

Revista
iapem

Administrando
gobiernos locales



92

Septiembre-Diciembre, 2015

Revista iapem

Número 92, Septiembre-Diciembre, 2015

Administrando gobiernos locales



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Directora de la revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*)
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,
(01722) 213 4674

Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página *web*: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México

Diciembre, 2015

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista Iapem

Número 92, Septiembre-Diciembre, 2015

Administrando gobiernos locales

<i>Presentación</i>	7
ENSAYO	
<i>Prospectiva gubernamental para gobiernos locales</i>	13
Mauricio Valdés Rodríguez	
ARTÍCULOS	
<i>La seguridad pública en México: los desafíos y posibles salidas</i>	43
Jaime Torres Fragoso	
<i>Cómo gobierna México: la Administración Pública y el cambio institucional.</i>	71
Jaime Espejel Mena	
<i>Características de un buen Gobierno en México para disminuir la corrupción</i>	93
Alma Beatriz Navarro Cerda	
<i>Propuestas para una Administración Pública que combate la corrupción</i>	115
Guillermina Baena Paz	
<i>El gobierno, secrecía y transparencia. La necesidad de nuevos valores</i>	125
Amparo Elizabeth Cruz Martínez	

<i>Ideas para el Servicio Profesional de Carrera en Municipios del Estado de México</i>	143
Cuitláhuac Oviedo Puente	
<i>El ecosistema emprendedor en México: opciones para las MIPYMES.</i>	159
Laura Angélica Décaro Santiago	
PROSPECTIVA	
<i>Planeación Prospectiva del Municipio</i>	181
Manuel Cervera Medel	
AGENDA GLOCAL	197
<i>II Congreso de Administradores Públicos Mexiquenses, Gobierno Municipal ¿Utopía o reinención?</i>	
RESEÑAS	
Jaime Espejel Mena (coordinador), <i>Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales</i>	205
Patricia G. Baena Paz	
DOCUMENTOS	
<i>De México a Toluca (fragmento)</i>	211
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i>	225
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i>	231

Cómo gobierna México: la Administración Pública y el cambio institucional

*Jaime Espejel Mena**

Resumen

La Administración Pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en instituciones del régimen democrático. 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 consolida los cambios orientados hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y que permita la disminución de costos de transacción y haga más eficientes las tareas económicas.

Palabras clave

Administración Pública, instituciones, cambio institucional, reforma, autoritarismo, democracia, modernización.

Abstract

Public administration is the space where public policy proposals are materialize in democratic regime institutions. Institutions are the formal and informal mechanism by which sets out how to do things, defining the permitted and the forbidden, and consolidates the changes leading to a new order to replace the previous and allows decreasing transaction costs and make more efficient economic tasks.

Key words

public administration, institutions, institutional change, reform, authoritarianism, democracy, modernization

* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

Introducción

Una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendiéndolo como las instituciones que cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando existe una estructura institucional formal 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 disminuye costos de transacción y hace más eficientes las tareas económicas, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales.

De esta forma, el gobierno pretende recobrar su fortaleza, los cambios que suceden dentro del mismo sirven para que éste perfeccione la forma de redistribuir el poder o mecanismo de control político, no necesariamente el fortalecimiento del carácter político del Estado frente al mercado.

Nuestro supuesto de la inercia organizacional *a posteriori* no es más útil que la suposición de la flexibilidad perfecta a través de las adaptaciones racionales o de la selección competitiva. Se necesitan modelos de procesos históricamente dependientes que puedan explicar tanto la flexibilidad como el cambio. Todavía no se entiende bien cuando las estructuras cambian y qué las estimula al cambio. El análisis institucional que presentamos aquí sugiere que los principales cambios estructurales ocurren a intervalos largos. Se presentan como la consecuencia de una crisis, relacionados con un decaimiento en el funcionamiento, un aumento en las expectativas o un conflicto entre los derechos y las obligaciones concedidos por diversos sistemas de reglas institucionales.

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 la estructura de poder personalizado, en general. La Administración Pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. La Administración Pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido 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.

Las reformas de la Administración Pública

El proceso de reforma de la Administración ha supuesto una reconfiguración de las relaciones de poder 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 para 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.
- 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 implica la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

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 la calidad de la democracia. Pero de acuerdo con lo que ha sucedido desde 1982 que 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 los gobiernos 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.

El germen de la administración del Estado moderno

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.
3. Una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

La administración colonial desarrolló una intensa actividad económica en la plata, el oro, la sal, los naipes, los timbres, el tabaco y el azogue, que contribuyen a monopolizar actividades en favor del imperio español. Al mismo tiempo realiza una intensa actividad recaudatoria mediante el Consejo de Hacienda y figuras como la Dirección General de Alcabalas para aumentar los ingresos de la Corona española. A pesar de los enormes recursos recibidos para el imperio español, existía un inadecuado manejo, despilfarro y corrupción, por lo que se considera necesario llevar a cabo transformaciones definitivas en la Nueva España. La reforma borbónica que comienza con la visita de José de Gálvez en 1765, concluye la primera reforma administrativa efectuada en el continente americano.

El nacimiento de la Administración Pública mexicana

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 (Chanes, 2000: 334).

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.

Una 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; la falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y, por supuesto, en la debilidad de las organizaciones gubernamentales existió una fragilidad de la institucionalidad administrativa. Baste recordar que en esas épocas los cargos se podían poner a subasta, eran encargados a clérigos, personas sin preparación y por recomendaciones de los gobernantes.

Consolidación de la Administración Pública

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 garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural.

Para su examen, el estudio de la Administración Pública mexicana puede dividirse en dos periodos: 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 las 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, 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).
3. La etapa neoliberal (1982-2000).

La Administración Pública en el desarrollo estabilizador, que incluye la presidencia de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se desenvuelve en un ambiente de crecimiento económico sin precedentes en la historia del país, donde se realiza una modificación a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1958). En cuanto a la Administración Pública en el desarrollo compartido, que corresponde a las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, se lleva a cabo una modificación a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (1970). Asimismo, se crea por primera vez la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976), que da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco de la reforma administrativa que caracteriza a estos doce años de gobierno.

Por último, la Administración Pública neoliberal realiza diversas modificaciones, supresiones y crea diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es el caso que de 1993 al 2013 se han registrado en dieciocho años diferentes reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Destaca en esta etapa el impulso a los programas de modernización, descentralización, simplificación, modernización administrativa, anticorrupción, rendición de cuentas y transparencia, por los cuales se introducen diversas acciones para modernizar el aparato gubernamental. Paralelamente, un amplio proceso de privatización de las empresas públicas que reduce drásticamente el aparato paraestatal, así como un amplio proceso de desregulación económica.

La modernización de la Administración Pública

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 (Cardozo, 1993).
4. Políticas para promover el desarrollo regional.

Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecieron medidas que tenían efectos en el ámbito nacional; por lo que respecta a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación. No obstante, las acciones definitivas se realizan en las siguientes administraciones (la educación con Carlos Salinas y salud con Ernesto Zedillo) (Pardo, 1986). A pesar de los avances logrados en materia de descentralización, el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal demuestra que se requiere de una política permanente y orientada para delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La descentralización debe considerarse una política estatal permanente, en el marco de una reforma del Estado que permita un nuevo pacto federal.

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). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. 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 (Vázquez, 1993).

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Sin embargo, el problema de la simplificación administrativa como programa de gobierno es que fue concebida como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr el mejoramiento de la Administración Pública federal. La simplificación no se vinculó a una estrategia de mayores alcances, que seguramente hubiera redundado en mayores resultados tanto al interior como al exterior del propio aparato gubernamental.

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 (Metcalfé, 1999), es decir, generar una propia vía para modernizar la Administración Pública mexicana. 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.

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

En México, el precio de las instituciones ocupa un doble lugar: por un lado, el largo periodo de la institucionalidad autoritaria y los avances incrementales a favor de la institucionalidad democrática. La institucionalidad autoritaria tuvo como columnas centrales el auge del régimen presidencial, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y el papel interventor del Estado, tanto en la sociedad como en la economía. En un corte de tiempo histórico después del constitucionalismo de 1917, inicia la construcción de las instituciones modernas, aunque no de manera democrática. Las actividades principales de la vida política no se regían con reglas de competencia ni de alternancia en el poder, pues la clase política posrevolucionaria elaboró las redes del poder impulsando los procesos de centralización, verticalidad y mando unipersonal.

La centralización tiene raíces borbónicas que ni el México independiente ni el México posconstitucionalista logran eliminar, sino que se fortalecen todavía más en un país que, a lo largo de la historia, ha conocido e interiorizado que la organización y ejercicio del poder se localiza en restringidos centros de decisión que se encargan de asegurar su vigencia y eficacia. La liturgia (Castañeda, 1999) del poder tiene como asiento fundamental un solo punto donde se agolpan las decisiones, los recursos y las principales direcciones, a saber: la esfera de la función del Ejecutivo. El misterio, el secreto y la reserva de las decisiones crean una atmósfera de inaccesibilidad a las instancias encargadas de la administración y el ejercicio del poder. La verticalidad se asocia con la centralización imperativa y destaca cómo las organizaciones extienden sus valores, costumbres, cosmovisiones y

eficacia –corporativismo– hacia las organizaciones de la sociedad, impidiendo con ello la autonomía, la movilización y el aprovechamiento de las energías políticas y sociales. 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.

Procesos de exclusión y centralización

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conllevó al aumento de la centralización política y administrativa, debido a 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 la oposición 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 hubieran 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.

La nueva institucionalidad del régimen administrativo en México

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 cómo 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 corresponden. 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 (Silva, 1996) 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 (Bobbio, 2002), 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; 5. Democracia efectiva y política exterior. Ejes que 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 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, planteó el combate a la inseguridad. Como medio para ello, se desarrolló la denominada *judicialización de los militares*, en el sentido de 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 para ello, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un incremento del 46% 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% para el cabo, 34.9% para el sargento segundo y 33% para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90% 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 planteó como principales puntos: 1. Sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral; 2. Una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a éstos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovibles, pero que 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 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 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 donde el gobierno realizara diversas 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 *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; 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; 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 95 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; 3. Ataque a la corrupción política y administrativa; 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.

Reformas y Organizaciones

Vistas desde la Reforma, las organizaciones son consideradas instrumentos o medios. Las organizaciones formales cuentan con dos cualidades para distinguirlas de otros tipos de complejos sociales: 1. Se estructuran para lograr tareas

específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos; 2. Tienen 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; 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.
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.

Para entender las complejidades de la inercia institucional, del cambio y reforma, debemos analizar la interacción de las intenciones de los reformadores, las estructuras organizacionales y las transformaciones en la sociedad. El cambio institucional no toma su forma gracias a las intenciones de los reformadores ni a las transformaciones ambientales, aunque ambas inciden. Esta perspectiva se refleja en el debate acerca de en qué medida el cambio institucional depende de la correspondencia normativa entre los programas de reforma y las organizaciones establecidas, entre los programas de reforma y el sentido normativo de la sociedad, en el grado en que las instituciones de reforma están bien definidas o no y la organización de los procesos de reforma.

Conclusiones

El nuevo institucionalismo permite demostrar la tesis de que el cambio institucional en la Administración Pública mexicana constituye el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico. La Administración Pública en nuestro país, desde el siglo XVI hasta el XXI, conforma una institucionalidad administrativa tradicional. Tres estrategias administrativas se han puesto en marcha para su mejoramiento, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. 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 ésta pueda funcionar de una manera adecuada.

¿Nos encontramos frente a una nueva institucionalidad administrativa en México? La respuesta es compleja. Esta idea es aplicada a la Administración Pública en México, para sostener la puesta en marcha de diferentes reformas legales. La Administración Pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas programadas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político. El sistema de despojo –sistema de botín– es producto de un sistema de partido hegemónico que monopolizaba a la Administración Pública como parte de su propia operación. La Administración Pública institucional debe dar paso y desterrar la Administración Pública basada en la lealtad personal. Un país de instituciones sólidas, entre la que destaca la Administración Pública, permite aspirar a un país moderno.

La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la Administración Pública nos permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costos de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la Administración Pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella.

Fuentes

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Becerra, Ricardo, Ricardo Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (1986), “El proyecto de descentralización del Gobierno Mexicano”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.

- Bobbio, Norberto (2002), *Entre dos repúblicas. En los orígenes de la democracia italiana*, México, Siglo XXI.
- Cadena Hinostroza, Cecilia (2005), *Administración Pública y procesos políticos en México*, México, El Colegio Mexiquense/Porrúa.
- Cardozo Brum, Myriam (1993), “La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política”, en *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, México, CIDE, julio-diciembre.
- Caso, Andrés (1986), “La simplificación administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 65-66, Simplificación Administrativa, México, INAP, enero-junio.
- Castañeda, Jorge (1999), *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.
- Chanes Nieto, José (2000), *La Administración Pública en México*, México, IAPEM.
- De los Reyes, Yolanda (1986), “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- 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*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- Metcalfe, Les (1999), “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Carlos Marrodán Losada, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pardo, María del Carmen (1992), “La experiencia reformista mexicana”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica de la Administración Pública en México*, México, INAP.
- Pardo, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.
- Roel Rodríguez, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr Administración Pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México, Ediciones Castillo.
- Silva Márquez, Jesús (1996), *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación Política, núm. 9, México, Instituto Federal Electoral.
- Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993), “La simplificación administrativa”, en *La Administración Pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,
Raúl Zárate Machuca

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

Presupuesto y finanzas

Presidente: Mario Quesada Aranda

Vocales: Rafael Navas Camacho y Román López Flores

Asociados

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

Legislación

Presidente: Roque René Santín Villavicencio

Vocales: Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

Editorial y difusión

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Carlos Arriaga Jordán y Julián Salazar Medina

Desarrollo institucional

Presidente: Eduardo Gasca Pliego

Vocales: Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)

Presidencia: María Elena Barrera Tapia

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raiza Dayar Mora

Centro de Políticas de Gobierno: Gabriela Salazar González

Centro de Prospectiva Gubernamental: Celia Martínez Paulín

Centro de Sedes Regionales: Jessica Castillo Pérez

Director de la Escuela de Gobierno y

Administración Pública Mexiquense: Rafael Navas Camacho

Revista IAPEM, núm. 92, septiembre-diciembre de 2015,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir el 15 de noviembre del año 2015
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.

El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.