de reingeniería de procesos (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, debido a que, por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con una orientación y satisfacción del cliente, conceptos como, misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva.

En este sentido, faltó pasar de la imitación a la modernización en la gestión pública (Metcalf;

1999), es decir, generar una propia vía para modernizar la administración pública mexicana. Esto llevó al gobierno a incrementar el gasto neto pagado de 30, 493.1 a 111, 242.4 millones de pesos en términos reales, con un incremento promedio anual de 29.5%, crecimiento superior al sexenio de Miguel de la Madrid que fue del 15.1%. A pesar de que los ingresos presupuestarios aumentaron, en promedio el 70% de estos ingresos corresponden al gobierno federal, principalmente en la parte tributaria; el resto corresponden a ingresos de organismos y empresas para estatales.

Las herramientas de la innovación gubernamental y la agenda de buen gobierno para transformar las instituciones y los servicios públicos a partir del 2 de julio de 2000, en el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada y después el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa tenían ese propósito. La agenda del buen gobierno, incremento los ingresos del gobierno federal en un 74%, con una fuerte participación en los ingresos tributarios (51.5%) y menor aportación de PEMEX con el 8.1%. Vicente Fox tomó la administración pública con un déficit presupuestario, al final de su mandato tuvo un superávit de 12, 090.3 millones de pesos. El gasto neto pagado representó en promedio el 21.2% del PIB, cifra inferior a los dos sexenios anteriores, con un destino de los recursos al rubro de Participaciones.

El sistema de evaluación del desempeño no obtuvo los resultados esperados al iniciar una administración con superávit presupuestario y finalizar con déficit de 368, 886.4 millones de pesos en el 2012. Los ingresos presupuestarios siguen dependiendo de organismos y empresas del sector público en un 30% promedio y fuerte dependencia de los ingresos no tributarios.

El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la administración pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de roles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental. En el ámbito de la administración pública, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas públicas, pero en lo general limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del poder ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de las mercancías por las fronteras y la apertura de empresas comerciales.

LA INSTITUCIONALIDAD DIRIGIDA

La autoridad ejecutiva es la más reconocida en el esquema de la verticalidad y de acuerdo con el sistema de los niveles de gobierno, se produce hasta crear una cadena de mando que se encarga de controlar y regular a los demás actores sociales. Más aún, la verticalidad conlleva a que en México los grupos sociales y políticos queden organizados en sectores divididos □ obreros,

campesinos, clases medias □ para garantizar la unidad del poder político sobre la base de relaciones focalizadas, no de relaciones de fuerza conjunta ni de relaciones solidarias.

El escenario unipersonal se formaliza teniendo como savia el caudillismo y aunque la investidura de los cargos públicos no lo reconoce, prevalece como pauta de conducta que se proyecta hacia el tratamiento de los asuntos económicos, políticos y sociales, porque es la combinación de reglas formales e informales que tienen como objetivo transmitir con la fuerza de las estructuras burocráticas y la aplicación del principio de autoridad -relación de mando y obediencia- los imperativos que se aplican a través de instrucciones, órdenes y exigencias copulares. Así, el mando unipersonal del poder ejecutivo es la plataforma que facilita la vigencia de un presidencialismo intervencionista. La vida política nacional se desarrolla sobre el auge del presidencialismo, el corporativismo y el estatismo. No había, por lo tanto, auténticos ciudadanos propios de la visión constitucionalista de Querétaro, sino súbditos cuya vida política no tenía los canales ni las instituciones para formalizar la competencia por el poder. Lo que es autorizado y sancionado por el poder político generaba desconfianza y recelo, dado que las costumbres del poder apuntaban por no alterar el orden establecido sustentado principalmente en la estabilidad política. Los movimientos de oposición que se expresan en el espacio de lo público son contenidos con la violencia institucional. Es el caso de los movimientos magisterial, médico y estudiantil,

cuyas propuestas de lucha son condenadas desde el vértice del poder y por las organizaciones paraestatales -centrales campesinas, sindicatos oficiales-, que habían cooptado a cambio de ofrecerles ventajas, beneficios y reconocimientos que se derivan de las prácticas del patronazgo y la tutela.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conllevó al aumento de la centralización política y administrativa, dado que en el interior de las entidades federativas y las entidades locales tampoco había oportunidad para formalizar otro escenario de lucha y convivencia política. Los costos de un partidismo centralista refuerzan las prácticas del autoritarismo y con el ejercicio real del poder la acción del gobierno se caracteriza por otorgar ventajas a quienes tenían la oportunidad de negociar en términos corporativos cuotas y beneficios sociales. Se propicia con ello procesos de exclusión, que se acentúan en la medida en que el sistema presidencial no admite contrapesos efectivos en el régimen político, lo cual ocasiona que la fuerza del ejecutivo presidencial se erija en el pivote medular del arbitraje y la solución de los conflictos entre los grupos y las distintas organizaciones que se toleraban. En este sentido, la exclusión es el modo de vida del autoritarismo mexicano, mismo que ingresa a finales de los años sesenta a una etapa de crisis irreversible, la cual es provocada cuando las demandas democráticas del movimiento estudiantil de 1968 son acalladas con la represión política, acentuando así el clima de intolerancia de un sistema político que se caracterizaba por ser cerrado, es decir, que se

negó durante décadas a reconocer el valor de la democracia, así como de la convivencia tolerante.

A partir de los años sesenta, inicia en el país un tránsito hacia formas más flexibles de convivencia política. Con el presidente Luis Echeverría se impulsa la apertura democrática, que es un tipo de liberalización (Przeworski; 1995) política, la cual se distingue por una limitada práctica del poder con orientación democrática y se encamina a que los partidos políticos tengan un acceso a los programas de radio y televisión, sin modificar la legislación relativa a definir otras reglas del juego con sentido de mayor equidad.

Con el presidente José López portillo, el sistema político es objeto de una reforma institucional en 1977 (Becerra; 2000), que tiene importancia estratégica para asegurar la estabilidad política y se promulga, a la vez, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para regular las condiciones de vida política más extendida. Se reconoce por vez primera que las oposiciones de los grupos de izquierda tengan acceso a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual confiere al régimen un matiz de pluralidad para tomar distancia de las posturas cerradas y excluyentes que lo habían caracterizado durante décadas atrás.

Con el presidente Miguel de la Madrid se constituye una reforma al Senado de la República, reconociendo a los senadores de tres años e incluyendo a los de oposición, se da vigencia al Código Federal Electoral en

lugar de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral con carácter gubernamental para diluir la desconfianza que provoca que el gobierno federal vía la Secretaría de Gobernación se encargue de la organización y administración directa de los procesos electorales.

En 1994 el Instituto Federal Electoral vive una reforma institucional que permite, por primera vez en la historia política del país, la posibilidad de que en su estructura formal hubiera representantes -consejeros ciudadanos- nombrados por los grupos parlamentarios en 1994 -porque reemplazan a los consejeros magistrados que habían sido nombrados por el presidente de la república en 1990-. Una nueva forma institucional da lugar a que el Código Federal Electoral sea reemplazado por el Código Federal de Instituciones políticas y Procesos Electorales; se forma a la vez el Registro Federal de Electores, se definen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral transita de su carácter administrativo a uno de carácter jurisdiccional.

De este modo, se abre el camino para que los asuntos electorales, aunque todavía a cargo del gobierno, sean motivo de tratamiento conjunto, en el cual las autoridades y representantes de los ciudadanos deliberan y acuerdan reglas que tienden a formar la confianza en los procesos de la lucha política.

EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO MÉXICO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del poder judicial, existiendo una sala de lo contencioso constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La ciudadanización es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La ciudadanización en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria (Huntington; 2006).

Con las nuevas reglas sobre el juego político, producto de un cambio institucional, la democracia electoral mexicana registra dos sucesos esenciales en su devenir: la pérdida del Partido de la Revolución Institucional, de la mayoría política en la Cámara de Diputados en 1997 y de la presidencia de la república en julio de 2000. Estos acontecimientos,

reconfiguran la institucionalidad de la democracia y el sistema de partidos políticos en México. De la democracia institucional a la democracia de calidad y de la institucionalidad del partido hegemónico a la institucionalidad del partido predominante.

El institucionalismo democrático formal en el gobierno de Vicente Fox Quesada se expresó en la agenda del buen gobierno, se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre como intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponde. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos: la política del mayoriteo partidista, así como la disciplina subordinada y leal al poder ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a

quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público (Cadena; 2005).

La incertidumbre democrática no es equivalente a los mercados de mano invisible, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos, pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos lo cual significa que se integra a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes políticos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.

Durante la presidencia de Felipe Calderón - diciembre del 2006- se establece un tope y reducción salarial a los niveles altos de la administración pública federal. Medida instrumentada para reducir el gasto en el gobierno, promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador retomada por el presidente Felipe Calderón. Las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la administración pública se han presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece cinco ejes: 1) el Estado de derecho y la seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4)

sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior.

Estos cinco ejes, responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, El Estado en un mundo en transformación. Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta al respecto, del Banco Mundial se expresa en el objetivo del Informe de 1997, el cual plantea, cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe de hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones (Banco Mundial; 1997).

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante este gobierno planteo el combate a la inseguridad. Como medio de ello, se planteó la denominada judicialización de los militares; en el sentido que el titular del poder ejecutivo federal pretendió desaparecer, no administrar los problemas generados por el narcotráfico y la inseguridad.

Los militares en México desarrollaron de forma abierta funciones que con anterioridad eran desempeñadas por las policías, las fuerzas armadas se estandarizaron con las funciones judiciales del gobierno; como estímulo de ello, el ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un

incremento del 46 por ciento a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1 de enero de 2007, se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7 por ciento para el cabo, 34.9 por ciento para el sargento segundo y 33 por ciento para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90 por ciento para todos los militares que forman parte de las unidades, dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos ubicados en el valle de México.

Por otra parte, el 9 de mayo de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, documento en el que se establecen veinte días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La reforma en materia electoral, implicó que el Senado de la República se pronunciara por una reforma a la ley electoral, la cual planteo como principales puntos: 1) sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral y 2) una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a estos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovible, pero que sin embargo por una misma reforma

constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007.

Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos políticos y aún a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos políticos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.

Finalmente, la denominada reforma energética que formuló el ejecutivo federal pretendió disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrentó México para consolidar el desarrollo sustentable reclama su suministro constante.

Los actuales arreglos legales, presentan una dualidad de contextos, por un lado, la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Por el otro, la situación incremental que vive México es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría

paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el sureste y el golfo. Los arreglos legales realizados por el gobierno mexicano, han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

El gobierno de Peña Nieto orquestó una alianza con las fuerzas políticas más importantes de México, así surgió el Pacto por México. Dicho acuerdo político que viene implementando la administración del poder ejecutivo en México a partir del 2 de diciembre del 2012 por el actual presidente Enrique Peña Nieto, es un proceso que ha venido orientando durante sus primeros meses criterios que buscan realizar un desarrollo social, político y económico.

Considerando las mejoras que el país requiere, el gobierno propuso un acuerdo en el que el gobierno realizara, un conjunto de acciones administrativas, para impulsar un conjunto de reformas denominadas de Estado y reformas administrativas, con el apoyo de los principales partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), a esto se le denominó el pacto por México. La actual problemática a la que se enfrenta el gobierno es buscar las alternativas y los medios para llevar sus planteamientos a la administración.

El Pacto por México se sustenta en tres pilares: 1) fortalecimiento del Estado, 2) modernización económica, política y aplicación eficaz de los derechos sociales y 3)

participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. A su vez, el pacto se compone de cinco acuerdos fundamentales relativos a: 1) sociedad de derechos y libertades, 2) crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) seguridad y justicia, 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 5) gobernabilidad democrática.

Las tres primeras reformas que han impulsado los actores políticos son: la educativa, la de telecomunicaciones y la ley nacional de responsabilidad hacendaria y deuda pública. Aún quedan pendientes las acciones concretas, los objetivos temporalmente definidos y los tiempos a los que habrán de sujetarse las acciones que promuevan las reformas. Los noventa y cinco compromisos que establece el pacto por México, invariablemente, refieren a la necesidad de leyes o a la creación de ciertos institutos o consejos, la entrada en vigor de la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Agua Potable y Saneamiento, la Ley para la Explotación Minera, la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Consejo Nacional para la Ética Pública, la Comisión Federal de Competencia, son un claro ejemplo de ello.

Empero faltan acciones que toquen las necesarias reformas institucionales sobre un: 1) sistema judicial efectivo, 2) desmantelamiento patrimonial en materia no penal, 4) ataque a la corrupción política y administrativa y 4) prevención social del delito,

reformas institucionales fundamentales para disminuir o controlar la violencia, corrupción y la obstrucción de la justicia.

El actual rumbo del gobierno federal en México parece no tocar las cuatro reformas planteadas, los incentivos y castigos de las actuales modificaciones se están atomizando en las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público.

CONCLUSIONES

Vistas desde la reforma, la comunicación política es considerada un instrumentos o medio. Las organizaciones formales, cuentan con dos cualidades para distinguirla de otros tipos de complejos sociales: 1) se estructura para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos y 2) tiene una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. Considerada de esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas, mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de las metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas

lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

La perspectiva específica en el análisis institucional, aquí sugerida, difiere mucho de una perspectiva instrumental, en los siguientes puntos: 1) su interpretación de cómo se toman las decisiones, 2) qué está en juego en los esfuerzos de reforma organizacional, 3) cómo ocurre el cambio y 4) cuándo es posible que las estructuras cambien.

En otras palabras: 1) los actores políticos y administrativos son impulsados por una lógica de lo que es correcto, elaborada a partir de procedimientos estándar de operación, convenciones y reglas generales, no por una lógica de interés personal; 2) las organizaciones se erigen alrededor de la construcción de significados, así como de la toma de decisiones (o en lugar de éstas). Las reformas pueden afectar tanto las interpretaciones de los participantes y de los espectadores, como la eficacia y la eficiencia; y, 3) las estructuras organizacionales no pueden transformarse fácilmente en una forma arbitraria. Las adaptaciones a los entornos no son instantáneas o eficientes, no es frecuente hallar el equilibrio entre las contingencias ambientales y las estructuras organizacionales. Una organización puede sobrevivir a pesar del hecho de que no sería elegida si los encargados de la toma de decisiones pudieran seleccionar sin las limitaciones del origen y la historia de la organización. Ésta puede sobrevivir, aunque nadie le saque provecho.

Las estructuras de la administración pública son al mismo tiempo estables y fluidas. Las organizaciones políticas y administrativas no son del todo rígidas ni inmortales. Sin embargo, las reformas exhaustivas suelen fracasar. El cambio ocurre sin una decisión explícita para cambiar: no hay ningún plan predeterminado ni arquitectos. A menudo, el cambio encuentra una explicación en una analogía del ciclo de vida asociada con el nacimiento, la maduración, la declinación y la muerte de los sistemas orgánicos. Los cambios ocurren antes de que se den las decisiones. La toma de decisiones no provoca el cambio, sino que bien puede originar cambios inesperados, involuntarios o imprevistos.

La administración pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen, en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber el nivel macro-administrativo el cual tiene por objetivo transformar a la administración pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo o que sus tareas sean similares, ejemplo de ello son las grandes áreas de la administración pública en México: social, económica, política y administrativa. El nivel intermedio el cual busca transformar las funciones de la

administración pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente. El nivel micro-administrativo, aunque de menores alcances trata de cambiar a las instituciones del Estado, esto se hace de forma gradual y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o en su caso implementar nuevos métodos para que esta pueda funcionar de una manera adecuada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, D.C; Banco Mundial, Washington, 292 pp.
- Becerra, Ricardo, Ricardo Salazar, y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 549 pp.
- Cadena Hinostrroza, Cecilia (2005), *Administración pública y procesos políticos en México*, El Colegio Mexiquense-Porrúa, México, 318 pp.
- Caso, Andrés (1986), "La simplificación administrativa" en *Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa*, INAP, México. Núm. 65-66, enero-junio, pp. 21-25.
- De los Reyes, Yolanda (1986), "Descentralización de la educación" en Blanca Torres (Comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, pp. 161-174.
- Guerrero Orozco, Omar (2001), "El Estado y su evolución" en Carlos Viesca Treviño (Coord.), *Historia general de la medicina en México, tomo IV. Medicina novohispana en el Siglo XVIII*, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, México, pp. 23-28.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, México, 404 pp.
- Pardo, María del Carmen (1992), "La experiencia reformista mexicana" en María del Carmen Pardo (Coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, INAP, México, pp. 79-104.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, pp. 354.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, Ediciones Castillo, México, 131 pp.

..