Política Pública Veracruz

COORDINADORES
Eugenio A. Vásquez Muñoz
José Daniel Sousa Oliva
José Jesús Borjón Nieto

Evaluando las políticas públicas

Evaluando las políticas públicas

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz

Adolfo Mota Hernández
Secretario de Educación

Xóchitl A. Osorio Martínez
Subsecretaria de Educación Básica

Denisse Uscanga Méndez
Subsecretaria de Educación Media Superior y Superior

Nemesio Domínguez Domínguez
Subsecretario de Desarrollo Educativo

Vicente Benítez González
Oficial Mayor

Erick Lagos Hernández
Secretario de Gobierno

Elvira Valentina Arteaga Vera
Directora General de la Editora de Gobierno del Estado

EL COLEGIO DE VERACRUZ

Eugenio A. Vásquez Muñoz
Director General

Daniel Romero León
Subdirector Académico

Álvaro Merlín Ochoa
Subdirector Administrativo

Mauricio Lascurain Fernández
Subdirector de Extensión y Vinculación

COORDINACIÓN PARA LA DIFUSIÓN

DEPARTAMENTO DE APOYO EDITORIAL

Andrés Valdivia Zúñiga
Coordinador para la Difusión

Blanca Estela Hernández García
Jefa del Departamento

Elizabeth Polanco Galindo
Jefa de la Oficina de Colecciones

Milena Gómez Castro
Diseño y formación

Guadalupe Baxin Baxin
Melba Alí Velázquez
Mabarak Sonderegger
Corrección de estilo

Evaluando las políticas públicas.
© Secretaría de Educación de Veracruz
km 4.5, Carretera Federal Xalapa-Veracruz, Col. SAHOP
C.P. 91190, Xalapa, Veracruz, México
1ª edición, 2014
ISBN 978-607-725-124-8

Impreso en México

Evaluando las políticas públicas está editado por la Secretaría de Educación de Veracruz. El contenido es responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción total o parcial de la obra, siempre y cuando se cite fuente. Toda correspondencia dirigirla al Departamento de Apoyo Editorial de la Coordinación para la Difusión, Av. Araucarias, núm. 5, Edificio Orense II, tercer piso, Col. Esther Badillo, C.P. 91190, Xalapa Veracruz. Tels. 813 98 61 y 813 99 44 (fax). Correo electrónico daesec05@yahoo.com.mx

CONTENIDO

9 PRESENTACIÓN
Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz

11 PRÓLOGO
Édgar Martínez Mendoza, Director General Adjunto de Coordinación del Coneval

15 INTRODUCCIÓN
José Daniel Sousa Oliva, Ejecutivo de Proyectos y Sistemas de Información de El Colegio de Veracruz

Primera parte
19 EVALUACIÓN Y SU PAPEL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

21 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN BREVE RECORRIDO
Carlos Salazar-Vargas

Segunda parte
47 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

49 LA EFICIENCIA DEL GASTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: UN ANÁLISIS EN LOS ÁMBITOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA
Óscar Javier Cárdenas Rodríguez, Andrea Celina García Pérez

75 LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN COMO UN SISTEMA COMPLEJO
Dora Inés Arroyave Giraldo

Tercera parte
93 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

95 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: MIDIENDO LA DEUDA MUNICIPAL
Heidi Jane M. Smith

129 TURBULENCIAS FINANCIERAS 2007-2012: LA RESPUESTA DEL G-20 Y BASILEA III
José J. Borjón Nieto

Cuarta parte
151 EVALUACIÓN Y EL MINISTERIO PÚBLICO

153 EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ENCRUCIJADA: ¿COMPAÑERO DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO O ADVERSARIO IMPLACABLE DE LA GOBERNABILIDAD?
Eugenio José Guilherme de Aragão

Quinta parte
193 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

195 LA EVALUACIÓN DESDE EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL. EL CASO DEL MODELO INTEGRAL PARA PREVENIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN POBLACIONES INDÍGENAS
Humberto Soto de la Rosa

Sexta parte
209 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

211 POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ
María de los Ángeles Piñar Álvarez, Arturo Durán Padilla, Élida Sánchez Cruz, José Daniel Sousa Oliva, Gwendoline Marzin, Antonio Garibay Millán

255 POLÍTICA PARA ENFRENTAR AL CAMBIO CLIMÁTICO EN VERACRUZ. RETOS PARA SU EVALUACIÓN
Beatriz del Valle Cárdenas

Séptima parte
267 EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

269 LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN VERACRUZ: CONSTRUYENDO DIAGONALES
Rodolfo Chena Rivas

289 EPÍLOGO

293 Acerca de los autores...

PRESENTACIÓN

Uno de los mayores compromisos de toda gestión pública moderna es administrar con orden y eficacia para lograr las transformaciones que permitan ir adelante en la construcción de una mejor nación. Conseguirlo es posible a partir de una evaluación rigurosa de sus políticas públicas que mida, a su vez, el resultado de sus acciones, sobre todo, la mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el Gobierno de Veracruz actuar con transparencia y dar resultados positivos es un imperativo de su administración, de allí la importancia del libro *Evaluando las políticas públicas,* editado por la Secretaría de Educación de Veracruz a través de El Colegio de Veracruz.

La obra ofrece un amplio panorama de las técnicas y metodologías de evaluación, desde aquellas políticas que promueven el desarrollo y el crecimiento sustentable, como las educativas, sociales, económicas y las que impactan el medio ambiente, hasta las que buscan garantizar los procesos democráticos y la funcionalidad de las instituciones: las de rendición de cuentas.

La diversidad de enfoques en esta obra constituye un aporte de los académicos de El Colver al desarrollo del conocimiento aplicado en las políticas públicas del país. El resultado de su trabajo está fundamentado en una investigación que denota saberes especializados y experiencia profesional, los cuales son compartidos, de manera precisa y clara, con el lector.

En un contexto que propicia la conformación de ciudadanos más participativos e informados, quienes ejercen sus derechos y libertades, la evaluación de las políticas públicas se convierte en una herramienta necesaria para que las instituciones funcionen adecuadamente, esto es, para que diseñen y pongan en práctica políticas públicas que respondan al interés de la sociedad.

Así, la reflexión académica impulsada por la SEV mediante El Colver sobre cómo medir los resultados y el impacto de los programas públicos se centra en aspectos medulares de la equidad, la superación de la pobreza y la mejora de la protección social, temas en los que Veracruz avanza junto con el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en la transformación de México.

Javier Duarte de Ochoa
Gobernador del Estado de Veracruz

PRÓLOGO

En 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) realizó un ejercicio para identificar qué elementos de monitoreo y evaluación tenían de manera pública las entidades federativas. Los resultados mostraron que las prácticas de monitoreo y evaluación aún eran escasas, puesto que únicamente cinco estados habían publicado algún procedimiento de evaluación externa y trece contaban con indicadores de resultados; asimismo, se destacó que en todas las entidades federativas existía, al menos normativamente, un área en particular con atribuciones para conducir la evaluación estatal —en veintiún estados ésta se especificaba en la Ley de Desarrollo Social—, diecisiete estados contaban con reglas de operación para sus programas, trece habían realizado ejercicios de identificación de beneficiarios y veintiocho tenían indicadores de gestión, entre otros.

A partir de 2008, la evaluación estatal tuvo un nuevo impulso, ya que se hicieron reformas a las leyes y los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 134), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 85 y 110), y la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 48 y 49). En ellas se estableció que los tres niveles de gobierno debían evaluar los resultados del ejercicio de los recursos mediante instancias técnicas independientes y que la evaluación debía realizarse a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores.

Derivado de lo anterior, en 2011 el CONEVAL efectuó un nuevo ejercicio para identificar los avances en las entidades federativas. Los resultados mostraron diferencias importantes: dieciséis estados presentaron un avance global por arriba del promedio (44.2%) y diez tuvieron uno mayor a 50%; en todas las entidades se identificó la existencia de un área con atribuciones de evaluación, veintiséis tenían indicadores de resultados, el doble que en 2010; doce habían llevado a cabo ejercicios de evaluación y éstos eran públicos, además la mayoría contaba con criterios o lineamientos para la práctica de las evaluaciones, entre otros resultados.

Por todo lo anterior, el libro *Evaluando las políticas públicas* permite compartir las diferentes herramientas y los avances en materia de evaluación, impulsando así la creación de distintas innovaciones en este ámbito. El libro destaca ejercicios de evaluación en política educativa, económica, social y ambiental. Asimismo bosqueja ejercicios de evaluación en los Ministerios Públicos y traza las diagonales de la fiscalización superior en una entidad federativa.

En suma, esta publicación es una contribución al diálogo y la reflexión para que sigamos impulsando la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación en los estados del país, además de contribuir a mejorar las políticas públicas y el bienestar de los mexicanos.

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación del Coneval

INTRODUCCIÓN

Compartir el valor que tiene la evaluación de las políticas públicas en la agenda nacional fue lo que llevó a elaborar el libro *Evaluando las políticas públicas,* a fin de divulgar la excelente aportación que cada uno de los autores de los ensayos hace al tópico central de esta obra.

Evaluando las políticas públicas pone énfasis en la importancia que representan otras vías alternas de evaluación, es decir, la aplicación de la teoría de los sistemas dinámicos complejos, adaptativos y multidisciplinarios a las nuevas realidades de la globalización, sin perder de vista la relevancia de lo local y el momento en que se diseñan las políticas públicas.

Este libro se divide en siete apartados: el primero presenta un recorrido histórico del papel de la evaluación en las políticas públicas a través del análisis de sus distintos enfoques y metodologías, así como de la relevancia para quienes toman decisiones (los gestores) y, sobre todo, del valor que significa para la ciudadanía.

El segundo se dedica a la evaluación de políticas educativas desde la perspectiva de los sistemas complejos. Propone nuevas alternativas para evaluar la educación pública e incluye una visión sobre la eficiencia del gasto público de las entidades federativas en la educación nacional.

Dos capítulos integran el tercer apartado: el primero se enfoca a la evaluación de políticas económicas del ámbito internacional, analiza el desempeño del Grupo de los 20, conocido como G-20, así como el Acuerdo de Basilea III, con especial referencia a las turbulencias financieras y bancarias de 2007 a 2012. El segundo muestra cómo se mide la descentralización de los gobiernos municipales a partir del porcentaje de la recaudación de impuestos.

El siguiente apartado contiene un ensayo en relación con la evaluación del Ministerio Público de Brasil. El análisis ofrece un panorama sobre las reformas que llevaron a la funcionalidad de esta institución a ocupar un lugar destacado en el Estado brasileño.

La evaluación de los programas sociales constituye el objeto del quinto apartado. A través del caso Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas se ejemplifica cómo realizar evaluaciones desde la fase del diseño de una política pública (evaluación *ex ante*) y utilizar de manera coordinada los distintos tipos de evaluación de diseño, de implementación de resultados o de impacto.

En el sexto apartado, mediante la metodología del programa *Agenda desde lo Local*, la cual evalúa la gestión pública municipal con base en una serie de indicadores considerados por la ONU como estándares mínimos de una buena gestión, se analizan las políticas ambientales de diversos municipios veracruzanos, señalando los retos que deben establecerse desde un *Plan Municipal de Desarrollo*

apegado a las demandas sociales en política ambiental. Adicionalmente, se definen los retos para evaluar la política estatal del cambio climático en Veracruz.

El último ensayo se refiere a dos características que deben de contener tanto la fiscalización hacia las instituciones gubernamentales como los procesos de evaluación de sus políticas públicas: la trasparencia y la rendición de cuentas, horizontalmente (entre instituciones) y verticalmente (entre gobierno y ciudadanía), las cuales al constituirse en pilares de la democracia invitan a reflexionar que sólo alcanzando una mayor calidad democrática será posible elaborar mejores políticas públicas.

En sí, *Evaluando las políticas públicas* es el esfuerzo de un colectivo intelectual interesado en construir conocimientos y reflexiones sobre tópicos que rodean la manera en que pueden ser ponderados los mecanismos y las nociones utilizadas en el ámbito académico para el estudio de las políticas públicas. No se trata de una obra enfocada en un aspecto específico, ni tampoco de un libro técnico, más bien es la búsqueda de reunir diferentes perspectivas, así como conclusiones que puedan aplicar o adecuarse a la cotidianidad del lector para quien fue pensado, escrito y editado.

José Daniel Sousa Oliva
Ejecutivo de Proyectos y Sistemas de
Información de El Colegio de Veracruz

PRIMERA PARTE

Evaluación y su papel en las políticas públicas

Carlos Salazar-Vargas

La evaluación de políticas públicas: un breve recorrido

Todo puede ser discutido;
todo puede ser negado;
todo puede ser sostenido; mantenido,
todo puede ser imitado;
todo puede ser confundido...
todo puede ser olvidado.
¡Oh pobre cabeza!
Paul Valery

Según el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, la evaluación es el proceso sistémico que involucra observaciones, medidas, análisis e interpretaciones dirigidas a dilucidar las entrañas de una intervención pública, bien sea que esté conformada por una norma, programa, plan o política pública, con el fin de alcanzar un juicio valorativo sustentado en evidencias acerca del diseño, puesta en práctica (implementación), efectos, resultados e impactos; ya que, en todo caso, el objetivo de la evaluación es ser útil a quienes toman las decisiones, a los gestores públicos y a toda la ciudadanía en general.

Con el fin de ir avanzando en este tema, Dunn (1994) define la evaluación como un proceso con carácter valorativo, es decir, como un componente inherente. Por su parte, Weiss (1998) considera que la evaluación se enfoca no sólo en los resultados, sino también en el estudio de los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el propósito de toda política pública debe ser la resolución de un problema social, definido éste como "un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada" (MacRae, 1985, p. 21). De acuerdo con Jean Leca (1993), la evaluación es "la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tienen que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones" (p. 165). Esta definición se parece más a lo que este ensayo considera como análisis de políticas públicas.

No obstante, en términos generales se puede entender por evaluación a la actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con objetivos previamente establecidos. Evaluar significa, por consiguiente, confrontar la validez de un proceso particular, al igual que su misma metodología. De ahí que los índices para la evaluación de políticas públicas deben ser particulares y propios de la administración pública y, definitivamente, distintos de aquellos utilizados en la administración privada.

Las visitas siempre dan placer,
si no al llegar, al irse.
Proverbio portugués

El concepto de evaluación responde siempre a los retos de cada periodo, pues las decisiones sobre políticas públicas plantean exigencias particulares de acuerdo con la época, dejando de lado los paradigmas burocráticos incompatibles con las necesidades de la gestión pública. De ahí que, sin perder rigor técnico ni eficacia operativa, debe atender los requerimientos de los decisores en un momento preciso y servirle también en el ámbito estratégico.

Por eso, las dimensiones de la evaluación no pueden perder de vista el bagaje histórico y el contenido teórico y práctico desarrollado a lo largo del tiempo, que la han configurado como una actividad institucional específica, con identidad particular y propia pero, sobre todo, diferente del análisis de políticas públicas.

La evaluación ha evolucionado así en diversas formas marcadas por enfoques determinados y con definiciones distintas. Algunas veces el peso reside más en "medir" la acción pública que en "valorarla". En otras palabras, responde a formalidades burocráticas o descriptivas y muestra cómo transformar organizaciones, políticas públicas y la sociedad misma. En todo caso, de estar hermanada y hasta confundida con el análisis, ahora se consideran procesos diferentes y se evalúa para un posterior análisis.

La evaluación de políticas públicas nace en los Estados Unidos de América (EE. UU.), en los años treinta, como investigación de programas de educación e infraestructura.

Sin embargo, el gran volumen de estudios se origina en los primeros años de 1960, cuando a finales de esa década se produce una búsqueda activa de legitimación del Estado a través de la ciencia como enfoque metodológico predominante. Así, la evaluación era sinónimo de medición y cuantificación de resultados de la gestión pública y estaba al servicio de los gestores. En los países europeos la práctica de la evaluación de políticas públicas comenzó a extenderse a partir de la conceptualización y el aprendizaje proveniente de los EE. UU.

Durante la década de 1970, la evaluación de políticas públicas se convierte fundamentalmente en una herramienta descriptiva de los programas públicos para la resolución de los problemas sociales y en un instrumento político para la reconsideración de políticas y presupuestos. El enfoque dominante respondía a una evaluación de carácter interno a la propia administración y a los gobiernos.

En los años ochenta del siglo XX la evaluación de políticas públicas interesa también a los Parlamentos y se asimila al juicio sobre políticas públicas y programas, centrándose no sólo en los objetivos de los mismos, sino en los impactos sociales producidos tras la intervención pública. En Europa, la profundización en la gestión y el control de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea para el desarrollo y el equilibrio de sus Estados miembros propició el impulso de los sistemas de evaluación, extendiéndose al conjunto de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales. En la actualidad, la Unión Europea (UE) acomete la evaluación desde las más diversas perspectivas académicas y profesionales, institucionalizándose, en mayor medida, en los países del norte de Europa.

La evaluación de políticas públicas en la década de los noventa, del siglo XX, se sitúa dentro de un proceso de debate orientado por los valores e intereses de los distintos actores sociales. En este contexto se producen corrientes favorables a la evaluación en la mayoría de los países de la UE, surgen institutos o sociedades de evaluación y análisis, y se desarrolla un amplio movimiento de conocimiento y experiencias que, inserto en la nueva sociedad del conocimiento, se dinamiza a través de redes de intercambio.

Durante la primera década del tercer milenio, la evaluación de políticas públicas forma parte inherente del proceso integral de políticas públicas hasta el punto de que en varios países la aprobación de una política pública está condicionada por la asignación de partidas correspondientes, destinadas, concretamente, a su posterior evaluación y análisis.

Hoy la ciudadanía, ayudada por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), ha entendido su responsabilidad social y, como parte de su dinamismo, se ha volcado hacia procesos de seguimiento de aquellas políticas públicas que directa o indirectamente les afectan, bien en su actividad cotidiana, en su entorno o en sus respectivos territorios. Ahora, cada vez más y con mayor profesionalismo, se han desarrollado verdaderas redes de evaluación de políticas públicas, complementarias y algunas veces distintas de las redes de análisis, originando así una separación entre estos dos procesos.

Este breve recorrido sirve para comprender por qué, cuándo y cómo ponerse las botas de la evaluación, con el fin de prepararse para competir efectivamente en la posterior y decisiva carrera del análisis.

Es mejor vivir rico
que morir siéndolo.
Samuel Johnson

Una de las funciones más relevantes de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, en otras palabras, detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado, lo cual equivaldría a verificar su contribución al alivio de los problemas públicos, tal y como asevera Dunn (1994). Otro aporte importante dentro de este recorrido es el que presenta Weiss (1998), quien divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

Respecto al primero, menciona que la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y la asignación de presupuestos.

En el aprendizaje organizacional, Dunn (1994) dice que la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, brindando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa. Por otro lado, los gerentes del programa pueden aprovechar la evaluación para resaltar al personal las metas del mismo. Además, la evaluación posibilita la generación de conocimiento para entender mejor las intervenciones sociales, aunque pocas evaluaciones se hacen con este fin.

También sirve para la rendición de cuentas, es decir, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Finalmente, la evaluación admite registrar la historia de las políticas públicas para que otros puedan derivar lecciones de este proceso y analizarlo en profundidad.

Por eso, los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzarlo, adecuación del objetivo obtenido para la solución del problema público y equidad en la distribución de los beneficios; así como los costos y la satisfacción real de los beneficiarios.

Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son sus teorías de cambio, que no son otra cosa que los mecanismos mediadores entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados. Y es que hay quienes aseveran que comprender las teorías de cambio del programa es la base para su evaluación, pues el evaluador sigue la pista de la realización de los supuestos implícitos en la teoría.

Weiss (1998) señala dos grandes ventajas de llevar a cabo la evaluación basándose en la teoría: una, el evaluador puede detectar posibles fallas en el programa sin tener que esperar a los resultados de largo plazo; la otra, le ayuda a explicar cómo y por qué ocurrieron los efectos del programa. Sin embargo, hay quienes aseguran que estos procesos también corresponden al análisis.

En todo caso, no sólo el evaluador se beneficia con la elaboración de teorías de cambio del programa, también los diseñadores de políticas públicas, así como los funcionarios que las implementan se ven obligados a esclarecer, de manera explícita, sus supuestos y examinar la lógica de sus ideas. Por esta razón, las bases teóricas

de las políticas públicas pueden ser de gran apoyo para proveer programas similares.

Referentes útiles en el análisis de políticas públicas

El fin último de la evaluación de políticas públicas debe ser "básicamente" su utilidad social. Es preciso tener en cuenta, durante todo el proceso, los siguientes referentes:

- La evaluación es una actividad específica, con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión, el control presupuestario o el análisis, pero con los cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
- La evaluación se concibe como una actividad institucional, enmarcada por un proyecto político de gobernabilidad, gobernanza, modernización e innovación administrativa. De ahí que incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales que no cabría sustituir por una mera descripción o medición. Para ello, utiliza herramientas de las Ciencias Sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la Gerencia Pública. Aplica de manera sistemática un método riguroso de tratamiento de la información con el fin de llegar al mayor conocimiento de la realidad que examina.
- La evaluación puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, el desarrollo y la finalización de una intervención pública cualquiera, tratando de obtener aprendizaje y conocimiento integral de ésta.
- La evaluación de políticas públicas debe atender conjuntamente dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica-gerencial (mejora de la toma de decisiones

y de gestión). De igual modo, se debe promover como herramienta estratégica y prospectiva, y no sólo operativa y retrospectiva, como era considerada en épocas pasadas; concebirla de modo pluralista, arbitrando mecanismos para incorporar las percepciones y valoraciones de todos los actores, directos e indirectos, en cada una de las etapas del proceso integral.

- La evaluación de políticas públicas tiene como finalidad última mejorar el servicio a la sociedad con una mayor efectividad (eficiencia y eficacia) del sector público y con ello contribuir al perfeccionamiento de la calidad democrática.

Metodología y herramientas para la evaluación de políticas públicas

Lo que hace grande a una nación
no es en primer término sus grandes hombres,
sino la estatura de sus innumerables mediocres.

José Ortega y Gasset

El trabajo específico de evaluación supone la aplicación sistemática de una metodología que garantice la planificación, la recolección de información, su tratamiento e interpretación para emitir, con rigor y validez, un juicio valorativo. De acuerdo con lo anterior, si la metodología constituye el instrumento estratégico para determinar el cómo actuar, las herramientas técnicas brindan la armadura operativa del con qué se va a proceder.

La evaluación utiliza, entonces, herramientas de las Ciencias Sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la Gerencia Pública con el fin de llegar al mayor conocimiento sobre la realidad que examina. De ahí que la metodología para la evaluación de políticas públicas debe responder a las siguientes premisas:

- Superación de cualquier forma de dogmatismo metodológico.
- Incorporación de las percepciones, opiniones y valoraciones que tengan las distintas audiencias y los diversos actores clave implicados como un elemento destacado en la evaluación.
- Planteamiento pluralista, manteniendo como horizonte deseable la participación activa de los actores clave, un componente indiscutible en la evaluación.
- Compromiso con la utilización de los resultados de la evaluación, promoviendo las medidas oportunas.
- Una gran responsabilidad con la verdad, con las consideraciones éticas y con los compromisos morales en todas y cada una de sus conclusiones, métodos y prácticas.

Clases de evaluación en las políticas públicas

Siempre atentos a los deberes de los demás,
jamás a los nuestros.

J. Joubert

Es posible evaluar toda política recurriendo, por lo menos, a seis formas distintas:[1] los medios, los resultados, la eficiencia, el impacto, las satisfacciones de los usuarios y la evaluación participativa.

Para la evaluación de medios se procede a confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la especificación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinados. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite establecer la forma

[1] Sin duda alguna, muchas, si no todas estas formas, pueden ser benéficamente complementarias entre sí.

más simple, más elemental, para evaluar una política pública.

Se considera como evaluación de resultados lo que comúnmente presentan las instituciones al final de cada año. La mayoría de organizaciones, de los órdenes privado y público, contrasta, por lo general, cada fin de año, lo que programaron con lo que ejecutaron, tanto en el ámbito presupuestal como en el de decisiones, y llevan a cabo la comprobación de los objetivos con las realizaciones. Esta evaluación dice algo sobre eficacia, algo sobre capacidad de ejecución de acciones y, en algunos casos, algo sobre capacidad de ejecución de gastos.[2]

[2] Hay, por ejemplo, instituciones que son excelentes para gastar, en tanto que otras no son tan buenas en esta labor. La evaluación de resultados, al final de cuentas, dice simplemente eso.

La evaluación de eficiencia permite conocer cuál fue el costo de obtener determinados resultados, es decir, ¿cuánto costó alcanzar tales resultados?

Sin duda, la evaluación de impacto es el grado más significativo para evaluar una política pública. Los organismos internacionales por lo general otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis. Con ella, define el Banco Mundial si una política puede continuarse o no, si es apropiado seguir apoyándola, promoviéndola y financiándola. Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, las cuales son más cuantitativas, más de cifras. Por medio de la evaluación de impacto se puede establecer qué cambios está produciendo la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

Si se comparan con detenimiento algunas evaluaciones de resultados es muy posible encontrar, por ejemplo, que ciertas instituciones son bastante expertas en presentar, mostrar o vender lo que hacen.[3] En cambio, al analizar las evaluaciones

[3] Algunas organizaciones pueden ejecutar hasta el doble o triple de lo que programaron. Además, el hecho de asegurar que se

han dictado, por ejemplo, 1000 cursos a 500 000 campesinos muchas veces no significa mayor cosa. Esas personas verdaderamente pudieron haber asistido a los cursos, pero, muy pocas o ninguna, haber aprendido o asimilado lo que se les quiso enseñar.

de impacto se puede observar si se está logrando que los campesinos produzcan más para el marcado, si hay mayor especialización en la producción, si están aumentando el área cultivada, y si este incremento es a través del arrendamiento, o de la compra de tierras: si están consumiendo mayor tecnología, si están utilizando más crédito; es decir, cuáles son los cambios cualitativos que la política está produciendo para tomar decisiones sobre la continuidad o posibles modificaciones y trasformaciones de esa determinada política, o sea, proceder a la etapa de reestructuración.

La evaluación de satisfacción es un intento más reciente de evaluación de políticas. Es quizá más difícil de llevar a cabo que las anteriores, pero ofrece, indudablemente, una mejor visión, más real, de los resultados de la política. Ayuda a observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas. Introduce, pues, un elemento subjetivo en el que influyen decisivamente las diferencias de índole cultural, social, geográfica, tecnológica y hasta ecológica. Por ejemplo, una política de vivienda puede tener resultados muy buenos, sin embargo, es necesario saber si ese tipo de oferta que adelantó y posteriormente llevó a cabo el Estado satisfizo efectivamente lo que esperaban quienes la recibieron; si realmente los adjudicatarios de esta clase de viviendas quedaron complacidos con este servicio. Es, sin duda alguna, un problema complejo, ya que una cosa pueden pensar los habitantes de un lugar y otra los de otra región, pues culturalmente tienen expectativas distintas, percepciones

diferentes, medios ambientes disímiles y, obviamente, parámetros culturales definitivamente desiguales.

Adicionalmente a estas cinco clases de evaluación, lo que ha hecho carrera hoy en día, lo que está de moda, es la evaluación participativa. No es difícil observar que la evaluación de medios, de resultados, de eficiencia, de impacto, de satisfacción, se ha venido llevando a cabo por equipos de expertos, grupos de personas muy preparadas, un poco magos que aterrizaban en una política, estaban unos meses, recolectaban información pertinente —y no pertinente— a través de distintos instrumentos: encuestas, entrevistas, observaciones de terreno, etcétera. Luego se marchaban con el fin de reunirse con sus asesores —personal también muy bien preparado y con muchos títulos— en una oficina alejada del sitio donde se generaba el mayor impacto de la política para proceder a elaborar el correspondiente informe que inevitablemente afectaba a un gran número de personas, posiblemente, desconocidas por ellos.[4]

Frente al cuestionamiento de creer que únicamente unos expertos externos pueden opinar, aparece con fuerza la propuesta de evaluación participativa como un intento válido para combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- Los expertos externos como el enfoque no comprometido.
- La administración pública como el punto de vista comprometido (aquellos que por haber ejecutado la política tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etcétera).

[4] En lo que algunos investigadores llaman el drama de "plasmar" una realidad tan compleja en un informe, con el agravante adicional de que todos creen en tal documento, salvo aquellos que para estudiarlo tuvieron que recurrir a un sinnúmero de maromas, de supuestos y recortes de la realidad.

- Los usuarios, la perspectiva de los afectados (quienes realmente reciben los beneficios o los perjuicios de la política pública).

Actualmente, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es sin duda un elemento importante, no tanto porque ninguna de éstas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios, como la de la administración, o la de los expertos, es individualmente sesgada y al poner las tres en relación es posible suponer que de esta manera se obtiene una mejor representación de la realidad que se busca comprender.[5]

[5] Es sencillamente reconocer que el conocimiento de la realidad (o lo que es lo mismo –para el caso de este ensayo– el análisis de una política pública) es siempre, inevitablemente, parcial e incompleto.

Enfoques para la evaluación de las políticas públicas

Algunos evaluadores y varios analistas de políticas públicas prefieren distinguir y acostumbran relacionar tres niveles diferentes de evaluación: el nivel estructural o institucional que, como su nombre lo indica, está vinculado con la misma organización; la evaluación del proceso de implementación, que trata de comparar el proceso tal y como se estableció, respecto a lo que se puso en marcha o se llevó a cabo; y la evaluación de objetivos, que busca contrastar éstos desde el punto de vista de su consecución, cambios, cumplimiento o distorsión. Conjugando tanto las clases de evaluación como los niveles de ella, Eric Monnier (1995) describe cinco grandes enfoques para la evaluación de políticas públicas que dan fe de la riqueza y las vacilaciones de los evaluadores frente a la complejidad

de su objeto. En efecto, cada uno de los métodos privilegia un aspecto particular, frecuentemente, en reacción contra el sesgo introducido por otro método.

El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta, ¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados? Semejante enfoque genera numerosas dificultades respecto a la descripción de objetivos claramente formulados y bien jerarquizados que pertenecen, en la mayoría de los casos, al mito de la decisión puramente racional.

Por eso es que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, la pregunta entonces es si estos medios han sido desplegados de manera óptima. El enfoque es más operacional y menos ambicioso, pero las intenciones de los autores-actores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.

Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación para concentrarse en el estudio de los efectos del programa, ya sean previstos o no por los promotores de la política pública. El problema de cómo apreciar los resultados se hace, entonces, mediante la intervención de las necesidades fundamentales de la población, lo que evidentemente genera que se introduzcan otros sesgos por parte del investigador.

El enfoque de los procesos trata de poner en marcha una perspectiva global del proceso político que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y, de manera general, todo eso provoque que la puesta en marcha de la política pública se aleje de la descripción

abstracta hecha de ella inicialmente. Fuertemente influenciado por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos, pero es complejo llevarlo a cabo, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.

Finalmente, el enfoque de Monnier (1995) rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores al proponer la evaluación como un proceso no estático o acabado, sino un *continuum* de aprendizaje colectivo y de búsqueda de pluralidad en la solución de problemas sociales. En este caso, el conjunto de los decisores y de los usuarios, así como su sistema de valores, se conceptualiza como un sistema amplio y flexible que incorpora la evaluación y sus objetivos, los cuales evolucionan también durante su desarrollo.

Complementa este aspecto el profesor Muller (2003) al aseverar que el enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, incluyendo los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores; incertidumbre en cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisivo e incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión. Este enfoque tiene otro aspecto atractivo, permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert (2004) y Phillipe Warin (1993) proponen evaluar las políticas públicas desde abajo; ya que, si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de quienes están destinadas.

El único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada, en la cual a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva *a priori*, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores que no tienen ningún interés en el proceso.

La evaluación de políticas públicas en países en desarrollo

No basta la suerte de tener talento;
se debe también tener talento para la suerte.
Héctor Berlioz

Los países en desarrollo se caracterizan por tener gran cantidad de problemas sociales urgentes que requieren la atención prioritaria del Estado y la implementación de programas públicos; pero al mismo tiempo sus gobiernos suelen tener fuertes restricciones presupuestarias debido a la precariedad de los ingresos fiscales. Esto obedece a un sinnúmero de problemas, entre los que se pueden señalar la baja actividad económica, el desmesurado crecimiento de la economía informal, la alta ineficiencia en la recaudación impositiva y la corrupción. En este contexto, la evaluación se convierte en un instrumento de gran valor porque permite mejorar la eficiencia del gasto público en programas sociales, maximizando la utilidad de los escasos recursos del Estado. La evaluación no sólo brinda la posibilidad de eliminar o reestructurar aquellos programas que no logran sus objetivos, sino que posibilita, además, a las agencias gubernamentales generar conocimiento sobre cómo enfrentar los problemas sociales de manera eficiente, adecuada y equitativa.

Paradójicamente, la evaluación es una práctica poco frecuente en los países en desarrollo. Por ello es usual tener políticas públicas que alcanzan objetivos diferentes a los propuestos, o repetición de algunas que han demostrado ser ineficientes. Es decir, se dificulta la acumulación de conocimiento referido a las intervenciones de las agencias públicas. Además se complica el proceso de rendición de cuentas, elemento necesario para el combate de la corrupción administrativa, práctica generalizada en países donde el funcionamiento del sistema judicial es precario e impera la impunidad.

Sin embargo, la práctica de la evaluación de políticas públicas en los países en desarrollo ha venido recibiendo un fuerte apoyo por parte de los organismos internacionales que proporcionan préstamos y donaciones, los cuales han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación y estimular capacidades para su desarrollo. Organizaciones internacionales como el Banco Mundial, United Nations Development Program (UNDP), Interamerican Development Bank (IDB), los bancos de desarrollo de África y Asia, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), y organismos de ayuda bilateral como U. S. Agency for International Development (USAID), Canadian International Development Agency (CIDA), Japan International Cooperation Agency (JICA), Swedish International Development and Cooperation Agency (Sida) tienen unidades de evaluación y monitoreo de políticas públicas en donde se genera gran cantidad de información, manuales, artículos y trabajos de investigación sobre las actividades de monitoreo y

evaluación de políticas públicas, que son de fácil acceso para países en desarrollo, investigadores y actores, individuales o institucionales, interesados. Además exigen, por lo general, la evaluación de los programas que han financiado, con el propósito de continuarlos, prorrogarlos o finiquitarlos.

De ahí que los organismos internacionales consideran el desarrollo de capacidades para evaluar y monitorear políticas públicas un elemento clave para fortalecer la gerencia pública y la rendición de cuentas. El Banco Mundial juzga el monitoreo y la evaluación como herramientas gerenciales utilizadas para apoyar la toma de decisiones, asegurar la rendición de cuentas, medir los resultados e impacto de los programas y extraer lecciones de una determinada política pública. El Banco Mundial y el UNDP han sido los organismos más activos en apoyar el desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo en los países en desarrollo. Dentro de sus actividades de ayuda, el UNDP ha publicado monografías sobre evaluación y monitoreo para varios países, contribuyendo a la difusión de la evaluación en ellos.

En varios estudios se ha puesto en evidencia el peso que otorgan los organismos internacionales a la evaluación de las políticas públicas. No solamente por la rendición de cuentas —requisito indispensable para que los países en desarrollo continúen recibiendo ayuda externa— sino por el proceso de aprendizaje que genera, el cual se traduce en mayor eficiencia en el uso de los fondos recibidos. Además, la evaluación de políticas públicas permite documentar procesos exitosos que pueden ser repetidos en el futuro. Por eso, hoy en día, la difusión de los resultados de la evaluación se considera parte integral del ciclo propio de la evaluación.

Adicionalmente, la importancia que le dan los organismos internacionales a la difusión de los resultados de las evaluaciones, así como a la incorporación del conocimiento que se deriva de ella en los nuevos programas, se debe, entre otras cosas, a que cada vez son más frecuentes los grupos de consorcios estructurados por varios donantes, lo cual requiere uniformar criterios y compartir experiencias. Al mismo tiempo, las agencias donantes están yendo más allá de los vínculos gobierno-gobierno para crear vínculos directos con la sociedad civil, por lo que es necesario que ésta tenga acceso a los resultados de las evaluaciones. Más aún, los organismos internacionales están propiciando la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los procesos de evaluación.

Sin embargo, la evaluación enfrenta importantes obstáculos en los países en desarrollo; el principal es la falta de capacidad que existe para llevar a cabo actividades de evaluación y monitoreo, aunque se han venido haciendo esfuerzos para crearla. Otra dificultad importante es la cultura organizacional, en el sentido de que en muchas organizaciones la rendición de cuentas tiende a ser relacionada con culpa, por lo que hay poca disposición para colaborar con las evaluaciones. Sin pretender agotar la lista, se pueden mencionar dos problemas adicionales: uno es la presión que frecuentemente existe en los organismos públicos para cumplir con los gastos presupuestados, lo que induce a tomar atajos sin considerar el aprendizaje adquirido en experiencias previas; el otro es la alta rotación de personal que elimina los incentivos para evaluar porque cuando se obtienen los resultados de la intervención, "buenos o malos", los funcionarios que la implementaron ya no están en el cargo. Además, la alta rotación de personal se traduce en la pérdida de la memoria institucional y la falta de registros.

Un reporte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que para crear instituciones de evaluación sostenibles y efectivas en los países en desarrollo se requiere, por un lado, el compromiso y soporte de la alta dirección del Estado y de los niveles políticos y gerenciales más altos, los cuales deben estar convencidos de su utilidad; por el otro, de un fundamento legal que sostenga esas instituciones.

Usualmente la evaluación de políticas públicas ha sido un requisito exigido por los organismos internacionales donantes para asegurarse de que los fondos sean utilizados eficientemente y, generalmente, se solicitaba que se llevara a cabo por expertos independientes. Sin embargo, ahora existe la tendencia de conseguir la participación de los nacionales involucrados en el programa de dos maneras: como participantes en el proceso de evaluación de políticas públicas y como parte integral de las audiencias que reciben las lecciones aprendidas de ella.

Por eso, se está hablando de Participatory Monitoring and Evaluation (PM & E) como una nueva herramienta en el *kit* de evaluación. La idea es incorporar las ONG y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como socios en el proceso de evaluación y como audiencia para las lecciones que emergen de ésta. Una relación constructiva con esos grupos debería reforzar los procesos de aprendizaje y rendición de cuentas. Además, debería tener un efecto positivo en la creación de una cultura de evaluación de políticas públicas en los países en desarrollo. No obstante, hay que tomar en cuenta que para involucrar a los nacionales del país receptor de la ayuda en el proceso de evaluación de políticas públicas es necesario desarrollar capacidades, lo cual requiere tiempo y recursos.

Un ejemplo de PM & E es el caso de la agencia holandesa IOB, que implementó programas de evaluación en siete países: Bangladesh, Bolivia, Egipto, India, Mali, Tanzania y los territorios palestinos. Las evaluaciones fueron llevadas a cabo por expertos independientes de Holanda, haciendo esfuerzos para involucrar a las autoridades locales y otros grupos implicados, con el fin de mejorar la calidad de las evaluaciones mediante la incorporación de la visión de estos sectores, los cuales tienen un conocimiento más detallado de la sociedad local. Para ello, se hicieron reuniones y seminarios con los beneficiados por los proyectos, con instituciones asociadas y con expertos locales independientes. Al involucrar a los grupos locales se consiguió un mejor compromiso de ellos y enriquecer el *feedback* de los resultados de la evaluación para optimizar el proceso.

La misma IOB realizó un estudio sobre el desarrollo institucional en el sector del agua en Mozambique. Después de hacer las investigaciones de campo y los análisis preliminares, IOB organizó un seminario para compartir los resultados con un variado número de interesados tales como la embajada, el personal de campo de los proyectos de desarrollo estudiados, personal *senior* de las instituciones contraparte y otros donantes. A los participantes se les pidió que dieran sus opiniones sobre los resultados preliminares del estudio. Las críticas sobre algunas de sus conclusiones fueron revisadas y el documento final fue entregado a los interesados para que lo comentaran. La participación de todos los interesados dio buenos frutos y es un ejercicio digno de replicar.

La evaluación de políticas públicas con empoderamiento (*empowerment evaluation*)

La democracia es el nombre que le damos al pueblo cada vez que lo necesitamos.
Marqués de Flers

La PM & E está en acuerdo con lo que se denomina *empowerment evaluation* o "evaluación con empoderamiento", que consiste en el uso de los conceptos y las técnicas de la evaluación de políticas públicas para fomentar el desarrollo y la autodeterminación (Fetterman, 2000). Este proceso está diseñado para ayudar a la gente a que se ayude a sí misma y mejore sus programas utilizando la autoevaluación y la reflexión. Los participantes en un programa —incluyendo los beneficiarios— conducen y llevan a cabo su propia evaluación bajo la supervisión de un evaluador externo que sirve como facilitador. La *empowerment evaluation* es, entonces, una actividad de grupo que demanda la participación y la colaboración de todos los afectados por el programa para examinar asuntos que conciernen a la comunidad y quienes previamente se han empoderado, facultado o recibido la necesaria preparación, responsabilidad y el debido reconocimiento para ello.

Por lo general, la *empowerment evaluation* se hace en tres etapas. En la primera se establecen los resultados que se quieren obtener y se especifican las actividades requeridas para lograr esos resultados. En la segunda se identifican las actividades más importantes y se le asignan prioridades. Entonces el personal a cargo del programa y los beneficiarios le designan calificaciones a cada una de esas actividades y de esta manera pueden determinar cómo está el programa, así como sus debilidades y fortalezas. En la tercera etapa se mira hacia el futuro,

hacia donde se quiere ir, fijando metas que se quieren alcanzar y las estrategias correspondientes para mejorar el programa; así, la evaluación se convierte en parte de la planificación y del manejo del programa, es decir, se internaliza e institucionaliza, lo cual permite superar uno de los problemas de la evaluación tradicional, como lo es el hecho de que las personas afectadas tienden a darle poca importancia.

El impulso que ha recibido la política de descentralización en los países en desarrollo, junto con el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil, que reclama cada vez más espacios de participación, está creando, cada vez más y con mayor empeño, un ambiente propicio para aplicar la evaluación participativa.

Comentarios finales

Si estos pensamientos no complacen a nadie,
no podrán ser sino malos; pero los
consideraría detestables si complacen
a todo el mundo.
Diderot

Se puede afirmar entonces que la evaluación de políticas públicas debe tener un basamento teórico que permita explicar los cambios producidos, lo cual crea ventajas para todos los grupos involucrados, y debe facilitar la generalización de los resultados obtenidos en dicho estudio. Entendida así, la evaluación es elemento clave y necesario en posteriores análisis de políticas públicas que alcanza un estatus muy importante en los programas de ayuda a países en desarrollo, hasta el punto de que los organismos internacionales la consideran una herramienta

gerencial que asegura la rendición de cuentas, mide los resultados y el impacto de los programas o proyectos, y genera conocimiento.

Hoy en día, la tendencia es involucrar a expertos, organizaciones y grupos locales afectados en el proceso de evaluación. El mejor conocimiento de estos grupos sobre la sociedad local tiene un efecto positivo en la calidad de la evaluación. Además, con su participación mejora el *feedback* de la evaluación, se internaliza y se difunden más los resultados. Finalmente, hay que señalar que la participación ayuda a divulgar la cultura de la evaluación y desarrollar capacidades.

De todas formas, es fácil observar que la evaluación es un instrumento aún subestimado en los países en desarrollo, lo cual impide la utilización eficiente de los escasos recursos públicos y dificulta la rendición de cuentas. Los gobiernos de estos países deberían proporcionar apoyo político y económico al desarrollo de sistemas de evaluación nacionales que permitan crear y consolidar capacidades para la evaluación de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local. En este sentido pueden coordinar esfuerzos con los organismos internacionales que han sido activos promotores de la evaluación y el monitoreo.

A este respecto, asegura el profesor Pierre Muller (2003) que hoy en día la evaluación se ha vuelto el paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y, más generalmente, sobre las mismas políticas públicas.

La evaluación engloba entonces prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o de control de gestión y, vista así, la evaluación no sólo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas

a las reglas de la contabilidad pública y la adecuación de los medios implementados sino que busca también apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores).

Se puede concluir que la evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, consintiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción. Dentro de esta acepción, el nacimiento de la evaluación es contemporáneo de la expansión del *management* público y corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas, de la cual es un momento esencial. No es extraño que EE. UU. haya sido el paraíso de la evaluación de estas políticas, gracias a la puesta en marcha de varios programas de evaluación externamente ambiciosos por la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados buscados.

Referencias

Dunn, W. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

Fetterman, M. D. (2000). *Foundations of empowerment evaluation*. California: Sage Publications.

Jobert, B. (2004). *Estado-Sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Leca, J. (1993). L'évaluation dans la modernisation de l'Etat. *Politiques et management public*, 11 (2), 161-172.

MacRae, D. y Wilde, J. A. (1985). *Policy analysis for public decisions*. Lanham, Maryland: University Press of America.

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Muller, P. (2003). *Les politiques publiques*. París: Presses Universitaires de France.

Warin, P. (1993). *Les usagers dans l´evaluation des politiques publiques: étude des relations de service*. París: L'Harmattan.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.

SEGUNDA PARTE

Evaluación de las políticas educativas

Óscar Javier Cárdenas Rodríguez,
Andrea Celina García Pérez

La eficiencia del gasto educativo en las entidades federativas: un análisis en los ámbitos de primaria y secundaria

Resumen

De acuerdo con cifras del *Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal*, el presupuesto total de los tres órdenes de gobierno para educación primaria y secundaria ascendió, en 2009, a 253 211 millones de pesos, mientras que para 2013 ya se ubicaba en casi 310 000 millones de pesos (22.4% más). Dada la magnitud del monto, es válido preguntar si los recursos se emplean de manera eficiente, es decir, cuestionar si con el gasto que se ejerce se está obteniendo lo más que se puede. Con el fin de contestar esa pregunta, en este ensayo se evalúa la eficiencia con la cual las entidades federativas aplican el gasto público en educación. Para ello se utilizan datos del ciclo escolar 2009-2010 y una técnica estadística conocida como de libre disposición (FDH,[1] por sus siglas en inglés).

[1] Más detalles sobre el modelo FDH, véase Deprins, Simar y Tulkens (1984), Gupta, Hongo y Verhoeven (1997) y Thrall (1999).

Debido a que el concepto de eficiencia está relacionado con "producir" lo más que se pueda con los "recursos" que se utilizan, entonces es necesario identificar qué se produce en un sistema educativo y qué recursos se emplean. Para esto se siguen los estándares de los estudios relacionados con el tema, en donde se identifican como insumos al gasto público, la cantidad de maestros y de escuelas, entre otros. Asimismo, se reconoce que ciertos indicadores: alfabetismo, niveles de escolaridad, y tasas de eficiencia terminal, pueden considerarse como productos educativos. En razón de que la eficiencia depende de los insumos y productos considerados, en este ensayo se aplican diversas combinaciones de ambos, con el fin de obtener resultados robustos.[2]

[2] Se ha optado por llamarles resultados robustos, toda vez que en lugar de enfocarse en cada uno de los casos, se puede analizar el comportamiento promedio de la eficiencia.

Palabras clave: *Free Disposal Hull* (libre disposición), eficiencia educativa, gasto público.

Introducción

El gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, produce o provee bienes y servicios que al igual que en el sector privado se generan o se brindan bajo el principio de escasez. En ambos sectores los costos de producción están inversamente correlacionados con la eficiencia, es decir, a mayor eficiencia corresponden menores costos y viceversa. Sin embargo, a diferencia del sector privado, en el sector público los altos costos de producción no necesariamente son castigados por la competencia que pueda generar empresas más eficientes, ya que en algunos casos el Estado tiene el monopolio sobre su producción, como en las gasolinas o la electricidad; mientras que en

otros, su producción o provisión es obligatoria por tener carácter de derecho constitucional, como la educación, salud y seguridad. A causa de que los bienes y servicios otorgados por el Estado se financian principalmente a través de impuestos federales o estatales, es importante evaluar la eficiencia con la cual éste los produce, ya que a mayores niveles de ineficiencia correspondería una carga fiscal más alta.[3]

En este ensayo se mide la eficiencia del gasto educativo en las entidades federativas tanto en el ámbito de primaria como de secundaria para el ciclo escolar 2009-2010. Para estimar la eficiencia se siguió el trabajo de Moreno (2008), que emplea la técnica no paramétrica llamada FDH, pero incorporando otras fuentes de información sobre el gasto en educación y realizando una serie de combinaciones de insumos y productos con el propósito de obtener resultados más robustos.[4] Los insumos utilizados para medir la eficiencia son el gasto por alumno, el número de alumnos por docente y el número de alumnos por grupo, mientras que por el lado de los productos se empleó la tasa de retención, la tasa de aprobación, la eficiencia terminal y la tasa de eficiencia terminal.

El resto del ensayo está organizado por apartados: en el primero se detalla la metodología FDH; después se realiza un análisis de los estudios relacionados al uso del FDH para obtener medidas de eficiencia en el sector educativo; luego se describen las variables empleadas como insumos y productos y se estiman los niveles de eficiencia por entidad federativa a la educación primaria y secundaria para los años 2008 y 2009. Finalmente, se presentan las conclusiones.

[3] Si los bienes se producen de manera ineficiente, entonces es factible producir la misma cantidad con menores recursos. En otras palabras, la carga fiscal podría reducirse o con la misma carga fiscal se podría incrementar su producción o calidad.

[4] La información sobre gasto educativo se obtuvo del *Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal*, aplicado por la Secretaría de Educación Pública.

La metodología FDH

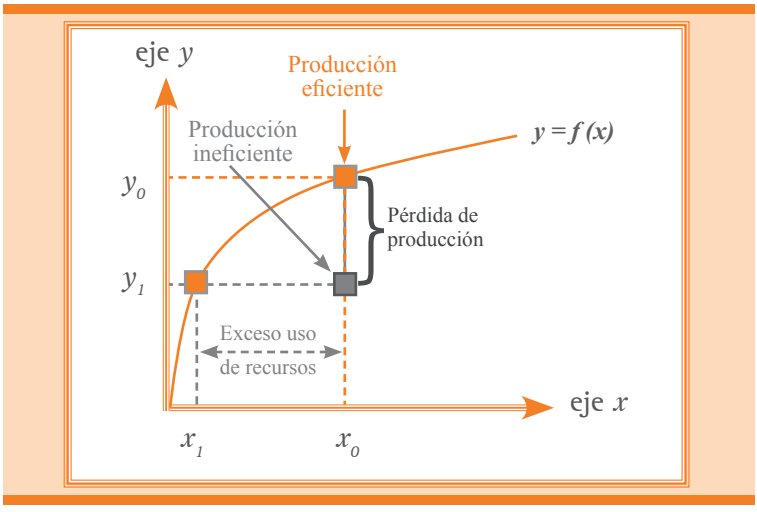
Existen dos alternativas para realizar estimaciones de eficiencia: las relacionadas con técnicas paramétricas y aquellas ligadas a métodos no paramétricos. En este estudio se utiliza el modelo no paramétrico FDH. Este modelo es ampliamente usado sobre otros modelos no paramétricos, como el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés), ya que es de fácil aplicación y entendimiento, además de que no involucra tantos supuestos.[5]

¿Cuál es la lógica del modelo FDH? Antes de detallar el modelo FDH se explicará un concepto básico de la teoría económica: la función de producción. Una función de producción relaciona la máxima cantidad de producto que puede obtenerse utilizando diferentes combinaciones o cantidades de insumos de manera eficiente (sin desperdicio). En la Figura 1 se representa la función de producción para el caso de un insumo (x) y un producto (y).[6]

[5] Para un análisis sobre las diferencias de las dos metodologías véase Cazals, Florens y Simar (2002).

[6] Cabe destacar que la forma de la función de producción de la Figura 1 corresponde al caso de rendimientos decrecientes a escala. La forma puede variar dependiendo del tipo de rendimientos que exhiba la función de producción.

Figura 1. Función de producción



La función de producción representada en la Figura anterior indica que si se emplea de manera eficiente la cantidad de insumo x_1, el nivel máximo de producción que puede obtenerse es y_1. De manera similar, si la cantidad de insumo empleada es x_0, entonces el correspondiente nivel eficiente de producción es y_0; como se puede observar, todos los puntos sobre la línea (frontera) representan una producción eficiente. Cualquier punto por debajo de ésta corresponde a una producción ineficiente. Esto es, si con x_0 sólo se produce la cantidad y_1, entonces se tiene una producción ineficiente, ya sea porque existe una pérdida de producción de $y_0 - y_1$ unidades, o porque se está desperdiciando una cantidad $x_0 - x_1$ del insumo.

Una característica de la función de producción como la descrita es que para cada nivel de insumos atañe un único nivel de producción y, además, la cantidad generada es la misma para el productor. Esto es, cada empresa, gobierno o ente que se dedique a la producción de y debería forjar la misma cantidad que cualquier otro que produzca y y que emplee igual cantidad de insumos. Obviamente este supuesto es demasiado restrictivo, ya que cada empresa, aun y cuando éstas tengan la misma tecnología y entornos en los que operan (tipos de administración, instalaciones, idiosincrasias), pueden ser diferentes.

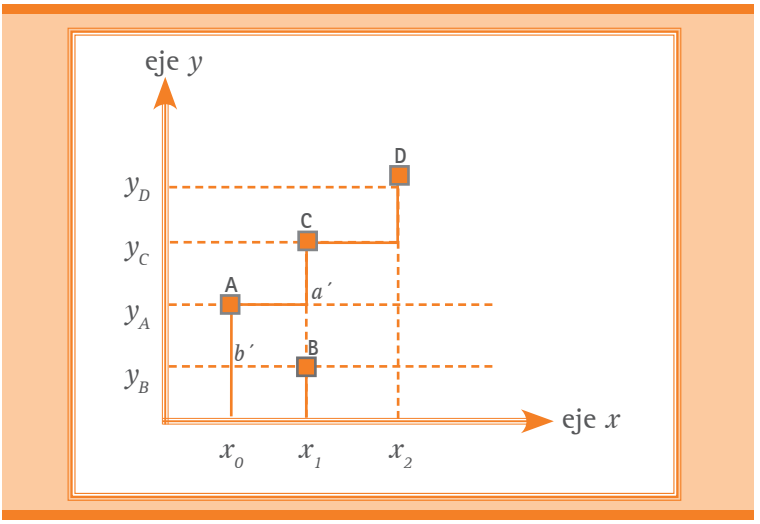
Free Disposal Hull

La lógica del modelo FDH es similar al de la función de producción, con la diferencia de que la frontera de producción eficiente se obtiene a partir de los niveles de producción observados en cada empresa, entidad o gobierno. A manera de ejemplo: la producción de y puede hacerse con un insumo x y con cuatro niveles de

producción de cuatro entes diferentes: *A, B, C* y *D*. Esto se ilustra en la Figura 2.

La manera de leer la Figura 2 es la siguiente: el ente *A* emplea una cantidad de insumo x_0 y obtiene una producción y_A; el ente *B* utiliza una cantidad x_1 del insumo y genera y_B, mientras que los entes *C* y *D* usan, respectivamente, insumos en cantidades x_1 y x_2 y originan y_C y y_D.

Figura 2. Frontera de producción de acuerdo con la metodología FDH



Una vez representados los niveles de insumo y de producción de cada uno de los entes, se procede a identificar aquellos puntos que destacan por su posición hacia la izquierda y hacia arriba del resto de los puntos, aquellas observaciones que tienen un menor uso de insumos y una mayor producción.

Como se advierte en la Figura 2, la producción de los entes *A, C* y *D* constituye el mejor desempeño, por lo que cualquier punto por debajo y a la derecha de éstos es ineficiente, ya que genera menor producción o utiliza una mayor cantidad de insumos. En este sentido, el ente

B es ineficiente respecto del ente *A*, ya que éste último tiene una mayor producción que *B* con una menor cantidad de insumo. Por su parte, el ente *B* también es ineficiente en comparación con el ente *C*, ya que éste con la misma cantidad de insumo rinde una cantidad mayor.

La forma escalonada de la frontera de producción representada en la Figura 2 se debe a que el modelo FDH supone que, por ejemplo, siendo *A* un ente eficiente que produce y_A con un nivel de insumo x_0, y *C* el siguiente ente eficiente que origina y_C con x_1 de insumo, entonces cualquier ente que utilice una cantidad de insumos mayor o igual a x_0, pero menor que x_1, debería gestar al menos la cantidad correspondiente a y_A; sin embargo, si emplea una cantidad igual o mayor a x_1 pero menor a x_2, entonces debería ocasionar una cantidad de y_C.[7]

[7] El modelo FDH no impone restricciones de concavidad/convexidad a la frontera de producción eficiente.

Las ineficiencias observadas de *B* pueden medirse, como se explicó en el caso de la función de producción, por la cantidad de insumos empleados en exceso o por la producción que se deja de generar con los insumos utilizados. En el caso del ente *B* (ver Figura 2), la ineficiencia por el lado de insumos (*Input Inefficiency Scale*, IES) y por el lado del producto (*Output Efficiency Scale*, OES) puede obtenerse de la siguiente manera:

$$\text{IES} = \frac{x_0}{x_1} \qquad \text{OES} = \frac{y_B'}{y_A}$$

Vale la pena destacar que la frontera eficiente obtenida a través del método FDH no asume una forma funcional, ya que ésta se determina a partir de la posición de los

puntos con el mejor desempeño. Dicha frontera consiste en tramos lineales (*piecewise*) construidos por la unión de puntos con forma similar a una escalera, tal y como se observa en la Figura 2.

A pesar de que la medida de (in)eficiencia alcanzada a través de la metodología FDH es de fácil aplicación y entendimiento, hay que tener presente que también tiene algunas desventajas. En primer lugar, es una medida de eficiencia relativa, lo cual implica que las mediciones de (in)eficiencia dependen totalmente de las variables empleadas como insumos o productos. En segundo lugar, existen factores externos no observables que pueden afectar el desempeño (eficiencia). En la agricultura, por ejemplo, es posible que tengan una mejor producción y utilicen una menor cantidad de insumos aquellas regiones donde llueve relativamente más. Esto no necesariamente significa que las zonas de menor precipitación presenten un desempeño deficiente si la producción es menor o si usan una mayor cantidad de insumos, más bien, las diferencias en los niveles de eficiencia supondrían que éstas últimas tienen que esforzarse más para generar la misma producción, dado el ambiente que las rodea. Por consiguiente, las estimaciones de los niveles de eficiencia deben tomarse con cautela a medida que crezca el número de factores externos por considerar.[8]

[8] Una forma de internalizar los factores externos es incorporando una segunda etapa al modelo, esto es, una vez obtenidas las medidas de eficiencia a través del FDH, se ajusta un modelo econométrico que utiliza como regresores dichas variables exógenas, a fin de recalcular las medidas de eficiencia. Generalmente se emplean modelos tipo Tobit.

Revisión de estudios precedentes

La evaluación de la eficiencia con la cual los diferentes niveles de gobierno aplican el gasto público ha venido cobrando mayor relevancia. Por una parte, porque ahora se tienen más y mejores estadísticas que permiten realizar dichos análisis; por otra, porque la sociedad demanda una mayor transparencia y rendición de cuentas. No obstante la abundancia de datos estadísticos y de estudios relacionados con el tema,[9] son pocos los trabajos que analizan la eficiencia del gasto para el caso de México. Entre estos se puede citar a Moreno (2008), que examina el desempeño de la educación primaria en las entidades federativas, otro es el de Cárdenas y Ávila (2012), quienes estudian la eficiencia de las entidades federativas en la producción de bienestar.

[9] Para una revisión exhaustiva véase Afonso y Fernandes (2008), De Borger y Kerstens (2000) y Worthington y Dollery (2000).

La Tabla 1 resume una serie de trabajos en los que se realizan estimaciones de eficiencia en el sector educativo empleando la metodología FDH. Además de los autores y las variables consideradas como insumos y productos, se detalla el ámbito de estudio, por ejemplo, la comparación ente países o entre gobiernos subnacionales.

Uno de los primeros análisis efectuados sobre la eficiencia del gasto educativo fue el de Gupta, Hongo y Verhoeven (1997). Ahí se mide la eficiencia del gasto en educación y salud en países africanos. Cabe destacar que sólo consideran un insumo de tipo monetario (gasto total en educación), mientras que por el lado del producto emplean matrícula en primaria, secundaria y la tasa de alfabetismo.

Tabla 1. Análisis comparativo del concepto insumos

AÑO	AUTORES	INSUMOS	PRODUCTOS	ÁMBITO DE ESTUDIO
2010	Eugène, B.	Gasto en educación por alumno.	Resultados del examen PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos).	17 países (14 miembros de la Unión Europea, Polonia, Japón y EE. UU.).
2008	Moreno	Gasto per cápita por alumno. Número de estudiantes por profesor. Tamaño medio de la clase.	Alumnos inscritos en primaria. Tasa de analfabetismo. Eficiencia terminal. Índice de deserción escolar. Escolaridad promedio de la población.	Entidades federativas de México.
2005	Afonso y St. Aubyn	Gasto por alumno. Tamaño medio de la clase. Profesores por cada 100 alumnos. Horas de clase al año.	Resultados del examen PISA. Tasa de terminación. Indicadores de logro en Matemáticas, Lectura y Ciencias.	Países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
2005	Herrera y Pang	Gasto por alumno. Profesores por alumno. Tasa de alfabetismo.	Matrícula total de primaria y secundaria. Esperanza de vida.	Países africanos.
2005	Tandon	Gasto por alumno. Alumnos por docente.	Cobertura educativa.	Países firmantes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: 189.
2002	St. Aubyn	Gasto por habitante entre 5 y 19 años. Gasto acumulado por estudiante de primaria a secundaria.	Resultados del examen PISA. Tasa de terminación en secundaria.	Países de la OCDE.
1999	Clements	Gasto por alumno. Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita.	Graduados de educación secundaria. Tasa de graduación terciaria. Resultados del examen PISA.	Países de la OCDE.
1997	Gupta, Hongo y Verhoeven	Gasto público en educación y salud.	Matrícula en primaria y secundaria. Tasa de analfabetismo. Esperanza de vida. Mortalidad infantil.	Países africanos.

Estudios subsecuentes utilizaron el insumo monetario en términos per cápita, por alumno o con referencia a algún parámetro poblacional. En general, esta medida puede dar un panorama más preciso, ya que el indicador agregado de gasto no aporta información como una medida de insumo.[10] En cinco de los ocho estudios citados en la Tabla 1 se emplea como

[10] Un mayor gasto absoluto puede implicar un menor gasto por alumno y viceversa.

insumo el gasto per cápita o por alumno. Por ejemplo, Clements (1999) utiliza el gasto por alumno, aunque también usa el gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita. Esta última medida, además de indicar el gasto individual, da un panorama del gasto educativo en relación con los ingresos per cápita de la economía. Por su parte, St. Aubyn (2002) maneja el gasto pero en términos de la población que tiene edad de asistir a la escuela (población entre 5 y 19 años). De esta manera, supone que el gasto debe medirse en relación con la población que *debería* y no con la que *asiste* a la escuela.

El insumo no monetario más ocupado es el de profesores por alumno, aunque generalmente se le refiere como alumnos por profesor. De los insumos físicos, en cuatro de los ocho estudios citados se usa alumnos por profesor. Otra variable *proxy* (variable que se aproxima al fenómeno a estudiar) empleada como insumo es el tamaño medio de la clase, medido casi siempre como la relación de estudiantes por escuela. Otros indicadores aplicados como insumos son las tasas de alfabetismo y horas clase por año.

Por su parte, los indicadores más trabajados como productos son los resultados del examen PISA o los de cualquier otra prueba que mida conocimientos; la matrícula de alumnos e indicadores relativos a los estudiantes que terminaron, o no, el grado o nivel educativo correspondiente. En este punto es conveniente resaltar que el alfabetismo se ha utilizado como insumo y producto. Mientras que Herrera y Pang (2005) lo manejan como insumo, Gupta (1997) y Moreno (2008) lo incorporan como producto.

Sólo Moreno (2008) ha estimado la eficiencia para el caso de México. El autor hace el análisis acotándolo a educación primaria; agrega como insumos el de gasto por estudiante,

el tamaño medio de la clase y el número de profesores por estudiante, mientras que por el lado de los productos utiliza la eficiencia terminal, el índice de alfabetismo y las puntuaciones de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale) que realiza el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). En el estudio se aprecia que los niveles de eficiencia de las entidades federativas varían según los insumos.

A diferencia de las estimaciones de eficiencia hechas por Moreno (2008), en este trabajo se lleva a cabo una combinación de insumos y productos con el fin de obtener resultados más robustos. Asimismo, en lugar de emplear la información del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33, como único gasto educativo, se usa la información proporcionada por las entidades federativas a través del *Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal*, el cual considera la totalidad del gasto educativo (transferencias federales más aportaciones estatales y municipales).[11]

[11] En el sitio http://cfee.dgpp.sep.gob.mx/manual_cfee.pdf puede consultarse la metodología de recopilación de información.

Estimación de la eficiencia

Descripción de insumos

Por el lado de los insumos se sopesaron tres indicadores, uno monetario y dos físicos. La variable monetaria es el gasto total por alumno (*gtpa*), mientras que los indicadores físicos son el número de alumnos por docente (*aldoc*) y el número de alumnos por grupo (*algrup*). En la Tabla 2 se describe cada uno de los insumos y se detalla la fuente de información.

Tabla 2. Descripción de insumos

VARIABLE	DEFINICIÓN	FUENTE
Gasto total por alumno (*gtpa*)	Total de erogaciones por nivel educativo realizadas en la entidad por los tres órdenes de gobierno. Es la suma de las transferencias federales para educación vía Ramo 33 (FAEB, FAETA, FAM, FAIS y FAFEF) y por otras vías; las aportaciones estatales con ingresos propios; más las transferencias del gobierno estatal al municipal; más la aportación municipal con ingresos propios, más la suma de las transferencias internacionales a estados y municipios.	*Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal,* Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, SEP.
Alumnos por docente (*aldoc*)	Se refiere al promedio de alumnos por docente. Es igual a la matrícula total en escuelas públicas y privadas entre el total de docentes en escuelas públicas y privadas.	Principales cifras del ciclo escolar, SEP.
Tamaño medio del grupo (*algpo*)	Se refiere al promedio de alumnos por grupo. Es igual a la matrícula total en escuelas públicas y privadas entre el total de grupos registrados en escuelas públicas y privadas.	Principales cifras del ciclo escolar, SEP.

De los tres insumos considerados, dos han sido ampliamente empleados en estudios previos (*gtpa* y *aldoc*). Sin embargo, en vez de usar el tamaño medio de la clase (*aldoc*), se ocupa el tamaño medio del grupo (*algpo*), toda vez que existen entidades federativas con más escuelas unitarias que otras.[12] Se cree que esta medida puede reducir el sesgo generado por factores externos.

[12] Una escuela unitaria es aquella en la cual un mismo maestro es responsable de la enseñanza, simultánea, de diferentes grados.

Descripción de productos

Por el lado de la producción se tiene cuatro indicadores: la tasa de retención, la tasa de aprobación, la eficiencia terminal y la tasa de terminación. La tasa de retención se define como el "porcentaje de alumnos en primaria que no abandonaron sus

actividades escolares antes de concluir alguno de los seis grados educativos, con respecto al total de alumnos inscritos en primara". Se conoce como tasa de aprobación a la "proporción de alumnos que finalizaron el ciclo escolar y que cumplieron con todos los requisitos para ser promovidos al siguiente grado o nivel educativo, en relación con el total de alumnos existentes al finalizar el ciclo escolar del grado o nivel educativo correspondiente". La eficiencia terminal es el "porcentaje de alumnos que concluyen un nivel educativo en relación con el número de alumnos que ingresaron a ese nivel en el cohorte correspondiente". Por último, la tasa de terminación refiere al "porcentaje de alumnos que terminaron primaria, respecto a la población que cuenta con la edad para terminar dicho nivel".

Todos los indicadores elegidos como productos del sistema educativo tienen la característica de ser manipulables sólo a través de políticas públicas como becas y estímulos académicos, entre otros.[13]

[13] Podría argumentarse que la Secretaría de Educación Pública tenía o tiene la política de no reprobar a los alumnos, situación que afecta la tasa de aprobación. Sin embargo, la única evidencia que se encontró al respecto fue la puesta en marcha de 5000 escuelas experimentales que durante el ciclo escolar 2009-2010 calificarían por desempeño, ello no necesariamente implica eliminar la reprobación.

Combinaciones de insumos y productos

Los estudios en la materia[14] evidencian que la información de los productos puede condensarse en un solo indicador; sin embargo, ya que los resultados de la eficiencia dependen del indicador empleado para medir la producción, en este trabajo se optó por aprovechar las ventajas de la metodología FDH, por tal razón se tomó en cuenta una producción tipo multiproducto (PM). Asimismo, al priorizar la variación de

[14] Véase Borge, Falch y Tormo (2008).

las medidas de eficiencia según los insumos considerados para obtener resultados robustos se definieron cuatro tipos de insumos: uno monetario, dos no monetarios y un multi-insumo, descritos a continuación:

$I_1 = gtpa$

$I_2 = aldoc$

$I_3 = algrup$

$I_4 = aldoc$ y $algrup$

Con la construcción del producto global y de los cuatro insumos referidos, se realizaron dieciséis estimaciones de eficiencia, ocho para primaria y otras ocho para secundaria. En cada caso, cuatro corresponden a eficiencias por el lado de insumos y las otras cuatro se relacionan con la producción:

IES	I_1, PM	I_2, PM	I_3, PM	I_4, PM
OES	I_1, PM	I_2, PM	I_3, PM	I_4, PM

Medidas de eficiencia en el ámbito global

Las estimaciones de eficiencia se efectuaron empleando el programa desarrollado por Tauchmann (2012) para el paquete Stata. Los resultados para primaria se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Estimaciones de eficiencia por nivel según insumo

NIVEL	PRIMARIA		SECUNDARIA	
Insumo	IES	OES	IES	OES
I_1	0.8510	0.9960	0.8146	0.9841
I_2	0.8466	0.9957	0.9080	0.9897
I_3	0.9138	0.9959	0.8714	0.9836
I_4	0.9149	0.9961	0.9527	0.9916
Promedio	**0.8816**	**0.9959**	**0.8867**	**0.9872**

Nota: Datos de eficiencia promedio de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.

Como se puede apreciar en la Tabla 3, los niveles de eficiencia dependen del insumo considerado y de la orientación empleada. Tanto en primaria como en secundaria los mayores niveles de eficiencia, independientemente de la orientación, se obtienen cuando se usa la combinación de multiproducto y muti-insumo. Por otra parte, en primaria los menores niveles de eficiencia se advierten cuando se ocupa como insumo la variable de docentes por alumno (I_2); mientras que en secundaria, por el lado de los insumos, la menor eficiencia se alcanza con el insumo monetario (I_1) y por el lado de la oferta con grupos por alumno (I_3).

Otro aspecto que llama la atención de los resultados es que, en promedio, los mayores niveles de eficiencia se consiguen cuando la eficiencia se estima con orientación al producto (*OES*). Quizás esto se deba a que la producción está acotada por arriba, es decir, el máximo que se puede lograr en cada caso es 100%, mientras que los insumos, en teoría, pueden tomar cualquier valor.

De los resultados también destaca que, en promedio, la eficiencia por el lado de los insumos (*IES*) es mayor en secundaria, mientras que por el lado del producto es más elevado en primaria. Este resultado implica que existe un mayor uso innecesario de recursos en primaria que en secundaria, y que la producción de eficiencia terminal y de tasas de retención, aprobación y terminación es mejor en primaria que en secundaria, debido a los recursos disponibles en cada nivel.

Medidas de eficiencia por entidad federativa

Primaria

La Tabla 4 muestra las estimaciones de eficiencia por entidad federativa en primaria según el tipo de insumo.

Tabla 4. Estimaciones de eficiencia en primaria por entidad federativa según insumo										
	IES					OES				
Estado	I_1	I_2	I_3	I_4	Promedio	I_1	I_2	I_3	I_4	Promedio
Aguascalientes	0.8743	1.0000	1.0000	1.0000	0.9686	0.9971	1.0000	1.0000	1.0000	0.9993
Baja California	0.8001	1.0000	1.0000	1.0000	0.9500	0.9973	1.0000	1.0000	1.0000	0.9993
Baja California Sur	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Campeche	0.5986	0.7068	0.8033	0.8130	0.7304	0.9941	0.9941	0.9941	0.9941	0.9941
Chiapas	0.9491	0.5535	0.8277	0.8277	0.7895	0.9841	0.9821	0.9821	0.9821	0.9826
Chihuahua	0.6261	0.8516	0.8760	0.8760	0.8074	0.9952	0.9951	0.9951	0.9951	0.9951
Coahuila	0.9660	1.0000	1.0000	1.0000	0.9915	0.9978	1.0000	1.0000	1.0000	0.9995
Colima	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Durango	**0.4981**	**0.5208**	0.7327	0.7327	0.6211	0.9937	0.9937	0.9937	0.9937	0.9937
Estado de México	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Guanajuato	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Guerrero	0.6350	0.5885	0.6796	0.6796	0.6457	0.9840	0.9840	0.9840	0.9840	0.9840
Hidalgo	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Jalisco	0.9552	0.8428	0.9404	0.9404	0.9197	0.9987	0.9958	0.9987	0.9987	0.9979
Michoacán	0.5831	0.6384	0.6859	0.6859	0.6483	0.9983	0.9945	0.9945	0.9945	0.9954
Morelos	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Nayarit	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Nuevo León	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Oaxaca	0.6645	0.5419	**0.6655**	**0.6655**	0.6343	**0.9753**	**0.9753**	**0.9753**	**0.9753**	**0.9753**
Puebla	0.8741	0.8754	0.9766	0.9884	0.9287	0.9909	0.9909	0.9909	0.9956	0.9921
Querétaro	1.0000	0.9967	1.0000	1.0000	0.9992	1.0000	0.9992	1.0000	1.0000	0.9998
Quintana Roo	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
San Luis Potosí	0.8233	0.6055	0.8121	0.8121	0.7633	0.9970	0.9950	0.9950	0.9950	0.9955
Sinaloa	1.0000	0.8307	0.9853	0.9853	0.9503	1.0000	0.9942	0.9942	0.9942	0.9957
Sonora	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Tabasco	0.7536	0.7578	0.9537	0.9537	0.8547	0.9972	0.9952	0.9972	0.9972	0.9967
Tamaulipas	0.6761	0.8116	0.9198	0.9198	0.8319	0.9910	0.9910	0.9939	0.9939	0.9924
Tlaxcala	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Veracruz	0.5946	0.5713	0.7129	0.7129	0.6479	0.9930	0.9930	0.9930	0.9930	0.9930
Yucatán	0.6331	0.8672	0.8810	0.8916	0.8182	0.9932	0.9954	0.9952	0.9954	0.9948
Zacatecas	0.8747	0.6853	0.8759	0.8759	0.8279	0.9968	0.9968	0.9968	0.9968	0.9968
Mínimo	0.4981	0.5208	0.6655	0.6655	0.6211	0.9753	0.9753	0.9753	0.9753	0.9753
Promedio	0.8510	0.8466	0.9138	0.9149	0.8816	0.9960	0.9957	0.9959	0.9961	0.9959
Mediana	0.9491	0.8754	0.9853	0.9884	0.9496	0.9978	0.9968	0.9987	0.9987	0.9980

Como se aprecia, once estados, independientemente de la orientación con la que se mida la eficiencia, son 100% eficientes. Si se consideran los *IES*, se tiene que Durango es el menos eficiente cuando se emplean los insumos I_1 e I_2, mientras que Oaxaca es el menos eficiente si se reconocen los insumos I_3 e I_4. Asimismo, al analizar los *OES* se advierte que independientemente del insumo utilizado en la estimación de la eficiencia, Oaxaca es la entidad federativa más ineficiente.

Es notable, por el lado de los insumos, que en promedio la mitad de los estados muestran eficiencias de 94.96% o más, mientras que por el lado del producto ésta es mayor o igual a 99.8%. Analizando los *IES* se observa que la mayor cantidad de entidades eficientes se obtiene cuando se utilizan los insumos I_3 o I_4, mientras que el menor con el insumo I_1. Los resultados se repiten en los *OES*.

Si sólo se toman en cuenta las estimaciones de eficiencia obtenidas por el lado de los insumos con la combinación I_1, *PM*, entonces se pueden estimar los gastos en exceso (ahorros posibles) que se generan debido a las ineficiencias. Como se muestra en la Tabla 5, las ineficiencias de las entidades federativas producen gastos en exceso por el orden de los 28 211 millones de pesos. En Michoacán se pudieron haber obtenido los mismos resultados con 7000 millones de pesos menos, en Veracruz con 5597 millones de pesos menos y en Oaxaca se pudieron haber ahorrado 2284 millones de pesos.

Tabla 5. Gastos en exceso en primaria por entidad federativa

ENTIDAD	GASTOS EN EXCESO (millones de pesos)
Aguascalientes	264.00
Baja California	1171.74
Campeche	577.85
Chiapas	214.48
Chihuahua	378.21
Coahuila	221.55
Durango	1981.33
Guerrero	2453.93
Jalisco	408.41
Michoacán	7042.84
Oaxaca	2284.94
Puebla	974.91
San Luis Potosí	638.23
Tabasco	789.86
Tamaulipas	1715.79
Veracruz	5597.06
Yucatán	1160.13
Zacatecas	335.94
Total	**28 211.12**

Secundaria

En contraste con los resultados obtenidos en primaria, en la Tabla 6 se observa que en secundaria sólo cuatro entidades federativas tienen eficiencias de 100%, independientemente del insumo empleado. Si se consideran los índices de eficiencia por el lado de los insumos, se tiene que Campeche es el estado menos eficiente cuando se utiliza el insumo I_1; si se emplea el insumo I_2 es Zacatecas, mientras que Yucatán lo es con I_3 y Michoacán con I_4. Por el lado de la producción, Michoacán es el más ineficiente, independientemente del insumo considerado.

Tabla 6. Estimaciones de eficiencia en secundaria por entidad federativa según insumo										
	IES					OES				
Estado	I_1	I_2	I_3	I_4	Promedio	I_1	I_2	I_3	I_4	Promedio
Aguascalientes	1.0000	0.9679	0.7594	0.9679	0.9238	1.0000	0.9884	0.9770	0.9884	0.9884
Baja California	0.6049	1.0000	0.8554	1.0000	0.8651	0.9736	1.0000	0.9736	1.0000	0.9868
Baja California Sur	1.0000	1.0000	0.8723	1.0000	0.9681	1.0000	1.0000	0.9884	1.0000	0.9971
Campeche	**0.4730**	**0.7667**	**0.7269**	**0.8100**	**0.6941**	**0.9677**	**0.9790**	**0.9677**	**0.9804**	**0.9737**
Chiapas	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Chihuahua	0.5510	0.9835	0.8653	0.9835	0.8458	0.9753	0.9905	0.9905	0.9905	0.9867
Coahuila	0.7577	1.0000	0.8534	1.0000	0.9028	0.9852	1.0000	0.9852	1.0000	0.9926
Colima	0.6887	0.9296	0.6487	0.9296	0.7991	0.9837	0.9952	0.9837	0.9952	0.9895
Durango	0.7482	0.6892	0.7970	0.7970	0.7579	0.9830	0.9830	0.9830	0.9830	0.9830
Estado de México	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Guanajuato	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Guerrero	0.7037	0.7542	0.9594	0.9594	0.8442	0.9564	0.9796	0.9564	0.9835	0.9690
Hidalgo	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
Jalisco	0.7894	0.9076	0.7353	0.9076	0.8350	0.9721	0.9684	0.9572	0.9713	0.9672
Michoacán	**0.5848**	**0.7737**	**0.7953**	**0.7953**	**0.7373**	**0.9275**	**0.9384**	**0.9275**	**0.9402**	**0.9334**
Morelos	0.8581	0.9708	0.9735	1.0000	0.9506	0.9871	0.9986	0.9871	1.0000	0.9932
Nayarit	0.8381	0.8993	0.6608	0.8993	0.8244	0.9961	0.9961	0.9961	0.9961	0.9961
Nuevo León	0.7542	1.0000	0.8683	1.0000	0.9056	0.9884	1.0000	0.9884	1.0000	0.9942
Oaxaca	1.0000	0.9043	1.0000	1.0000	0.9761	1.0000	0.9853	1.0000	1.0000	0.9963
Puebla	1.0000	0.8902	1.0000	1.0000	0.9725	1.0000	0.9996	1.0000	1.0000	0.9999
Querétaro	0.7020	0.9963	1.0000	1.0000	0.9246	0.9812	0.9818	1.0000	1.0000	0.9908
Quintana Roo	0.9099	0.9624	0.7886	0.9624	0.9059	0.9882	0.9869	0.9750	0.9869	0.9842
San Luis Potosí	0.8630	0.6846	0.8117	0.8690	0.8071	0.9825	0.9825	0.9825	0.9825	0.9825
Sinaloa	0.8760	1.0000	0.7985	1.0000	0.9186	0.9758	1.0000	0.9758	1.0000	0.9879
Sonora	0.8610	1.0000	0.9762	1.0000	0.9593	0.9797	1.0000	0.9797	1.0000	0.9899
Tabasco	1.0000	0.9213	1.0000	1.0000	0.9803	1.0000	0.9933	1.0000	1.0000	0.9983
Tamaulipas	0.8498	0.9857	0.9052	1.0000	0.9352	0.9867	0.9983	0.9867	1.0000	0.9929
Tlaxcala	0.8755	0.9856	1.0000	1.0000	0.9653	0.9855	0.9970	1.0000	1.0000	0.9956
Veracruz	0.6969	0.7507	0.9427	0.9427	0.8332	0.9957	0.9919	0.9957	0.9957	0.9947
Yucatán	0.5334	0.8490	0.5593	0.8490	0.6977	0.9636	0.9749	0.9636	0.9749	0.9692
Zacatecas	0.7327	0.5755	0.8598	0.8598	0.7569	0.9708	0.9708	0.9708	0.9708	0.9708
Mínimo	0.4730	0.5755	0.5593	0.7953	0.6941	0.9275	0.9384	0.9275	0.9402	0.9334
Promedio	0.8146	0.9080	0.8714	0.9527	0.8867	0.9841	0.9897	0.9836	0.9916	0.9872
Mediana	0.8498	0.9679	0.8683	1.0000	0.9215	0.9855	0.9952	0.9867	1.0000	0.9919

Destaca que cuando la eficiencia se estima por el lado de los insumos, la mitad de las entidades federativas exhiben eficiencias de 92.15% o más, mientras que si se mide por el producto la mediana de la eficiencia es de 99.19%. Si sólo se toman en cuenta los *IES* de la Tabla 6, se puede observar que la mayor cantidad de entidades eficientes se tiene cuando se utiliza multi-insumo (I_4) y la menor cantidad con los insumos I_1 e I_3. Este mismo patrón se repite por el lado de los *OES*.

Al igual que en el caso de primaria, si se considera las estimaciones de eficiencia obtenidas con I_1, *PM*, los gastos en exceso (ahorros posibles) generados en secundaria debido a las ineficiencias son de 19 244 millones de pesos (Tabla 7). De nueva cuenta son los estados de Michoacán y Veracruz donde se pudo haber gestado un mayor ahorro: 3718 millones y 1955 millones de pesos, respectivamente.

Tabla 7. Gastos en exceso en secundaria por entidad federativa

ENTIDAD	GASTOS EN EXCESO (millones de pesos)
Baja California	1683.46
Campeche	524.40
Chihuahua	376.11
Coahuila	896.25
Colima	1059.60
Durango	540.16
Guerrero	1254.97
Jalisco	1100.78
Michoacán	3718.45
Morelos	614.77
Nayarit	212.79
Nuevo León	1294.30
Querétaro	474.04
Quintana Roo	104.16
San Luis Potosí	415.02
Sinaloa	419.21
Sonora	424.55
Tamaulipas	506.51
Tlaxcala	180.62
Veracruz	1955.51
Yucatán	958.17
Zacatecas	530.19
Total	19 244.02

Comentarios finales

México es un país de contrastes. La realidad que se vive en una entidad federativa es diferente a la de otra, lo mismo ocurre con la eficiencia con la cual se ejerce el gasto, especialmente el destinado a la educación. Esto se demostró en el estudio de Moreno (2008) y se constata nuevamente aquí empleando bases de datos y ciclos escolares diferentes. Si bien es cierto que estos dos análisis constituyen una primera aproximación en la medición de la eficiencia del gasto en educación, también es cierto que es necesario crear mecanismos que permitan medir qué tan bien ejercen el gasto los gobiernos subnacionales, ya que los recursos públicos son escasos, por lo que deben de aplicarse de la mejor manera posible, tal y como se estipula en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se enfatizó a lo largo de este ensayo, los resultados presentados deben tomarse con cautela, ya que las medidas de eficiencia dependen de la elección que se realice de insumos y de productos; así como la medición de la eficiencia también está condicionada por la metodología utilizada en su cálculo. Un ejemplo es el contraste efectuado entre los métodos no paramétricos FDH y DEA, ya que el primero generalmente produce niveles de eficiencia mayores.

Una extensión de este ensayo consiste en determinar, a través de métodos de regresión estadística, qué factores afectan los niveles de eficiencia determinados para cada entidad federativa; por ejemplo, hay estados con población más dispersa; otras presentan asimetrías en los grados de escolaridad, algunas más tienen variaciones en cuanto la cantidad de escuelas rurales, indígenas y unitarias. Las

tasas de asistencia entre educación pública y privada son distintas entre entidades, así como los niveles de ingreso per cápita. Todas estas variables deben considerarse en un análisis de regresión similar al desarrollado por Cárdenas y Ávila (2012).

Referencias

Afonso, A. y St. Aubyn, M. (2005). Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries. *Journal of Applied Economics,* 8 (2), 227-246.

Afonso, A. y Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *Journal of Socioeconomics,* 37 (5), 1946–1979.

Borge, L. E., Falch, T. y Tovmo, P. (2008). Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation. *Public Choice,* 136, 475-495.

Cárdenas, J. y Ávila, J. A. (2012). El impacto de las transferencias condicionadas en la eficiencia técnica de las entidades federativas. *Finanzas públicas,* 4 (7), 89–124.

Cazals, C., Florens, J. P. y Simar, L. (2002). Non-parametric frontier estimation: a robust approach. *Journal of Econometrics,* 106, 1–25

Clements, B. (1999). *The efficiency of education expenditure in Portugal.* (IMF Working Paper 179/99). Washington: Internacional Monetary Fund.

De Borger, B. y Kerstens, K. (2000). What is known about municipal efficiency? En J. Blank, C. Lovell y S. Grosskopf (Eds.), *Public provision and performance contributions from efficiency and productivity measurement* (pp. 299-330). Amsterdam: North--Holland.

Deprins, D., Simar, L. y Tulkens, H. (1984). Measuring labor inefficiency in post offices. En M. Marchand, P. Pestieau y H. Tulkens (Eds.), *The performance of public enterprises: concepts and measurements*. (pp. 243-267). Amsterdam: North-Holland.

Eugène, B. (2010). The efficiency frontier as a method for gauging the performance of education at the national level. En *Investigaciones de la Economía de la Educación*, 5, 761-780.

Gupta, S., Honjo, K. y Verhoeven, M. (1997). *The efficiency of government expenditure: experiences from Africa*. (IMF Working Paper 97/153). Washington: Internacional Monetary Fund.

Herrera, S. y Pang, G. (2005). Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach. (Policy Research Working Papers 3645). The World Bank.

Moreno, L. R. (2008). Evaluación de la eficiencia del gasto gubernamental en México. El caso de la educación primaria. *Región y sociedad,* 20 (41), 7-32.

St. Aubyn, M. (2002). Evaluating efficiency in the portuguese health and education sectors. *Economía* 26.

Tandon, A. (2005). Measuring efficiency of macro systems: an application to millenium development goal

attainment. (ERD Working Paper Series 66). Manila: Asian Development Bank.

Tauchmann, H. (2012). Partial frontier efficiency analysis. *Stata Journal,* 12 (5), 461–478.

Thrall, M. (1999). What is the economic meaning of FDH? *Journal of Productivity Analysis,* 11 (3), 243–250.

Worthington, A. y Dollery, B. (2000). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in local government. *Local Government Studies,* 26 (2), 23-52.

Dora Inés Arroyave Giraldo

La evaluación de políticas públicas en educación como un sistema complejo

Un pensamiento complejo[...]
permite desarrollar la aptitud
para reaccionar de forma pertinente
en una situación nueva.
Édgar Morin

Resumen

Este ensayo presenta en la primera parte los aportes teóricos en el campo de la evaluación de los programas y las políticas públicas, en donde se destacan algunas de las conceptualizaciones y prácticas contemporáneas. Luego plantea un ciclo de programas y políticas públicas en educación y, al final, una evaluación de sus programas y políticas públicas desde la perspectiva de un sistema complejo, esto como una apuesta. Propone una estrategia para la acción evaluativa en cada una de las etapas del ciclo de la política pública en educación: preactiva, activa y posactiva.

Palabras clave: política pública, educación, evaluación, estrategia, sistema, complejidad.

La situación actual de la evaluación de las políticas públicas y, dentro de éstas, la de los programas públicos en educación, es cada vez más preocupante para las administraciones públicas. La necesidad de los gobiernos por determinar cómo se van desarrollando, ejecutando y cumpliendo los objetivos de los diversos programas planteados en las políticas públicas constituye una de las preocupaciones tanto del Estado en particular como de la ciudadanía en general, sobre todo porque esta última espera evidentemente que sus demandas y problemas sean solucionados.

La educación pública es una de las principales demandas de la sociedad, por lo que las políticas necesitan ser evaluadas y contrastadas con otros enfoques, de tal manera que desarrolle aprendizajes continuos y sistemáticos en contextos y dinámicas innegablemente complejos.

El proceso de evaluación de los programas públicos en educación se ha realizado desde diferentes formas y criterios. Ha pasado de la medición de la eficiencia en términos cuantitativos a la medición de la satisfacción de los usuarios o ciudadanos en términos cualitativos.

Asimismo, en el transcurso del tiempo se han empleado variadas y novedosas técnicas, métodos y metodologías de evaluación en los programas públicos de educación, sin negar que la mayoría de las veces su uso ha dependido de la voluntad política para dar cuenta de los resultados hacia la ciudadanía.

Política pública y pluralidad conceptual

Una política pública se define como una serie de decisiones o acciones tomadas por diferentes actores, públicos y privados —cuyos recursos, nexos institucionales

e intereses son variables—, con la finalidad de resolver de manera puntual un problema colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, que tienden a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, 2008).

Bañón y Carrillo (1997) apuntan que "las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (p. 281).

Por su parte, Roth (2002) plantea que es un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables, así como por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

En ese sentido puede decirse que la política pública es un conjunto de acciones de los poderes públicos que pretende dar solución o mejorar los problemas de los ciudadanos a través de planes, programas, proyectos y acciones.

Ahora bien, desde una visión integracionista de los estudios de políticas públicas, en la actualidad se propone que éstas posibiliten tres aspectos: una gestión pública democrática y participativa, la transformación de la vida política de sociedades y la contribución a la dignidad humana.

La evaluación de las políticas públicas: evolución del concepto y práctica

La evaluación de políticas públicas nace aproximadamente en 1960. Hansson (2006) afirma que la evaluación fue originalmente concebida como un instrumento para guiar la dirección de políticas, proyectos y programas en esa década. En esa misma línea histórica, Bouzas (2005) considera que la evaluación de programas y políticas de las últimas cuatro décadas revela una trayectoria retratable en tres etapas: impulso, declive y resurgimiento; señalando que el impulso abarca la década de los sesenta.

En consecuencia, a finales del siglo XX surge un cambio de paradigma en la evaluación de las políticas públicas. Frente a modalidades verticales-descendentes vigentes durante los años sesenta, las evaluaciones de fin de siglo, con un tono más pluralista, introducen mayores mecanismos de participación y adquieren una orientación superior al usuario-destinatario, generando una ola progresiva de política social con marcada intervención estatal, donde la evaluación se asume como modo de valorar la eficacia de la acción pública o como "dispositivo de corrección" (Stame, 2006).

Respecto de la evaluación de la política pública en esta época, Weiss (1999) considera que es una valoración sistemática del proceso y de los resultados de un programa o política, al compararse con un conjunto implícito o explícito de estándares como medio de contribuir a la mejora de dicho programa o política. También Stufflebeam y Shinkfield (1995) conciben la evaluación como un sistema con capacidad para dar respuesta a las necesidades gerenciales, garantizar unas prestaciones óptimas y, simultáneamente, proporcionar recursos para la mejora

continua de la acción evaluativa; la rendición de cuentas (*accountability*), con la que se pretende responder al compromiso básico de satisfacer la necesidad de clarificar y hacer perceptible y comprensible a la ciudadanía la acción gubernamental y el rendimiento de la administración en los sistemas democráticos.

Para Ballart (1992), la evaluación es "una técnica más que busca producir información que sirva a las administraciones públicas para mejorar: procesos de decisión y planificación; y la gestión de las operaciones diarias; resultados finales de la administración en relación con los recursos invertidos (eficiencia y su eficacia)" (p. 27).

Asimismo, Bustelo (2003) apunta que el compendio y el análisis sistemático de información son los que posibilitan el emitir juicios —también sistemáticos— sobre el mérito y el valor del programa evaluado.

Por último, Bañón (2003) establece que la evaluación se contempla como uno de los ejes centrales de las iniciativas de modernización administrativa, convirtiéndose en una herramienta fundamental al servicio del reforzamiento de la eficacia y de la transparencia de la acción del Estado.

Puede observarse claramente que la evaluación de las políticas públicas en este nuevo paradigma consiste en el análisis de la actuación de los poderes públicos sobre realidades sociales determinadas, por ello comienza a valorarse como una herramienta de gestión imprescindible. Hoy una evaluación de la política pública debe cumplir con el propósito de fundamentar las decisiones en análisis concretos, razonables y coherentes.

También surge una interrelación innegable: la evaluación de la política y la política pública. Al respecto, la reconocida experta Weiss (1990) sentencia que es imposible dejar de

considerar la evaluación de políticas como una actividad intrínsecamente política y afirma que los resultados de la evaluación son introducidos en un escenario de lucha política en el que, además de muchos otros elementos, operan variados intereses e ideologías.

Por otro lado, Patton (2001), al relacionar el encuentro entre la política y la evaluación, asegura tres asuntos:

- Los programas y políticas nacen de las decisiones políticas.
- Las evaluaciones alimentan las decisiones políticas haciendo y compitiendo con otras perspectivas en los procesos políticos.
- La evaluación es inherentemente política.

Desde esta perspectiva, no obstante las intencionalidades políticas en la evaluación de los programas y las políticas públicas, la información que arroja la evaluación sobre las políticas y los servicios públicos debe proporcionar una base sólida y fundamentada para políticos y administradores públicos sobre el camino que deben seguir. En concordancia con Van der Knaap (2006), se entiende que las evaluaciones deberían colaborar con la calidad de la política pública, pero en una sociedad democrática hay un eslabón adicional: las evaluaciones de política también deberían contribuir con la calidad del diálogo orientado por la política y la deliberación social. En esa misma línea, Cronbach, citado por Bouzas (2005), afirma que "la evaluación de políticas no debería preocuparse demasiado ni de la resolución de problemas sociales ni [por] la utilización de un instrumental científico, sino de procurar la mejora del proceso de producción de políticas" (p. 77).

En síntesis, puede decirse que la apuesta se dirige hacia la promoción y la realización de evaluaciones y análisis del impacto de las políticas y los programas públicos, así como hacia el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Los tipos de evaluación para las políticas públicas

En consonancia con Bouzas (2005), aunque las aportaciones siguen divididas entre aquellas que muestran su adhesión al paradigma experimental, caracterizado por el alineamiento con el positivismo lógico, la metodología cuantitativa y el empleo de cadenas deductivas y de generalización, empiezan a surgir propuestas con modelos que se identifican más con el constructivismo social y la complejidad; en consecuencia, optan por una epistemología pospositivista, adoptada tanto desde un enfoque hermenéutico posmoderno y del pensamiento complejo —centrados en la elaboración de análisis holísticos, dinámicos y complejos con la exaltación de los métodos cualitativos— hasta enfoques tecnológicos o pragmáticos. Se genera una apertura a otras alternativas de evaluación de las políticas públicas, algunas de éstas se presentan a continuación.

- La perspectiva integradora de Álvarez (2009) busca comprender, valorar y rendir cuentas de todas las dimensiones de los programas o políticas: las estructurales, las de procesos o de resultados y las de impacto. En cada una de estas dimensiones se encuentran muchas de las claves del éxito o del fracaso de un programa o política. Para completar el marco integrador, la evaluación presta

atención al contexto, a aquellos factores específicos que afectan el resultado de la misma.

- El modelo de niveles de análisis para evaluar una política pública de Bracho (2010) propone cuatro niveles: el técnico analítico, el contextual, el sistémico y el valoral. En todos ellos explora brevemente el sentido que asume la evaluación, así como las preguntas fundamentales que los evaluadores pueden formularle a las políticas, partiendo de los aspectos más concretos y cercanos a los instrumentos, a través de los cuales se expresan las decisiones públicas (planes y proyectos, generalmente), hasta llegar a preguntarse por los aspectos más filosóficos que están relacionados con los valores pertenecientes a un determinado orden social.
- El modelo de la *Policy-Shaping Community* de L. J. Cronbach (1980) llama la atención sobre el hecho de que las decisiones no se toman, sino que se desprenden de un proceso de ajuste mutuo entre los actores que intervienen. Sostiene que lo importante es reconstruir el problema que la política abarca y redireccionar el diseño de las actuaciones futuras, más que medir las relaciones causales a partir de las experiencias precedentes. Puntualiza que la evaluación de políticas no tiene como prioridad la resolución de problemas sociales ni la utilización de un instrumental científico, sino procurar la mejora del proceso de producción de políticas.
- El modelo de análisis de políticas públicas que proponen Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne en 2008 se define a partir de tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados; un análisis en términos de problemas públicos y un análisis comparativo.

Por un lado, el análisis de políticas públicas ha sido y es un campo multidisciplinario y, por el otro, emerge una cultura de evaluación para este contexto de incertidumbre creciente y de urgencia en la búsqueda de soluciones viables y generadoras de consenso para los actores político-administrativos que requieren y exigen se desarrollen las posibles alternativas y variables en los procesos de modernización, de innovación o de nueva gestión pública. Al decir de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008), surgen nuevas visiones de defensa de lo público, las cuales proponen encontrar formas compartidas socialmente para definir los intereses generales en la mayoría de los regímenes democráticos occidentales.

El ciclo de programas y políticas públicas en educación: una propuesta

Para un ciclo de programas y políticas públicas en educación de infantes, jóvenes y adultos se proponen tres etapas: preactiva, activa, postactiva.

- En la etapa preactiva se lleva a cabo el diagnóstico y diseño a partir de la deliberación sobre la oportunidad de resolver un determinado problema. Se construye el diseño de la intervención a la luz de la norma y se apoya en la siguiente pregunta: ¿desde dónde genera el gobierno la política pública educativa?
- En la etapa activa, de ejecución de la propuesta de intervención educativa, se considera la fiabilidad de la asignación de los productos o servicios producidos, así como el enfrentamiento a los sucesos inesperados que se presentan durante el proceso de desarrollo y la respectiva toma de decisiones para modificar, ajustar o continuar

con lo planeado. Se apoya en la siguiente pregunta: considerando los sucesos inesperados, ¿ha alcanzado la política pública educativa los resultados deseados y los ajustes concertados?

- En la etapa postactiva, de resultados e impacto, se contempla la verificación de los ajustes de los resultados a las intenciones iniciales, es decir, el rendimiento y la coherencia de las acciones emprendidas con la previsión inicial. Por otro lado, se toma en cuenta la persistencia futura de la política según los impactos generados en la ciudadanía a corto, mediano y largo plazos; el objeto de la intervención y las interacciones creadas en el contexto de las acciones y los programas de la política pública en educación. Se apoya en la siguiente pregunta: ¿cuál es el grado de responsabilidad que se le atribuye a la política pública en educación dentro de los resultados? La siguiente gráfica ilustra lo expresado:

La evaluación de programas y políticas públicas en educación como un sistema complejo: una apuesta

Desde los postulados del pensamiento complejo se sabe que éste puede considerarse como una nueva epistemología: abierta y compleja.

> La *epistemología compleja* tendrá una competencia más vasta que la epistemología clásica, aunque sin disponer no obstante de fundamento, de puesto privilegiado, ni de un poder unilateral de control. [La] epistemología tiene [la] necesidad de encontrar un punto de vista que pueda considerar nuestro propio conocimiento como objeto de conocimiento. Todo ello nos incita a una epistemología abierta. [...] Una *epistemología compleja* que no constituye el centro de la verdad, sino que gira alrededor del problema de la verdad, pasando de perspectiva en perspectiva y, de verdades parciales en verdades parciales [...]. En ella, el autor afirma que estamos urgidos de una *epistemología compleja*[1] que descienda, si no a las calles, al menos a las cabezas, aunque esto necesita sin duda una revolución en las cabezas (Morin, 1994, p. 31).

[1] Las cursivas son mías.

Adicionalmente, asegura Morin (1998) que el paradigma de la complejidad provendrá del conjunto de nuevos conceptos, de nuevas visiones, de nuevos descubrimientos y de nuevas reflexiones que van a conectarse y reunirse. Asimismo, sentencia que la complejidad necesita una estrategia.

De esta forma se plantea un modelo de la estrategia del pensamiento complejo como otra manera de organización de pensamiento, conocimiento y acción. Como estrategia de organización, el pensamiento complejo vincula y afronta

la incertidumbre y posibilita iniciar una comprensión de la coexistencia entre la causalidad lineal y unidireccional con la causalidad en bucle, circular y multirreferencial.

Como nueva forma de pensar permite pasar de la rigidez de una lógica clásica al movimiento de la dialógica, es decir, donde pueden dialogar diversas lógicas y es posible concebir las nociones antagonistas, contradictorias pero complementarias. Para el caso educativo, Morin (2006) afirma que la necesidad de una reforma de pensamiento es tanto más importante si se indica que hoy el problema de educación y el de investigación se han reducido a términos cuantitativos: más créditos, más enseñantes, más informática, etcétera. Con ello se enmascara la dificultad que revela el fracaso de todas las reformas sucesivas de la enseñanza: no se puede reformar la institución sin haber reformado previamente las mentalidades, pero no se pueden reformar las mentalidades si no se han reformado previamente las instituciones.

El pensamiento complejo como estrategia de organización

Las características del modelo de la estrategia del pensamiento complejo:

- Posee subsistemas con componentes o elementos que se intercomunican.
- Genera causalidades que se manifiestan a través de encuentros internos y externos.
- Tiene presente una perspectiva de interrelación, interacción, intercomunicación e interdependencia a través de círculos polirrelacionales.
- Fecunda ininterrumpidamente una red de relaciones entre los diversos componentes.

- Propone reorganizaciones, cambios y transformaciones permanentemente.
- Tiene presente la visión analítica, crítica, comprensiva e interdependiente de los diversos procesos que se pueden generar.
- Es un sistema abierto y activo, susceptible de adaptación y modificación en cada contexto.
- Posee la característica de la apertura sistémica y organizacional.

Ahora bien, se propone una posible guía para el análisis y la acción como apuesta para repensar y reorganizar cualquier situación, realidad o fenómeno, en este caso, el de los programas y las políticas públicas en educación infantil, juvenil y de adultos.

La evaluación de programas y políticas públicas en educación como un sistema complejo

La evaluación de los programas y las políticas públicas en educación durante la infancia, juventud y adultez como un sistema complejo deviene en un proceso interrelacionado, intercomunicado, interdependiente y contextualizado entre las partes y el todo de una intervención pública, norma, programa, plan o política en cada una de las etapas del ciclo: preactiva, activa, postactiva.

Se genera a partir de un proceso de observación, valoración, análisis, comprensión e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política que permita alcanzar un juicio valorativo con base en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, incertidumbres, efectos, resultados e impactos. Este proceso posee también un

carácter dialogante y abierto que posibilita una gestión más eficaz y más democrática de los servicios públicos; a la vez que considera a los sujetos actores-autores directos e indirectos en los programas y las políticas públicas, diseñadores de la intervención, promotores, mediadores, agentes críticos y receptores.

Además, en el ciclo en general y en cada una de las etapas en particular, se contemplan como principios transversales los criterios de evaluación estandarizados en la práctica de forma extendida en numerosos ámbitos temáticos y por distintos organismos internacionales, es decir, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad, el impacto, el valor agregado comunitario, la coherencia y la complementariedad.

Finalmente, se cree que cuando la organización de la evaluación de programas y políticas públicas en educación se concibe como un sistema complejo conformado por subsistemas, la dinámica es impresionante por el número de interacciones que se genera entre los elementos y subsistemas, los cuales a cada instante buscan la contextualización, el logro de los objetivos y el empoderamiento de las apuestas gubernamentales.

Comentarios finales

Se inicia el tránsito de una evaluación burocratizada, manipulable y fiscalizadora hacia un concepto y práctica de evaluación donde prima el saber y entender lo que está pasando, y la necesidad de mejorar el rendimiento y la eficacia de los programas.

En múltiples ámbitos se realizan esfuerzos importantes por *institucionalizar y promover una cultura de evaluación*

que asuma las prácticas evaluativas como ineludibles para la mejora de la acción pública.

Se va hacia una madurez política y social en las prácticas de evaluación de los programas y las políticas públicas en general, que precisa tiempo y esfuerzo sostenido para su consolidación y valoración.

Referencias

Agencia de Evaluación y Calidad (2007). *Jornadas de evaluación en la administración general del estado*. Recuperado de http://www.aeval.es

Álvarez, P. (2009). Evaluación del impacto de las políticas públicas desde la perspectiva de género (Memoria). Curso sobre las políticas públicas desde la perspectiva de género. Murcia: Universidad Internacional del Mar.

Arroyave, D. (2003). La educación planteada desde una estrategia de pensamiento complejo: una apuesta pedagógica para repensar la universidad XXI. (Ponencia). Seminario Internacional Universidad XXI: Brasilia.

_____ (2004). El pensamiento complejo como estrategia de organización de la acción de un equipo multiprofesional. (Ponencia). 5° Congreso Virtual Red.

_____ (2011). Modelo: La estrategia del pensamiento complejo como forma de organizar conocimiento, pensamiento y acción. En *Complejidad-Inclusión--Investigación*. Recuperado de complejidad--dorarroyave.blogspot.mx.

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Bañón, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Bouzas, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de investigaciones políticas sociológicas*, 4 (2), 69-86.

Bracho, T. (2010). Niveles de análisis en la evaluación de políticas educativas. Insumos para reflexionar en la EPJA. Recuperado de http://tumbi.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio_25/decisio25_saber5.pdf

Bustelo, M. (2003). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En R. Bañón, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

Comisión Europea (2006). Bases metodológicas para la utilización de la evaluación. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_en.htm

Cronbach, L. J. (1980). *Toward reform of program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hansson, F. (2006). Organizational use of evaluations governance and control in research evaluation. *Evaluation*, 12 (2), 159-178.

Morin, E. (1992). *El método IV. Las ideas*. Madrid: Cátedra.

_____ (1994). *El método III. El conocimiento del conocimiento*. Madrid: Cátedra.

_____ (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

_____ (2000). *La mente bien ordenada*. Barcelona: Seix Barral.

_____ (2003). *El método V. La humanidad de la humanidad*. Madrid: Cátedra.

_____ (2006). *El método VI. Ética*. Madrid: Cátedra.

_____ (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Madrid: Paidós.

Patton, M. Q. (2001). Evaluation, knowledge management, best practices, and high quality lessons learned. *American Journal of Evaluation,* 22, 329-336.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Solarte, L. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal*. México: Universidad del Valle de México.

Stame, N. (2006). Governance, democracy and evaluation. *Evaluation*, 12 (1), 7-16.

Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. (1995). E*valuación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós.

Stufflebeam, D. L., Madaus, C. y Kellaghan, T. (2000). *Outcome evaluation. Evaluation models*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Van der Knaap, P. (2006). Responsive evaluation and performance management overcoming the downsides of policy objectives and performance indicators. *Evaluation*, 12 (3), 278-293.

Van der Meer, F. B. y Edelenbos, J. (2006). Evaluation in multi-actor policy processes. Accountability, learning and co-operation. *Evaluation*, 12 (2), 201--218.

Weiss, C. (1988). Evaluation for decisions: is anybody there? Does anybody care? *Evaluation Practice,* 9(3), 87-92.

_____ (1990). *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. México: Trillas.

_____ (1997). How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation*, 21, 501-524.

_____ (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.

_____ (1999). La investigación de políticas: ¿datos, ideas y argumentos? En P. Wagner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollmann (Comps.). *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México: Fondo de Cultura Económica.

TERCERA PARTE

Evaluación de las políticas económicas

Heidi Jane M. Smith

El proceso de descentralización en México: midiendo la deuda municipal

Resumen

Existe un creciente interés sobre el marco conceptual y los métodos para medir el grado de descentralización de los gobiernos municipales. Distintas contribuciones académicas parten de una variada base de nociones conceptuales y metodologías para explicar las causas de distintos fenómenos asociados con la descentralización. Este trabajo valora la descentralización a partir del porcentaje de recaudación de impuestos en varios ámbitos de gobierno respecto del total de recursos con que cuentan.

Se señala que el reciente incremento del endeudamiento de gobiernos estatales y municipales es una variable importante para cuantificar la autonomía fiscal municipal. Este estudio parte del caso mexicano para demostrar, a

partir del uso de series históricas sobre finanzas públicas, que la descentralización fiscal y la financiación de deuda no han construido mayor autonomía local para recaudar impuestos. Al contrario, se ha descentralizado el ingreso, medido a partir de la creciente distribución de fondos federales a gobiernos locales, creando más dependencia respecto del gobierno federal. En todo caso, el proceso de descentralización en México se explica por un patrón histórico o de *path dependency,* donde el pasado y la evolución de las instituciones que gobiernan la relación entre el gobierno central o federal y los estatales y municipales constituyen la principal variable explicativa de la situación presente.

A través de los recientes esfuerzos de descentralización en México, los gobiernos municipales y estatales han ganado una mayor influencia para el manejo de sus propias finanzas públicas. La Constitución de México prohíbe a los gobiernos subnacionales generar deuda pública en moneda extranjera, también menciona que deben registrarse los préstamos de largo plazo con el gobierno federal. A pesar de las limitantes establecidas, las municipalidades y los estados han instaurado mecanismos de financiamiento alternativo para la infraestructura pública.

México es un buen caso de estudio porque es uno de los primeros países en crear un mercado local de bonos híbridos con base en el mercado y el respaldo del gobierno. La legislación y las reformas al financiamiento de la deuda pública subnacional, presentes en el Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1999 (esta Ley ha tenido cambios considerables), sugiere dos agencias privadas para que valoren los presupuestos municipales a través de los sistemas financieros, actividades operacionales, perfiles económicos y de desempeño, utilizando criterios como

la liquidez, la deuda y el apoyo de sistemas. El sistema de deuda mexicano provee a los estados y a las ciudades diferentes maneras para tomar préstamos públicos. Los servidores públicos pueden seleccionar porcentajes de interés altos o bajos y periodos largos o cortos para los servicios, usando paquetes del sector público o privado. Todos los préstamos públicos subnacionales en México son una deuda subordinada de subsoberanía manejada en moneda local.

Aun así, el sistema federal mexicano tiene una fuerte centralización (ingresos) y extrema descentralización (gastos), pues crea incentivos "perversos" para que los gobiernos subnacionales aumenten los impuestos y tomen muchos préstamos para cubrir gastos públicos recurrentes. Además, recauda una gran parte de los impuestos y trata, aunque imperfectamente, de regresar estos recursos a los gobiernos estatales. El resultado es una capacidad estatal tributaria pobre con recursos abundantes, los cuales son transferidos del gobierno federal al local.

Por ello, este ensayo describirá el mercado municipal de bonos y presentará una corta historia acerca de los esfuerzos de descentralización de México para entender mejor, de acuerdo con el análisis de la dependencia, cómo manejar el posible problema de riesgo moral en el futuro.

Se revisarán las prácticas actuales de préstamos de las ciudades. Luego, se hará una descripción de la trayectoria histórica de los procesos de centralización y descentralización de México durante el siglo XIX. Además, se explicarán los retos fiscales intergubernamentales que México enfrenta y se analizarán los datos históricos. Finalmente se desprenderá una conclusión.

Palabras clave: Descentralización, gobiernos municipales, finanzas públicas, deuda municipal.

Prácticas de préstamo actuales

Deuda pública local

Aunque la Constitución mexicana establece que ningún gobierno estatal puede tener deuda pública en moneda extranjera, los gobiernos locales deben obtener la aprobación del gobierno central para todas las transacciones de deuda. El gobierno mexicano sugiere que sean dos agencias privadas las que evalúen los presupuestos municipales a través de sus sistemas financieros, actividades operacionales, perfil económico, desempeño, liquidez, nivel de deuda, finanzas sanas, sistemas de apoyo, entre otros. Las cuatro mayores entidades de calificación de riesgo en México son Standard & Poor's, Moody's, Fitch y HR Ratings, esta última es una agencia de calificación local.

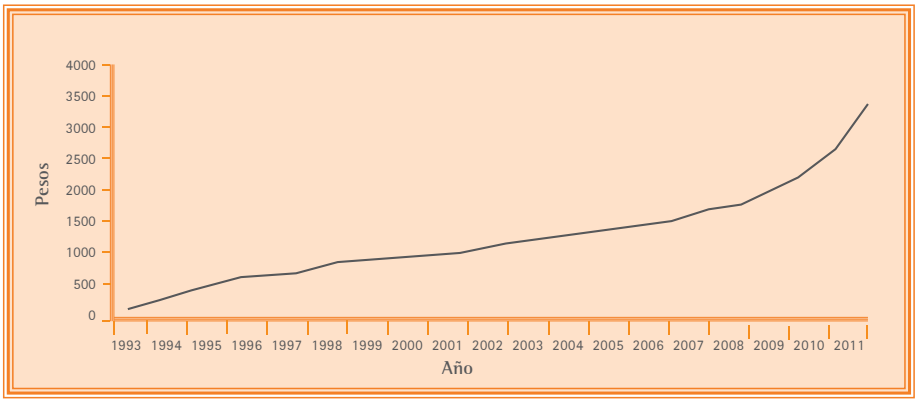
Investigaciones previas señalan que los gobiernos estatales son más propensos a tomar préstamos que los municipales (Franco, 2008; Lotfe, 2009; Ramírez, 2001; Zárate, 2012). Los préstamos son utilizados para financiar una variedad de servicios públicos como saneamiento, teléfonos, desechos de basura municipal, y cuidado y mantenimiento de calles y semáforos. Los estados y las municipalidades mexicanas tienen varias opciones para adquirir préstamos públicos, así los funcionarios públicos municipales pueden seleccionar tasas de interés altas o bajas, y periodos largos o cortos, usando paquetes del sector público o privado.

Las cuatro categorías de préstamos posibles en México son: Banca de Desarrollo, préstamos de fondos fiduciarios garantizados por ingresos propios, con garantías del mercado de valores mexicano y préstamos públicos garantizados por transferencias futuras. Estos financiamientos son adquiridos en mayor medida por

los gobiernos estatales. Sin embargo, desde que el gasto público de inversión federal es para proyectos de inversión, las municipalidades necesitan una constante inyección de capital (mantenimiento o mejoría), por lo tanto, la cantidad de deuda contratada por la entidad estatal tiende a incrementarse.

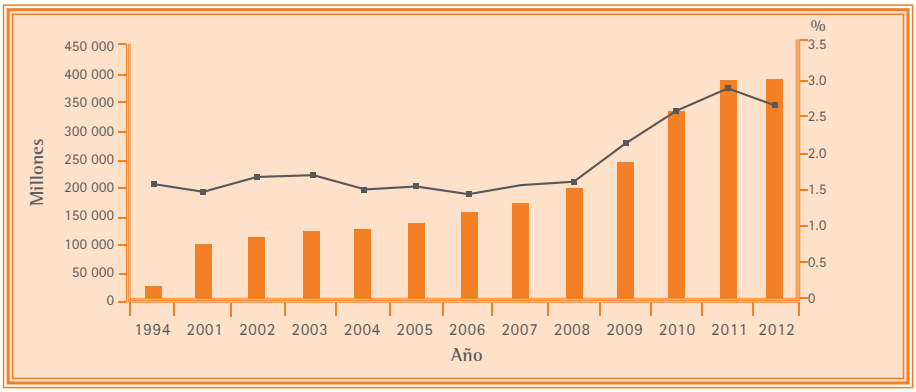
Hay varias municipalidades que adquieren más deuda. La Figura 1 muestra la diferencia de la deuda en el ámbito estatal, medida en pesos per cápita, entre 1993 y 2011, y la explosión en su financiamiento. La Figura 2 expone su crecimiento real en comparación con el Producto Interno Bruto. Aunque los datos de las figuras 1 y 2 son relativamente razonables para un país en vías de desarrollo sin cláusulas de restricción de deuda, tal como la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, la deuda estatal debe ser manejada como si pudiera amenazar el crecimiento macroeconómico y ser perjudicial para las relaciones intergubernamentales del país. La pregunta sigue siendo si esta explosión de deuda subnacional está relacionada con cambios administrativos y legales o si las políticas partidistas también juegan un rol.

Figura 1. Deuda per cápita (estatal y municipal) en México: 1993-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Figura 2. Deuda total (estatal y municipal) y porcentaje en relación con el PIB.
(Pendiente en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

El proceso de descentralización en México

En contraste con otros países de América Latina, el federalismo en México comenzó como una solución a corto plazo del conflicto que llevó a la declaración de independencia en 1821. De acuerdo con reportes históricos de Merino (2010),

> esto no fue el resultado de un pacto entre entidades autónomas, tampoco fue el producto de la evolución, característica de regiones con una tradición fuerte de autogobierno, pero [la unificación de los estados] fue más bien una oferta institucional *apropiada* para mantener cohesivas élites políticas que habían dominado los estados durante el último periodo colonial del país.

Para este autor, el sistema federal de México nació de un conflicto entre los federales-liberales y centrales--conservadores.

La consolidación del Estado moderno mexicano finalmente surgió con la Revolución mexicana (1910--1920). Durante la mayor parte del siglo XX, el gobierno

nacional fue construido sobre la máquina política priista y siguió la ideología de la Revolución. La Revolución triunfó cuando el país pudo reemplazar el aparato dominante de Porfirio Díaz (1876-1911) por un conjunto único de instituciones administrativas y políticas. El dominio del centro fue impuesto en toda aspiración política regional. La creación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el nombre original del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvo la intención de originar una organización que abarcara todo, lo cual permitió a cualquier individuo, región o grupo ser incorporado en el proceso de toma de decisión política. Posteriormente, en 1938, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En 1946, el PRI fue creado como la organización más importante que servía para centralizar el poder en México. Debido a que el conflicto político estalló durante la era de Díaz, en los años después de la Revolución (1910) el objetivo principal de la maquinaria política fue generar un mecanismo para reducir el conflicto entre los líderes locales y el Presidente, quien era considerado el *caudillo* fundamental, con total poder y autoridad. Antes de la fundación del PNR, el presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), y líder *de facto* hasta 1935, describió el patrón de la política mexicana en aquel tiempo: "para guiar a México hacia una vida institucional verdadera, debe pasar primero por un periodo histórico de 'la Nación de un hombre' para convertirse en una Nación de leyes e instituciones" (El Colegio de México, 2009, p. 33). Sin embargo, no fue sino hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando ocurrió la consolidación del partido.

Durante parte del siglo XX, el federalismo fue una formalidad constitucional sin ninguna implicación

práctica. Lo que siguió fue la concentración sistemática de los poderes constitucionales en el Ejecutivo federal, acompañado de la concentración de recursos y decisiones, bajo el aparato del partido político del PRI. Los gobiernos estatales controlaron los consejos locales y municipales (Díaz-Cayeros, 2006). Como resultado del dominio nacional del PRI en todos los Congresos legislativos, sus políticas e iniciativas presidenciales fueron automáticamente legítimas, así el gobierno del Distrito Federal también fue subordinado a la presidencia de la República. Con el control total del gobierno en todos los ámbitos, la maquinaria política del PRI lideró el país por más de setenta años (1929-2000).

Historia de la centralización fiscal

Como secuelas de la Revolución mexicana (1910), el Estado, el poder político y los regímenes tributarios fueron fragmentados. La Constitución de 1917 estableció que los impuestos no podían ser recaudados por los estados. Los estados recolectaron impuestos sobre propiedades rurales, comercio, industria, agricultura y ganadería, y se rehusaron a ceder esos recursos. Esa reacción a claudicar cualquier autoridad tributaria al gobierno federal significó un reto para unificar el sistema fiscal nacional (Figueras--Zanabria, 2006).

En 1925, el secretario de Finanzas convocó a la primera Convención Nacional Tributaria (CNT) con el objetivo de unificar el sistema tributario y crear un cuerpo permanente para resolver los problemas que afectaban la economía nacional. En este evento, los gobiernos subnacionales se proponían eliminar los impuestos locales que se duplicaban con los federales (Díaz-Cayeros, 2006). En el nuevo sistema los estados recaudarían sus porcentajes

de ingreso directamente y, en caso de surgir desacuerdos, éstos no serían tratados en el Congreso, sino que un cuerpo técnico revisaría las quejas. En el Congreso la propuesta fue discutida y rechazada por el Comité Fiscal. De acuerdo con Figueras-Zanabria (2006), la primera llamada de la CNT fue exitosa por dos razones: primero, introdujo la idea de que los debates fiscales debían ser técnicos, en vez de políticos, y segundo, incorporó la idea de evitar que el Congreso influenciara los debates fiscales, despolitizándolos. Esto permitió que el gobierno federal tuviera espacio para negociar con los estados sin los diputados federales discutiendo los asuntos fiscales, lo cual realzó la autoridad ejecutiva sobre el proceso. No fue hasta que el PRI perdió el control sobre el Congreso, a finales de 1990, que éste recobró la autoridad de tomar decisiones fiscales (Figueras-Zanabria, 2006).

Entre 1929 y 1931 el gobierno nacional comenzó a realizar arreglos fiscales con cada gobierno estatal y logró establecer acuerdos fiscales coordinando tareas en impuestos específicos con cada uno de ellos. La segunda CNT se llevó a cabo en 1933 pero hubo mayor división política que en la primera reunión (Figueras-Zanabria, 2006). El debate se dividió entre el tema de exportaciones, apoyo económico y reformas agrarias. La discusión tuvo como marco de referencia la crisis fiscal de 1929 y la solicitud al gobierno federal de proveer apoyo económico a los estados. Esto creó divisiones, dado que los impuestos a las propiedades eran la principal fuente de ingresos de los estados y la redistribución de la tierra en propiedades comunales (ejidos), los cuales estaban exentos de impuestos. Aquellos diputados federales más cercanos al Presidente estaban a favor de las reformas agrarias, mientras que otros estados no lo estaban. Con la implementación de la

ley, la base de ingresos de algunas entidades federativas fue fuertemente dañada.

No fue sino hasta la segunda y tercera convención, en 1933 y 1948, respectivamente, que el gobierno federal gradualmente tomó el mando de las principales fuentes de recaudación del país (Figueras-Zanabria, 2006). Al dividir los diferentes impuestos de acuerdo con los ámbitos de gobierno, se determinó una mejor mezcla de federalismo fiscal. En 1942, la reforma constitucional otorgó al gobierno federal la facultad tributaria exclusiva sobre comercio exterior, recaudación energética y natural, instituciones financieras y servicios públicos. A las autoridades federales también se les dio un derecho especial para gravar la producción y el consumo de tabaco, gasolina y derivados del petróleo, cerillos, aguamiel, licor hecho a base de cactus, y exploración forestal (Diaz-Cayeros, 2006). El presidente Cárdenas reivindicó autoridad sobre estos ingresos forzando a los estados a compartir impuestos federales al momento de asumir el poder y consolidar al partido político nacional (PNR). Con el control estatal y de la legislatura nacional del PNR también se dominó la afiliación política regional. Incluso podría decirse que a través de la estructura jerárquica del partido se crearon carreras políticas. La obediencia partidista fue premiada, no así la participación de grupos de interés o el resolver las demandas de los distritos electorales. Uno de los resultados de esta situación fue que los estados subordinados políticamente cedieron su autoridad fiscal a cambio de transferencias incondicionales (Díaz-Cayeros, 2006; Figueras-Zanabria, 2006). Finalmente, en la CNT de 1948, la autoridad para gravar se reflejó en las nuevas propuestas federales que aparecieron en el Congreso sin oposición.

La coordinación fiscal unificada fue finalmente establecida en 1940 con la instalación del impuesto federal a la venta, y tiempo después también incluyó el impuesto al ingreso. Eventualmente, impuestos adicionales fueron añadidos en las leyes de coordinación fiscal entre los gobiernos nacional y estatal. Por ejemplo, se introdujo el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), inicialmente fijado en 3% en el ámbito nacional, si los estados estaban de acuerdo con este convenio podían conservar 1.2% del total; sin embargo, también tenían que estar de acuerdo en eliminar el impuesto al comercio interno e industrial. En 1953 fue emitida la primera Ley de Coordinación Fiscal, estableciendo un solo impuesto sobre la renta (ISR). Con esta reforma, siete estados más se unieron al sistema fiscal en 1973 (Figueras-Zanabria, 2006). A medida que los estados se fueron uniendo, se apoyaron más en las transferencias fiscales en vez de en sus propios recursos para manejar los presupuestos estatales. "Entre 1950 y 1975 el porcentaje de recaudación de impuestos de los estados bajó de veinte a menos de diez por ciento de sus presupuestos totales" (Figueras-Zanabria, 2006, p. 61).

A finales de 1970, el presidente López Portillo fue conocido por decir, "en la economía mundial, los países están divididos en dos: aquellos que tienen petróleo y aquellos que no lo tienen. *¡Y nosotros lo tenemos!*" (énfasis en el original). Desde esos años, México se ha conducido como un estado rentista.[1] Farfán--Mares (2010) argumentó que dado los altos réditos del petróleo, entre 1976 y 2010, el Estado mexicano pudo reducir impuestos severamente, incluso mientras proveía con muchos beneficios sociales a los ciudadanos. Por largo tiempo, las finanzas del Estado

[1] Los estados rentistas son definidos como países intensivamente dependientes de sus exportaciones petroleras para financiar al gobierno (Beblawi & Luciani, 1987). Con frecuencia los estados rentistas son asociados con resultados negativos y los estudios presentan esto como una *maldición*.

mexicano han dependido de los ingresos del petróleo.[2] Así, durante periodos de precios altos de petróleo, los estados cedieron todavía más poder al gobierno nacional. Por ejemplo, en 1979 el Congreso pasó la nueva LCF, la cual efectivamente hizo dos cosas. Primero, creó un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y segundo, reemplazó el ISIM con el IVA.

Se puede decir, por razón de la bonanza del petróleo, que el gobierno nacional podría manipular a los gobiernos estatales incrementando la autoridad federal en la obtención de ingresos, mientras proveía transferencias adicionales a los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución, todos los recursos del subsuelo son manejados por el gobierno federal, de esa manera los estados y municipalidades no tienen autoridad tributaria sobre ellos. El *boom* del petróleo ayudó a fortalecer al gobierno nacional, centralizando los ingresos y descentralizando el gasto en los servicios públicos, tales como educación, salud y seguridad pública.

Aunque la democratización política y el cambio en la presidencia tenían lugar, los recursos del petróleo otorgados por el gobierno federal incrementaron su autoridad. Los estados y las municipalidades recibieron crecientes montos de recursos y construyeron negativos incentivos hacia la recaudación de impuestos estatal y local. Sólo los gobiernos estatales con más recolección de impuestos y administraciones competentes resistieron las transferencias de la abundancia petrolera (Farfán-Mares, 2010). El apoyo para el régimen de partido único fue alimentado por el petróleo, entonces una nueva transformación fiscal del

[2] Farfán-Mares (2010) comenta que, en 1921, México fue clasificado como el segundo productor del mundo (sólo después de los Estados Unidos de América), pero de 1924 en adelante México declinó como mayor productor (cayendo a un cuarto lugar). No fue sino hasta 1981 que las exportaciones se multiplicaron 23 veces respecto de lo obtenido en 1974. La producción continuó creciendo de 653 000 barriles por día (bpd) (1974) a 2 748 000 bpd (1982), llegando a 3.5 millones de bpd entre 2003 y 2004 (Petróleos Mexicanos, 2008).

estado tuvo lugar sólo hasta la transformación democrática en el año 2000.

El regreso a la democracia

Se puede decir que la descentralización del Estado mexicano causó la transición democrática de 1983-2010 (Selee, 2006). El liderazgo del partido único del PRI empezó a cambiar justo en 1983, cuando los gobiernos subnacionales eligieron a partidos de oposición (Guanajuato fue uno de los primeros gobiernos panistas en ganar las elecciones en el ámbito estatal en 1991). No fue sino hasta 1988 que el pluralismo político comenzó, y a ello le siguieron las reformas políticas. De 1994 a 1997 el sistema político cambió sustancialmente, ello incluyó reforma al sistema electoral del país y la composición de los partidos políticos de los gobiernos locales, el Congreso estatal, la Cámara de Diputados y el gobierno del Distrito Federal. En el 2000, el gobierno nacional cambió del liderazgo del PRI al del PAN, cuando Vicente Fox se convirtió en presidente de México (Selee, 2006).

Las reformas fiscales más notables al Artículo 115 de la Constitución nacional fueron hechas en 1983.[3] La reforma asignó a los gobiernos municipales la responsabilidad de proveer agua potable, drenaje y sistemas de alcantarillado, alumbrado público, recolección de impuestos, cementerios, rastros, calles, parques públicos y seguridad. Esta reforma complementó el alivio a la pobreza a través del Programa nacional de solidaridad (Pronasol), el cual otorgaba fondos públicos para infraestructura básica en el ámbito municipal, ésta fue la primera en

[3] El sistema de federalismo fiscal en México es el resultado de la creación del SNCF en 1980. Aunque en principio la Constitución mexicana establece una distribución formal de los recursos fiscales para cada orden de gobierno. En la práctica, el SNCF guía la distribución de recursos entre los ámbitos gubernamentales (Raich, 2002).

ser descentralizada y transferida al gobierno local (Salinas de Gortari, 1988-1994). El presidente Salinas también descentralizó el gasto en educación hacia los estados en 1993, de esta forma, las entidades eran responsables de manejar estas políticas. De manera similar al esfuerzo de descentralización de la educación de Salinas, Zedillo hizo lo mismo con los gastos en salud local en 1998. En ese año, el Congreso de México aprobó una ley de no rescate para los gobiernos subnacionales.

Reformas de la descentralización fiscal

La estructura fiscal y gubernamental no fue transformada de la noche a la mañana, cambió gradualmente durante los años ochenta. Un sistema tributario federal fue creado bajo el mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988), en él los estados recaudaban ingresos y los enviaban a la Tesorería de la Federación (Tesofe), donde los fondos se redistribuían a los estados de acuerdo con una fórmula.[4] Si un estado no enviaba su recaudación total de impuestos a la Tesofe, se le penalizaba con una reducción en sus cuotas de acuerdo con el SNCF. Si un estado se rehusaba a abolir algunos de sus propios impuestos, como a la venta o al comercio, eran expulsados del SNCF. Esto incentivó fuertemente a los estados a seguir el Sistema, bajo éste la Corte Suprema decide cualquier disputa o queja no autorizada de los estados. El gobierno federal creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) como una agencia independiente que provee asesoría técnica y como órgano de gobierno del SNCF. Esencialmente los estados mexicanos cedieron su poder para gravar impuestos una

[4] Dicha fórmula aparece en el capítulo III de la LCF, Artículo 15. Hay muchas personas, tanto en la academia como en el sector público, que proclaman la poca funcionalidad de la fórmula para promover la equidad entre los estados.

vez que se hicieron parte del SNCF. Dado que el gobierno federal manejó sus bases, porcentajes y administración, estaban en control de prácticamente todas las finanzas públicas. Figueras-Zanabria (2006) identifica aquellos impuestos estatales que fueron abolidos por el SNCF en 1980. Éstos se listan en la Tabla 1.

Tabla 1. Impuestos estatales abolidos desde 1980

1.	Entretenimiento y eventos públicos.
2.	Transferencias de propiedad y otras operaciones de bienes raíces.
3.	Ingreso de profesionales y actividades lucrativas.
4.	Rendimientos de capital.
5.	Comercio de vehículos de motor entre partes privadas.
6.	Promoción, dilación y comercio de bebidas alcohólicas.
7.	Locales para la venta de bebidas alcohólicas.
8.	Arrendamiento de inmuebles.
9.	Cuotas.
10.	Petróleo y sus derivados.
11.	Explotación ganadera, sacrificar, compraventa y esquileo.

Fuente: Con información del INDETEC (1998).

No fue sino hasta que el PAN ganó elecciones subnacionales que se inició un debate sobre la distribución nacional de responsabilidades fiscales. Nuevas dinámicas de política comenzaron a existir en el ámbito nacional una vez que el partido político de oposición empezó a ganar las elecciones locales. Esto sucedió cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari permitió que un miembro del partido de oposición ganara la elección gubernamental en el estado de Baja California en 1989.[5] Este fue un resultado sorprendente, ya que el PRI frecuentemente "recurría a todo tipo de acciones legales e ilegales para ganar la

[5] Después de muchas elecciones fraudulentas no fue sino hasta la victoria del PAN en Baja California que

elección: listas de registro de votantes falsas, relleno de urnas, descalificación de encuestas, hasta intimidación, asegurándose de que hubiera una gran presencia militar en los centros de votación" (Cornelius, citado en Figueras-Zanabria, 2006, p. 77). Salinas se destacó por tener mayor control e influencia sobre los gobernadores y presidentes estatales del PRI.

Después del triunfo electoral en Baja California, el PAN tuvo más victorias en Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Morelos. Luego de una feroz protesta de fraude en 1991, gobernadores interinos reemplazaron a gobernadores "electos" en Guanajuato y San Luis Potosí (Figueras-Zanabria, 2006). El gobierno federal no reconoció de manera inmediata los resultados favorables del PRD como lo hiciera con las victorias del PAN. Los partidos sabían que debían aliarse para derrotar al PRI en contiendas presidenciales futuras y crear coaliciones en el Congreso para cambiar la política económica.

La administración de Salinas se enfrentó a dos retos significativos. Primero, a una gran oposición en el país; segundo, ser vista como democrática, abierta, honesta, especialmente por la comunidad internacional. Esto ocurrió al mismo tiempo que los programas de ajuste estructural y las políticas neoliberales dominaban en Washington, D.C., y eran vistas como la mejor alternativa para que las economías en desarrollo crecieran. Salinas

el presidente Salinas aceptó que un candidato de oposición había ganado la elección; sin embargo, no reconoció las victorias del PAN en Guanajuato, cuyo candidato era Vicente Fox, y Michoacán, donde el PRD había ganado (algunos explican este hecho a partir de la figura de Lázaro Cárdenas, importante político priista proclive a la izquierda en su momento y originario de dicho estado).

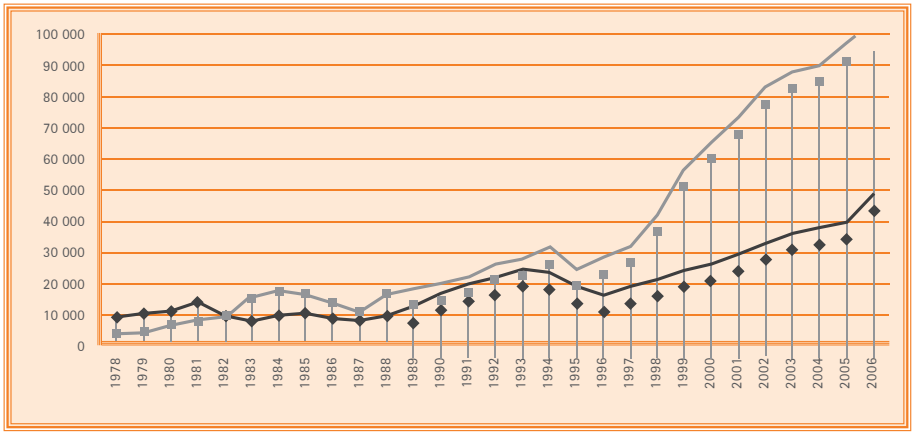
En 1991 en San Luis Potosí un candidato representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la contienda, pero el presidente impuso a Fausto Zapata en su lugar. Salvador Nava, la víctima del fraude electoral del PRI, llevó a cabo una huelga de hambre en el Zócalo de la Ciudad de México hasta que fue considerado como ganador. Ese mismo año, el presidente Salinas, con el apoyo tanto del PRI, como del PAN, aprobó una ley que permitía al Estado quemar las urnas de las elecciones presidenciales de 1988, las cuales también se consideraron fraudulentas.

entendió que la descentralización fiscal podría empoderar a los actores políticos locales, pero que también alentaría la fragmentación política (Figueras-Zanabria, 2006).

Como resultado, el entonces presidente creó un nuevo programa federal para el alivio de la pobreza, llamado Pronasol, el cual otorgaba fondos para el desarrollo municipal y eran destinados a proyectos de infraestructura básica como agua, sistemas de alcantarillado y electrificación (Moreno, 2004). Aunque Pronasol colocó los fondos para que las comunidades colaboraran con el trabajo y manejaran esos recursos, la discreción federal, los criterios sesgados en términos electorales y la supervisión central sobre esos recursos era muy fuerte.

"Los Fondos Municipales constituían cerca de catorce por ciento del presupuesto total de Solidaridad (también parte de Pronasol)" (Selee, 2006, p. 88). Aunque a primera vista este programa significaba un mayor incremento en los ingresos municipales, era una clara descentralización de riqueza para que las municipalidades pudieran proveer servicios ya listados en las reformas constitucionales de 1983. Los fondos de Pronasol representaban un incremento en la dependencia estatal hacia las transferencias federales para llevar a cabo sus funciones básicas (Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Ward y Rodríguez, 1995). La Figura 3 presenta las diferencias entre las finanzas locales y las transferencias nacionales. La línea negra representa los ingresos de fuentes propias recolectados por los gobiernos subnacionales de México y la línea gris simboliza las transferencias de la federación a los estados.

Figura 3. Diferencia entre los ingresos de los municipios mexicanos y las transferencias federales (medidos en miles de pesos).



Fuente: INEGI, 2008.

Adicionalmente, en 1990 Salinas llevó a cabo tres reformas políticas de grandes implicaciones, relacionadas a las políticas fiscales del país. Primero, su administración cambió la fórmula de cómo los fondos serían distribuidos a los gobiernos estatales. La fórmula reformada sería determinada de acuerdo con los siguientes criterios: población, nivel de desarrollo económico y esfuerzos de recolección de impuestos. Un fondo compensatorio sería ubicado inversamente a la población con la mayor pobreza y la menor cantidad de recolección de fuentes propias locales de impuestos. Segundo, la administración de Salinas consolidó el proceso completo de recolección tributaria introduciendo un IVA adicional. El impuesto resolvió el problema de las administraciones locales (en los ámbitos estatal y municipal) y su poca generación de ingresos en general, lo cual ponía en peligro la total recaudación de ingresos (Figueras-Zanabria, 2006). Finalmente, y de manera más notable, uno de los mayores logros de Salinas fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual impulsó el apoyo doméstico a sus reformas

económicas.[6] Esto pudo ocultar las disputas internas a las audiencias internacionales.

Las reformas políticas, económicas y sociales del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) fueron vistas por algunos autores, Figueras-Zanabria (2006), como infructuosas; sin embargo, se ha reconocido que sus reformas electorales hicieron más competitivos los procesos electorales.

Por otra parte, con el levantamiento de la guerrilla de Chiapas liderada por el subcomandante Marcos en 1994, el mundo puso más atención a la política mexicana. La meta principal de Zedillo era mantener control político a través de su programa federal llamado Nuevo Federalismo. De acuerdo con muchos académicos, las reformas federales de Zedillo pusieron una estructura de poder centralizada que el sistema político mantenía y controlaba (Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Ward y Rodríguez, 1995). Esta única reforma transformó el gobierno federal y sus relaciones de subordinación a los estados y municipalidades.

Las políticas fiscales bajo el Nuevo Federalismo de Zedillo incluyeron la modificación de fondos federales ya existentes (gastos), al mismo tiempo que cambió la LCF o la manera en que algunos impuestos fueron recolectados (ingresos). Primero, la administración tomó los fondos sociales del programa Pronasol y los convirtió en un rubro único en el presupuesto federal para el desarrollo social, denominado Ramo 26.[7] Este nuevo ramo presupuestario fue diseñado con base en indicadores de pobreza y sólo otorgó recursos a los estados más pobres.[8] En 1996 este fondo fue nuevamente modificado, y el

[6] El TLCAN fue firmado en 1994 por los Estados Unidos de América, Canadá y México.

[7] Ramo significa un rubro presupuestario. Cada fondo de apoyo en el presupuesto mexicano tiene un número específico y es conocido con ese nombre.

[8] A pesar de que Pronasol finalizó con el presidente Zedillo en 1995, la política básica continuó a través de los programas Oportunidades, antes Progresa.

Fondo para las Prioridades Individuales de los estados desapareció; en su lugar, en 1997 se creó un Fondo federal para el estado y las municipalidades. Estos fondos fueron institucionalizados como compensatorios para los estados más pobres, con la finalidad de promover el desarrollo económico. Los gobiernos locales también reciben el Ramo 28 (o de las participaciones), el cual consiste en una transferencia incondicional de una obligación estándar en la federación. La Tabla 2 provee una descripción de las transferencias federales y la manera en que el gobierno las distribuye entre los estados.

Tabla 2. Descripción de las transferencias federales a los estados y municipios

CONCEPTO	Acciones federales (Ramo 28).	Acciones federales (Ramo 33).	Superávit de los ingresos federales.	Acuerdos sobre la designación de recursos.
DISTRIBUCIÓN	Recursos distribuidos de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal.	Fondos distribuidos por la fórmula y criterios de la Ley de Coordinación Fiscal.	Recursos distribuidos de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal.	Recursos asignados con base en los propios acuerdos.
DESIGNACIÓN	Los fondos son gastos no etiquetados.	Los recursos tienen etiquetas de costo establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.	Los recursos tienen un gasto parcial en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal.	Los recursos tienen etiquetas de costo establecidas en los propios acuerdos.
DESTINO	Recursos en diferentes proporciones para los estados y las ciudades.	Seis fondos estatales y dos municipales.	Recurso para los estados.	Recursos del estado y locales.

Fuente: SEGOB (2008).

Las aportaciones (Ramo 33) son transferencias condicionadas de siete fondos diferentes que pueden ser utilizados sólo con base en la LCF.[9] Cañas (2011) apunta que estos fondos fueron designados para compensar a los estados más pobres, de manera que éstos puedan invertir en su propio desarrollo. Es decir, como respuesta a los problemas de pobreza e inequidad y una estrategia de gasto que pretende compensar a los estados vulnerables.[10] En promedio, estos fondos de transferencia representan casi la mitad del presupuesto de cada estado y son parte de la estrategia gubernamental para afrontar la pobreza e inequidad; así, las contribuciones están divididas en fondos condicionados para educación, salud, seguridad, infraestructura social, entre otros gastos.

El presidente Ernesto Zedillo no sólo cambió las decisiones de gasto entre los gobiernos federales y estatales, también modificó la recolección de ingresos a través de la revisión del código tributario para el IVA, el impuesto al ingreso y los impuestos a los autos y licencias. Por ejemplo, en 1997 restableció la Ley Federal para el impuesto sobre autos nuevos (ISAN). Zedillo argumentó que la potencial competencia interestatal podría llevar a serios vacíos fiscales y sugirió que el gobierno federal asignara el porcentaje, mientras que los estados manejaran la recaudación.[11] Los impuestos a autos nuevos y a sus licencias (tenencias)

[9] Los siete fondos incluyen el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Delimitaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y el Distrito Federal (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federales (FAFEF).

[10] La investigación de Cañas (2011) se enfoca en cómo estos fondos han incrementado el bienestar de los ciudadanos en los estados.

[11] Este debate continúa en México y es un tema cubierto por inversionistas internacionales. El gobierno federal determina el porcentaje de impuesto para un auto nuevo y licencia, mientras que el gobierno estatal maneja la recaudación. En la mitad de la primera década del siglo XXI, una nueva reforma fue propuesta para usar estos impuestos como colaterales a la deuda pública del estado.

no se convirtieron en impuestos estatales, sino que serían administrados por el estado y manejados por el gobierno federal. Según la opinión de servidores públicos, el miedo general a la pérdida de ingresos ha prolongado el debate de la descentralización y el manejo de la recaudación de estos fondos.

De acuerdo con la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM 2003), "en 2000, el Ramo 28 representó 38% del ingreso estatal, pero para las municipalidades ese porcentaje fue tan alto como 44%". Se puede decir que las reformas han incrementado los ingresos por impuestos de los gobiernos estatales, pero la diferencia de las transferencias respecto a la recolección de fuentes propias es todavía mucha. Las municipalidades mexicanas pueden obtener recursos de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; así como de impuestos de propiedad debido a las reformas hechas al Artículo 115 en 1983.

Tabla 3. Fuentes de ingresos de los presupuestos estatales

	1997	1998	1999
Ingresos propios (impuestos y cuotas)	12.7	13.5	12.1
Cuotas de ingresos desde el origen	4.0	4.3	4.4
Acciones compartidas de ingresos cuenta común (Ramo 28)	33.4	34.1	34.7
Contribuciones federales incondicionadas	0.0	2.4	3.6
Contribuciones federales condicionadas (Ramo 33)	3.2	35.1	38.2
Fondos pares	36.6	1.9	1.9
Transferencias negociadas o extraordinarias	10.0	8.8	5.1
Total	100	100	100

Fuente: Couchene y Díaz, citado en Figueras-Zanabria, 2006.

La Tabla 3 indica el porcentaje de ingresos que en promedio reciben los municipios para manejar sus presupuestos locales. Los esfuerzos de Zedillo en la descentralización estuvieron marcados por el incremento

[12] El ciclo del presupuesto de México inicia a principios de mayo, cuando los secretarios del Gobierno comunican al secretario de Hacienda y Crédito Público sus presupuestos programáticos.

de transferencias a ámbitos más bajos de gobierno, mientras se mantuvo mayor control sobre la recolección del ingreso. Sin embargo, Zedillo enfrentó una oposición significativa en el Congreso para aprobar el presupuesto de 1997.[12]

Los secretarios diseñan sus presupuestos de acuerdo con los lineamientos establecidos por la SHCP, los cuales son emitidos durante la segunda mitad de junio. Los topes de gasto se proveen a todas las unidades administrativas en julio. La SHCP condensa los presupuestos de las secretarías en un solo documento, el cual debe ser entregado al Congreso el 8 de septiembre. La Cámara de Diputados es la única que puede revisar el presupuesto del Ejecutivo federal, ya que el Senado fue excluido de ese proceso en 1886. Los diputados federales tienen hasta el 15 de noviembre para aprobar el presupuesto.

Análisis de la información

Centralización del ingreso

El Estado-Nación empezó a centralizarse con la Constitución de 1917, lo cual dio a los gobiernos subnacionales un grado importante de discreción y autonomía para implementar sus propias políticas de impuestos. Existía un gran número de impuestos y tres grandes convenciones nacionales sobre la materia (1925, 1933 y 1947), que deseaban dar cierta racionalidad a éstos. En 1947, el impuesto al ingreso comercial fue introducido al mismo tiempo que algunos esquemas de coordinación fiscal para tratar de afrontar distorsiones entre las políticas de tributación subnacionales. De 1952 a 1954 los debates en el Congreso acerca de la colaboración fiscal entre los ámbitos federal y subnacional iniciaron y, finalmente, en 1974 muchas medidas fueron autorizadas para coordinar los esfuerzos entre los estados y el gobierno federal, en particular, el impuesto al ingreso comercial.

Durante 1970 diversas políticas de estímulo fiscal se llevaron a cabo y el gobierno federal incrementó el impuesto en las actividades comerciales e industriales, así como en la mercancía de lujo. Todavía había multiplicidad de impuestos y duplicidad entre los impuestos federales y subnacionales. El sistema de impuestos era complejo y había leyes fiscales contradictorias.

En 1980 se debatió y aprobó la LCF entre los gobiernos federal y estatal. Los resultados: 18 impuestos federales y 458 estatales desaparecieron. El IVA fue introducido para reemplazar el impuesto federal al ingreso comercial, y el SNCF fue creado. Durante la década de los ochenta, la colaboración administrativa en los asuntos del IVA se llevó a cabo y algunos impuestos adicionales desaparecieron (los impuestos a la minería en 1982, servicios telefónicos en 1989 y refrigerios en 1990). En 1990, el gobierno federal tomó total control del IVA y todos los impuestos podían ser pagados utilizando el sistema comercial bancario.

Es importante considerar el contexto en el cual la LCF fue aprobada: el de los años ochenta. El sistema político estaba en la transición de tener un partido hegemónico y un presidencialismo fuerte hacia un sistema multi-partidista, competitivo, con un mayor contrapeso en el Poder Legislativo. La economía pasó de estar en bonanza petrolera a tener incidentes de deudas significativas y alto déficit, con una inflación de dos dígitos y una revuelta social; lo cual paulatinamente fue evolucionando hacia una estabilidad macroeconómica con índices bajos de deuda. Sin embargo, el día de hoy prevalece un crecimiento insuficiente y una baja recaudación fiscal.

Descentralización del gasto

El punto de inicio para una mayor responsabilidad en el tema de gastos en el ámbito local empezó en 1947, cuando varias comisiones fueron creadas por el Presidente para impulsar el desarrollo regional. En los años cincuenta muchos acuerdos fueron firmados entre los gobiernos federales y subnacionales para apoyar la agricultura, la industria y el comercio; varios de ellos establecieron vínculos entre los gobiernos federal, estatal y municipal para promover el crecimiento económico y desarrollo.

De 1981 a 1983 nuevas políticas fueron introducidas por el gobierno federal para impulsar el desarrollo, enfatizando y fortaleciendo el rol de la planeación del Estado, la descentralización y las capacidades municipales para implementar políticas. El final de los años ochenta vio la emergente importancia de programas de desarrollo social como Solidaridad o el Programa Nacional de Solidaridad, creado para mejorar la efectividad del gasto social. El programa actualmente es llamado Oportunidades, el cual ha sido replicado en otros países.

El programa innovador de reducción de la pobreza vincula la política social con resultados positivos. En 1993 el gobierno introdujo una moderación en programas de educación que descentralizó el fondo para las escuelas y su administración a gobiernos estatales y locales. A esto le siguió la descentralización de los servicios de salud en 1996. Para 1998 se crearon cuentas públicas descentralizadas para el desarrollo económico; el sistema evolucionó hacia diferentes fondos y transferencias de éstos a los estados y las municipalidades para el desarrollo social. En el año 2000 los fondos de desarrollo de infraestructura (PAFEF y FAFEF) fueron creados por los estados.

Ingresos por impuestos locales

Dado que la mayor parte del proceso de descentralización fue primero una consolidación del sistema tributario y después la distribución de la riqueza a los gobiernos estatales y locales, México tuvo dificultades en la recaudación de ingresos de fuentes propias en el ámbito local. Los ingresos de los estados se conformaron por 46% de impuestos locales (63% de nómina y 37% de otros), 26% de derechos (como licencias de alcohol); 14% de honorarios por recargos y donaciones, 10% de productos basados en porcentajes de interés y 3% de otras fuentes.

Los impuestos municipales tienen aproximadamente 64% de recursos de los estados y el resto del monto proviene del manejo de cuotas de licencias, registros, multas, sobrecargos e ingresos por intereses. Las transferencias condicionadas son un componente importante del presupuesto local, el cual está compuesto por 39% destinado como transferencias del Ramo 33 (aportaciones) a las inversiones en infraestructura municipal y 37.1% de transferencias no destinadas del Ramo 28 (participaciones) para la educación, salud, infraestructura social y otros usos. Pocos incentivos económicos existen para incrementar la generación de ingreso local. Un esquema típico de ingresos de un municipio se compone, en su mayoría, de las transferencias estatales o federales y el remanente 10% consiste en acuerdos locales, 8.5% excedente de ingresos, 1.4% financiamiento y 5.3% ingresos por intereses. De esta manera, para un gobierno local encontrar nuevos fondos que recaudar es difícil, sin embargo, los impuestos a la propiedad son una opción debido a que no son bien explotados en México.

Tabla 4. Problemas con la estructura legal municipal mexicana

ENTIDAD	PROBLEMA	CARACTERÍSTICA
Municipal	Consejo	Políticas de Consejo municipales subrepresentadas.
	Unicidad de las municipalidades	No hay reconocimiento federal de las diferencias entre las municipalidades mexicanas.
	Periodos de gobierno cortos	Tres años no es suficiente para desarrollar un plan consistente.
	Reelección	No hay reelección de alcaldes.
	Participación	No hay mecanismos formales de participación ciudadana.
Estatal	"Usos y costumbres" o leyes de cultura local	Algunos estados no reconocen los usos y las costumbres en municipalidades, predominantemente, indígenas.

Fuente: Alvarado y Ramírez (2002) y Guillén (2003).

Los gobiernos estatales han evolucionado en sus porcentajes de recaudación para incluir impuestos a la nómina e impuestos por ser propietario de un auto y de bienes durables. Lo último ha incrementado los presupuestos estatales sustancialmente, haciendo por sí solo el componente de recaudación de impuestos subnacionales. La recaudación del impuesto local en México es 0.2% del PIB, comparado con 4.6% recaudado por Gran Bretaña para impuestos de propiedad; la capacidad de tasar localmente es de todos modos mala. La tendencia declinante del empleo subnacional está en 30%, comparado con el empleo nacional, el cual es de 70%. Éste es el componente más retador para el sistema fiscal intergubernamental de México.

Los treinta y dos estados han establecido los impuestos de nómina por ser una fuente primaria del ingreso local. De acuerdo con una organización municipal "en 2000, el Ramo 28 representó 38 por ciento del ingreso estatal pero para las municipalidades ese porcentaje fue tan alto como 44 por ciento" (FENAMM, 2003, p. 16). Se puede decir que las reformas han incrementado los ingresos por impuestos de los gobiernos estatales, pero la diferencia de las transferencias respecto a la recolección de fuentes propias es todavía mucha.

Comentarios finales

Aunque México se ha democratizado, muchos han reconocido que hay diversos problemas en el sistema intergubernamental, por ejemplo, algunos investigadores opinan que la transferencia de fondos desde 1998 se limita a la recaudación del impuesto predial, lo cual es insuficiente para una saludable administración. Dado el diseño y las inadecuadas estrategias de políticas públicas en los gobiernos locales, las administraciones municipales dependen casi en su totalidad de las participaciones federales y no de sus ingresos propios.

De lo expuesto en este ensayo, se puede inferir que las principales dificultades que los gobiernos locales encuentran para recaudar impuestos son: periodos de gobierno cortos, al no haber reelección inmediata, tres años no son suficientes para desarrollar un plan consistente; falta de mecanismos formales de participación ciudadana; algunos estados no reconocen los usos y las costumbres en municipalidades, predominantemente, indígenas.

Existe, además, una correlación entre el aumento de transferencias federales y la baja generación de recursos propios en los ayuntamientos. El gobierno federal mexicano todavía domina la mayoría de las decisiones sobre presupuesto, políticas y estándares. Aun cuando el federalismo mexicano en los últimos veintisiete años de reformas descentralizó principalmente los ingresos y los gobiernos estatales tienen mayor autonomía y libertad que antes, el hecho es que todavía hay una alta dependencia de los gobiernos municipales respecto a las participaciones federales.

Las municipalidades también se han beneficiado de una política explícita de fortalecimiento de sus poderes y recursos, lo cual no sólo llevó a la reforma del Artículo 115 en dos ocasiones (1983 y 1999), también han sido abiertamente apoyadas por las reformas del SNCF y una larga lista de cambios legislativos. Los gobiernos municipales han empezado a ser los principales jugadores institucionales en la operación de la política pública federal; ahora manejan más políticas: planeación de desarrollo urbano, otorgamiento de permisos de construcción derivados de estos planes, la provisión de servicios públicos y los subrepresentados en la detención municipal de seguridad pública, lo cual ha significado una pérdida de autoridad para los gobernadores estatales y en muchas ocasiones nuevas fuentes de conflicto con consejos locales.

Cada intento de fortalecer el federalismo ha despertado en los gobiernos locales la desconfianza y el temor por un retroceso centralista en perjuicio de su autonomía. En cada momento que el gobierno nacional ofrece nuevas maneras para gobernar las municipalidades, también debilita la autonomía y la autoridad de los estados. Dadas estas dificultades, sin duda seguirá siendo útil el papel de las empresas calificadoras para que estados y municipios no contraigan una deuda que no podrán pagar.

Finalmente, el federalismo mexicano ha fallado en trascender tres problemas desde su concepción: el proceso de recolección de impuestos; el régimen competitivo con los estados y el dominio del aparato político (particularmente del PRI) en todos los ámbitos. En línea con la renovación de la democracia, el federalismo ha generado nuevos conflictos, particularmente, entre el Ejecutivo federal, los gobiernos estatales y municipales.

Referencias

Bahl, R. y Wallace, S. (2005). Public financing in developing and transition countries. *Public Budgeting & Finance*, 25 (4s), 83-98.

Beblawi, H. y Luciani, G. (1987). *The rentier state*. London: Croom Helm.

Benton, A. y Smith, H. (2013). *Political career or party reputational concerns? Determining how partisan effects matter for subnational fiscal discipline, evidence from Mexico*. México: División de Estudios Públicos, CIDE.

Bird, R. y Oliver, O. (1968). Tax research and tax reform in Latin America. A survey and commentary. *Latin American Research Review,* 3 (3), 5-23.

Cabrera-Castellanos, L. y Cruz-Mora, E. (2009). *Un sistema de ingresos representativo para los municipios de México*. (MPRA Paper). Germany: University Library of Munich.

Cabrero, E. y Carrera, A. (2002). *Fiscal decentralization and institutional constraints. Paradoxes of the mexican case*. (Working Paper). México: DAP-CIDE.

Cañas, A. (2011). *Descentralización del gasto y decisiones estatales de inversión en México*. (Tesis de doctorado). CIDE, Mexico.

Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, fiscal authority and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

El Colegio de México (2009). *Historia general de México*. México: El Colegio de México.

Farfán-Mares, G. (2010). *Non-embedded autonomy: the political economy of Mexico's rentier state* (*1918--2010*. (Tesis de doctorado). School of Economics and Political Science, London.

Federación Nacional de Municipios de México (2003). *Evolución de la Hacienda Municipal en México*. México: INDETEC.

Figueras-Zanabria, V. M. (2006). *The politics of fiscal decentralization in Mexico and the role of state governors*. (Tesis de doctorado). University of Essex, Essex, London.

Flamand, L. (2004). *The vertical dimension of government: democratization and federalism in Mexico*. (Tesis de doctorado). University of Rochester, Rochester, New York.

Franco Vivanco, E. y Solís, M. A. (2008). *Impacto del endeudamiento político sobre la inversión productiva en las entidades federativas de México, 1993--2006*. (Tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

Hernández-Trillo, F., Díaz Cayeros, A. y Gamboa, R. (2002). Fiscal decentralization in Mexico: the Bailout problem. *Latin American Research Network*. Washington: Inter-American Development Bank.

Hernández-Trillo, F. y Jarillo-Rabling, B. (2008). Is local beautiful? Fiscal decentralization in Mexico. *World Development Journal,* 36 (9), 1547-1558.

Lotfe, J. M. (2009). *Determinantes del endeudamiento subnacional en México*. (Tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

Moreno, C. (2004). *Fiscal performance of local governemtns in Mexico under decentralization: a political examination*. (Paper). Meeting of Latin American Studies Association, Las Vegas.

Petróleos Mexicanos (2008). *Anuario estadístico*. México: Petróleos Mexicanos.

Raich, U. (2002). *Impacts of expediture decentralization on mexican local governments*. Budget and public expenditure program at the Centre of Research and Teaching of Economics. México: CIDE.

Ramírez Verdugo, A. (2001). *Determinantes políticos e institucionales del endeudamiento municipal en México*. (Tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México, México:

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science,* 46 (3), 670-687.

Rodríguez, V. (1997). *Decentralization in Mexico: from reforma municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder: Westview Press.

Santín, L. (2004). Decentralization and civil society in Mexico. P. Oxhorn, J. Tulchin y A. Selee (Eds.), *Decentralization, democratic governance and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America* (pp. 75-114). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

SEGOB (2008). *Manual de transferencias federales para municipios*. Mexico: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Deuda pública de estados y municipios. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx

Selee, A. (2006). *The paradox of local empowerment: decentralization and democratic governance in Mexico*. (Dissertation). University of Maryland, College Park, Maryland.

Smith, H. J. (2013). La trayectoria de la deuda pública: ¿una solución para la vigilancia de las cuentas públicas en las ciudades mexicanas?. En C. Maldonado y C. Galíndez (Eds.), *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación Sur--Sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE-Centro CLEAR para América Latina.

Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y políticia Pública,* XIII (3), 733-751.

Sour, L., Ortega, I. y San Sebastián, S. (2003). *¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Tanzi, V. (1969). *The individual income tax and economic growth. An international comparison: France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tanzi, V., Zee, H. e International Monetary Fund. (2001). *Tax policy for developing countries*. Washington: International Monetary Fund.

Ward, P. y Rodríguez, V. (1995). *Opposition government in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Zárate, P. (2012). *Determinantes políticos del endeudamiento de las entidades federativas en México. Análisis empírico del periodo 1993--2009*. (Tesis de licenciatura). Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

José J. Borjón Nieto

Turbulencias financieras 2007-2012: la respuesta del G-20 y Basilea III

Resumen

En este trabajo se propone aplicar los Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) del Grupo de los Veinte (G-20) y Basilea III en el ámbito de las relaciones financieras y bancarias, con especial referencia a las turbulencias financieras y bancarias de 2007 a 2012, para describir la labor y evaluar las respuestas dadas al problema por parte del G-20 y del Comité de Basilea, versión III, con sede en esa ciudad de la Confederación Helvética.

Palabras clave: turbulencias, evaluación, políticas públicas, G-20, Comité de Basilea.

El marco general de referencia es el de los sistemas dinámicos complejos. Esta metodología es compatible con los enfoques de los SED, particularmente el referente a la *evaluación normativa*, que califica la política pública con base en las normas nacionales e internacionales, por tratarse de temas relacionados con la política exterior de los Estados.

El enfoque es por tanto más de relaciones internacionales que de política económica o de finanzas públicas, perspectiva que también está presente en el análisis, pero más como zona de interdisciplinaridad entre saberes afines, eso que hoy se califica como hibridación de la ciencia. ¿Por qué partir de la teoría de la complejidad? ¿Por qué no mejor dudar de todo e iniciar de aquella casi poética simplicidad cartesiana del "pienso, luego existo"? La simplicidad, por supuesto, tiene también su lugar en la ciencia; es la síntesis de la linealidad aprendida en la Geometría de Euclides. Pero ahora que se habla tanto de Geometría fractal, Lógica difusa, inteligencia artificial y pensamiento crítico, no es recomendable quedarse anclado en el reduccionismo y la linealidad. ¿Por qué? Las razones específicas podrían resumirse en las siguientes reflexiones.

Los mercados monetarios y financieros son analizados por lo general con ecuaciones lineales, o sea, aquellas en las que hay proporcionalidad entre causa y efecto. En las no lineales, en cambio, no se advierte esa proporcionalidad: una causa pequeña puede generar un efecto mucho mayor de lo normalmente esperado. Este es el caso de las turbulencias, los huracanes y los tsunamis: se forman de manera casi imperceptible, crecen, se desarrollan y

se convierten en fenómenos altamente destructivos. En ese sentido, los mercados tanto monetarios como financieros son sistemas dinámicos complejos, escalares, impredecibles, estocásticos, alejados del equilibrio, aunque no por ello dejan de ser deterministas, causales. Sus características principales son la turbulencia, el desorden, la impredictibilidad y la inestabilidad sistémica, que no sistemática, como dicen algunos autores.

Los mercados monetarios y financieros, sin embargo, sometidos al orden de las normas regulatorias y utilizando medidas prudenciales de control y asidua vigilancia, se pueden convertir en sistemas adaptativos para que resistan los impactos externos de un entorno hostil a su estabilidad. Es lo que se llama blindaje, metáfora que no siempre se cumple por el impacto, a veces incontrolable, de los choques externos y de todo aquello que se suele expresar con el término externalidades. La resistencia a los choques externos se denomina ahora *resiliencia*, es decir, la capacidad de que una organización o sistema recupere con rapidez su estatus anterior.

El enfoque que aquí se propone no está reñido con la Física tradicional, válida todavía para analizar, describir y calcular muchos fenómenos de la vida real. Lo que se pretende es enriquecer el enfoque tradicional con el principio de incertidumbre o de indeterminación de Heisenberg, aplicado desde hace mucho tiempo a las Ciencias Sociales.

Los sistemas lineales son tratados en el marco implícito de la mecánica newtoniana, según la cual, la linealidad es la regla de la naturaleza, y la no linealidad, la excepción. Quienes siguen la teoría de los sistemas dinámicos complejos sostienen, en cambio, que más bien sucede todo lo contrario, pues la experiencia demuestra que

la realidad no se caracteriza por su linealidad y orden, sino por su complejidad, caos y desorden, como el de la turbulencia, definida como un cúmulo de desorden a todas las escalas, inestable y sumamente disipativo, azaroso y errático, con gran sensibilidad a las condiciones iniciales.

Según esta perspectiva, el desorden y la complejidad no sólo se dan en la naturaleza sino también se manifiestan en los fenómenos sociales, políticos, económicos, monetarios y financieros, entre otros. ¿Cómo conocerlos, analizarlos y sopesarlos?, ¿se pueden prever, medir, regular, reorientar, evitar, atenuar y, sobre todo, evaluarlos por resultados?, y si es así, ¿bajo qué normas, presupuestos o condiciones?

Estas interrogantes sirven para entrar en materia. Ahora bien, responder a tantas preguntas sería un cuento de nunca acabar, por eso es preferible abreviar estas reflexiones y sin más preámbulos analizar las respuestas dadas a la crisis económica mundial por parte del G-20 y del acuerdo Basilea III. Tanto aquél como éste constituyen, por ahora, el marco de referencia posiblemente más adecuado para evaluar las políticas públicas internacionales, regionales y nacionales en materia de evaluación por resultados. Sin embargo, aun cuando tienen muchos aspectos positivos, también tienen otros que no lo son del todo o que son negativos.

Para proceder con orden, después de esta breve introducción se hablará un poco de los antecedentes del asunto y del papel de esos dos pilares sobre los cuales la comunidad internacional intenta apoyar la solución del problema dimanante de las turbulencias financieras y su impacto mundial, pilares que, para efectos prácticos, se les denomina G-20 y Basilea III.

Antecedentes

Las turbulencias monetarias y financieras son bien conocidas en nuestro país. En la década de los años treinta del siglo XX, nuestra economía sufrió el impacto de la Gran Depresión que zarandeó hasta los cimientos la economía de EE. UU. Lo mismo sucedió en 1987, como efecto del *crack* bursátil en la bolsa de Nueva York; acontecimientos que dieron pie al nacimiento de aquel *dictum*, "cuando a EE. UU. le da catarro a México le da pulmonía", y no un simple "catarrito". La capacidad de recuperación de nuestra economía casi le da la razón al entonces secretario de Hacienda y ahora presidente del Banco Central, Agustín Carstens, lo cual se explica por la no proporcionalidad entre la causa y el efecto o, si se quiere, entre la variable independiente y la dependiente.

En este mismo orden, se debe recordar que, en materia de deuda soberana, México resintió como país pionero el impacto del impago de su deuda en 1982, pero fue también la primera nación beneficiaria de los llamados Bonos Brady, negociados en 1990 por nuestro país con quitas y mayores plazos. Los Bonos Brady fueron utilizados posteriormente por más de una docena de naciones.

Además, respecto a este proceso rumbo a la globalización, Telmex fue la empresa pionera de un país emergente que cotizó en la bolsa de Nueva York en 1991 y el peso mexicano fue la primera moneda de un Estado en vías de desarrollo que participó en el mercado de futuros de Chicago, en 1995.

Por otra parte, en materia de turbulencias monetarias globales, la economía mexicana fue la que de manera inicial sufrió las consecuencias del llamado "efecto mariposa", denominado entre los mexicanos "efecto tequila", a causa

del incremento de 15% en el deslizamiento diario de la devaluación del peso. En circunstancias normales tal vez no hubiera producido efectos tan desproporcionados y contundentes, pero, en un año electoral (1994) con dos asesinatos políticos, el ligero deslizamiento autorizado por Hacienda en diciembre de ese año se convirtió posteriormente en la gota que derramó el vaso. El "efecto tequila" en México (llamado también "error de diciembre") repercutió después en Brasil ("efecto samba"), Argentina ("efecto tango"), China ("efecto dragón") y en Rusia ("efecto vodka").

A diferencia de la Gran Depresión de 1929, que afectó primordialmente a EE. UU., las turbulencias financieras y bancarias de 2008 incidieron por primera vez de forma global en todo el sistema y sus consecuencias se están sintiendo todavía en algunos países de la zona del euro, particularmente, en Irlanda, Portugal, España, Italia y, últimamente, en Chipre. En América Latina las repercusiones fueron alarmantes al inicio, sobre todo en México, por la dependencia de nuestra economía respecto a la de EE. UU. No obstante, gracias a que se había puesto en "orden la casa" en el último lustro del siglo XX, México pudo recuperar el crecimiento en 2010, al igual que Brasil, Perú, Colombia y Argentina en el continente americano, y China e India en el sudeste asiático, aunque la crisis de la zona del euro ha menguado la producción y exportación de estos últimos países.

El reajuste económico impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el marco del Consenso de Washington, aunque a corto y mediano plazos, representó un alto costo social, la amarga medicina resultó saludable, pues hizo recuperar pronto el ritmo de crecimiento y reinsertar la economía nacional en

los mercados financieros internacionales, gracias a la disciplina fiscal que adoptó el país y también a la autonomía del Banco de México, que evitó que la economía se siguiera dirigiendo desde Los Pinos.

Para analizar el tema, desde la perspectiva de la complejidad, se optó por recurrir a los sistemas no lineales, evolutivos y adaptativos, capaces de responder tanto a los retos internos como a los choques externos.

Se eligió esa zona de penumbra interdisciplinaria porque los confines entre la política interior y exterior tienden a borrarse en la teoría moderna de las Relaciones Internacionales y de la globalización. Esto hace que el concepto de soberanía absoluta de los Estados, tal como lo enseñó el barón de Montesquieu, esté dando paso a una soberanía más flexible o soberanía compartida, como ya se practica en la construcción de un espacio público común entre distintos países de la Unión Europea, particularmente en la zona del euro.

Aquí se examinará la labor del G-20 y el acuerdo tomado en 2011 por el Comité de Basilea III. La propuesta parte del método comparativo y normativo que se utiliza en los SED, aunque siempre bajo la luz de la complejidad y la capacidad de adaptación al entorno: *resiliencia*.

La respuesta del G-20

La solución de los problemas relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad, así como los referentes al desarrollo humano, en su más amplio sentido, caen bajo la competencia de las Naciones Unidas. Ahora bien, este organismo multilateral creció demasiado y su acción para negociar, lograr consensos y resoluciones a los problemas de la agenda global fue cada día más lenta.

Para remediar esa lentitud casi endémica, durante la Guerra Fría (1975) se creó el Grupo de los Siete (G-7), transformado en el G-8 en 1998 al sumarse Rusia. En la cumbre de las siete mayores economías, que tuvo lugar en Alemania en junio de 1999, se creó el G-20 por veinte actores: diecinueve países y la Unión Europea (UE), representada por la presidencia rotativa del Consejo Europeo y por el Banco Central Europeo (BCE). Entre los países de las diez economías emergentes que se agregaron se encuentran: China, India, Arabia Saudita, Corea del Sur, Indonesia, Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y Argentina. Los ministros o secretarios de finanzas y banqueros de las naciones participantes preparan las reuniones cumbres y se reúnen previamente en diversas ciudades de los países integrantes del grupo.

La década de los años ochenta del siglo XX fue llamada la década perdida para América Latina. Sin embargo, pasados los años de las vacas flacas y de los draconianos reajustes estructurales, los países latinoamericanos y del sur y sureste asiático, entre ellos India y China, comenzaron a crecer y a desarrollar sus economías de forma pujante, y fueron engrosando las filas de los ahora llamados países emergentes, los cuales, por su peso económico y político, fueron invitados por el G-8 a crear el Grupo de los Veinte.

Para tener una idea del peso político y económico del G-20 se debe recordar que actualmente representa 90% del PIB mundial, 80% del comercio —incluido el intraeuropeo— y dos tercios de la población de nuestro planeta. El encargo que se ha encomendado a este nuevo grupo es contribuir al fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional y proporcionar oportunidades para el diálogo sobre políticas nacionales, cooperación

internacional e instituciones financieras internacionales, y con ello a apoyar el crecimiento y desarrollo en todo el mundo.

El G-20 realizó su primera reunión cumbre en 2008, a raíz de la turbulencia financiera originada en EE. UU. por la quiebra de Lehman Brothers Holdings el 15 de septiembre de ese año. También estalló la burbuja inmobiliaria causada por el impago de las hipotecas *subprime*, conocidas como hipotecas *ninja* por haber sido otorgadas a quienes no tenían capacidad de repago (*no income, no job, no assets*). Ahora bien, como los créditos hipotecarios *subprime* habían sido transferidos no sólo al sistema bancario de EE. UU., sino también al de otros continentes, el sistema financiero internacional fue víctima de un contagio sistémico con graves repercusiones en la economía global. Una crisis de esa magnitud que se esparcía tan rápidamente y tan lejos sólo podía ser contenida por un grupo de líderes que fuera capaz de ser flexible y ágil, como el G-20.

Esa enorme tarea asignada al G-20 comprende, hasta julio de 2012, siete reuniones cumbre:

- La realizada en Washington (14 y 15 de noviembre de 2008), presidida por George W. Bush, tuvo como objetivos principales revisar la arquitectura del sistema económico y financiero internacional, y convertir al G-20 en un foro continuo de líderes.
- La celebrada en Londres (1 y 2 de abril de 2009), dirigida por el entonces primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, movilizó un fondo de 1.1 billones de dólares para combatir la recesión mundial.
- La efectuada en Pittsburgh, EE. UU. (24 y 25 de septiembre de 2009), encabezada por el presidente Barack Obama,

fue proclamada como Foro de Cooperación Económica Internacional.

- La de Toronto, Canadá (26 y 27 de junio de 2010), presidida por el primer ministro Stephen Harper, se contuvo la crisis financiera europea desencadenada por la deuda de Grecia.
- La de Seúl, Corea del Sur (11 y 12 de noviembre de 2010), liderada por el presidente Lee Myung Bak, la cual, a pesar de haber sido preparada con buenos documentos, fuera del Consenso de Seúl para el Desarrollo, los resultados fueron escasos.
- La de Cannes, Francia (3 y 4 de noviembre de 2011), guiada por el presidente Nicolás Sarkozy, introdujo temas nuevos como la seguridad alimentaria y energética, pero fue atrapada por la crisis griega que culminó con la renuncia del entonces primer ministro Papandreu.
- La de Los Cabos B. C. S., México (18 y 19 de junio de 2012), coordinada por el presidente Felipe Calderón, la cual puede considerarse como una de las más exitosas por haber negociado bien y culminado mejor los temas de la agenda global propuestos por México, primer anfitrión latinoamericano de las cumbres del G-20, y que además sugirió la inclusión de Chile, Colombia, Camboya y Benín de entre los cinco que podía invitar el G-20 en ese año (España es huésped permanente). Con este convite, nuestro país quiso mostrar que la igualdad entre los miembros del G-20 debe ir más allá de las formas y convertirse en un foro plural que refleje la distribución internacional del poder. Entre los temas de la agenda de Los Cabos se encontraron el problema de acceso de las personas a los servicios financieros; la seguridad alimentaria, en el cual el precio de los alimentos se ha incrementado en las últimas décadas, particularmente

para la población de pocos ingresos que destina más de la mitad de sus percepciones económicas para adquirirlos; la inclusión del tema del crecimiento verde para proteger el medio ambiente, mejorar la productividad, promover la innovación en la agroindustria, generar empleos y abrir oportunidades de negocio; la invitación por primera vez de manera formal a académicos para dar una visión crítica y constructiva respecto a la labor del G-20; el ofrecimiento a representantes de otros sectores para abrir espacios a la discusión y al diálogo con empresarios, jóvenes, sindicatos y organizaciones no gubernamentales.

Los compromisos más relevantes están contenidos en el Plan de acción de Los Cabos para el crecimiento y el empleo, en la declaración final se proponen los temas siguientes: a) respaldar la zona del euro para completar la unión económica y monetaria, incluida una arquitectura financiera más integrada; b) elevar a 456 000 millones de dólares las aportaciones al FMI para enfrentar las crisis globales, cantidad que dobla la capacidad actual del Fondo para otorgar préstamos, en el que contribuyeron China, Brasil, Rusia, Sudáfrica y México, entre otros; c) extender hasta el 2014 la abstención de medidas proteccionistas al comercio; d) fortalecer el marco regulatorio del sistema financiero global; e) avanzar en el nuevo marco para el Consejo de Estabilidad Financiera; f) conformar una alianza global para la inclusión financiera; g) crear un sistema de información del mercado agrícola; h) promover el crecimiento verde; i) intensificar la lucha contra la corrupción; j) acabar con la incertidumbre y establecer los compromisos para enfrentar decisivamente la situación de la zona del euro, fortalecer la demanda y el crecimiento económico, así como generar empleos; k) enfocar las

políticas monetarias para mantener la estabilidad de precios y la recuperación económica global; l) afianzar la consolidación fiscal en las economías avanzadas; m) asegurar que los mercados emergentes conserven una ruta de crecimiento sólido y sostenible, resistir el proteccionismo y mantener los mercados abiertos al mercado internacional; n) establecer un mecanismo de rendición de cuentas para garantizar que los compromisos se conviertan en una realidad tangible en beneficio de la gente; o) trabajar colectivamente para fortalecer la demanda en general y restablecer la confianza de los actos económicos, con la intención de apoyar el crecimiento e impulsar la estabilidad financiera para generar empleos de alta calidad y oportunidades para todos; p) tomar las medidas de política necesarias para salvar la zona del euro, mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y romper la retroalimentación entre los fondos soberanos y los bancos.

La respuesta de Basilea III

El Comité de Supervisión Bancaria (CSB) de Basilea está ligado también a la labor que realiza el G-20, respecto de dar respuesta a la crisis financiera. En julio de 2009 publicó un conjunto de nuevas disposiciones para mejorar el marco normativo mundial sobre los bancos y los problemas relacionados con la liquidez. El Comité referenciado está integrado por los directores de bancos centrales y jefes de supervisión de veintisiete países —entre ellos México— y encabezado por el presidente del Banco Central Europeo.

Con anterioridad a la crisis de 2007-2008, el CSB emitió dos acuerdos en la materia conocidos como Basilea I (1988) y II (2000). La tercera versión complementa en algunos

aspectos los acuerdos y en otros los supera con normas más estrictas para adecuar la normatividad a las exigencias del sector bancario. La entrada en vigor del Basilea III será gradual para dar tiempo a los bancos centrales y entidades financieras de adecuar su legislación a los actuales requerimientos.

El cronograma de entrada en vigor es el siguiente:

- El paquete principal de reformas se aplica gradualmente desde el 1 de enero de 2013.
- Las medidas de capital se implantarán también de manera progresiva de 2013 a 2019.
- La *ratio* de apalancamiento se pondrá en práctica en 2018, fecha en la que se establecerá un periodo de prueba para analizar el comportamiento del mismo; así como el diseño y calibrado propuestos y, posteriormente, fijarlos de manera definitiva con su propia *ratio*.
- La implantación de la *ratio* de liquidez a corto plazo se realizará en 2015 y la *ratio* de liquidez estructural en 2018, tras sus respectivos periodos de observación y la revisión del diseño de los mismos. Atendiendo al calendario acordado por los gobernadores y jefes de supervisión, el 1 de enero de 2019 Basilea III estará totalmente implantado.

Cabe señalar que las normas de Basilea contienen tres pilares: el primero establece los requisitos mínimos de capital de la entidad financiera; el segundo se refiere al proceso de supervisión, y el último recoge las reglas para la divulgación de información y crea los mecanismos de disciplina de mercado.

Asimismo, conviene tomar en cuenta que la reforma de Basilea III incluye elementos como el aumento de la calidad del capital, la mejora de la captura de los riesgos

de determinadas exposiciones, el aumento del nivel de los requerimientos de capital, la constitución de colchones de capital, la introducción de una *ratio* de apalancamiento, la mejora de la gestión del riesgo, del proceso supervisor y de la disciplina de mercado; así como la introducción de un estándar de liquidez.

Las medidas de Basilea III pueden resumirse en cuatro rubros:

- *Capital estructural*. Este rubro se refiere a las reservas básicas de capital de un banco, calculadas según el riesgo de los activos que tiene en sus libros. Bajo Basilea III, el *ratio* de capital total estructural (Tier 1) se fija en 6%, con un capital central de 4.5 %. La implementación de las reglas de nuevo capital estructural comenzará en enero de 2013 y para enero de 2015 las normas en esta materia estarán plenamente vigentes en los veintisiete países del grupo. Actualmente se exige todavía a los bancos tener un *ratio* de capital estructural de 4% y sólo 2% corresponde a capital estructural "esencial" o capital de calidad en forma de ganancias retenidas o acciones.
- *Colchón de conservación*. Basilea III introduce un colchón de conservación de capital de 2.5% que se suma al capital estructural (Tier 1). El banco que no cumpla con este amortiguador o colchón puede sufrir restricciones por parte de supervisores en pagos: dividendos, recompras de acciones y bonos a ejecutivos. Por lo demás, hay que tomar en cuenta que el nuevo colchón tendrá que estar compuesto de acciones comunes. El colchón será introducido paulatinamente desde enero de 2016 y estará en vigor en enero de 2019. Este colchón se establecerá entre 0 y 2.5% en acciones comunes u otro capital capaz de absorber pérdidas. El objetivo de esta norma es obligar

a los bancos a tener un respaldo adicional cuando los supervisores vean un crédito excesivo en el sistema que pueda generar morosidad. Actualmente no se prescribe contar con este respaldo.

- *Ratio de apalancamiento*. Por primera vez se impone al sector bancario limitar el apalancamiento con un *ratio* a prueba de 3% (Tier 1) o que el balance del banco no exceda treinta y tres veces su capital estructural. El *ratio* de apalancamiento será obligatorio a partir de enero de 2018.
- *Liquidez*. Los requisitos de liquidez se establecen con el fin de asegurar que los bancos puedan contar con suficiente efectivo o equivalentes de efectivo para hacer frente a las crisis o los choques severos a corto plazo o en condiciones menos agresivas en el mediano o largo plazos. El colchón de liquidez de corto plazo se exige principalmente para casos de deuda soberana de alta calidad, aunque también puede determinarse para casos de deuda corporativa de alta calidad.

Evaluación del G-20

Una evaluación que se puede hacer de la labor del G-20 consiste en señalar los aspectos positivos y negativos de ese foro de consulta y colaboración. Entre los aspectos positivos se encuentran los siguientes:

- En términos generales, ha propiciado la consolidación de una toma de conciencia respecto a la gravedad de la crisis mundial, destacando el ámbito de las finanzas, donde más se ha profundizado.
- Ha privilegiado el carácter sistémico de la crisis financiera mundial 2007-2008, la cual generó turbulencias que se

extendieron rápidamente por los mercados internacionales de la economía real, provocando altos costos económicos y sociales.

- Ha subrayado que la gobernanza de la globalización financiera representa uno de los puntos más urgentes y prioritarios para la comunidad internacional.
- En lo referente a la reunión Cumbre de Los Cabos, ha acentuado los temas del crecimiento verde, el empleo digno, la soberanía alimentaria, la lucha por la corrupción, la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas, así como el someter a evaluación los programas y planes de acción que se aprueben en las diversas reuniones de trabajo de ministros de finanzas, *sherpas* y supervisores que preceden a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado o de Gobierno.

Los aspectos negativos se resumen en los siguientes puntos:

- El G-20 está asumiendo un papel que corresponde al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés), por lo cual carece de organismos capaces de establecer normas prudenciales reguladoras obligatorias para los bancos centrales, las entidades financieras, los mercados de valores, los tribunales comerciales y los seguros de depósitos, entre otros.
- La mayoría de los sistemas financieros se han caracterizado por su falta de transparencia, lo cual ha hecho que los bancos, las empresas y los gobiernos hayan establecido una red de intereses mutuos que a la postre resultaron fatales, aspecto hasta ahora no corregido por el G-20.
- Para acabar con ese tipo de prácticas fueron creados, después de la crisis asiática de 1997, el G-20 y el Foro

de Estabilidad Financiera (FSF, por sus siglas en inglés, sustituido luego por el Consejo de Estabilidad Financiera) como mecanismos semiformales y paralelos de cooperación, coordinación internacional e intercambio de información con el fin de diseñar estándares y normas basados en las mejores prácticas en materia de transparencia, supervisión bancaria, normas prudenciales, gobernanza corporativa, y contabilidad financiera; sin embargo, muchos países y empresas no han aplicado esas prácticas de gobernanza y han generado diversos riesgos sistémicos globales, como fueron los casos de Enron, Arthur Andersen, WorldCom y Parmalat.

- Una de las medidas que sirvió de punto de partida al G-20 fue la eliminación de los paraísos fiscales, esto no se ha cumplido y la lista negra elaborada en la Cumbre de Londres (2009) de los setenta y dos centros *off-shore* no ha sido tocada, a pesar de que en dichos centros se hayan depositados más de diez billones de dólares, lo cual representa el equivalente a 70% del PIB de EE. UU., según datos del Banco de Pagos Internacionales.
- Por lo anterior, se puede inferir que las respuestas dadas por el G-20 a la crisis financiera global ha defraudado las expectativas que había despertado ese mecanismo de consulta y colaboración. Los programas y propuestas del Plan de acción de Los Cabos fueron evaluados en noviembre de 2013 durante la reunión de ministros de finanzas y presidentes de bancos centrales en San Petersburgo, ya que Rusia asumió la presidencia del G-20 a partir del primero de diciembre de ese mismo año, fecha en que se sometió a evaluación los acuerdos tomados en Los Cabos, B.C.S.

Evaluación de Basilea III

Una evaluación sobre la labor llevada a cabo por el Comité de Basilea, en distintas fases de ejecución, posee méritos y fortalezas que merecen ser subrayados:

- A diferencia de las versiones anteriores (1998 y 2004), Basilea III establece reglas sobre la liquidez de las entidades y los riesgos asociados a esta variable, tanto en materia de cantidad como de calidad del capital mínimo exigido. Basilea III, en la misma tónica del G-20, adopta medidas para aumentar la transparencia y limitar los riesgos vinculados con la securitización y resecuritización de activos que dañaron a los sistemas financieros y bancarios antes de que estallara la burbuja inmobiliaria.
- También son relevantes las medidas anticíclicas adoptadas por Basilea III, sobre todo las relacionadas con la constitución del capital y las reservas o colchones para atenuar los peligros de impago de la deuda soberana, a corto plazo, y la deuda de calidad de empresas catalogadas como de carácter sistémico.
- Asimismo, merecen destacarse las medidas y las regulaciones macroprudenciales vinculadas con el ritmo de crecimiento de los activos, de forma tal que se pueda evitar la formación de burbujas y el crecimiento exagerado de los activos. A pesar de los avances registrados, todavía subsisten algunas deficiencias que se deben atender para lograr una regulación más eficiente y sistemas financieros y bancarios más sanos:

- El informe de Naciones Unidas *Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial Systems* (2009),

donde se formulaba una serie de observaciones y propuestas concretas sobre la materia, destacando que algunas de las reformas no han sido tratadas adecuadamente en la nueva arquitectura diseñada por Basilea III.

- Entre las debilidades que menciona ese organismo multilateral está la de no haber tomado en cuenta de manera suficiente la regulación de las entidades no bancarias, como las pertenecientes al llamado *Shadow Banking System*, o banca en la sombra, a la cual emigran actividades financieras de las entidades reguladas, particularmente a los denominados paraísos fiscales.
- Se señala, por otra parte, que todavía falta un concepto más preciso en relación con las entidades sistémicamente importantes, sobre todo aquellas que de alguna manera comprometen recursos públicos.

Además, dicho informe sugiere mejorar lo siguiente:

- Regular apropiadamente la tenencia de acciones por parte de los bancos.
- Limitar los riesgos cambiarios no cubiertos y atender también los riesgos indirectos, como los préstamos a firmas con riesgos cambiarios no cubiertos.
- Restringir la operatividad bancaria con derivados y seguros, excepto aquellos utilizados para cubrir o atenuar riesgos.
- Establecer un seguro de depósitos con costos afrontados por los bancos y considerar no asegurados a los bancos extranjeros no específicamente incluidos en el sistema de seguros.

Comentarios finales

Aun cuando mucho se ha avanzado en materia de regulación financiera y bancaria, tanto en el marco del G-20 como por parte de los comités de Basilea, salta a la vista que todavía hay lugar para mejorar la normatividad en la materia.

Sería deseable que el G-20 y los veintisiete países que se han abocado a preparar, discutir y aprobar los acuerdos de Basilea en sus diversas versiones, atendieran las sugerencias que se les están haciendo desde distintos foros, con miras a perfeccionar los mecanismos de prevención y control de las crisis cíclicas registradas a lo largo de la historia, sobre todo aquellas que parecen ser recurrentes y sistémicas, por no decir endémicas.

Por lo que concierne a los países de América Latina, entre ellos México, es bueno destacar que la turbulencia global iniciada en 2007-2008 no les afectó de manera significativa, toda vez que estaban ya preparados para afrontarla con el reajuste económico y disciplina fiscal que introdujeron en la última década del siglo XX.

Si bien se ve, y aunque nadie pueda echar las campanas al vuelo, tuvo razón el Dr. Agustín Carstens cuando afirmó que el efecto en la economía mexicana no iba a pasar de un "catarrito". Esto confirmó, después de todo, la teoría del caos y de los sistemas dinámicos complejos respecto a la no proporcionalidad de la causa con sus consecuencias. En esta perspectiva, el principio "efecto mariposa" puede funcionar en ambos sentidos y dar razón a la filosofía china que ve las crisis como un peligro, pero también como una oportunidad.

Referencias

Abadía, L. (2009). *La crisis ninja y otros misterios de la economía actual*. (9ª. Ed). Madrid: Espasa Calpe.

Banco de Pagos Internacionales-Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2012). *Informe a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales del G-20 sobre la implementación de Basilea III*. Recuperado de http://www.bis.org/publ/bcbs234_es.pdf

Borjón Nieto, J. J. (2002). *Caos, orden y desorden: en el sistema monetario y financiero internacional*. México: Plaza y Valdés.

Cornejo, A. (2004). *Complejidad y caos: guía para la administración del siglo XXI*. Monterrey: Ediciones Castillo.

Davis, H. y Green, D. (2008). *Regulación financiera mundial: guía básica*. México: Paidós.

Descartes, R. (1994). *Discurso del método*. (Trad. R. Frondizi). Madrid: Alianza editorial.

Gómez Mont, X. (1996). El caos: un fenómeno persistente dentro de los sistemas dinámicos. *Revista de la Universidad de México,* 540, enero. México: UNAM.

Levinson, M. (2010). El fracaso de Basilea: ¿Por qué la diplomacia no puede mantener al sistema financiero a salvo? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (3). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México-ITAM.

Mainzer, K. (1994). *Thinking in complexity: the complex dynamics of Matter, Mind and Mankind*. New York: Springer-Verlag.

Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. (Trad. Marcelo Pakman). Barcelona: Gedisa.

Organización de la Naciones Unidas (2009). *Commission of experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the International Monetary and Financial Systems*. New York: General Assembly.

Peters, E. (1995). *Fractal market analysis: applying Chaos Theory to investment and economics*. New York: John Wiley and Sons.

_____ (1996). *Chaos and order in the Capital Markets: a new view of cycles, prices, and market volatility*. (2a. Ed.). New York: John Wiley (Finance Edition).

Prigogine, I. y Stengers, I. (2002). *La nueva alianza: metamorfosis de la ciencia*. Madrid: Alianza Editorial.

Thom, R. (1990). *Esbozo de una semiofísica. Física aristotélica y teoría de las catástrofes*. (Trad. A. L. Bixio). Barcelona: Gedisa.

Zepeda, C. y Leyva, J. (2012). No hay vuelta de hoja en Basilea III. En *El Financiero*. Año XXXII, núm. 8688. México.

CUARTA PARTE

Evaluación y el ministerio público

Eugenio José Guilherme de Aragão

El Ministerio Público en la encrucijada: ¿compañero de la sociedad y el Estado o adversario implacable de la gobernabilidad?

Traducción del portugués por el Dr. José J. Borjón Nieto, profesor-investigador de El Colegio de Veracruz.

Las siguientes páginas proponen esclarecer las particularidades conceptuales e histórico-legislativas del Ministerio Público (MP)* brasileño, el cual tiene una estructura peculiar.** Si bien es cierto que en casi todos los Estados del mundo contemporáneo la actuación de esa institución se limita al ámbito de la persecución penal (con una u otra incursión justificada por el interés público, en lo civil y lo administrativo), en Brasil, las atribuciones de la fiscalía son mucho más amplias, puesto que en las últimas dos décadas los agentes del MP se constituyeron —literalmente— en representantes de la sociedad respecto a las más variadas demandas contra el Estado, además de ser —como resulta obvio— promotores de la persecución penal. Las razones de esa expansión de las

*N. del E. A fin de contextualizar al lector es pertinente mencionar la diferencia entre Ministerio Público (MP), Ministerio Público de la Unión (MPU) y Ministerio Publico Federal (MPF). MP es la institución abstracta encargada de la impartición de justicia en un Estado democrático. En Brasil, dicho órgano se estructura y conforma por el MPU y el Ministerio Público de los Estados, ambos son independientes y únicos; sin embargo, de acuerdo con la Constitución de 1988, el MPU, a su vez, reúne las siguientes áreas: MPF, Ministerio Público

del Trabajo, Ministerio Público del Distrito Federal y de los Territorios, y Ministerio Público Militar.

**Este texto toma en cuenta la experiencia del autor durante su desempeño en el MPF, por lo cual se disculpa por no mencionar al Ministerio Público de los Estados.

atribuciones ministeriales se deben a que, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, la institución adquirió ante los ojos de actores políticos decisivos su estatuto constitucional y legal; además, de la capacidad que algunos de sus miembros tuvieron al ocupar espacios de actuación vacíos en una época en que las carreras jurídicas no gozaban del prestigio que detentan hoy en día.

En un Estado en el que distintas formas de corrupción son inherentes al quehacer político y en el que resulta necesario introducir transformaciones estructurales y funcionales para su viabilidad económica en el escenario global, se encontró resistencia de diversos grupos de interés. El MP ha logrado, en momentos decisivos, asumir el papel de agente correctivo en dos formas de actuación: proponiendo alternativas de políticas y acciones públicas para garantizar derechos objetivos, o bien, aplicando la sanción penal o administrativa a las diferentes formas de desvío de la conducta pública. Esas dos maneras de proceder correctivo —el propositivo de la acción del Estado y el sancionador de los desvíos— no han sido adoptadas de forma equilibrada en la última década: la actuación del MP ha sido más sancionadora y menos propositiva, creando situaciones de frecuentes enfrentamientos con los actores políticos que antaño fueron decisivos para su fortalecimiento.

La relación entre el MP y el Poder Ejecutivo devino en un conflicto durante los últimos años. Al abandornar la figura de socio, la institución fue vista por el administrador como un peligro para la gobernabilidad. Agentes del MP han intentado cada vez más imponer su visión de administrar

los recursos públicos —y con eso el diseño de las políticas públicas— mediante el uso o la amenaza del uso de la Ley de Improbidad*** Administrativa (Ley 8429, del 2 de junio de 1992), aunado a la acusación, en el ámbito penal de crímenes, contra la administración. Esas iniciativas se hicieron acompañar, frecuentemente, de declaraciones públicas en los medios, atizando ataques de la oposición y de los medios de comunicación hostiles al gobierno, en un desafiante tono maniqueista, como si la posición del MP, representando el espíritu público, el lado del bien, estuviese en confrontación moral con la política del Ejecutivo, que en ese momento ejercía el rol de transgresor, el mal en resumidas cuentas. La consecuencia ha sido la parálisis de la acción gubernamental con deterioro de la infraestructura y de los servicios prestados a la población en diversos sectores.

*** N. del T. La traducción de *improvidade* sería *deshonestidad*. Sin embargo, se deja el vocablo en su forma literal del portugués porque denota muy bien la falta de probidad y honestidad.

Resulta curioso constatar que buena parte de la presión que el MP ha ejercido contra la acción gubernamental está motivada por la necesidad de consolidar su espacio de actuación. En un país en el que los niveles de sueldos del personal del servicio público no obedecen lógica alguna de eficiencia, sino que corresponden mucho más a la capacidad de cada corporación de hacerse escuchar ante los actores políticos que fijan los sueldos, las carreras públicas que detentan poderes de amonestar a la administración y a los actores de ésta (jueces, ministerios públicos, policía, auditores fiscales y de cuentas y, en menor grado, la abogacía pública) han logrado mantenerse en la cima remuneratoria. Se paga mejor, por tanto, a quienes representan un riesgo para la acción del gobierno.

Al ser este el criterio, no debe causar sorpresa el hecho de que algunas de las mencionadas carreras propicien situaciones de riesgo precisamente para ser valoradas. En algunos sectores de la actuación de control, las corporaciones llegan incluso a disputar un espacio capaz de generar dichas situaciones. No es casualidad que la justicia, la abogacía pública, el MP y la policía —y recientemente la defensoría pública— sean protagonistas de embates duros para tomar algunos las prerrogativas de otros.

Es así como pasado casi un cuarto de siglo desde la promulgación de la Constitución Federal, se impone el debate sobre los límites de la actuación del MP. Este debate debe comenzar, preferentemente y de forma menos traumática, en el propio MP, el cual ha constatado la paulatina pérdida de espacio en la organización del Estado. Esa dinámica perversa de causar riesgo para aumentar el valor específico de la carrera en el escenario remunerativo general debe ser superada so pena de llevar la institución al descrédito y confinarla al espacio limitado de la persecución preordenada por la investigación policial.

Este ensayo se dedica a discutir la crisis de la relación entre el gobierno y el MP dentro de la perspectiva de la gobernabilidad. En primer lugar, se describe el perfil del MP en la Constitución de 1988 y su actuación legal en el control de la acción gubernamental. Segundo, se dan las razones que llevaron al MP a extender su ámbito de actuación en la vigencia de la Constitución actual. En tercer lugar, se muestra que a partir de los últimos dos años de la década de los noventa del siglo XX, el MP abandonó, en cierta medida, su condición de socio propositivo en la ejecución de las políticas públicas y se convirtió cada vez más en el implacable censor del gobierno, al echar mano con más frecuencia de la Ley de Improbidad Administrativa

y de la persecución penal contra los gestores. Se indagará acerca de las causas de ese cambio de actitud institucional y se indicarán algunos riesgos que el MP corre si mantiene su posición de censor, también se incluirán reflexiones que podrían cambiar ese hecho.

El Ministerio Público brasileño en la Constitución de 1988

El perfil del MP brasileño es *sui generis* en el Derecho Comparado y fue definido en el artículo 127 de la Constitución Federal promulgada en 1988. Ahí, el fiscal es tratado como "institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, incumbiéndole la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales inafectables". Se advierte que la defensa de los derechos en la perspectiva del régimen democrático sobresale dentro de su misión, no habiendo en esa formulación cualquier referencia específica a la función persecutoria. Ésta es sólo una consecuencia de la defensa del orden jurídico, pero no merece mención directa. De cualquier manera, para resguardar el régimen democrático y los derechos que le son inherentes, el MP fue erigido como órgano equiparado al poder del Estado, de forma que sus agentes (llamados "miembros") contaban con prerrogativas similares a las de los magistrados. Tal vez no hubiera sido necesario otorgarles tantas si su función se hubiese resumido a la acción penal.

Para realizar su misión, se establece que el MP se rige por los principios de unidad, indivisibilidad e independencia funcional (Artículo 127, párrafo 1 de la Constitución). En el aspecto perceptivo, el modo de actuación de la institución y de sus miembros se distingue del de los magistrados. La independencia del miembro del fiscal

—a diferencia de la del magistrado— emana del principio que fundamenta el libre ejercicio de la institución como un todo (principio institucional) y no sólo considerado como miembros individuales, los cuales deben articularse con los demás principios, precisamente porque el MP no actúa únicamente a petición de parte, como en lo judicial, sino que posee iniciativa propia. La independencia funcional de un miembro se debe armonizar con las directrices colectivas de actuación que permitan al órgano desempeñararse de manera concertada y no de forma contradictoria respecto a la acción gubernamental. Por eso el principio de la unidad se proyecta en el sometimiento de cada miembro a las deliberaciones orgánicas en lo tocante a los ejes de actuación y a la economía interna de distribución objetiva de tareas, esto presupone una actuación coordinada. El mismo principio de indivisibilidad indica que cada miembro actúa por el todo, de manera que no se admite la fragmentación funcional.

En el proceso y fuera de él, el MP es uno solo, no admitiéndose para los efectos legales de su práctica, por ejemplo, un MP de actuación administrativa y otro de administración judicial en primer grado de jurisdicción o de actuación en segundo grado, ni, mucho menos, un MP como *custos legis* (custodio de la ley) o un MP como parte acusadora.

Los agentes pueden ser diferentes en cada instancia o en cada ámbito, pero su actuación es por el todo y, por lo mismo, debe ser concertada. Es preciso que la independencia funcional se refleje también en el modo de actuar y de pensar de cada uno. Cada miembro puede y debe tener su posición jurídica individual, no debe ser forzado a actuar contra su convicción; la cual, empero, no puede ser preservada a costa de la actuación unificada

e indivisible de la institución. No concordando con la mayoría, un miembro del MP debe declinar su posición divergente y si ésta hace inviable la acción concertada, en un caso determinado, se debe hacer a un lado.

En el caso del Ministerio Público de la Unión (MPU), esas características encuentran un acento más grave en la circunstancia de que el Procurador General de la República está definido como su "jefe" (Artículo 128, párrafo I de la Constitución). El jefe manda, ejerce poder jerárquico sobre los demás; es "aquel que ejerce la autoridad principal, que tiene poder de decisión" (*Diccionario Aulete*, 2013). La Constitución establece, por tanto, una estructura mínimamente jerarquizada para el MPU. No podría ser de otra manera, se trata de una institución a la que le incumbe solicitar, a través de su jefe, al Supremo Tribunal Federal (STF) la recta significación de la misma Constitución para intervenir en los estados de la federación y, eventualmente, acusar al Presidente de la República por crimen común, en caso de que fuese juzgado por el STF. Estas atribuciones son muy graves y pueden comprometer la vida de la Nación y el funcionamiento adecuado de los poderes y los órganos del Estado. No sería razonable permitir que la actuación del Procurador General de la Nación sufriese interferencia en ese ámbito por iniciativa desconcertada de otro u otros miembros del MP. Su posición jerárquica superior es, por tanto, presupuesto de la seguridad jurídica y de la gobernabilidad. Por esta razón es escogido y nombrado por el Presidente de la República de entre los integrantes de la carrera y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado para un mandato de dos años. Su destitución, iniciativa también del Presidente de la República, demanda el mismo *quorum* del Senado (Artículo 128, párrafos I y II de la Constitución). Como jefe de la institución, al

Procurador General de la República le incumbe garantizar que los órganos del MPU actúen de modo coordinado dentro de los principios que dan pauta a su misión.

La Constitución reconoce en esos límites el papel diferenciado del MP dentro del Estado que le garantiza el libre ejercicio como institución. El Presidente de la República puede ser juzgado por delito de responsabilidad si llegara a atentar contra ese libre ejercicio (Artículo 85, capítulo II de la Constitución). Por lo mismo, el MP detenta la autonomía funcional y administrativa proponiendo directamente al Legislativo la creación y extinción de sus cargos y proveyéndolos por concursos propios. Además, el Procurador General tiene la iniciativa legislativa sobre la política remuneratoria y los planos de carrera (Artículo 127, párrafo II de la Constitución). Por ello, la propuesta presupuestal anual de la institución es elaborada en los límites y los plazos de la Ley de Directivas Presupuestarias dirigida al Ejecutivo para su inclusión en la propuesta de Ley (Artículo 127, párrafos III y V de la Constitución). Es facultad, finalmente, del respectivo Procurador General la iniciativa de ley complementaria que establece "la organización, las atribuciones y el estatuto de cada Ministerio Público" (Artículo 128, párrafo V de la Constitución).

Para desempeñar bien y sin temor sus funciones, los miembros del MP gozan de garantías típicas de la magistratura: puesto vitalicio, inamovilidad e irreductibilidad de los subsidios (Artículo 128, párrafo V de la Constitución). Éstas deben ser entendidas como cautelas contra iniciativas que puedan herir el libre ejercicio. Por eso, no violan la inamovilidad de normas que establecen, previa y objetivamente, la distribución de tareas por turno y mandato. Tampoco vician la irreductibilidad los subsidios

eventuales, cargas fiscales y parafiscales derivadas de la ley, como sería una norma general aplicable a todos. No afectan la reducción de poder de compra por devaluación inflacionaria de la moneda, contingencia natural de una economía en expansión que interfiere en la vida de todos los ciudadanos.

Las atribuciones específicas del MP son incluidas en el Artículo 129 de la Constitución. Sobresalen, por un lado, el ejercicio exclusivo de la acción penal pública y, por el otro, la garantía de derechos de los gobernados, del patrimonio público, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos. Además, se confiere a la institución la iniciativa de acción de inconstitucionalidad, la representación por la intervención de la Unión en los Estados y la defensa de las poblaciones indígenas. En esos ámbitos incumbe al MP expedir notificaciones, recabar información y documentos en sus procedimientos administrativos, requerir básicamente a la policía para diligenciar investigaciones, así como ejercer el llamado "control externo de la actividad policial".

En el diseño de la actuación institucional del MP, la mezcla de actividades propias de guardián de derechos, por un lado y, por otro, de agente persecutor penal, si bien armoniza con la tradición legal brasileña, tal vez no haya sido una buena iniciativa del legislador constituyente. Existe la tendencia natural del MP de tratar la garantía de derechos bajo la óptica persecutoria contra quien los afecte, dejando, muchas veces, de buscar la negociación y asociación con la administración por considerarla potencialmente transgresora. Por lo demás, se constata que, en la práctica institucional, el manejo colectivo y político de los problemas puestos en términos de realización de derechos ha dado lugar al voluntarismo personal de miembros aislados del MP, distorsionando

claramente el objetivo constitucional propuesto, derivado de experiencias preconstitucionales positivas en la actuación orgánica y propositiva de la institución. Es de este proyecto de construcción de un Ministerio Público fuerte al que se hará referencia a continuación.

El camino preconstitucional y posconstitucional del fortalecimiento del MP: la construcción de un compañero entre la sociedad y el Estado

Aun antes de haber sido convocada la Asamblea Constituyente, fue promulgada la Ley 7347 del 24 de julio de 1985, también conocida como Ley de la Acción Civil Pública (LACP). Esta Ley instituyó un mecanismo procesal propio para responsabilizar a quienes causaron daños morales y patrimoniales contra el medio ambiente, el consumidor, los bienes de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico; el orden económico o popular; el orden urbanístico o cualquier otro interés difuso o colectivo.

Asimismo, esta Ley fue resultado de un momento singular en la historia política brasileña. En los últimos días de la dictadura militar, una vez promulgada la Ley de Amnistía y reorganizado el espectro de los partidos, Brasil experimentó poco a poco un retorno a la normalidad democrática. En la década de los ochenta del siglo XX, con el regreso al país de autores políticos importantes que estaban en el exilio, como Leonel Brizola, Luiz Carlos Prestes y Fernando Gabeira, hubo un impulso de auto-organización de la sociedad civil, por ejemplo, el fenómeno del asociativismo de barrios, estimulado en las grandes ciudades por los gobiernos estatales y municipales. Al mismo tiempo, se perdía el miedo de exigir judicialmente derechos contra el Estado. Está claro que esa nueva

dinámica social requería un marco jurídico para actuar. Las acciones colectivas entonces admitidas en el derecho brasileño —la acción popular, el litisconsorcio activo, la negociación del contrato colectivo en materia laboral— no eran suficientes. Nacía, por tanto, el concepto de acción civil pública como *class action* (juicio colectivo) para presentar demandas de derechos colectivos en nuevas áreas. El MP, presente ya como *custos legis* en las causas colectivas tradicionales, empezó a ser naturalmente llamado y legitimado para el enjuiciamiento de la nueva acción.

La LACP confiere de esta manera al MP un papel prominente. No es él el único legitimado para la acción —el Artículo 5° atribuye la iniciativa también a otros actores públicos y privados—; sin embargo, sí el mejor preparado seguramente para proponerla, dado que le es exclusiva la atribución para la investigación civil. En esa posición, el MP puede solicitar a las autoridades, públicas y privadas, los informes o documentos que sean necesarios para presentar la acción (Artículo 8°, párrafo 1); la negación o retraso en el envío de esos informes o documentos está tipificado como un delito (Artículo 10°). La legitimación concurrente de otros actores no debilita la condición del legitimado principal, empero el MP ha de intervenir siempre en la acción civil pública, aun cuando no fuere él quien la hubiese propuesto (Artículo 5°, párrafo 1). En la práctica, la legitimación concurrente ha sido un hecho decisivo para la articulación del MP con la sociedad civil organizada y ha permitido la construcción de una asociación entre ambos. Las organizaciones no gubernamentales con frecuencia retroalimentan al MP con informes valiosos para emprender una investigación civil o directamente para proponer una acción civil pública. Si el MP no satisface las expectativas

de la sociedad civil, sus entidades pueden eficientemente sustituirlo con su propia iniciativa procesal.

El Ministerio Público Federal (MPF) supo aprovechar bien ese espacio otorgado por el legislador. En 1986 se creó la Secretaría de Coordinación de Defensa de los Derechos Individuales e Intereses Difusos (Secodid), órgano dirigido entonces por Claudio Lemos Fonteles, quien orientó la situación propositiva de la institución en las materias cubiertas por la LACP. También se inició, en aquella época, la defensoría de las poblaciones indígenas como actuación en garantía de derechos de una colectividad, en un primer momento, sin contar con la acción civil pública. El MPF realizó una primera actuación en 1987 al presentar la contestación durante la acción civil originaria número 362 del Supremo Tribunal Federal como representante de la Unión Federal, cuando todavía el MPF acumulaba las funciones de la abogacía pública. En esa ocasión se ocupó de preservar los territorios indígenas del parque nacional del Xingú; por ello, el procurador que suscribió la contestación y el Procurador General de la República sufrieron represalias por parte de los hacendados ahí identificados como "grilleros", quienes incluso iniciaron contra ellos una causa penal.[1] Esa actuación inspiró la sistematización de la defensoría de las poblaciones indígenas en el ámbito del MPF, culminando en 1989, en plena vigencia de la nueva Constitución Federal, con la creación de la Coordinación de la Defensa de los Derechos

[1] El enjuiciamiento criminal fue propuesto contra Gilmar Ferreira Mendes y el entonces procurador General de la República, José Paulo Sepúlveda Pertence. A ese proceso se refiere el mismo Gilmar Mendes en su intervención en el Senado, antes de ser nombrado ministro del Supremo Tribunal Federal: "Su Excelencia sabe que fui uno de los pioneros en esa controversia, si bien ese hecho permanece ahora oculto. Como me atribuyen el sambenito de ser un hombre conservador y existe la idea de que la cuestión indígena es tema del ala izquierdista, sea ésta la que fuere, no me atribuyen ningún mérito. Fui yo, con mi actuación como Procurador General de la República, quien evitó que el parque nación del Xingú se convirtiera en tierra de particulares, por eso enfrenté el proceso ante la honrosa presencia del hoy ministro Sepúlveda Pertence. Su Excelencia fue también procesado por eso en causa criminal". Mayor información en http://www.conjur.com.br/2002/conheca_integra_sabatina...tilmar_mendes_3?pagina=6

e Intereses de las Poblaciones Indígenas, subordinada a la Secodid.[2]

En esa época hubo algunas iniciativas que dieron renombre nacional e internacional al MPF. Un ejemplo es la acción declaratoria propuesta ante el 6° distrito federal de Brasilia, remarcando la interdicción y declaración de ocupación inmemorial de las tierras en que viven los Yanomami, en el estado de Amazonas y en el entonces territorio federal de Roraima.[3] La iniciativa era resultado del trabajo de varios procuradores que habían participado en la visita a la región, en el contexto de la llamada "acción por la ciudadanía", movimiento encabezado en la década de los ochenta del siglo XX por el senador Severo Gomes, con el fin de hacer frente a las graves violaciones de derechos humanos en diversas partes del territorio nacional. En el caso comentado, el área de 9 419 108 hectáreas había sido invadida por gambusinos que contaban con apoyo de órganos del gobierno territorial, del gobierno federal e incluso de las fuerzas armadas. El juez titular del 6° distrito, a solicitud del MPF, pidió al Ejército y a la Fuerza Aérea que diesen apoyo a las operaciones de la policía federal asignada para desocupar el área de pobladores no indígenas. La acción, juzgada procedente, desembocó después en la delimitación del Parque Yanomami por el gobierno federal en 1991.

En la misma ocasión, procuradores que habían participado en el Primer Encuentro de los Pueblos de la Floresta, en Río Branco, fueron llamados a enfrentar casos de trabajo esclavista en el Valle de Juruá, victimando extractores de hule. Como iniciativa pionera fue solicitada la opinión antropológica de Eliane Cantarino O'Dower

[2] Mayor información en la circular PGR 300 del 31 de mayo de 1989, emitida por el entonces procurador General de la República, Aristides Junqueira Alvarenga y publicada en el DOU el 2 de junio de 1989.

[3] Acción declaratoria 331/89 del 6° Distrito Federal de la Sección Judicial del Distrito Federal MPF, Unión Federal, FUNAI y IBAMA). Puede consultarse en http:/ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publica:ao_tematica/ACP_demarcacao_yanomani.pdf

sobre el modelo de explotación económica del árbol del hule en la región. La antropóloga concluyó que los extractores de hule trabajaban en un régimen análogo al de esclavitud, ya que estaban sometidos al patrón de la empresa hulera en lo referente a la fijación del precio del látex extraído y el de su propio mantenimiento; por lo cual sugirió a los procuradores exigir una investigación policial, que encontró resistencia en la policía federal de la región. Además propuso que se buscara una vía alterna para modelar una política pública que suprimiera las condiciones de explotación esclavista de los trabajadores huleros. Así, en compañía del entonces presidente del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables (IBAMA), Fernando César Mesquita, diseñó el modelo de reserva extractora para permitir la expropiación de toda el área de explotación del Alto Juruá, formándose, en seguida, la cooperativa de extractores de hule, responsable de la fijación del precio de compra del látex y de venta de los víveres necesarios a los cooperativistas. La Reserva extractora del Alto Juruá fue el resultado de ese trabajo de asociación creativa. Posteriormente, con base en dicho modelo, fue creada la Reserva Chico Mendes.

Otros ejemplos de actuación similares podrían recordarse, pero lo que interesa es constatar que la capacidad de utilizar los marcos legales de forma creativa para buscar soluciones de políticas públicas y presentar demandas de derechos colectivos, conjuntamente con los poderes Ejecutivo y Legislativo, dio notoriedad y fuerza al MPF. En la Constitución de 1987-1988 el ambiente era francamente favorable para el prestigio de ese perfil del MP como medio de garantizar mayor eficacia a los innumerables derechos proclamados entonces.

Después de la Constitución se publicó el Código del Consumidor (Ley 8429, del 2 de junio de 1992) y la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Unión (Ley Complementaria 75 del 20 de mayo de 1993, o LOMPU). Todas reforzaron el cuadro favorable a la institución.

Con la edición del Código del Consumidor se extendió el ámbito de aplicación de LACP para los intereses difusos o colectivos (Artículo 1°, párrafo IV de la LACP, con redacción dada por el Código) y se introdujeron relevantes incrementos a la normativa de la acción civil pública. En instrumento poderoso, en manos del MP, se convirtió el Término Ajustamiento de Conducta (conocida por la sigla TAC), que prevé el Artículo 5°, párrafo VI de la LACP, cuyo uso permite al MP imponer, a la administración y a otras instancias acciones necesarias para el cumplimiento de normas legales, valiendo como título ejecutivo. Le confiere así, entre otras cosas, poderes para ajustar políticas públicas con el fin de contribuir a su formalización. Se trata, sin duda, del más relevante incremento, aunque polémico, toda vez que su uso inadecuado puede ilegitimar la administración en su elección de acción pública para judicializar la política.

La Ley de Improbidad Administrativa (LIA) tiene por finalidades sancionar la conducta desviante del agente público y de todos aquellos que contribuyen a la práctica de la improbidad (ver Artículo 1°, párrafo IV de la LACP), así como garantizar en caso de afectar al erario público, el resarcimiento del daño. Para ese fin, legitima al MP y a la abogacía pública para promover la acción de reparación en juicio, con las consecuencias de sanción no penal del agente público responsable y de cuantos colaboren con su conducta (además del resarcimiento del daño, pago de multa, pérdida de función pública,

pérdida de derechos políticos y prohibición de hacer contratos con el poder público o de recibir beneficios o incentivos fiscales o crediticios). Aun cuando la LIA no haga referencia alguna a la LACP, se denominó también a la acción de improbidad administrativa "acción civil pública por acto de improbidad administrativa", ya que la atribución constitucional del MP en el manejo de la acción civil pública es para protección del patrimonio público (Artículo 129, fracción III de la Constitución Federal). En consecuencia, se ha admitido el uso de todas las prerrogativas ministeriales de la LACP en el ámbito del trato con la improbidad administrativa, tales como la instauración de investigación civil y el poder requisitorio de determinadas informaciones.

Finalmente, la LOMPU, cuyo texto fue en gran medida gestionado en el propio MP, consolidó las conquistas institucionales logradas en el proceso constituyente. Se destacan los poderes requisitorios y coactivos ministeriales inscritos en su Artículo 8°: interrogar testigos y exigir coercitivamente.[4]

En la misma línea de lo dispuesto en el Artículo 10 de la LACP, conviene destacar la corresponsabilidad de quien rechaza o retarda el cumplimiento de los requerimientos del MP (Artículos 8° y 3°). Con tan grandes poderes, el miembro del MP responde personalmente, entre tanto, en el foro personal y civil por el uso indebido de la información reservada a que tenga acceso (Artículos 8° y 1°).

[4] En el caso de ausencia injustificada, recabar directa o indirectamente informes periciales y documentos de autoridades de la administración pública, así como servicios temporales de sus servidores y medios materiales necesarios para la realización de actividades específicas; requerir información y documentos a instituciones privadas; realizar diligencias e investigaciones; tener libre acceso a cualquier local público o privado, respetando las normas constitucionales pertinentes a la inviolabilidad del domicilio; expedir las notificaciones e intimidaciones que sean necesarias para los procedimientos y pesquisas por realizar. Tener acceso incondicional a cualquier banco de datos de carácter público o referente al servicio de relevancia pública y solicitar el auxilio de la fuerza policial, al mismo tiempo en que se prohíbe a los órganos de la administración que guarden cualquier secreto necesario para llevar a término las investigaciones ministeriales: "Ninguna autoridad podrá oponerse al MP, bajo cualquier pretexto, a excepción del sigilo, sin perjuicio de la subsistencia del carácter religioso de la información, del registro, del dato o documento que le sea ofrecido" (Artículos 8° y 2°).

El esquema que se diseñó para la actuación del MP y para su relación específica con la administración es sin duda único en el Derecho Comparado, ya que se tradujo en el establecimiento de un órgano fuerte del Estado, con independencia de actuación y autonomía administrativa. Sin embargo, con el paso de los años la actuación sin compromisos y sin control de los agentes ministeriales, que inicialmente se tenía como consagración de su prestigio, llegó a ser vista por muchos como un riesgo para el entorno político y la gobernabilidad.

Entre el Sr. Hyde y el Dr. Jekyll. Metamorfosis del Ministerio Público: de órgano compañero y prestigiado a órgano de censura temido y odiado

No es una exageración afirmar que el MP fue víctima de su éxito y de su prestigio inicial. La independencia inaugural de sus miembros, a lo largo de los años, y la autonomía administrativa de la institución, que eran su más importante capital, terminaron también por revelarse como su mayor fragilidad. Por lo demás, con el paso de los años parte de sus miembros empezó a engreírse con su poder para la amonestación administrativa. El idealismo orgánico del momento constituyente fue dando lugar a la actuación individualista, politizada y corporativa. Los embates entre el MP y otros órganos del Estado se han multiplicado, en parte, debido a la falta de capacidad de los miembros ministeriales para dialogar y articularse coordinadamente con sus contrapartes; otras veces, debido a la innegable envidia que sus poderes, la remuneración de sus agentes y el impacto mediático de sus acciones despiertan en otras corporaciones. En la actualidad, la fragilidad de acción coordinadora ha llevado a la institución a un desgaste creciente. Reproducir el *iter*, o proceso, de esa transformación no es tarea

simple, porque los factores que la motivaron son múltiples y variados, y cada uno depende de la calidad de su trato con el MP. Aquí se dará apenas una interpretación posible de ese proceso, en la perspectiva de quien lo ha acompañado de cerca, dentro del MPF.

En 1992, el MPF, a través del Procurador General de la República, ocupó los titulares de los periódicos durante varios meses. Se asistía, por primera vez en la historia de Brasil, a un proceso formal de destitución del Presidente de la República. Se investigaba, por el MP y la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación del Congreso Nacional, el desvío de fondos de la campaña del presidente Fernando Collor de Mello, así como noticias sobre la corrupción que implicaron las partidas, inicialmente, de su hermano Pedro Collor. Decretado el impedimento del Presidente por el Senado Federal, el 29 de diciembre de 1992, el Procurador de la República denunció a Collor de Mello en la participación de grupos de corrupción.[5] A pesar de que al final el acusado fue absuelto, el MPF logró para este episodio una visibilidad y popularidad nunca antes experimentadas.

[5] Mayor información: *Acción Penal* 307, en el Supremo Tribunal Federal (Ministerio Público Federal vs. Fernando Afonso Collor de Mello y otros).

Esto marcó la historia del MP y le dio una nueva dimensión. A partir de entonces se advirtió una tendencia propositiva y más "justiciera" en la actuación institucional. La popularidad del enjuiciamiento moral del gobierno de Collor (ya que el enjuiciamiento jurídico quedó marcado por la falta de éxito debido a la absolución del Presidente) por una institución que era aclamada como custodia de la probidad pública y del Estado de Derecho parece haber inspirado a otros miembros del MPF a reproducir, en menor escala, pero con mayor frecuencia, el

modelo justiciero de actuación, contando con el aplauso de la opinión pública. Cada procurador —en esa línea de actuación— llegó a portarse como Procurador General en menor escala, hablando por la institución como un todo, dando entrevistas, lanzando sus disparos contra cualquier autoridad constituida, sin consideración de un eventual privilegio de foro, con el grado de inmunidad del blanco escogido. La independencia funcional, mal entendida, al disociársela de la actuación institucional para ser vista como atributo individual, se erigió en un valor absoluto, haciendo sombra a la unidad e indivisibilidad. Esa tendencia se reforzó durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, cuando el MPF contó con el liderazgo frágil del entonces Procurador General que, a pesar de haber sido nombrado reiteradas veces para el puesto (con un periodo de ejercicio récord de ocho años), carecía de legitimación interna.

En efecto, aunque la Constitución no haya previsto la elección directa del Procurador General de la República —ya que es elegido para un mandato de dos años, renovable por el Presidente de la República de entre los integrantes de la carrera del MPF, según algunos, o del MPU, según otros—, el periodo de gestión del Procurador General nombrado por el presidente Fernando Henrique Cardoso fue una demostración cabal de que una institución que funciona a través de miembros independientes sólo puede ser dirigida eficazmente por quien tenga liderazgo entre esos miembros. Creada la cultura del individualismo voluntarista entre los integrantes de la carrera, el límite, la coordinación y la construcción de lo colectivo sólo puede ser garantizado por un Procurador General que sea identificado con un proyecto claro de institución correspondiente a un consenso mínimo dentro de ésta. El

entonces jefe del MPF, integrante *senior* de la carrera del mismo, docente y doctor en la Universidad Pública Federal que poseía todos los atributos intelectuales y de experiencia profesional para ejercer el cargo de Procurador General, no tenía, sin embargo, influencia en la actuación de gran parte de los colegas, y su designación para el cargo, disociada de la voluntad de la mayoría que se reunía en torno de la Asociación Nacional de los Procuradores de la República, fue rechazada internamente como mandato del Ejecutivo. La oposición al Procurador General se convirtió en oposición al gobierno que lo escogió, lo que llevó a la politización de la actuación del MPF. El Procurador General intentó imponer su autoridad tratando de prestigiar económicamente la carrera, o bien con base en actitudes centralizadoras. Sin duda alguna, su largo periodo de gestión quedó marcado por el significativo aumento de remuneraciones y de la infraestructura de apoyo a los miembros del MP. Durante su gestión fue promulgada la Enmienda Constitucional 19 de 1998, que fijó la remuneración de los miembros del MPU en forma de subsidio, estableciendo paridad con el Poder Judicial. Además del continuo aumento del salario ordinario de los miembros, se fijó, por ejemplo, la Escuela Superior del Ministerio Público de la Unión, que, en la ley de su creación, prevé la posibilidad de remuneración de miembros por actividad docente.[6] Fueron construidas nuevas sedes para el funcionamiento de los órganos del MPF, sobresaliendo la impresionante sede de la Procuraduría General de la República (PGR) en Brasilia, símbolo de la importancia de la institución en el marco constitucional. Por otro lado, cuando se trataba de iniciativa de miembros que tocaba el centro del poder, el Procurador General se abocaba al caso con ahínco: así fue en el sonado

[6] Ver Artículo 8° de la Ley núm. 9528, del 14 de abril de 1998, sobre la creación de la Escuela Superior del Ministerio Público de la Unión y de otras disposiciones.

episodio de la llamada "pasta de pulimiento color de rosa", con supuestas pruebas de movimientos financieros sospechosos en beneficio de personas del círculo próximo al Presidente de la República.[7] La apropiación de los documentos y la sucesiva formulación de solicitud de archivamiento de la respectiva investigación por orden del Procurador General en el Supremo Tribunal Federal fue motivo de su mayor desprestigio interno, llegando a ser llamado con desaire "engavetador general de la República". El jefe del MPF reaccionó contra aquello que consideraba la partidarización de la institución, haciendo que se introdujera una frase en la Enmienda Constitucional de la Reforma del Poder Judicial para que se estableciera la prohibición de la filiación partidista de los miembros de la carrera.[8]

[7] Ver Artículos 128, 5° y 11, con redacción de la Enmienda Constitucional núm. 45 de 2004.

[8] Ver artículos 128, 5° y 11, con redacción de la Enmienda Constitucional núm. 45 de 2004.

Las medidas tomadas por el Procurador General de la República para controlar al MPF no tuvieron éxito y no levantaron su nivel de liderazgo entre los miembros de la carrera. Tuvieron, sin embargo, el efecto nefasto de legitimar la suposición de que la actitud de riesgo para con la gobernabilidad, que algunos miembros adoptaban en su actuación, era la causa de que aumentara el prestigio político del MP, con la consiguiente facilidad de aceptación de reivindicaciones de clase. Además, se evidenciaba que había relación de causa y efecto entre el esfuerzo del Procurador General para mejorar la remuneración de la carrera y la necesidad de atenuar su impopularidad politizada dentro de la institución. De esta manera, algunos podrían llegar a la razonable conclusión de que mientras más osada fuese la actuación ministerial y más problemas se ocasionara al gobierno y al Procurador General nombrado por él, mayor sería su nivel de

prestigio y también la tendencia del legislador de atender las demandas de las campañas remuneratorias de la corporación. La LIA llegó a convertirse en un instrumento poderoso en esa línea de acción y fue usada para investigar miembros del gobierno que gozaban de fuero privilegiado en materia criminal. Las críticas de sectores del gobierno federal a la LIA llegaron a ser hirientes y por eso se intentó atenuarlas,[9] para evitar lo que algunos calificaban como abusos en la actuación ministerial.[10]

La cultura de premiar el poner en riesgo la gobernabilidad acabó convirtiéndose en la política remuneratoria del servicio público brasileño. Sería injusto querer acusar aquí a ese o a aquel procurador de haber actuado sólo con miras a aumentar sus ganancias, no se pretende llegar a tanto.

Una significativa mayoría de los miembros del MP actúa con espíritu público y con celo de cumplir sus obligaciones, y aún más; esa es una dinámica que se impuso macroscópicamente, después de años de intentar valorizar económicamente una carrera que actuaba dentro de un claro intento político por dificultar las acciones del gobierno. El prestigio llevó al MP a ser, por un lado, admirado y, por el otro, envidiado por otras corporaciones de carreras de Estado. Para procurar ventajas análogas para sus integrantes, otras instituciones intentaron replicar la lógica del riesgo para incrementar sus remuneraciones. La disputa por el prestigio puso, desde muy temprano,

[9] Ver Medida Provisoria núm. 2225-4, del 4 de septiembre de 2001, en la jurisprudencia, la crítica es en cuanto al uso de la acción de improbidad contra quien tenga fuero por prerrogativa de función en materia criminal. A pesar de que el Tribunal Superior de Justicia firmó mayoritariamente su posición sobre la inexistencia de fuero privilegiado en acción de improbidad, la discusión no está cerrada en el Tribunal Supremo Federal. En el juicio de la CRL 2138 (juicio del 13 de junio de 2007) quedó asentado que los ministros de Estado no están sujetos al régimen de la LIA, por gozar de un estatus de responsabilidad propia en la Constitución (Artículo 102, párrafo I, inciso c) y en la Ley 1079/1950. Después, en el juicio de la Cuestión de orden, en la Petición núm. 3211, en marzo de 2008, el STF decidió que era de su competencia juzgar la acción de improbidad contra sus propios miembros: "Cuestión de orden. Acción civil pública. Acto de improbidad administrativa. Ministro del Supremo Tribunal Federal. Imposibilidad. Competencia de la Corte. Para procesar y juzgar a sus miembros y sancionarlos en caso de infracciones penales comunes: 1. Compete al Supremo Tribunal Federal juzgar acción de improbidad contra sus miembros. 2. Archivar la acción cuando se

a la Policía Federal (PF) contra el MPF. Ambos reivindicaron siempre la primacía en el control de la investigación criminal: el MP, porque la ve como accesoria a la acción penal pública, su monopolio; la policía, porque tiene en la investigación policial su principal instrumento de trabajo y de visibilidad. En esa relación de competencia, la policía siempre se rehusó a ser tratada como órgano subalterno o controlado por el MP. La corporación de los delegados de la PF obstaculizó de manera eficiente el trámite del proyecto de ley complementario que se convertiría en la LOMPU, buscando tornar inocua la atribución del MP de controlar externamente la actividad policial. La táctica funcionó; para que el proyecto pudiese ser aprobado en el Congreso Nacional fue necesario llegar a un acuerdo que vació el capítulo referente al control. Cabe señalar que hasta hoy en acciones de impacto mediático, y aun cuando la PF esté eventualmente actuando en cumplimiento de una iniciativa del MPF, la corporación de los delegados policiales logra presentar dichas acciones a la opinión pública como mérito exclusivo suyo, disgustando así a muchos procuradores.

Sin embargo, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el MP llegó a tener un nuevo concurrente de peso en la abogacía pública. Su jefe mayor era integrante de la carrera del MPF, de la cual se apartó para actuar en los poderes Ejecutivo y Legislativo; conocía bien su institución de origen y llegó a confrontarla severamente. La transformación de procuradores autárquicos en procuradores federales

trate del Ministro de la Suprema Corte y reenvío de los autos al juicio de primera instancia en lo tocante a los demás".

[10] El ministro Gilmar Mendes, según consta, atacó: "La historia de la acción de improbidad es una historia de improbidades". Léase al respecto, *En defensa del Ministerio Público*, el artículo de Nicolao Dino Balanco, "El balance de los aciertos y desaciertos es favorable al MP". Consultor Jurídico, disponible en http//:conjur.com.br/2007-jan-15/balanco_entre_acertos_desacertos_favoravel_mp –

—antigua reivindicación de aquel sector de la abogacía pública, a la cual se había opuesto el MP— obedeció a la táctica de multiplicar el número de carreras con nombres parecidos, para confundir al público y, con eso, diluir la importancia de los procuradores de la República. La abogacía pública fue concentrada y organizada bajo el control de la poderosa Abogacía General de la Unión, un exadversario de peso para el MP en sus acciones contra el gobierno. Entre las instituciones, la disputa no fue sólo por el prestigio público de las carreras, sino también por los espacios de actuación, principalmente en el ámbito de la acción civil pública —para cuyo ejercicio de competencia la abogacía pública está igualmente legitimada—[11] y en la cooperación jurídica internacional. Usar la abogacía pública como contrapeso al MP podía atender las demandas momentáneas de reducción de riesgos a la gobernabilidad, pero, como efecto deletéreo permanente para el Estado brasileño, se turnó en una fragmentación de competencias conflictivas tal como ya ocurría, y ocurre, entre el MP y la policía, en lo tocante a la investigación criminal. Esa fragmentación debilita la acción del Estado y lo convierte en rehén de las reivindicaciones corporativas. Éste es el caso, por ejemplo, de la cooperación internacional, la asistencia jurídica recíproca en materia penal, materia que, tanto el MP, como la abogacía pública, reivindican para su ámbito de atribuciones. Si una —la abogacía pública— aspira con ello a consolidarse como brazo jurídico externo exclusivo del Estado y a equipararse con el MP como actor persecutorio, el otro —el MP— pretende adquirir peso en las relaciones internacionales y amordazarlas dentro de su peculiar perspectiva, en un mundo en el

[11] El Artículo 5°, párrafo III, de la LACP atribuye legitimidad a la Unión, a los estados y a los municipios, como algo obvio, a través de sus órganos de defensa.

que la criminalidad se organiza a escala global. Quien sufre en esa disputa siempre es el Estado como un todo, cuya credibilidad se ve disminuida por sus agentes, que se baten públicamente en los foros internacionales.

Hasta la fecha, la lógica de la actuación de riesgo como condición de prestigio corporativo sigue firme, como consecuencia, las corporaciones de diversas instituciones del Estado se disputan un espacio capaz de generar riesgo, teniendo como paradigma de su acción el modelo que marcó el fortalecimiento de la corporación de los procuradores de la República. En fechas más recientes, se asiste al fortalecimiento de la Defensoría Pública de la Unión, órgano al que le incumbe la "orientación jurídica y la defensa, en todos los grados, de los necesitados" (Artículo 134). En la Enmienda Constitucional núm. 45 de 2004 se trató de conferirle autonomía administrativa a semejanza del MPU (Artículos 2° y 134 de la Constitución). Después, con la revisión de su ley orgánica (Ley Complementaria núm. 80, del 12 de enero de 1994, revisada por la Ley Complementaria núm. 132, del 7 de octubre de 2009, o Ley Orgánica de la Defensoría Pública de la Unión [LODPU]) logró incorporar algunas de las atribuciones que originalmente eran típicas del MP, como el acto de iniciar una acción civil y la actuación amplia en defensa de derechos e intereses difusos y colectivos. La lógica legislativa de la ampliación de las atribuciones de la defensoría tenía una razón de economía procesal (Artículo 4°, VII de la LODPU); al final, cuidando de la amplia defensa de las personas con discapacidad, ¿por qué obligar a la defensoría a proponer innumerables acciones individuales cuando podría haber mayor eficiencia con una única acción colectiva en beneficio de un universo más amplio de personas? De cualquier manera, en la práctica,

esa expansión de las atribuciones de la defensoría pública implicó la introducción de un factor más de riesgo en el espacio de litigación contra el Estado. En diversas iniciativas de acciones colectivas recientes, la Defensoría Pública de la Unión se ha limitado a defender a los "necesitados", como le encarga la Constitución, pero ha tratado de mimetizar al MP, colisionando con éste públicamente y creando situaciones embarazosas para el administrador.[12] Hay algunos episodios recientes notorios. Por ejemplo, cuando se realizó la campaña de vacunación contra la gripe aviar en 2009--2010, el MPF recomendó que fuesen privilegiados en la inmunización los adultos mayores y los niños; de forma contraria, la Defensoría Pública de la Unión en Río de Janeiro recomendó a las autoridades de salud pública que no diesen preferencia alguna, sino que vacunasen a todos de forma indiscriminada. En ningún momento se trataba, por supuesto, de la defensa de personas con discapacidad, sino de garantizar ampliamente los derechos en el contexto de una acción de política pública en el área de la salud. De igual manera sucedió cuando, en 2011, vio la luz el conteo de resultados de las pruebas del Examen Nacional de Enseñanza Media, en una escuela particular en el estado de Ceará, caso en el que el MPF recomendó la anulación de la prueba realizada en todo el territorio nacional; mientras que, en una iniciativa paralela, la Defensoría Pública de la Unión en Ceará recomendó que solamente los alumnos de esa escuela fueran quienes rehicieran dicho examen. No había, entre los alumnos afectados, ninguna persona necesitada o con discapacidad para justificar la actuación indiscriminada de la Defensoría Pública de la Unión. Sucedió también en

[12] Respecto al conflicto entre MP y Defensoría Pública léase el artículo de Glaucia Milicio, "Defensoría pública y MP viven en conflicto de competencias", en *Consultor Jurídico*.

2011, y en el mismo Ceará, que la Defensoría Pública de la Unión promovió judicialmente la anulación de la prueba objetiva del concurso para la carrera de Procurador de la República, tomando en cuenta que algunas cuestiones habrían sido formuladas fuera del programa de la convocatoria.

Asimismo, en este episodio no estaba en juego ningún derecho o interés de alguna persona necesitada o con discapacidad. Aún más, las iniciativas de la Defensoría Pública de la Unión han estado marcadas por la confrontación permanente con el MPF, no sólo para tomar atribuciones de éste, sino sobre todo para marcar posiciones en pie de igualdad con la institución que ve como concurrente. No es por otro motivo que, desde 2009, se ha agudizado la polémica sobre la posición del MP en las salas de audiencia de justicia federal que, por virtud del Artículo 18, fracción I de la LOMPU, está a la derecha del juez, a tal punto que el Consejo Nacional del Ministerio Público ha tenido que manifestarse al respecto. Por más adjetiva que pueda parecer la cuestión, lo que importa no es el asiento o posición del MP en sí, sino la simple persistencia de un conflicto que es más de carácter intercorporativo inspirado en el interés público. Las víctimas de esa confrontación entre instituciones son, una vez más, el Estado, la gobernabilidad, la administración y el interés público, ya que se está asistiendo aquí a la intervención distorsionada en políticas y acciones públicas, sin cualquier corrección, con la garantía de derechos o la mayor eficacia de la gobernanza. Se deslegitima la acción del protagonista natural del proceso político: el ejecutivo democráticamente electo para valorar una u otra carrera burocrática a los ojos de la opinión pública.

La continua disputa entre instituciones relevantes del Estado por espacios de actuación con impacto mediático y el ansia de algunos miembros del MP y de defensores públicos por mostrar el músculo capaz de interferir en la gobernanza —con evidente búsqueda del prestigio que los valoriza para las reivindicaciones de clase— tiene el potencial de debilitar sobremanera la capacidad de acción de la administración pública en la ejecución de las políticas necesarias para el desarrollo del país. Obras del Plan de Aceleración del Crecimiento, de la Copa del Mundo o de expansión de la matriz energética son blancos frecuentes de las acciones de esas instituciones que comprometen las metas que las orientan. No es que el MP no deba ejercer su control de legalidad sobre las acciones de la administración; debe hacerlo, sin embargo, sin perder la disposición al diálogo, en perspectiva solidaria, y sin querer reivindicar juridicialmente un monopolio público que no le pertenece. No debe, con su control, hacer inviables la elección de políticas y bloquear su ejecución, sino garantizar calidad y eficiencia en el proceso y en el resultado dentro del marco legal existente.

A contramano de ese *desideratum*, uno de los problemas internos más graves que el MPF enfrenta en la actualidad es la resistencia de buena parte de sus miembros a iniciativas que tienden a garantizar la coordinación, organicidad y consistencia a la actuación institucional. Continúa, hoy en día, la tendencia a sobreestimar la independencia funcional como prerrogativa individual, en detrimento de la unidad y de la indivisibilidad. El rechazo por dar seguimiento a las orientaciones y a las directrices de los órganos centrales (Cámaras de Coordinación y Revisión y al Consejo Superior) ponen en tela de juicio el gobierno del MP. Por otro lado, y

tomando en cuenta que son los integrantes del mayor colegiado del gobierno (el Consejo Superior) elegidos por el Colegio de Procuradores,[13] es comprensible que eviten marcar una posición contra la mayoría. La incapacidad de los órganos de gobierno para imponerse en la coordinación del colectivo refuerza el individualismo y el voluntarismo en la actuación ministerial.

Al actuar de forma juridicista, descoordinada y politizada, el MP pone en peligro la posición que hoy ocupa en el marco constitucional. Arriesga su aceptabilidad pública, pues va perdiendo espacio de diálogo, y tal vez en beneficio de otras instituciones que juntamente rivalizan con él, con la defensoría pública, las cuales todavía no han pasado por el natural proceso desgastante de la confrontación con los poderes constituidos. Las tentativas de amordazar a los miembros del MP por proyectos de ley tendientes a limitarlos o prohibirles el acceso a la comunicación social son recurrentes y son la muestra práctica del rechazo de la aparición pública de la institución por importantes actores políticos.[14] Se impone pues la reflexión interna equilibrada para garantizar que el MP pueda continuar el cumplimiento de su misión constitucional, sin ser visto como riesgo para la gobernabilidad.

Es importante que el MP, en vez de confrontarse con instancias políticas o de formulación política, reconozca la legitimidad del proceso político y busque

[13] Ver el Artículo 53, fracción III, de la LOMPU, que atribuye al Colegio de Procuradores de la República —del cual participan todos los miembros de la carrera— la elección de cuatro de los diez miembros del Consejo Superior del Ministerio Público Federal, otros cuatro son elegidos por los subprocuradores generales en virtud del Artículo 54, fracción III, de la LOMPU. Además, forman parte del Consejo, como miembros natos, el Procurador General de la República, quien lo preside, y el Viceprocurador General.

[14] La última iniciativa fue el proyecto de Ley núm. 1947, de 2007, de autoría del diputado Sandro Mabel, que tipifica el crimen de violación del sigilo investigatorio. El proyecto está próximo a ser incluido en la orden del día del plenario. En su explicación de motivos, el autor de la propuesta expone su propósito: "La sociedad brasileña viene asistiendo impotente en innumerables casos de *denuncismo* vacío, después de procesos judiciales equilibrados, y después de efectuado el contradictorio, concluyen con la absolución de las personas acusadas. Pero el mal a la honra y la

apoyarlo. Cuando se rehúsa a formar parte de ese proceso, muchas veces por verlo como intrínsecamente viciado, otras porque la confrontación eleva su nivel de riesgo, se expone a ingresar a un mundo aparte, donde se privilegia la instancia de la decisión burocrática como la más pura, la menos "contaminada". El rechazo de lo político, mientras tanto, es el rechazo a lo autoritario, pero también de la democracia como forma de gobierno, en donde las decisiones sobre lo que es mejor para la colectividad son tomadas por quien tiene voto popular y no por quien se comporta como en un concurso público. Por más que quiera apartarse del mundo de los políticos, el MP actúa políticamente al hacer oposición cerrada a determinadas opciones gubernamentales. Ese actuar politizado, sin embargo, carece de legitimidad, porque no toma en cuenta las instancias decisorias del gobierno democrático. Tal vez el MP padezca a veces el *parquet* de cierta paradoja ante el mundo externo que lo va sofocando poco a poco y confinándolo en su dinámica interna peculiar, sin darse cuenta de que su imagen se ha desgastado a lo largo del tiempo en importantes sectores del Estado e incluso en la sociedad.

En conclusión, serán destacados algunos puntos para esa reflexión que, aun cuando deba iniciarse en el seno del propio MP, urge que se haga también por la sociedad, por

buena fama de esas personas ya fue hecho y muchas veces parte de quien tiene como atribución legal proteger a los ciudadanos: autoridades policiales, miembros del Ministerio Público e inclusive del Poder Judicial, cuando esas autoridades conceden entrevistas o trasmiten información a la prensa en la misma fase de la investigación preliminar. Para lograr que esas autoridades sean más conscientes de la necesidad de proteger la intimidad, incluso de personas que estén siendo investigadas, pero todavía no declaradas inculpadas de cualquier ilícito, es preciso tipificar como crimen la divulgación de procedimientos investigatorios. Muchas veces tales procedimientos se convierten en tema de los medios, los cuales atribuyen culpas que, años después, no se comprueban en juicio, pero las personas, una vez absueltas, son tratadas socialmente como inculpados, porque bastó la investigación y la entrevista de la autoridad para condenarlos ante la opinión pública. Por norma general, no hay repercusiones de la tardía declaración de inocencia, ocasionando así un daño imperdonable a la vida de los implicados. De poco ayuda a la vida de esas personas condenadas injustamente al escarnio público que sea posible recibir, después, indemnización por el daño moral o a la imagen. Es necesario impedir el daño injusto antes de que éste acontezca y la persona inocente tenga su vida irremediablemente perjudicada.

los actores políticos que antaño apoyaron el fortalecimiento de la institución. El Constituyente tomó una opción por un órgano asociado entre la sociedad y el Estado, con amplios poderes e independencia para litigar con éste, si la realización de intereses colectivos y difusos lo exigieran. Ese papel del MP es fundamental en un país en que la ineficiencia administrativa y las promesas electorales no cumplidas son la marca histórica del gobierno. Sin embargo, para rescatar la posición original de la institución, son necesarias algunas correcciones de rumbo que deben afectar la propia estructura de las carreras de Estado, bloqueada por las competencias intercorporativas.

Aun cuando la Constitución Federal establezca como norma, en su Artículo 5°, fracción IX, que la ley no puede restringir la publicidad de actos procesales, a no ser que el interés público así lo exija, esta norma que proponemos no trata de actos en sede procesal, sino de procedimientos investigatorios preprocesales. Adoptando la tipificación que ahora proponemos, estaremos resguardando la presunción de inocencia, principio garantista de las libertades individuales, piedra angular en nuestra Constitución Federal. Por lo expuesto, solicitamos a nuestros nobles pares la aprobación de esta propuesta".

Rescatando al Ministerio Público, compañero dentro de la reforma del Estado

La competencia intercorporativa y la actuación con miras a lograr la maximización del riesgo a la gobernabilidad, que cambiaron la cultura institucional del MP al correr de los años, han sido causadas en gran parte por la profunda desorganización de la estructura de percepciones en el servicio público brasileño. Del caldo anárquico de las reivindicaciones desencontradas de la carrera de Estado, que acaba por beneficiar a quien consigue hacerse escuchar por iniciativas potencialmente comprometedoras de las acciones de gobierno, nace la tendencia al *concursismo*, la atracción que ciertas carreras ejercen en los jóvenes profesionales por ser bien remuneradas y socialmente prestigiadas, sin la necesaria fidelidad

a las instituciones. A pesar de que en otras partes hay mejores remuneraciones, se abandona la carrera de menor remuneración para abrazar otra más ventajosa. Y una vez admitido en los cuadros de la institución, se busca la ventaja personal, la transferencia rápida de puestos difíciles hacia otros cercanos a las capitales. Mientras tanto, se pide a los órganos del gobierno institucional la realización de nuevos concursos en los que se apruebe en masa a nuevos colegas —una verdadera política de puertas abiertas para la "estampida de la boyada"— para beneficiar la movilidad de quienes están en la periferia de la carrera. La calidad del reclutamiento es lo que menos importa para el *concursismo*. Lo que resulta de todo ello es una mezcla altamente explosiva de la actuación temeraria de las instituciones con el reclutamiento interesado, con lo cual se genera un Estado rehén de las presiones de sus agentes, fragmentado e incapaz de cumplir su misión.

El mal que acometió al MP es, por tanto, un mal que compromete al Estado mismo y no puede ser resuelto solamente dentro del MP. Ante cualquier observador extranjero salta a la vista el contraste entre las remuneraciones de las diversas carreras del servicio público. Llega a ser escandaloso que un profesor titular de universidad pública de tiempo completo perciba como remuneración mensual cerca de 12 000 reales,[15] mientras un ministro de primera clase de la carrera diplomática (embajador) recibe cerca de 18 000 reales[16] y un recién aprobado en el concurso para ser miembro del MP o magistrado devenga más

[15] Convocatoria núm. 6/2012 de la rectoría de la Universidad acerca de la Paraná de apertura del concurso público para profesor titular, anunciando un sueldo de 11 700 reales mensuales (DOU, Sección 3, del 5 de enero de 2012, pp. 65-66).

[16] El tabulador de sueldos de la carrera diplomática prevé un emolumento de 18 478 reales mensuales para un embajador, desde el 1° de julio de 2010. Consultar el sitio de la Asociación de los Diplomáticos Brasileños, disponible en: http://www.adb.org.br/ultimas/ultimas01.htm

[17] El sueldo de los miembros del MPU sigue actualmente los niveles fijados por la Ley núm. 12 042 del 8 de octubre de 2009, lo que representa una suma de 22 000 reales para el cargo de inicio de la carrera.

de 22 000 reales,[17] suma considerada como sueldo neto. Hay una evidente desproporción que funciona como catalizador del movimiento por paridad de otras carreras, principalmente las carreras jurídicas. Es ese el principio de la competencia intercorporativa y de la fragmentación estatal que acaba por premiar a quienes representan mayor riesgo para la gobernabilidad.

Para superar ese problema en su misma raíz, convendría, mediante un pacto entre poderes, establecer una matriz lógica transversal de remuneraciones en el servicio público, calculada con base en estimativas de riesgo personal de la gente, de la complejidad de la formación y de las funciones para cada carrera, a semejanza de lo que ocurre en otros países. En dicha matriz, las carreras jurídicas (Ministerio Público, Defensoría Pública, Abogacía Pública y Magistratura) deberían en rigor tener un trato igualitario, para alejar la competencia entre sí. Además, la matriz debería proponer un sistema único de administración de pagos al personal, como el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos,[18] con criterios homogéneos y trasparentes. Ese sistema único no atentaría contra la autonomía administrativa de instituciones como el MP y la Defensoría Pública, ni contra la separación de poderes, ya que cada órgano podría alimentar su parte en la base de datos autónomos siguiendo criterios pactados. Para despolitizar las bases reivindicativas sería recomendable destacar las percepciones del servicio público de aquellas obtenidas de los diversos poderes, estableciendo desde ahora que los sueldos del Presidente de la República, de los ministros de Estado, de los diputados, de los senadores y de los ministros del Supremo Tribunal Federal no pueden

[18] Fue creado por el gobierno federal en 1989 con el propósito de lograr establecer, con exactitud, lo que era dispendio con el pago del personal. Hoy en día está reglamentado por el Decreto núm. 6386, del 29 de febrero de 2008.

servir de referencia para la remuneración del resto del servicio público. La cuestión está en que esos sueldos han servido de "locomotora" política para arrastrar el proceso de aumentos. Los cargos de la pirámide de la matriz serían los del ministro del Tribunal Superior de Justicia, el presidente del Banco Central, los directores generales de la Cámara de Diputados, y del Senado, los rectores de universidades, los ministros de primera clase de la carrera diplomática, entre otros. Los cargos inferiores a esos guardarían, sin embargo, proporción con sus percepciones, de acuerdo con los vectores de riesgo y complejidad de la función. Con una reforma de ese tenor, que pudiera ser realizada en un plazo no mayor a cuatro o cinco años para el equilibrio de cuentas, se desinflaría el poder reivindicativo de las corporaciones de las carreras de Estado, las cuales terminarían sometiéndose a los criterios de percepciones generales de todo el servicio público federal. Las asociaciones perderían aisladamente su poder de fuego, porque no habría más espacio para aumentos particulares. A lo sumo, sin disparidades entre las percepciones, desaparecería la tendencia al *concursismo* para estabilizar a los profesionales en sus respectivas carreras.

En una segunda etapa, y establecida la base racional de la remuneración de las carreras, se podría discutir su arquitectura funcional, la distribución de tareas y funciones entre ellas, ya que la causa económica de la competencia intercorporativa desaparecería. Sería importante distinguir las atribuciones del MP respecto de las de otras instituciones, para que el Estado pudiera decir y actuar de manera congruente. La atribución de funciones debería tener como criterio la conveniencia

del justiciable o del administrado y no la de las carreras. Probablemente las resistencias a la delimitación geográfica de atribuciones se rechazaría en menor medida, ya que de ella no se derivaría una ventaja económica.

Al interior del MP debe realizarse una eventual reestructuración que tenga por objeto una mejor gestión y su mayor inserción en el proceso político. Como principio de organización, se impone rescatar la jerarquía prevista en el texto constitucional, que califica al Procurador General de la República como jefe de la institución. El jefe no es un "colega" en relación horizontal con los demás miembros de una institución; aun cuando no se le otorguen poderes revocatorios, él detenta, por supuesto, una posición jerárquica diferenciada. Ésta se refleja, por ejemplo, en la representación externa de la institución e incluso en los actos de más trascendencia, como la autorización de ceses, los actos de tasación, la concesión de viáticos y pasajes, y la comunicación procesal con autoridades de fueros especiales. Para que el MP cumpla su misión constitucional de forma orgánica y consistente conviene, sin embargo, fortalecer los órganos colegiados de coordinación y dirección, confiriendo a los primeros expresamente poder normativo. En el Consejo Superior, el Procurador General no puede quedar sometido a las mayorías que deciden desde sus bases, pues se hace necesaria la recomposición del colegiado para darle condiciones de gobernar, aunque sea a contramano de las mayorías. La legitimidad del Procurador General de la República está en la elección del Presidente de la República y en la aprobación del Senado, manifestaciones de la soberanía popular; no está en mayor o menor aceptabilidad para el público interno. Es recomendable desde cualquier punto de vista, pero sólo

como criterio político, que la designación presidencial recaiga sobre quien posea liderazgo entre los miembros del MP, pero que no sea rehén de ellos.

Por lo que toca a la inserción del MP en el proceso político, es conveniente airear la institución para superar la paradoja que delimita su dinámica interna. Para eso, basta considerar que la cúpula de la institución —los subprocuradores generales—, por más que hayan logrado posición jerárquica y de percepciones niveladas con las de los ministros del Supremo Tribunal de Justicia, no pasan por el mismo proceso de reclutamiento complejo. La Presidencia de la República para su correspondiente examen en la comparecencia ante el Senado, con esa simetría de arquitectura entre la Procuraduría General de la República y el Tribunal Superior de Justicia, se permitiría abrir la puerta a elementos externos a la corporación para que se agreguen a su gobierno, confiriéndole mayor permeabilidad política.

El Consejo Superior, por tanto, sería integrado de forma análoga al de la Corte Especial del Tribunal Superior de Justicia y de la fracción de subprocuradores generales más antiguos, sin el elemento selectivo interno que torna al colegiado rehén de las eventuales mayorías. Esas sugerencias seguramente no son populares internamente, pero constituyen la tentativa necesaria para rescatar al MP de manera que logre plena funcionalidad y ocupe un lugar destacado en el Estado brasileño sin hacer inviable la gobernabilidad.

Referencias

Acción Declaratoria núm. 331/89 del 6° Distrito Federal de la Sección Judicial del Distrito Federal (Ministerio Público Federal), Unión Federal, FUNAI e IBAMA. Recuperado de http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/acao-civil-publica:ao_tematica/ACP_demarcacao_yanomani.pdf

Camara dos Deputados de Brasilia (2007). Projecto de Lei 1947/2007. Brasilia: Camara dos Deputados de Brasilia. Recuperado de http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365818

Conheça a integra da sabatina de Gilmar Mendes (2002). *Consultor Jurídico*. Recuperado de http://www.conjur.com.br/2002-mai-20/conheca_integra_sabatina_gilmar_mendes

Diário Oficial da União (2012). Convocatoria núm. 6/2012. Resultado Final de Concurso Público para provimento de cargo para profesor titular. Rectoría de la Universidade de Paraná. Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.jusbrasil.com.br/diarios/dou/2012/01/05/secao-3-05-01-2012-pg-65

Lexikon Editora Digital ltda (2013). *iDicionário Aulete*. Brasil: Autor. Recuperado de www.aulete.com.br

Milício, G. (2009). Defensoría e MP vivem em conflicto de competência. *Consultor Jurídico*. Recuperado de http://www.conjur.com.br/2009-out-18/defensoria-publica-ministerio-publico-vivem-conflito-competencia

Nicolao, D. (2007). Balanço entre acertos e desacertos é favorável ao MP. *Consultor Jurídico*. Recuperado de http://:conjur.com.br/2007-jan-15/balanco_entre_acertos_desacertos_favoravel_mp

O'Dower, E. C. (1998). *Seringueiros da Amazónia: dramas socias e olhar antropológico*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense.

Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos (1950). Ley núm. 1079. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm

_____ (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____ (1992). Ley núm. 8429. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

_____ (1993). Ley Complementaria núm. 75. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm

_____ (1998). Ley núm. 9628. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9628.htm

_____ (2001). Medida Provisória núm. 2225-45 Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm#art4

_____ (2008). Decreto núm. 6386. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6386.htm

_____ (2009). Ley núm. 12042. Brasilia. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12042.htm

Procuraduría General de la República (1989). Circular PGR núm. 300. Diário Oficial da Uniao del 2 de junio de 1989.

Supremo Tribunal Federal (1994). Acción Penal núm. 307. Ministerio Público Federal vs. Fernando Afonso Collor de Mello y otros. (Rel. Min Ilmar Galvao, juicio, 13/12/1994). *RTJ*, 162, 3-340.

QUINTA PARTE

Evaluación de las políticas sociales

Humberto Soto de la Rosa

La evaluación desde el diseño de una política pública integral.
El caso del Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas

Resumen

El ensayo expone, a partir de la experiencia en el diseño de la Evaluación del Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas, algunas consideraciones básicas para realizar adecuadamente el proceso de evaluación de las políticas públicas, fundamental para definir la utilidad de las acciones que el Estado implementa en su función de promotor del bienestar común.

Se resalta la importancia de tomar en cuenta el proceso de evaluación desde las fases iniciales de concepción de la política pública, utilizando de manera coordinada los distintos tipos de evaluación del diseño, implementación de resultados o impacto según se adecuen a la fase correspondiente. Además, se destacan los elementos que

permiten vincular cada fase y que es necesario considerar aun antes de establecer la metodología de evaluación: la identificación de la población objetivo, los tiempos de implementación y los actores relevantes.

Palabras clave: políticas públicas, evaluación, diseño, modelo integral, métodos mixtos.

Introducción

La evaluación de las políticas públicas constituye un proceso fundamental para definir la utilidad de las acciones que el Estado lleva a cabo en su función de promotor del bienestar común. Este proceso es relevante debido a que las acciones de política pública son financiadas con recursos de carácter común; por tanto, es de interés general que dichos recursos se utilicen de la mejor forma posible.

El éxito de la implementación de una política pública implica que un problema identificado como importante y prioritario esté en camino de ser solucionado y motive la posibilidad de replicarla en otros contextos. Sin embargo, aun en presencia de un resultado positivo siempre cabe preguntar si no habría elementos que mejorar. Por otra parte, la falta de éxito de una política pública debe analizarse a profundidad, pues puede ser causada por un mal diseño o una ejecución errónea, por ejemplo.

En este contexto es significativo distinguir entre distintos tipos de evaluación de políticas públicas asociados a sus fases, tales como la evaluación de diseño, de implementación, de resultados o de impacto, cada una con su respectiva metodología. Lo valioso es tener presente que al diseñar una estrategia de evaluación ésta debe ser integral, debe considerar todas las fases antes mencionadas. Por ello, actualmente se da un consenso

sobre enfatizar, desde la fase de diseño de la política pública, la importancia del componente de evaluación, lo que significa repensar el proceso desde la perspectiva de la complejidad del problema por resolver y del contexto social.

El presente ensayo pretende explorar los pasos para identificar la mejor forma de definir el proceso de evaluación de una política pública utilizando como ejemplo el diseño de la evaluación del Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas, proyecto financiado por el Fondo Fiduciario de la ONU para poner fin a la violencia contra las mujeres; diseñado y ejecutado por medio de un programa conjunto en el que participan la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de Población (UNFPA), la Oficina para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo para la Infancia (UNICEF) y el Programa para el Desarrollo (PNUD), todas ellas agencias de las Naciones Unidas.

El carácter integral del modelo que se analiza muestra la complejidad del diseño de una evaluación que hereda ese carácter de una política pública y combina, a su vez, intervenciones de actores diferentes. Al día de hoy, ésta es una de las tendencias en el diseño de políticas públicas, ya que en general establece el consenso de que los problemas socioeconómicos están interconectados y, por ende, las soluciones.

El ensayo presenta los vínculos entre las fases de diseño de la política pública y la evaluación de la misma, desde la identificación del problema, el análisis del contexto y el diseño de las acciones para llegar a la creación de una estrategia integral de evaluación que considera el diseño, la implementación, los resultados y el impacto.

Identificación del problema

Desde la primera fase del diseño de una política pública, que es la identificación de la problemática social, se establecen vínculos de utilidad en la concepción de la estrategia de evaluación de la propuesta de solución. Uno de los elementos fundamentales es la claridad en la definición de los conceptos, la cual permitirá, posteriormente, el diseño de indicadores adecuados y de estrategias de medición. Para ejemplificar esto, se profundiza en el caso del Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas, donde se identifican dos conceptos que requieren una definición clara: violencia de género y población indígena.

Para el primero es necesario remitirse al Artículo 1° de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (1993), donde se define violencia contra la mujer como:

> Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (p. 2).

Ésta es una definición amplia que puede ser ambigua, por lo cual se establecen características más acotadas para cada uno de los rubros de violencia en la familia, la comunidad y el Estado:

- Violencia física, sexual y psicológica en la familia: malos tratos, abuso sexual de las niñas en el hogar, violencia relacionada con la dote, violación por el marido, mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer; actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia, violencia relacionada con la explotación.
- Violencia física, sexual y psicológica en la comunidad en general: violación, abuso sexual, acoso e intimidación sexual en el trabajo, instituciones educacionales y otros lugares; trata de mujeres y prostitución forzada.
- Violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado dondequiera que ocurra.

Lo anterior evidenció que las acciones del Modelo y, por ende, la evaluación del mismo, debían ir en distintas líneas, considerando acciones en los ámbitos familiar, local y estatal, definiéndose así, en este punto, la posible población beneficiaria de la implementación de la política pública, elemento fundamental en el diseño del proceso de evaluación.

En el caso del estudio presentado en este texto, la población objetivo también se construye a partir del concepto de indigenismo, para lo cual se tomó en cuenta a las poblaciones en su conjunto, identificándolas con base en el porcentaje de hablantes de lengua indígena.

Está claro que a través del reconocimiento del problema social y de la población que lo está padeciendo se consigue determinar la población objetivo que posteriormente será motivo de evaluación, estableciéndose uno de los vínculos entre las fases de diseño y de evaluación de la política pública.

Diagnóstico del contexto

Otra actividad directamente vinculada a la generación de una propuesta de solución es el análisis del contexto social imperante en la población que podría ser beneficiada por la política pública. En este estudio se observó que un contexto en el que las personas están renuentes a modificar actitudes o conductas no permitirá el éxito de la política pública, tal como sucede con la masculinidad hegemónica que impera en las poblaciones indígenas, que incluso naturaliza y justifica la violencia y los roles tradicionales de género, estableciendo un rechazo de la población para cambiar estas conductas.

Así, para poder diagnosticar la viabilidad de implementar la política pública se realizó un estudio cualitativo exploratorio desde un enfoque intercultural, en el cual se priorizó la valoración de la diversidad y lo que produce el conjunto a través de los siguientes principios:

- Las culturas se transforman con el tiempo.
- Las relaciones entre las distintas culturas también cambian.
- La diversidad y las diferencias intraculturales deben reconocerse y respetarse, lo cual implica la posibilidad de la existencia de discriminación al interior de una cultura.
- El diálogo intercultural (inclusivo, participativo, no discriminatorio) es posible. A través de éste se generan "expresiones culturales compartidas".

Este estudio cualitativo mostró la viabilidad de lograr un cambio en las percepciones, actitudes y conductas de las comunidades indígenas a través del diálogo, elementos

que resultan ser también importantes en la consideración del diseño de la evaluación, pues identifican las estrategias de acción y los cambios que pueden esperarse, así como la temporalidad de los mismos. Para este caso se advirtió que una modificación en percepciones puede conseguirse en menor tiempo que una de actitudes y conductas, lo cual definió de antemano los tiempos de espera para evaluar cada uno de los cambios.

Diseño de una política integral

La justificación para el diseño de una política pública que resuelva un problema también puede tener relevancia en el proceso de diseño de la evaluación de la misma. La respuesta a la pregunta ¿por qué implementar una política pública? puede darse por la importancia del problema o por el compromiso para resolverlo. En el caso del modelo analizado se tienen múltiples compromisos al respecto, tales como tratados internacionales y leyes nacionales.

Entre los tratados internacionales se encuentran la adscripción a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVAW, por sus siglas en inglés) de1993, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, así como el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1999; todos ellos reflejan la importancia de solucionar el problema en el ámbito internacional.

Asimismo, en México se ha legislado en esta materia la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia,

vigente desde 2006, que obliga al Estado a intervenir para evitar cualquier tipo de agresión contra mujeres y niñas. De igual forma, el gobierno debe destinar recursos para legislar localmente y garantizar, mediante políticas gubernamentales, la atención, sanción y erradicación de la violencia en todos sus tipos (psicológica, patrimonial, económica, física, laboral, institucional, sexual y de pareja); además de prever la creación de un sistema integral de prevención, protección, asistencia y erradicación de la violencia de género y establecer las competencias y obligaciones que lo constriñen a garantizar la seguridad e integridad de las víctimas.

El conocimiento de estos compromisos es relevante para el diseño de la evaluación, dado que establece los actores con competencia para implementar la política pública y los elementos clave que debieran modificarse, es decir, genera un parámetro de medición en la evaluación.

Con los elementos antes descritos se pudieron definir las líneas generales que permitieron el diseño de una propuesta de política pública como el Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas, considerando la violencia (física, psicológica y sexual) en diferentes ámbitos: familiar, laboral y en situaciones de pareja, y entre distintos actores (niños y niñas, adolescentes, hombres y mujeres); así como la atención y la prevención de la misma a cargo de maestros, médicos, funcionarios públicos de impartición de justicia y otros actores relevantes.

Estos elementos llevaron a la creación de un modelo con varios objetivos como la prevención de la violencia en la escuela mediante la sensibilización de maestros, alumnos y padres de familia; en la familia, con la sensibilización

de sus integrantes, y la mejora en la atención mediante la capacitación de funcionarios públicos.

Alternativas de evaluación

Para definir una estrategia integral de evaluación es necesario plantear una serie de preguntas clave: ¿qué información se quiere obtener?, ¿de quiénes se desea obtener la información?, ¿a través de qué mecanismos e instrumentos?, ¿quién la obtendrá?, ¿en qué momento? y ¿en qué lugares (intervención y control)?

Si la evaluación se vincula con el proceso general de diseño y concepción de la política pública, en ese momento ya se pueden tener muchas de las respuestas, en particular, lo referente a qué información se desea obtener. Vale la pena explorar los posibles tipos de evaluación, en el entendido de que una buena práctica de ella consiste en realizar un proceso integral que considere los siguientes elementos:

- Evaluación de estructura
  - Fortalezas y debilidades del esquema de organización de los actores y recursos involucrados en la implementación de la política pública.
- Evaluación de proceso
  - Cantidad, calidad y oportunidad de las diversas actividades realizadas.
  - Capacidad de adecuación de las estrategias ante las situaciones encontradas.
- Evaluación de resultados
  - Incremento de conocimientos.
  - Mejoramiento de actitudes por cambios en las percepciones.

- Optimización de esquemas de atención.

- Evaluación de impactos
  - Disminución del problema (requiere medir las prácticas en línea de base y en línea de comparación).
  - Restitución de derechos de las personas afectadas.
  - Cambio en prácticas de atención.

Existen distintas alternativas metodológicas para estudiar cada tipo de evaluación planteado. Para la evaluación de estructura están, entre otras, la metodología FODA (Instituto Politécnico Nacional, 2002), así como la de Planeación Estratégica (Oficina de Planeación y Presupuesto, 2005); para la evaluación de procesos se encuentran la entrevistas a actores o la evaluación de talleres. Por otra parte, para la evaluación de resultados, las metodologías se concentran en dos grandes tipos: métodos cuantitativos (Briones, 1996) y métodos cualitativos (Berg, 2007).

Respecto a la evaluación del Modelo, se decidió implementar la metodología FODA para llevar a cabo una evaluación intermedia de estructura que permitiera generar modificaciones y mejoras. En cuanto a la evaluación de proceso, se consideró fundamentalmente tener entrevistas con los actores clave y obtener evaluaciones de los beneficiarios de las acciones relacionadas con la implementación. Finalmente, para la evaluación de resultados e impacto, se optó por utilizar tanto métodos cualitativos como cuantitativos a través de entrevistas semiestructuradas y cuestionarios. El reto es la realización del análisis de ambos datos, para lo cual hay distintas alternativas, en este caso se eligió el método mixto.

Método mixto (cuantitativo-cualitativo)

El uso combinado de métodos cuantitativos y cualitativos no es nuevo, de hecho comparten fases como la observación y evaluación de fenómenos, el establecimiento de suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizadas, la prueba del grado en que las suposiciones o ideas tienen fundamento, la revisión de suposiciones o ideas sobre la base de pruebas o de análisis y la proposición de nuevas observaciones y evaluaciones para esclarecer, modificar, cimentar o fundamentar las suposiciones e ideas, incluso para generar otras. En este sentido comparten una base común que bien puede ser aprovechada en conjunto (Morse y Niehaus, 2009).

Claramente cada enfoque tiene sus especificidades. El enfoque cuantitativo utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, confía en la medición numérica, el conteo y, frecuentemente, en la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población.

El enfoque cualitativo, por su parte, se basa en métodos de recolección de datos sin medición numérica, como descripciones y observaciones, y las preguntas e hipótesis surgen como parte de un proceso de investigación flexible.

En el conocimiento de sus convergencias y divergencias existen alternativas para combinar enfoques, como el modelo de dos etapas, el modelo de enfoque dominante y el modelo mixto. El modelo de dos etapas es aquél en el que dentro de una misma investigación se aplica primero un enfoque y después otro de forma casi independiente, y en cada etapa se siguen las técnicas correspondientes a

cada enfoque. El modelo de enfoque dominante se lleva a cabo bajo la perspectiva de alguno de los enfoques, el cual prevalece, mientras se conservan componentes de otro. Y el modelo mixto constituye el mayor nivel de integración entre los enfoques cualitativo y cuantitativo, donde ambos se combinan durante todo el proceso de investigación.

Si se plantea como objetivo utilizar las fortalezas de la investigación cuantitativa y la investigación cualitativa, combinándolas y tratando de minimizar sus debilidades, sin buscar remplazarlas, se puede conseguir potenciar los resultados de una evaluación integral, ya de por sí compleja. Cabe señalar que lo complejo no necesariamente es sinónimo de complicado; reducir las dificultades estriba en diseñar de manera consistente y adecuada el proceso de evaluación desde una perspectiva integral.

Comentarios finales

El diseño de una política pública parte de la existencia de una problemática que conduce a la búsqueda de una solución, la cual puede no ser simple ni de bajo costo, y puede conducir a la necesidad de elaborar políticas integrales de interés común (generalmente financiadas por ingresos públicos), por lo que es fundamental llevar a cabo un proceso de evaluación.

La eficacia de un proceso de evaluación puede incrementarse al ser considerado desde las primeras etapas de la concepción de la política pública, lo que facilita la identificación de actores, beneficiarios y acciones por evaluar.

El otorgar a la evaluación un carácter integral, es decir, evaluar estructura, procesos, impacto y resultados permite identificar modificaciones y mejoras en cada

etapa de manera separada e incluso, en algunos casos, ubicar la causa de las fallas de la política pública.

Existen diversas alternativas para implementar la evaluación, siendo diferentes las consideraciones para cada tipo de evaluación. En el caso particular de la evaluación de impacto y resultados, los enfoques mixtos de evaluación cuantitativa-cualitativa pueden potenciar los hallazgos y los beneficios de evaluar.

Referencias

Berg, B. L. (2007). *Qualitative research methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon.

Briones, G. (1996). *Metodología de la investigación cuantitativa en las Ciencias Sociales*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Instituto Politécnico Nacional (2002). *Metodología para el Análisis FODA*. México: Secretaría Técnica de la Dirección de Planeación y Organización.

Morse, J. M. y Niehaus, L. (2009). *Mixed method design: principles and procedures*. Walnut Creek, CA: Left Coast Press.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (1993). Artículo 1, en la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. recuperado de www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/mujer_violencia.pdf

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2005). *Guía metodológica de planificación estratégica*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

SEXTA PARTE

Evaluación de las políticas ambientales

María de los Ángeles Piñar Álvarez, Arturo Durán Padilla, Élida Sánchez Cruz, José Daniel Sousa Oliva, Gwendoline Marzin, Antonio Garibay Millán

Políticas municipales en materia ambiental: proceso de luces y sombras en Veracruz

Resumen

La *Agenda 21 Local* es el resultado principal de la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, coordinada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta herramienta de planificación estratégica para todas las áreas de gestión del municipio basada en la participación ciudadana local, que incluye actores sociales y económicos, aterriza en Veracruz en 2011, de la mano de la Secretaría de Gobierno y del Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal (Invedem), con un programa federal de fortalecimiento institucional de los municipios conocido como *Agenda desde lo Local*. La participación activa de los gobiernos municipales, estatales, federales y de las instancias de educación superior es fundamental. Con la

inclusión de trece y cuarenta y tres de los doscientos doce municipios veracruzanos en 2011 y 2012, respectivamente, se abren las entidades locales, por primera vez en su historia, a un proceso de autoevaluación y de verificación en cuatro ejes de gestión pública: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. Dichos ejes se miden a través de treinta y ocho indicadores y doscientos noventa y ocho parámetros.

El Centro Público de Investigación y El Colegio de Veracruz (Colver) verificaron dos y once municipios, respectivamente, durante 2011 y 2012. El objetivo del presente ensayo es identificar los resultados de la verificación en la política medioambiental. El análisis presenta pocas luces y numerosas sombras que los municipios deberán atender a través de ocho indicadores y cuarenta y tres parámetros, con el fin de acercarse a las demandas sociales centradas en un medio ambiente sano y una mayor participación en las políticas públicas ambientales.

Palabras clave: política municipal ambiental, *Agenda 21 Local*, Secretaría de Gobernación, El Colver, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Veracruz.

Introducción

A veintidós años de su promulgación en Río de Janeiro (1992), la *Agenda 21 Local* es el mejor programa de acciones para alcanzar el desarrollo sustentable en el siglo XXI. Los países que se comprometieron a poner en práctica el programa lo hicieron para enfrentar los problemas ambientales, socioculturales, económicos e institucionales de forma sistémica con la participación de

la sociedad civil, la academia y el sector productivo en los medios rural y urbano. El documento de la *Agenda 21 Local,* integrado por cuarenta capítulos organizados en cuatro grandes temas: las dimensiones sociales y económicas (ocho rubros); las dimensiones ambientales o conservación y gestión de recursos para el desarrollo sustentable (catorce rubros); la dimensión institucional o fortalecimiento del papel de los grupos sociales o agentes de cambio (diez rubros), y los medios para la puesta en práctica o ejecución (ocho rubros), se convierte en una herramienta de política pública fundamentada en la participación y el cambio político para lograr el desarrollo sustentable. En el capítulo 28 de la *Agenda* se especifican las funciones sustanciales de las autoridades locales en pro del desarrollo sustentable:

> [...] se ocupan de la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura económica, social y ecológica, supervisan los procesos de planificación, establecen las políticas y reglamentación ecológicas locales y contribuyen a la ejecución de las políticas ambientales en los planos nacional y subnacional. En su carácter de autoridad más cercana al pueblo, desempeñan una función importantísima en la educación y movilización del público en pro del desarrollo sustentable [...] Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar una Agenda 21 Local (Organización de las Naciones Unidas y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [ONU y PNUMA],1992).

Efectivamente, los gobiernos locales son las instancias públicas más cercanas a los problemas sociales, económicos

y ambientales que viven los ciudadanos, quienes recurren a ellos para que resuelvan sus necesidades cotidianas (limpia pública, seguridad, alumbrado y agua potable).

Para Garza y Medina (2010), la *Agenda 21 Local* es una herramienta de planificación estratégica en todas las áreas de gestión del municipio que incluye los actores sociales y económicos. La planeación se define de acuerdo con las necesidades del municipio y sus actores sociales con base en los recursos técnicos y operativos específicos. Este enfoque de la gestión local tiene dos elementos clave, por una parte, es un sistema integrado y diseñado desde una visión tridimensional (ambiental, social y económica) y, por otra, consiste en un proceso de transformación paulatino e interno de una democracia local representativa a una democracia participativa.

Se hace hincapié, ante la creciente problemática ambiental y las exigencias de una mayor participación de los ciudadanos en las políticas públicas municipales desde una aproximación de gobernanza ambiental, en el papel crucial del municipio con necesarias acciones de planificación estratégica y participativa medibles mediante indicadores.

A lo largo de estos veintidós años han surgido modelos de aplicación de la *Agenda 21 Local* en distintos países. El modelo mexicano se denomina *Agenda desde lo Local,* el cual tiene una metodología propia desarrollada por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [Segob-Inafed], 2012). En este modelo y su implantación en municipios de Veracruz se centrará el presente ensayo. En el caso de México, los lineamientos marcados en los artículos 25, 26 y 115 constitucionales y la Ley núm. 9 Orgánica del Municipio Libre (Inafed, 2010)

dan cuerpo jurídico a la implementación de la *Agenda desde lo Local* en los 2440 municipios del país.

En el caso regional, el Artículo 75 de la Constitución Política del Estado de Veracruz y la Ley 56 de Planeación del Estado de Veracruz son el fundamento. Dichos documentos jurídicos rigen a los doscientos doce municipios y los obliga a trabajar con un enfoque estratégico, mediante la elaboración de un plan municipal de desarrollo, sustentado en indicadores de desempeño que miden la gestión y los resultados. No será hasta la Reforma Constitucional de 1999, en su Artículo 115, que se atribuya al municipio el ser "sujeto de desarrollo" (Orozco, 2000), es decir, "generador de riqueza" (Mijares, 2012).

Objetivos

El presente ensayo tiene como objetivo general examinar los antecedentes, el proceso y los resultados de la verificación en torno a los indicadores que miden la política ambiental en los once municipios veracruzanos evaluados por El Colver, donde se implementó el Programa para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos del gobierno federal durante los meses de febrero a julio de 2012.

Los objetivos específicos son dos. Por una parte, identificar los elementos del proceso de verificación durante 2011 y 2012 para entender el programa de planeación estratégica de la *Agenda 21 Local*. Por otra, analizar los resultados de la evaluación realizada en los once municipios. Con esta información se observan las luces y sombras de la política ambiental municipal y se da pauta a mejoras.

Metodología

La Segob, a través del Inafed, ha diseñado y desarrollado la *Agenda desde lo Local* como un programa federal innovador fundamentado en treinta y ocho indicadores con doscientos noventa y ocho parámetros de medición, inspirados en el capítulo 28 de la *Agenda 21 Local* de la ONU. Cada uno de los indicadores tiene variables o parámetros que permiten medir aspectos específicos del indicador y con ello corroborar la ubicación del municipio en alguno de los tres ámbitos de la *métrica* de la *Agenda*. Cuando se habla de *métrica* se refiere a tres ámbitos posibles, simbolizados a través de un semáforo: la ubicación en rojo (estado no deseable en la condición del municipio), la ubicación en amarillo (situación donde existen acciones de mejora) y la ubicación en verde, representa la situación mínima indispensable que debe existir en cada uno de los parámetros (Segob-Inafed, 2012, pp. 19-26).

La *Agenda desde lo Local,* por una parte, constituye una guía práctica para la planeación estratégica de la administración municipal que admite identificar áreas de oportunidad prioritarias y obtener recursos estatales y federales para la solución de las necesidades de los ciudadanos; por otra, es una herramienta que ayuda a los funcionarios y las autoridades municipales en el proceso de rendición de cuentas ante los ciudadanos. Ambos aspectos fortalecen al gobierno local para el desarrollo de una capacidad de gestión e innovación. Este programa fue implementado por primera vez en México en 2004 y ha supuesto un incremento paulatino de municipios adheridos al programa: se pasó de veintiséis municipios en el país en 2004 (1%) a seiscientos tres en 2011 (24%). Prácticamente uno de cada

cuatro municipios hace uso de esta herramienta en el país a lo largo de siete años de aplicación. Para la verificación de los autodiagnósticos realizados por los equipos de gobierno de los ayuntamientos, se incorporaron noventa y nueve instancias verificadoras o instancias de educación superior en todo el país.

Desde 2011 se aplica el programa federal en Veracruz con doscientos doce municipios en su territorio y se ha pasado de trece municipios en 2011 (6%) a cuarenta y tres verificados (20%) en 2012: un incremento exponencial. Para ello, se incorporaron cuatro instancias verificadoras: la Universidad Veracruzana (UV), El Colver, la Escuela Libre de Ciencia Política y Administración Pública de Oriente (ELCPAPO) y la Universidad Popular Autónoma de Veracruz (UPAV) (Inafed-Invedem, 2012). La *Agenda* funciona de manera muy sencilla y comienza con un acto voluntario del presidente municipal en turno y su equipo de gobierno. El acuerdo en el municipio se registra mediante acta de la sesión de cabildo y con ello se logra poner en funcionamiento la maquinaria de la imprescindible coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En 2011 el Inafed designó a dos de ellos para ser verificados y durante 2012 fueron once los municipios asignados a El Colver: Actopan, Ángel R. Cabada, Ixhuacán de los Reyes, Orizaba, Papantla, Perote, Teocelo, Tlapacoyan, Tlaltetela, Tuxpan y Tuxtilla.

Para ello fue necesario movilizar a ocho verificadores titulares (profesores-investigadores y personal técnico, todos ellos con nivel de licenciatura, maestría o doctorado) y a dieciocho verificadores de apoyo o auxiliares (estudiantes de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública). Fueron jornadas de trabajo de 12 a 14 horas

con los equipos de gobierno para un análisis exhaustivo de los documentos previamente diagnosticados por las distintas direcciones generales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Proceso de la implementación

En el proceso de aplicación participan diversos actores:

- El Inafed, dependiente de la Segob. Esta institución coordina el buen funcionamiento de las instancias estatales, el Invedem e instituciones de educación superior públicas, como El Colegio de Veracruz, la Universidad Veracruzana, la Universidad Pedagógica Autónoma Veracruzana, y la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente.
- El Invedem, dependiente de la Secretaría de Gobierno estatal, asesora al ayuntamiento con todo su equipo respecto a cómo realizar un autodiagnóstico.
- Instituciones académicas de educación superior que fungen como instancias verificadoras del proceso de autodiagnóstico.

Etapas de la implementación

La implementación de la *Agenda* se lleva a cabo siguiendo un proceso integrado por cuatro etapas, realizado anualmente, de acuerdo con un calendario establecido por las instancias mencionadas y concertado con las autoridades locales.

- Primera etapa: autodiagnóstico. El objetivo de esta etapa es que la autoridad municipal, voluntariamente, identifique la situación que presenta el municipio en cada uno de los indicadores y parámetros de la *Agenda*. El autodiagnóstico

es realizado directamente por las autoridades municipales, considerando las condiciones reales del municipio y las acciones de la administración pública municipal; éstas deberán estar debidamente documentadas para sustentar las respuestas del autodiagnóstico.

- Segunda etapa: atención de áreas de oportunidad. Esta etapa representa la instrumentación de acciones por parte del gobierno municipal para tener en cuenta las áreas de oportunidad (indicadores y parámetros en rojo y amarillo), identificadas al aplicar la guía de autodiagnóstico. El diseño y la estructuración de estas acciones constituyen los elementos básicos para elaborar un Plan de Fortalecimiento Municipal. Dicho plan brindará información para priorizar la aplicación de los recursos municipales, articular acciones con los programas estatales y federales, facilitar la solución de las situaciones involucradas, realizar un seguimiento puntual a los responsables de las acciones de mejora, y evaluar su desempeño y el logro de los objetivos en el plazo establecido.
- Tercera etapa: verificación. Esta etapa se efectúa a través de las instituciones de educación superior que participan como instancias verificadoras de la *Agenda*. Su labor consiste en revisar las evidencias presentadas por cada uno de los responsables de mesa en los municipios para cada uno de los parámetros, de tal forma que se compruebe la correcta aplicación de la metodología dispuesta por la *Agenda*. La participación de este tipo de instituciones proporciona certeza y objetividad a la verificación. La etapa de verificación se ejecuta de acuerdo con el calendario anual establecido para este efecto. La información generada se pone a disposición del municipio para que analice y contraste los resultados del autodiagnóstico con los obtenidos en esta etapa.

- Cuarta etapa: emisión de certificados. Una vez realizada la verificación del autodiagnóstico municipal, la instancia verificadora envía su dictamen al Consejo Nacional desde lo Local, a fin de que éste valide la emisión de un Certificado de Calidad Municipal en el área en la que el municipio obtuvo la mejora. Los certificados se entregan a aquellos municipios que acreditan la condición mínima verde en uno o más de los indicadores de la *Agenda*. En caso de que el municipio acredite el total de los indicadores, se le otorga el Premio Nacional al Desarrollo Municipal, el cual constituye un reconocimiento público a los esfuerzos que los gobiernos municipales llevan a cabo para alcanzar niveles básicos de bienestar que impacten en la calidad de vida de la población. Los certificados y premios se dan en el marco del Foro Internacional desde lo Local, evento que se celebra anualmente bajo el patrocinio del Inafed y un municipio seleccionado por todos los interesados en conocer las experiencias y los retos que enfrentan los municipios de México (Segob-Inafed, 2012, pp. 31-32).

Componentes

Los componentes de la *Agenda* o ejes rectores son también cuatro: desarrollo institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. Los cuatro cuadrantes son identificados mediante treinta y ocho indicadores y doscientos noventa y ocho parámetros plasmados en una guía práctica que se entrega a los municipios e instancias verificadoras. Los parámetros que se autodiagnostican internamente son los mismos que se verifican externamente. En los once municipios se rastrearon los indicadores que miden la política ambiental bajo el cuarto: desarrollo ambiental sustentable. Este

cuadrante es definido por ocho indicadores: cuidado del aire, limpieza y responsabilidad de los residuos sólidos (orgánicos e inorgánicos), cuidado de la imagen, conservación de recursos naturales, ordenación territorial, cuidado del suelo y promoción de la educación ambiental de cara al sector social, educativo y productivo. En los municipios evaluados o verificados durante los meses de mayo, junio y julio de 2012, estos ocho indicadores fueron analizados gracias a sus cuarenta y tres parámetros.

Resultados: política pública municipal en materia ambiental, sus luces y sombras

En 2011, el territorio veracruzano participó en el programa federal con el autodiagnóstico de quince municipios: Acatlán, Actopan, Ángel R. Cabada, Banderilla, Coatepec, Ixtaczoquitlán, Jilotepec, Misantla, Naolinco, Nautla, Poza Rica, Rafael Lucio, Tezonapa, Villa Aldama y Xalapa. Tan sólo trece solicitaron al Inafed e Invedem ser verificados por instancias académicas. Con ellos se puso la semilla para una política local, medible, o cuantificable, en sus aciertos y debilidades. Los trece municipios que participaron en el autodiagnóstico y la verificación muestran la diversidad de indicadores verdes que se distribuyeron de la siguiente forma: ciento tres indicadores en verde (logros aceptables de calidad), setenta y nueve en amarillo (prácticas municipales debajo de lo aceptable) y trescientos veinticinco en rojo (prácticas públicas inaceptables).

Durante 2012 intervinieron cuarenta y tres municipios en la *Agenda desde lo Local* y once de ellos fueron revisados por El Colver. Los procedimientos de verificación duraron entre 8 y 10 horas y tuvieron lugar en los palacios municipales y en espacios diseñados para un trabajo cómodo

con cuatro grandes mesas; contaron con la presencia de los responsables de los autodiagnósticos y dos verificadores (uno titular y otro auxiliar) por mesa. En 2013 se tiene prevista la participación de sesenta y siete municipios.

Aquí se exponen los resultados de la verificación de once municipios, repasando los ocho indicadores y sus respectivos cuarenta y tres parámetros, los cuales otorgan cuerpo a la medición de la política pública ambiental. Durante 2011 se contaba con treinta y cuatro parámetros; a partir de 2012 suman cuarenta y tres; razón por la cual se evidencia la importancia de la política pública ambiental de carácter municipal mediante el incremento de los parámetros de medición.

Municipios cuidadosos del aire

Este indicador tiene como objetivo conocer y aplicar la legislación existente en materia del cuidado del aire, además de regular las fuentes de emisión de contaminantes. Son cuatro los parámetros que miden este indicador.

Conocimiento y cumplimiento de ordenamientos federales y estatales en materia de emisiones a la atmósfera

En este ámbito destaca la falta de conocimiento o cumplimiento de los ordenamientos federales o estales en materia de emisiones a la atmósfera. Cuando se habla de emisiones a la atmósfera se hace referencia a la descarga directa o indirecta sobre ella de toda sustancia en cualquiera de sus estados físicos, o de energía, que ocurre en el municipio. Tan sólo tres de los once municipios mostraron y aplicaron los ordenamientos, especificando las evidencias; ejemplo de ello son las actas de inspección, documentos donde se hace constar que se han llevado a cabo actividades mediante las cuales se examinó y reconoció la emisión.

Ello implica la vigilancia oficial para velar por el cumplimiento de las normas y los reglamentos que regulan las diferentes actividades. La normatividad reconocida y presentada por los funcionarios públicos fue el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes. Otros elementos exhibidos fueron el Programa Especial de Cambio Climático (2009–2012) y el Programa Nacional para la Prevención y Gestión de los Residuos (2009–2012).

Asimismo, sólo tres municipios expusieron un programa de trabajo o documento destinado a dar cumplimiento y seguimiento a líneas de acción correspondientes a un área administrativa específica; sólo tres municipios indicaron objetivos, metas, estrategias, responsables y recursos (humanos, tecnológicos, materiales y financieros); además de tiempos y espacios en los que se desarrollarían y ejecutarían las actividades.

Reglamento municipal

Tres de los municipios mostraron un reglamento municipal que contenía la materia de emisiones a la atmósfera. Los documentos de evidencia fueron actas de inspección que no excedían el periodo de gobierno municipal. Dicho reglamento municipal incluía las atribuciones y responsabilidades del municipio, derivadas de las facultades expresadas en el Artículo 115 Constitucional.

Plan y programa de trabajo tendiente a aplicar y evaluar acciones en la materia

Si bien tan sólo tres municipios tenían un reglamento, éstos y otro más poseían un programa o instrumento

rector derivado de la planificación institucional y destinado al cumplimiento de las funciones del ayuntamiento. En el programa se establecían los objetivos o las metas que se querían cumplir a través de la integración de un conjunto de recursos (humanos, tecnológicos, materiales y financieros), especificando los tiempos y espacios en los que se desarrollarían, así como las responsabilidades de las unidades dentro de la administración del municipio.

Sistema de control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínicas, así como olores provenientes de fuentes de contaminación fijas y móviles

Cinco municipios mostraron evidencia de llevar sistemas de control de la contaminación de fuentes fijas generadoras de emisiones derivadas de actividades industriales (química, textil, alimentaria, maderera, metalúrgica, metálica o manufacturera) y un control al final del proceso de los filtros, precipitadores y lavadores, asociados a la combustión con ciertas partículas (SO_2, NO_x, CO_2, CO e hidrocarburos).

Revelaron la presencia de emisiones inherentes a actividades y procesos, tales como consumo de solventes, limpieza de superficies y equipos, recubrimiento de superficies arquitectónicas, industriales, lavado en seco, artes gráficas, panaderías, distribución y almacenamiento de gas, principalmente; así como tratamiento de aguas residuales, plantas de composta y rellenos sanitarios. Emisiones que poseen un gran número de contaminantes para la atmósfera, de variado impacto en la salud. También se expusieron evidencias de control de fuentes de contaminación móviles, por ejemplo: los vehículos automotores, a los cuales la normatividad se refiere,

pues son básicamente sus motores los responsables de las emisiones de CO_2 y de compuestos orgánicos volátiles (SO_2, NO_X) producidos durante la combustión.

Municipios limpios y responsables de sus residuos

Este indicador pretende garantizar la disposición final de los residuos sólidos generados en el municipio con base en la normatividad vigente. Son ocho los parámetros o variables que le dan cuerpo al indicador.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de residuos sólidos

Los residuos sólidos urbanos son los generados en casa habitación que resultan de la eliminación de los materiales utilizados en actividades domésticas, productos consumidos, sus envases, embalajes o empaques; así como los residuos provenientes de cualquier otra actividad dentro de establecimientos, con características domiciliarias y resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos. La normatividad referida con un conjunto de disposiciones jurídicas en materia de residuos sólidos urbanos es la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento (Diario Oficial de la Federación, 2006). Tan sólo cuatro de los once municipios dieron cumplimiento a tal parámetro, al mostrar un programa o documento destinado al seguimiento de las líneas de acción con objetivos, metas, estrategias, recursos y responsables.

Reglamento municipal en la materia de residuos sólidos urbanos

La mayoría de los municipios no tenía reglamento o proyecto de reglamento, es decir, un documento que aún

no está vigente o se encuentra en proceso de revisión sin publicación en la *Gaceta Oficial*. Los cuatro que tenían reglamento en la materia mostraron su cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa con las bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de un orden jurídico que detalla y delimita funciones, obligaciones y derechos.

Programa municipal para la prevención y gestión integral de residuos sólidos urbanos

En este rubro, el plan y su correspondiente programación en la materia brillan por su ausencia. Sólo tres de los once municipios pudieron presentar un diagnóstico y su correspondiente programa con líneas de acción, adscritas a un área administrativa específica con objetivos determinados, metas, estrategias, recursos y responsables; combinando recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros, y especificando tiempo y espacio en los que se desarrollarían las actividades. A ello se sumó un informe que resumía los acontecimientos realizados por el área de limpia pública, detallando el resultado de la tarea, gestión o actividad propia del programa. La tarea de afrontar la problemática de los residuos sólidos urbanos no es asumida con entereza desde el mismo Plan Municipal de Desarrollo (2011-2013) en todos y cada uno de los municipios, si bien se reconoce el problema de los residuos sólidos en el diagnóstico, no se programa su prevención y solución con indicadores de desempeño (de gestión, resultados y estratégicos).

Instancia encargada de los residuos sólidos urbanos

En contra de lo que se podría pensar, no todos los municipios disponen de una instancia encargada de

los residuos sólidos. Esto explica las evidencias visuales (basura) que adornan la entrada al municipio percibidas por el equipo de verificadores. Durante la verificación se pudo comprobar que en siete de los once municipios no existe descripción de puestos, algún documento que explique la actividad laboral por desempeñar dentro de la administración municipal y un organigrama con la representación gráfica del esquema de organización de la instancia. Asimismo, se solicitó la constancia de capacitación del personal de limpia pública.

Limpieza en la vía pública

El catálogo de servicios públicos municipales para los 2440 municipios del país está contenido en la fracción III del Artículo 115 Constitucional; en su inciso c) se establece que los municipios tienen a su cargo la "limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos". Ello responde a la necesidad específica del municipio y del estado de preservar, proteger y restaurar el ambiente y el equilibrio ecológico. En el más alto interés público destaca el impulso de la cultura ambiental de prevenir, recolectar y tratar de forma racional la disposición final de los residuos para asegurar el desarrollo sustentable. Hasta ahí la teoría. En la práctica, sólo cinco de los once municipios cumplen con sus obligaciones. Este pequeño grupo dispone de un programa donde se especifican objetivos, metas, estrategias, recursos y responsables, quienes aportan fotografías e imágenes de los lugares donde se ubican los puntos de limpieza y separación de residuos. Definitivamente, la percepción de limpieza de las calles tiene como trasfondo un proceso de planeación estratégica sustentado.

Estrategias, programas o acciones para el acopio, la separación o el reciclaje impulsados por el municipio

Respecto del acopio de residuos, se evaluaron las evidencias sobre las acciones de recopilación por medio de una o varias fuentes. Todo ello con un instrumento rector o programa derivado de la planificación institucional y destinado al cumplimiento de las funciones del ayuntamiento. Asimismo, se buscaron evidencias de reciclaje o transformación de los residuos a través de procesos que permiten restituir su valor económico, evitando así su disposición final. Sólo cinco municipios mostraron pruebas: plan de trabajo e informe de resultados no excediendo un año, cuyo fundamento legal está tanto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con su última reforma (DOF, 2010), como en el Reglamento en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

Infraestructura necesaria para la disposición final de los residuos sólidos urbanos

Cuando se habla de disposición final se hace referencia a la confinación y al aislamiento de los residuos sólidos para que no generen contaminación, concretamente los residuos que no pudieron ser evitados, reusados o reciclados. Esta situación requiere de una infraestructura e instalaciones donde se desarrolle el proceso generador de residuos peligrosos o donde se realicen las actividades de manejo de este tipo de residuos. Tan sólo tres de los once municipios poseían la infraestructura necesaria.

Fuentes y mecanismos de financiamiento para la gestión integral de los residuos

Son varias las fuentes o mecanismos de financiamiento: a) créditos o recursos que obtiene el ayuntamiento por

vía de préstamos para cubrir los costos de algún servicio público; b) cuotas o aportaciones en dinero o en especie que el ciudadano debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal y c) subsidios o transferencias que los gobiernos federal y estatal conceden para apoyar la construcción de obras y la prestación de servicios públicos en los municipios comprendidos en el presupuesto de egresos de cada estado. En el caso de los municipios analizados, cuatro no disponían de un catálogo de programas o fuentes de financiamiento, esto es, un documento con la relación ordenada de los programas federales, estatales y los provenientes de organizaciones civiles, entre otros, que eventualmente pueden ser origen de financiamiento para proyectos municipales en la materia. Sólo cuatro poseían un catálogo y reporte de actividades donde se evidenciaba el grado de avance o cumplimiento de un conjunto de acciones previamente programadas. Definitivamente la basura o los residuos sólidos urbanos requieren de una política pública más decidida por parte de la mayoría de los municipios.

Municipios cuidadosos de su imagen

Este indicador tiene como función promover el cuidado de la imagen urbana del municipio con base en la normatividad vigente.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad en materia de imagen urbana y contaminación visual

Al hablar de contaminación visual en los municipios se refiere a la alteración de las cualidades de imagen de un paisaje natural o urbano, causada por cualquier elemento funcional o simbólico, de carácter comercial, publicitario, propagandístico o de servicio. Así, la imagen urbana es

el resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas, urbanísticas y socioeconómicas de una localidad o un municipio, más las originadas por los ocupantes de este ámbito físico--territorial en el desarrollo de sus actividades habituales, en función de las pautas de conducta que los motiva. En el presente estudio se encontró que tan sólo seis de los once municipios conocían y cumplían la normatividad con las evidencias respectivas.

Reglamentación municipal en materia de imagen urbana y comunicación visual

Durante la verificación se pidieron las evidencias de la existencia y cumplimiento de un reglamento municipal en materia de imagen urbana y contaminación. Los resultados muestran que de los once municipios cuatro no tenían ningún tipo de avance, dos de ellos estaban en proceso y cinco contaban con reglamento, diagnóstico de la situación en el municipio, actas de inspección y sanciones o documentos que avalaban las amonestaciones municipales a quienes no cumplían la normatividad a la que están obligados observar.

Instancia encargada de observar el cumplimiento de la normatividad en materia de sustentabilidad urbana

La sustentabilidad urbana es entendida como el estado de equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental en el espacio de la ciudad. Para su verificación se requiere de una descripción de puestos por desempeñar dentro de la administración municipal y un organigrama de la institución o instancia encargada de elaborar el programa, especificando objetivos, metas, estrategias, recursos y responsables; esto implica combinar los

recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros. Seis de los once municipios contaban con la estancia encargada o unidad ejecutora, misma que especificaba tiempos y espacio en los que se desarrollan las actividades, evidenciando el grado de avance o cumplimiento de un conjunto de acciones previamente programadas.

Programa y acciones para el cuidado de las áreas verdes urbanas

Se verificó la presencia de un programa de acción con las áreas verdes urbanas de cada municipio. Estás áreas son entendidas como superficies cubiertas de vegetación, natural o inducida, que se localizan en suelo urbano delimitadas por un Programa de Desarrollo Urbano. Dicho programa es el instrumento rector derivado de la planificación institucional, destinado al cumplimiento de las funciones del ayuntamiento, que establece el orden de actuación, objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), combinando recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros, distribuidos en el tiempo y el espacio. Sólo fueron seis los municipios que contaban con un programa. No sólo se evaluaron las áreas verdes en el núcleo urbano (parques y jardines), sino también la política pública medioambiental orientada a la conservación de los recursos naturales del conjunto de localidades que conforman el municipio; la política pública medioambiental brilla por su ausencia en todos y cada uno de los municipios verificados.

Municipios promotores de la conservación de sus recursos naturales

El objetivo de este indicador es instrumentar acciones dirigidas a la conservación de los recursos naturales existentes en el municipio (cabecera municipal y

localidades), según las disposiciones en la normatividad vigente.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de recursos naturales

Para la *Agenda* los recursos naturales son los bienes existentes en el municipio que se aprovechan para su subsistencia, agregándoles un valor económico: el aire, la energía, los minerales, los ríos, la flora, la fauna y otros. Ser promotor de la conservación implica establecer acuerdos o compromisos en un tema específico, determinando los responsables y las fechas para su cumplimiento y los convenios entre instituciones en los que se manifiestan la voluntad y el compromiso por desarrollar en forma planificada actividades de interés común por la conservación, lo cual expresa la confianza y buena voluntad entre las partes comprometidas para desarrollar acciones de cooperación mutua. En este indicador sólo cuatro de los once municipios cumplen con ello, por tanto obtuvieron una evaluación. No basta analizar el plan municipal de desarrollo de los municipios donde aparece el diagnóstico de los recursos naturales, deben existir minutas y acuerdos a los que se les dé seguimiento y cumplimiento para la conservación de los mismos.

Diagnóstico de los recursos naturales en el municipio

En este caso todos los municipios presentaron el diagnóstico de los recursos naturales del municipio, sin embargo, uno de ellos no lo tenía completo. En este punto es importante señalar que los planes municipales de desarrollo analizados para identificar el diagnóstico sobre el que se fundamenta la planeación estratégica de los tres años (2011-2013) suelen ser documentos elaborados por

despachos donde no hay participación de los ciudadanos y validación por parte del Consejo de Planeación Municipal (Coplademun) y del equipo de gobierno; es más, es un documento rector guardado en el cajón del despacho del presidente municipal o del secretario del ayuntamiento y por todo el equipo de gobierno. En este tenor, sólo dos municipios, Tuxtilla y Papantla, mostraron diagnósticos participativos e instrumentos utilizados y validados por parte de la población de los municipios, es decir, desde el conocimiento, la participación y la acción concertada los ciudadanos pueden participar en la política municipal y sus respectivos programas sectoriales. El enfoque *Agenda desde lo Local* se percibe sólo en estos dos municipios, los cuales son un ejemplo para otros, de cara a los equipos de gobierno salientes para el periodo 2014-2017. Los programas desarrollados a través del diagnóstico y la planeación participativa y estratégica disponían de indicadores de desempeño, de seguimiento y de resultados; uno de ellos, el de conservación de flora y fauna.

Programas para el cuidado de la flora y fauna

Seis de los once municipios verificados tienen un programa para el cuidado de la flora y fauna de su territorio en el ámbito rural y urbano. Este número se reduce cuando se habla de la existencia de asesoría técnica y personal capacitado para la conservación del territorio.

Asesoría técnica y personal capacitado

Si bien existen cinco municipios donde hay una persona encargada y capacitada en el organigrama, en ningún caso se encuentra un catálogo arbóreo del municipio con especies autóctonas. Normalmente las plantas rompen drenajes y banquetas, lo cual representa un gran

costo para el ayuntamiento y sus ciudadanos. En todos los municipios hay un desconocimiento supino de las plantaciones oriundas que dan identidad a la ciudad y suponen un ahorro para las arcas del municipio.

Se debería ofrecer un catálogo a los constructores para que se planten especies idóneas en más espacios. Más que falta de voluntad por parte de los constructores, posiblemente se trata de desconocimiento y de ausencia de reproducción de especies oriundas en viveros privados o de los ayuntamientos adaptados a las necesidades del municipio. Todo esto debe de estar presente en el reglamento o normatividad de conservación, operacionalizándolo en un catálogo para la implantación de especies en obras públicas y privadas, exigiendo compensaciones por su no cumplimiento. A lo anterior se une la necesidad del ordenamiento territorial, otro relevante indicador.

Municipios territorialmente ordenados

El objetivo de este indicador es impulsar el ordenamiento territorial de los municipios que considere las dimensiones ecológica, social, económica y urbana, con base en la normatividad vigente.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de ordenamiento y planeación territorial

En ocho de los once municipios se conoce y da cumplimiento a la normatividad federal y estatal en materia de ordenamiento y planeación territorial, mediante la Ley General de Asentamientos Humanos y el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT) de la Semarnat (2012). Sin embargo, no basta con conocer la normatividad, es imprescindible tener instrumentos de planeación municipal de desarrollo urbano, de la mano

con el reglamento de edificaciones. Sólo siete de los once municipios disponen de dicha normatividad.

Instrumentos de planeación municipal del desarrollo urbano
Ante la creciente escasez de agua que viven los municipios, la necesidad de reducir el consumo y cubrir los gastos del ciclo integral del agua es crucial. Para ello, el reglamento de edificaciones puede establecer que en los proyectos de construcción sea obligatorio incluir técnicas adecuadas o alternativas que propicien la conservación de recursos naturales y protección ambiental en el diseño de nuevas viviendas, tales como la utilización de materiales preferentemente propios de la región; el aprovechamiento óptimo de la energía solar, tanto para la iluminación como para el calentamiento; el diseño que facilite la ventilación natural para el ahorro energético; el diseño que incorpore sistemas de captación de agua pluvial; y un diseño que incluya la separación de aguas negras de grises y pluviales. Hablar de sustentabilidad es hablar de ahorro y de gestión sustentable de los recursos naturales. En todos los municipios verificados urge un manual de necesidades de construcción para fraccionamientos, plazas comerciales, edificios públicos o privados y casa habitación tipo residencial. Debe ser obligatorio para las nuevas construcciones y es necesario integrar un incentivo para la instalación de un sistema de recolección de agua pluvial. Los edificios públicos deben y pueden ser el ejemplo a seguir.

Instrumento de planeación territorial que incluya las dimensiones ecológica, social, económica y urbano--regional
Efectivamente, siete de los once municipios tienen dimensiones ecológicas, sociales, económicas y urbano-

-regionales en su instrumento de planeación en una búsqueda continua por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado del municipio.

Reserva territorial

La reserva territorial consiste en áreas que, por determinación legal y con base en un plan específico, serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población con prohibición estricta de darle otros usos diferentes a los especificados por las declaratorias de usos y destinos. Asimismo, se debe tener evidencia de que se promueve suelo apto para uso habitacional (en función del déficit y demanda potencial). Este uso se emplea predominantemente para residir, pernoctar, alimentar y descansar. No basta con tener los planos y el conjunto de mapas geográficos actualizados, también debe existir un reporte de actividades o concentrado de información que evidencie el grado de avance o cumplimiento de las acciones previamente programadas. Tan sólo cinco de los once municipios contaba con presencia de una reserva territorial para el periodo de gobierno municipal. Un municipio territorialmente ordenado tiene en cuenta el recurso del agua, cuya promoción de su cuidado es otro indicador.

Municipio promotor del cuidado del agua

El objetivo de este indicador está asociado a la política municipal de promover el cuidado del agua mediante la realización de acciones coordinadas con los órdenes de gobierno estatal y federal en materia de conservación de aguas, tanto superficial como subterránea, así como en el tratamiento de las aguas residuales. Este indicador se mide a través de diez parámetros.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de explotación, uso racional y tratamiento del agua

Sólo ocho municipios conocen y cumplen la normatividad federal y estatal en tres materias:

- Explotación del agua. Aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos en la misma, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo.
- Uso racional del agua o eficiencia en el uso del vital líquido. La relación entre el volumen de agua utilizado con un fin determinado y el extraído o derivado de una fuente de abastecimiento con ese mismo fin. El empleo racional del agua o la conservación del agua es un concepto incluido en una política general de gestión adecuada de los recursos naturales y asociado a un desarrollo sostenible que permita aprovechar el recurso al máximo, así como evitar su degradación para no comprometer ni poner en riesgo su disponibilidad futura para otras generaciones.
- Tratamiento del agua. Proceso por el que el agua se convierte en potable (Ley de Aguas Nacionales, Artículo 3°, fracción XXVII, Cámara de Diputados, 2013a).

Para dar a conocer el cumplimiento de éstos se pidieron evidencias durante la visita al municipio: bitácoras (libro de control de actividades para facilitar el manejo de la información determinada), descripción de puestos por desempeñar dentro de la administración municipal, normatividad (disposiciones jurídicas relacionadas con el agua y recopiladas en la Ley de Aguas Nacionales), organigrama, el pago de derechos y los títulos de concesión o documentos mediante los cuales el municipio realiza

convenios con particulares por el uso, la impartición o la explotación de algún servicio municipal. A ello se suma un reporte de actividades que evidencia el grado de avance o cumplimiento de un conjunto de acciones previamente programadas. Sólo ocho de los once municipios contaban con el conjunto de evidencias mencionadas.

Manejo de aguas subterráneas

En este rubro, todos los municipios se ubicaban en verde, por lo que se les asignó el "No aplica", dado que todos tienen manejo de aguas a través de la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV).

Manejo de aguas superficiales

Son las aguas continentales de cauces de arroyos, ríos, embalses de lagos y lagunas. Siete de los once municipios hacen uso de las aguas superficiales. Para ello se presentaron acuerdos, convenios, informe de resultados, minutas, planes de trabajo y reportes de actividades.

Identificación de zonas federales en el municipio

Con el objeto de lograr un mejor uso de los recursos hídricos en el país, la Comisión Nacional del Agua promueve la descentralización de funciones, programas y recursos a los municipios, dado que son ellos los que reciben quejas, solicitudes, denuncias y conflictos. Se hace imprescindible hacer un convenio entre las instituciones federal y municipal para que se administre, custodie y conserve la orilla de las aguas superficiales. En cuanto a la localización de las zonas federales en el municipio, son nueve los que las identifican en un plano territorial. El parámetro no especifica acciones y resultados concretos, únicamente su ubicación. Sólo un municipio

estaba realizando acciones para su identificación y otro ni siquiera tenía especificada la zona federal.

Programa para la inspección y control de descargas de aguas residuales

En cuanto a las aguas residuales, se le pide al municipio sus acciones programadas para inspeccionar y controlar las descargas, esto es, vertidos, infiltrados, depósitos o inyecciones de aguas residuales a un cuerpo de agua receptor. Sólo seis de los once municipios presentaron un programa de trabajo orientado a la inspección y el control con resultados concretos: programa, convenios con instancias federales o estatales, acuerdos, reporte de actividades e informe de resultados.

Tratamiento de aguas residuales de uso público urbano

Las aguas residuales de uso público urbano son las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público-urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y, en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas con cuerpos receptores de propiedad nacional. Para evitar esto, la Norma Oficial Mexicana (NOM-002-ECOL-1996) establece la regulación técnica de observancia. Seis de los once municipios aplicaban la norma, en teoría. En la práctica todos los municipios vierten sus descargas a cuerpos de agua sin ningún tipo de tratamiento, aunque las estadísticas del INEGI (2011) establezcan que el municipio posee una planta de tratamiento, ésta no existe o no funciona. Un dato no tan sorprendente: no coincide la estadística con la realidad, por ejemplo, en el municipio de Tuxtilla, en la cuenca baja del río Papaloapan, su presidente municipal se negó a que se pusiera que el

municipio posee una planta de tratamiento, tal y como lo establece el Censo Nacional (2010). El diagnóstico participativo y la planeación mostraron la necesidad de una planta de tratamiento. Por una parte el INEGI exhibe que estadísticamente se tratan 100% de sus aguas, en la práctica el Plan Municipal de Desarrollo exhibe que no existe planta de tratamiento. INEGI, en una comunicación personal, reportó al presidente municipal electo (2011-2013) que los datos fueron proporcionados, a su vez, por el gobierno del estado. Esta situación imposibilita al municipio solicitar recursos para el tratamiento de aguas residuales. Las incoherencias estadísticas provocan grandes problemas para los municipios con voluntad de mejorar la salud de su población. La única alternativa es que el presidente municipal pida al INEGI una revisión de su estadística para poder solicitar recursos a otras instancias federales o estatales. Este es un tema sumamente delicado que exige un mayor y enérgico compromiso por parte de las instancias federales, estatales y municipales en beneficio de los ciudadanos de los municipios veracruzanos. Ante los problemas de escasez y descargas directas de aguas residuales a los cuerpos de agua, la captación de agua pluvial se convierte en una estrategia orientada al ahorro del vital líquido.

Captación de agua pluvial

La captación del agua de lluvia por parte de los ayuntamientos es una estrategia reportada por nueve de los once municipios verificados. Los planos de infraestructura fueron la evidencia. Sin embargo, este parámetro se queda corto dada la necesidad de disminuir el consumo de agua potable a través del uso de agua pluvial, la reparación de

las numerosas y frecuentes rupturas en las tuberías de los municipios y la puesta en marcha de actividades en las que se reutiliza el agua pluvial y tratada.

Reutilización de agua tratada y agua pluvial

Ocho de los once municipios mostraron, a través de reportes, cómo ha disminuido el consumo de agua potable y en qué se utiliza el agua tratada o pluvial.

Participación en el Consejo de Cuenca

Los consejos de Cuenca son los órganos de coordinación y concertación entre las tres instancias de gobierno (federal, estatal y municipal). Para su operación, los consejos cuentan con órganos auxiliares en el ámbito de subcuenca, llamados Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (García, 2006).

Siete de los once municipios ofrecieron evidencias de su participación (actas, minutas de reuniones e informe de resultados). Sería importante indagar en las funciones antes establecidas, los efectos de la coordinación de concertación entre las tres instancias de gobierno en la mejora de la calidad del agua de los respectivos municipios. El trabajo del verificador no llega a ello. Los datos en el ámbito federal ponen en alerta, ante la problemática que vive el país en relación con los cuerpos de agua, ya que más de 70% de éstos tiene algún grado de contaminación, más de 15% se reporta como sobreexplotado, al menos 57% del volumen de agua subterránea que se utiliza proviene de los acuíferos sobreexplotados y la reserva de agua se pierde a razón de 6 km^3 por año (Landa y Carabias, 2007). Por tal motivo, la asesoría técnica profesional en la materia se hace imprescindible en los municipios veracruzanos.

Asesoría técnica profesional en la materia

Siete de los once municipios verificados mostraron evidencias de acciones periódicas y sistemáticas de asesoría en relación con el agua. De igual forma se presentó el reporte de actividades y las actividades de capacitación de los responsables en la materia, dado que los títulos concedidos en el territorio de los municipios para sus diferentes usos y el volumen de extracción al año exigen conocimientos y pericia para un uso sustentable del vital líquido. Efectivamente, siete municipios cumplen con la normatividad en la materia, participan activamente en los consejos de Cuenca, tienen identificadas las zonas federales en su demarcación y cuentan con programas, emprendiendo acciones para el tratamiento de aguas residuales, control de descargas de aguas de desecho y manejo de aguas superficiales. Los retos del sector agua, más allá de la verificación para incrementar la calidad de la misma son importantes. Los esfuerzos de los municipios por participar en la gestión de alguna de las microcuencas, que conforman las treinta y siete subcuencas repartidas en alguna de las trece macrocuencas en el país, exigen voluntad política en todos los ámbitos (García, 2006). El otro gran reto es la calidad del suelo donde se siembra lo que se come.

Municipios promotores del cuidado del suelo

El objetivo de dicho indicador es identificar y aplicar la legislación existente en materia del cuidado del suelo ante los problemas de erosión y contaminación.

Conocimiento y cumplimiento de la normatividad federal y estatal en materia de contaminación y uso del suelo

Tan sólo dos de los once municipios mostraron normatividad federal y estatal en materia de control de la erosión,

conservación, regeneración del suelo y reforestación. Dato más que preocupante ante los niveles de deforestación que viven el estado y el país.

Diagnóstico sobre la situación del suelo en el municipio
Siete de los once municipios tuvieron un diagnóstico de la situación del suelo de acuerdo con un plan municipal de desarrollo. En tres de ellos el diagnóstico estaba incompleto y uno más no lo poseía.

Programa de prevención, vigilancia y sanción en materia de contaminación y uso del suelo
Tan sólo un municipio de los verificados tiene un programa de prevención, vigilancia y sanción en materia de contaminación y uso del suelo: Teocelo, un referente en los ámbitos estatal y federal.

Vínculos con otras instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil para llevar a cabo acciones de reforestación en el municipio
La vinculación con organizaciones de la sociedad civil y académica es entendida como la comunicación y el trabajo conjunto entre diferentes actores sociales, representantes de la sociedad civil y la académica, así como entre distintas instancias del ayuntamiento. Por otra parte, es comprendida también como la cooperación intergubernamental con otros órdenes de gobierno, estatal y federal, con el fin de lograr una solución integral para determinada problemática. Dicha vinculación se evidenció a través de convenios, actas, acuerdos, plan de trabajo, reporte de actividades e informe de resultados.

En cuanto a los lazos de los municipios con instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil,

fueron seis los municipios que han fortalecido dichas acciones. La falta de vinculación muestra la ausencia de participación en la política pública. La asesoría se hace imprescindible para unir y mantener la relación con las instancias de carácter social y público. El cuidado del suelo es asunto de todos los habitantes y sectores económicos: productores agropecuarios, industria azucarera, industria cafetalera, entre otros.

Asesoría técnica profesional

Sólo tres municipios evidenciaron la existencia de asesores técnicos profesionales en el cuidado del suelo. En general, el conjunto de parámetros de este séptimo indicador está muy lejos de acercarse a las necesidades de un medioambiente sano y deseado por la población. Por ello, es imprescindible la participación de la población en un proceso de transformación para el uso sustentable del suelo orientado al fomento de la agricultura orgánica, el control de emisiones al aire y agua; el trabajo en los hogares para la reducción de residuos sólidos inorgánicos y la separación de los residuos orgánicos de los inorgánicos. Estas cuestiones están relacionadas con la necesaria promoción de la educación ambiental para la sustentabilidad.

Municipios promotores de la educación ambiental

El objetivo de este indicador es indagar y operar los programas vigentes en materia de educación ambiental en el sector educativo, social y empresarial. Para la *Agenda*, la educación ambiental es un proceso que forma al individuo para desempeñar un papel crítico en la sociedad, y así establecer una relación armónica con la naturaleza, brindándole elementos que le permitan analizar la

problemática ambiental actual, conocer el papel que juega en la transformación de la sociedad y alcanzar mejores condiciones de vida. Asimismo, es un proceso de formación de actitudes y valores para el compromiso social. Son cuatro los parámetros que le dan cuerpo al indicador.

Conocimiento de la normatividad, los planes y programas en materia de educación ambiental, en los ámbitos federal, estatal o municipal

Respecto a la normatividad en los tres ámbitos de gobierno, en materia de educación ambiental, este parámetro es evidenciado por cuatro de los once municipios. Más que reglamentación o normatividad en la materia, se presentaron estrategias nacionales veracruzanas de educación ambiental.

Operación de planes y programas en los ámbitos federal, estatal y municipal en materia de educación ambiental

Esos cuatro municipios mostraron conocer planes y programas en el ámbito estatal y municipal en materia de educación ambiental, además de tener uno propio. Asimismo, exhibieron programas de formación ambiental dirigidos básicamente al sector educativo (primaria) y social (DIF estatal). Ninguno presentó un programa orientado al sector productivo.

Programa eficiencia energética

Persigue el máximo rendimiento de la energía consumida a través del establecimiento de valores límite de la Densidad de Potencia Eléctrica para Alumbrado, sin menoscabo del confort psico-fisiológico de sus ocupantes. Las actividades para una mayor eficiencia y ahorro energético se llevaron a cabo por seis de los once municipios verificados.

Con base en el análisis del conjunto de cuarenta y tres parámetros que presenta el cuarto eje de la *Agenda*, el equipo de verificadores establece una serie de conclusiones.

Comentarios finales

Los resultados de las verificaciones realizadas por el equipo de El Colegio de Veracruz en once municipios designados por la Secretaría de Gobernación muestran más sombras que luces en términos ambientales. Las bases para el cambio desde la medición del desempeño han sido foco de atención desde el año 2011. La experiencia de convivir y trabajar con el conjunto de personas que viven y transforman la vida pública de los municipios fue y es muy gratificante. Por otra parte, los municipios que mostraron mejores resultados son aquellos que tienen continuidad con el equipo técnico y han aprendido a batallar con los problemas en el ámbito ambiental.

Con esta prueba piloto en once municipios, por orden de prioridad en el ámbito ambiental, seis aspectos deberían marcar línea en el *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017*: agua, educación ambiental, residuos sólidos urbanos, recursos suelo, conservación del entorno e imagen urbana.

Municipios promotores del cuidado del agua: suministro, captación y tratamiento

A través de diez parámetros, el suministro de agua, la captación de agua pluvial, su reuso y tratamiento son prioritarios. El cuidado del agua por parte de los municipios y sus habitantes, mediante acciones coordinadas con los

órdenes de gobierno estatal y federal, requiere de un incremento y mejor tratamiento e inspección de aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos de agua (ríos, lagos, lagunas). Ésta es la gran cuenta pendiente en los municipios veracruzanos analizados y en el resto de los del país que descargan directamente aguas negras en los cuerpos de agua.

Municipios promotores de la educación ambiental, social y empresarial

Los cuatro municipios que mostraron programas de formación ambiental dirigidos, sobre todo, al sector educativo primaria, adolecen de programas orientados a los sectores productivos (primario, secundario o terciario). El ámbito empresarial y la educación ambiental deben y pueden ir de la mano, dado que el medioambiente y su conservación son un factor de competitividad para los empresarios y los municipios.

Municipio limpio y responsable de sus residuos desde la colaboración intermunicipal

El análisis de los ocho parámetros que dan cuerpo a este indicador muestra que más de la mitad de los municipios no cumplen con los mínimos establecidos para llevar a cabo una política pública municipal medioambiental: reglamentación, plan, programa y acciones orientadas a la prevención de la producción y reducción de residuos sólidos urbanos. Este tema seguirá siendo preocupante y prioritario mientras no se afronte con entereza desde el trabajo conjunto de municipios para la solución del problema (depósito de residuos, separación de residuos y reuso de residuos orgánicos e inorgánicos).

En un escenario ideal cada municipio debe gestionar sus residuos con la infraestructura necesaria (camiones, terreno municipal para elaborar lombricomposta, planta de tratamiento de residuos). A pesar de ello, lo anterior sólo es posible con la colaboración de un conjunto de municipios que usen sus residuos orgánicos y orienten en la reducción y separación de los inorgánicos.

Municipios cuidadosos del aire y el suelo

En general todos los municipios adolecen de control de la contaminación por ruido o acústica: los negocios siguen vendiendo sus productos con altavoces a todo volumen, motivo de queja de los ciudadanos. No hay control por parte de la autoridad ni respeto del empresario. Esta política está estrechamente relacionada con el crecimiento espectacular del tráfico dentro de las ciudades, mismo que podría ser resuelto con la limitación progresiva del tránsito privado dentro de las ciudades, la mejora del tránsito público (taxis y autobuses) y el impulso de la accesibilidad gracias a la bicicleta. Evitar la contaminación del aire tiene que ver con el cuidado del suelo ante los problemas de contaminación y erosión por deforestación y deslave. Cuidar las fuentes de agua, el aire y la tierra exige programas de prevención, vigilancia y sanción en materia de contaminación y uso de los recursos naturales, así como la conservación de flora y fauna.

Municipios promotores de la conservación de sus recursos naturales para el ahorro de las arcas municipales

Las acciones dirigidas a la conservación de recursos naturales existentes en los municipios analizados dejan mucho que desear en los cuatro parámetros que conforman este indicador. Si bien existe un diagnóstico de los

recursos naturales en cada uno de los planes municipales de desarrollo, sólo la mitad de ellos posee un programa para el cuidado de flora y fauna y la presencia de asesoría técnica con personal capacitado.

Urge superar el desconocimiento supino sobre las plantaciones oriundas que dan identidad a la ciudad y suponen un ahorro para las arcas del municipio. Por esta razón, el trabajo con instancias académicas es de suma importancia. Se debería ofrecer un catálogo de flora a los constructores para que se planten, en más espacios, las más idóneas y con escaso consumo de agua. Ese conocimiento podría materializarse en un vivero municipal con especies oriundas y en un catálogo para la siembra de especies en obras públicas y privadas con carácter obligatorio.

Municipios cuidadosos de su imagen y territorialmente ordenados

Las verificaciones muestran una tendencia a promover el cuidado de la imagen urbana del municipio con base en la normatividad vigente que conocen y aplican. Sin embargo, sólo cinco de los once municipios cumplen con reglamentación, planeación, programación, gestión y control. La realidad es que todos los ayuntamientos evidencian la necesidad de seguir trabajando en el cableado subterráneo (telefónico y eléctrico) y en la limitación de pancartas publicitarias comerciales y de partidos políticos. La Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México también tiene responsabilidad en ello, al llevar a cabo el cableado a la intemperie en los municipios.

Por otra parte, el impulso del ordenamiento territorial de los municipios es insuficiente. La conservación de recursos naturales y protección ambiental por parte del municipio debe impulsar el diseño de nuevas viviendas que utilicen

materiales preferentemente de la región, el aprovechamiento de la energía solar (iluminación y calentamiento) y la ventilación natural para el ahorro energético, los sistemas de captación de agua pluvial y la separación de aguas negras y pluviales. Hablar de sustentabilidad es hablar de ahorro y de gestión sustentables de los cada vez más limitados recursos naturales del planeta. La reciente Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (H. Congreso de la Unión, 2013) funge como primer ordenamiento en la historia de México que resuelve y define qué es el daño ambiental, cómo se debe reparar, y cómo y cuándo se debe compensar. Esto es una excelente noticia que debe aterrizase en un reglamento.

Finalmente, las acciones prioritarias requeridas en futuras verificaciones por parte de la Secretaría de Gobierno de Veracruz, el Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal y el equipo de verificadores son las siguientes:

- La incorporación de los tecnológicos veracruzanos al proceso de verificación tras su capacitación, a fin de poder incrementar el número de municipios al proceso de autodiagnóstico y verificación año con año, hasta cubrir los doscientos doce municipios en 2016.
- La compensación económica (monetaria o en especie) a los municipios veracruzanos a través de la Secretaría de Gobierno estatal, por el buen manejo y la transparencia de la política pública para incentivar la continuidad del programa.
- La creación de un fondo propio para la instancia verificadora, a fin de cubrir los gastos de manutención y transporte de los verificadores, así como para impulsar las

investigaciones en el ámbito municipal por parte de los estudiantes de licenciatura y maestría.

- El uso de este programa federal para elaborar planes municipales de desarrollo de cara a los próximos cuatro años de gobierno municipal (2014-2017).

Todo ello impulsará las metas del *Plan Veracruzano 2011--2016* en materia de transparencia y de desarrollo regional sustentable.

Se espera que desde los municipios veracruzanos, las instancias académicas públicas como El Colegio de Veracruz, la Universidad Veracruzana, la Universidad Popular Autónoma Veracruzana, la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente, el Invedem y la Secretaría de Gobierno estatal apoyen este programa federal, resultado de un trabajo extraordinario de equipo, fruto de los acuerdos de la *Agenda 21 Local*.

De cara a la gobernanza ambiental, el municipio, en su carácter de autoridad más cercana al pueblo, deberá intensificar el diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas para incrementar el nivel de compromiso de los habitantes con su ayuntamiento. La *Agenda desde lo Local* no es un fin, es sólo una herramienta crucial de cara al nuevo mandato en los municipios de Veracruz para el periodo 2014-2017, los cuales tienen en sus manos una batería de indicadores que permitirá medir su desempeño durante cuatro años: sus luces y sombras. El fin último es transparentar el uso de los recursos públicos, resultado del pago de impuestos de los ciudadanos, para el incremento de la calidad de vida y la mejora ambiental del entorno de los habitantes del territorio veracruzano

Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2006). Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2013a). Ley de Aguas Nacionales. México: Diario Oficial de la Federación.

_____ (2013b). Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/009_2013/04_abril/15_15/2648_comision_de_justicia_aprueba_la_ley_federal_de_responsabilidad_ambiental

Comisión Nacional del Agua (2009). *Estadísticas del agua en México 2008*. México: Conagua-Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

García Bátiz, M. L. (2006). Lineamientos de política hidráulica para una región de México. En *Planeación participativa. La experiencia de la política ambiental en México* (pp. 97-127). Guadalajara: Plaza y Valdés.

Garza, R. y Medina, J. G. (2010). *La sustentabilidad en las instituciones de educación superior: una visión holística*. México: La & Go.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010). *Guía Básica para el fortalecimiento jurídico municipal*. México: Secretaría de Gobernación--Asociación de Municipios de México A.C.

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal e Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal (2012). *Programa del gobierno federal para el Desarrollo Integral de los Municipios Mexicanos Agenda desde lo Local* (Presentación de resultados 2011 para el estado de Veracruz a las instancias verificadoras). Xalapa: Secretaría de Gobernación-Inafed.

Landa, R. y Carabias, J. (2007). Nuevas perspectivas frente a los problemas del agua en México. En J. L. Calva, (Coord.), *Sustentabilidad y desarrollo ambiental: Agenda para el desarrollo*. México: UNAM-Porrúa.

Mijares, M. R. (2012). *Gobiernos generadores de riqueza. La administración pública del futuro*. Editorial Palabrio.

ONU-PNUMA. (1992). *Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo. Agenda 21*. Recuperado de http://www.pnud.org.mx/

Orozco, M. (2000). *El municipio mexicano, reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional*. México: Secretaría de Gobernación.

Piñar, A. (2012). *Gobernanza ambiental en destinos turísticos de Áreas Naturales Protegidas. Reserva de la biosfera de Los Tuxtlas, Veracruz, México y Sierra Nevada–La Alpujarra (Andalucía, España)*. Xalapa: IETEC-Arana editores.

_____ (2013). Agenda desde lo local y políticas públicas municipales. En T. García López (Coord.), *Políticas públicas municipales en materia ambiental en México: casos y experiencias*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012). *Programa Agenda desde lo Local: material de trabajo para su implementación*. México: Inafed.

Secretaría de Medioambiente y Recursos Naturales (2012). *Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Paginas/OrdGenTerr.as

Beatriz del Valle Cárdenas

Política para enfrentar al cambio climático en Veracruz. Retos para su evaluación

Resumen

Veracruz, por su situación geográfica, es uno de los estados más vulnerables a los efectos del cambio climático, y de acuerdo con escenarios futuros repercutirá en importantes pérdidas en sus principales sectores económicos. De no llevarse a cabo políticas públicas en materia de cambio climático, los riesgos a los que se enfrentará la población y los ecosistemas del estado serán más pronunciados.

La política de Veracruz en materia de cambio climático presenta avances significativos, toma el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático 2009* como fundamento científico; las *Agendas Sectoriales de Cambio Climático* (2012-2016) como instrumento para transversalizar las acciones en los programas de

acción climática municipal (2012-2013) y establecer las políticas en el ámbito local; al Consejo Veracruzano para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático para la coordinación y evaluación de las acciones, así como la Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático como instrumento jurídico. Esta política pública tiene importantes retos, sobre todo el de evaluar y dar seguimiento para medir su impacto; además de contar con los indicadores y las metodologías para valorar el cumplimiento de las metas y, más allá de esto, evaluar el efecto de las acciones, con el fin de adaptar la política pública a las necesidades que no se hayan superado.

Palabras clave: cambio climático, vulnerabilidad, gases de efecto invernadero, política de Veracruz.

Introducción

El presente ensayo hace una descripción general de la política ambiental de Veracruz, enfocándose en la política para hacer frente al cambio climático. En primer lugar, se presenta un diagnóstico del estado, posteriormente se muestran las políticas para el periodo 2011-2016 y, por último, se hace un análisis de las necesidades de evaluación de dichas políticas.

Para elaborar políticas en Veracruz que atiendan a la problemática ambiental y de cambio climático es necesario analizar los antecedentes sociales, ambientales y económicos que permitan conocer la magnitud de los retos por enfrentar.

Veracruz cuenta con doscientos doce municipios y 20 578 localidades. Es el tercer estado con el mayor número de municipios y representan 10% del total

nacional. Con una superficie de 71 735 km^2, la entidad ocupa 3.7% del territorio nacional; posee 745 km de litoral, en donde se encuentran dos sistemas arrecifales de importancia mundial: Lobos-Tuxpan y el Sistema Arrecifal Veracruzano. Por el estado pasa 33% del escurrimiento nacional, con catorce cuencas hidrológicas y cuarenta y ocho ríos. En términos de gases de efecto invernadero, durante 2008 se emitieron 44.73 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente por año (CO_2 e/año), que simboliza alrededor de 8% del total nacional de emisiones (Welsh, 2001).

En el rubro económico, Veracruz genera 4% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, 7% del PIB estatal se atribuye a la industria cafetalera. Además, genera 40% del total de azúcar en el ámbito nacional con veintidós ingenios azucareros; 45.75% de la producción de naranja nacional y 7.3% de maíz. Respecto a la industria petroquímica básica, ocupa el primer lugar. Por otro lado, en la industria eléctrica ostenta el primer lugar nacional con 4582 megawatts de potencia instalada en ocho hidroeléctricas, tres termoeléctricas y una nucleoeléctrica (Secretaría de Medio Ambiente [Sedema], 2012, p. 91).

En términos ambientales, Veracruz tiene el tercer lugar nacional en biodiversidad; junto con Chiapas y Oaxaca es considerado como uno de los estados con mayor diversidad faunística del país. Actualmente, sólo 27.9% del territorio lo cubren los ecosistemas naturales, debido a que más de 72% de la superficie ha sido transformada y utilizada para cuestiones agropecuarias y urbanas; sólo la ganadería emplea más de 50% del territorio. A pesar de esta situación, aún 35% del territorio tiene aptitud forestal, se cuenta con 1.4 millones de hectáreas de bosques y selvas y con diecinueve Áreas Naturales Protegidas estatales, cinco Áreas

Naturales Protegidas federales, setenta y siete Áreas Privadas de Conservación y nueve sitios Ramsar (Sedema, 2012).

Por su situación geográfica, Veracruz es una de las entidades más vulnerables a los efectos del cambio climático. En los escenarios evaluados se puede esperar que al sobrevenir las sequías en el norte y las inundaciones en el sur del estado la población rural pierda entre 12 y 35% de su ingreso per cápita, lo que agudizaría la crisis en el medio rural. La producción de algunos cultivos importantes en el estado, como es el caso del maíz, se podría poner en riesgo porque se incrementarían las zonas no aptas para este cultivo. En relación con el cultivo de naranja, la tendencia indica una disminución de su aptitud en las regiones hidrológicas para todos los escenarios de cambio climático, lo que representa un riesgo para la economía estatal (UV, Inecol, INE, UNAM, Embajada Británica, 2009).

Al ser uno de los estados con mayor producción de hidrocarburos y el primero en energía eléctrica en el ámbito nacional, en los escenarios de cambio climático que prevén para el año 2100 aumento de alrededor de 60-100 cm del nivel del mar, se pone en riesgo la infraestructura energética, lo que vuelve vulnerable la economía (UV, Inecol, 2009).

Si las dificultades planteadas no se detienen a tiempo, los riesgos por los efectos del cambio climático serán más pronunciados y la vulnerabilidad ante el fenómeno se irá agravando a pasos agigantados.

Derivado de lo anterior, y con el firme objetivo de encarar tanto la problemática ambiental como la de cambio climático directamente relacionadas, es que se han establecido varios instrumentos de política pública, de los cuales se hablará en este ensayo.

Objetivos

- Presentar y analizar la política para enfrentar el cambio climático en Veracruz.
- Identificar los retos para evaluar los avances y el impacto de la aplicación de esta política.

Metodología

Este trabajo se elaboró con base en la política en materia ambiental del estado de Veracruz para el periodo 2011--2016 del *Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016*, el *Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016*, el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático 2009*, las *Agendas Sectoriales de Cambio Climático* y los *Planes Municipales de Acción Climática del estado de Veracruz*.

Resultados

Uno de los primeros pasos en materia de cambio climático en la entidad lo dio la Universidad Veracruzana al crear, durante 2008, el Programa de Estudios de Cambio Climático, integrado por reconocidos científicos de la misma Universidad, el Instituto de Ecología y el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros. A través de este Programa se han desarrollado más de treinta líneas de investigación que han sido base y guía para establecer la política pública de cambio climático en el estado. Algunos de los documentos que resumen dichas líneas de investigación son el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático,* así como los *Inventarios Estatales de Gases de Efecto Invernadero* para los periodos 2000-2004 y 2004-2008.

Un avance importante para fortalecer las capacidades institucionales de la entidad fue la creación, en 2008, del Centro de Estudios del Clima en la Secretaría de Protección Civil del estado.

En el ámbito nacional, Veracruz fue pionera en tener una Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático, publicada el 3 de noviembre de 2010. De igual forma, fue de las primeras en contar con un P*rograma Veracruzano ante el Cambio Climático*, diseñado por la Universidad Veracruzana y otros actores, con recursos de la Embajada Británica.

De acuerdo con los avances del estado, se pone de manifiesto que la política ambiental ha cobrado especial relevancia en los últimos años; aunado a lo anterior, se suma la creación de la Secretaría de Medio Ambiente el 14 de diciembre de 2010, institución dedicada a la elaboración, implementación y evaluación de las políticas ambientales en materia de cambio climático.

Con base en los instrumentos y programas desarrollados en años anteriores, se constituye la política ambiental para el periodo 2011-2016, fundamentada en el apartado "Un Veracruz sustentable" del *Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016,* donde se presentan las líneas estratégicas generales que se han de seguir durante ese periodo. Los objetivos y las metas concretas se establecen en el *Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016*. En él se tiene el objetivo de mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y realizar acciones de adaptación al cambio climático para disminuir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas. Sus metas son reducir 1.4 millones de toneladas de bióxido de carbono para 2016, lo que representa reducir 5% las emisiones totales del estado, disminuir la vulnerabilidad de la población y de

los ecosistemas, llevar a cabo acciones de capacitación en materia de cambio climático, y gestionar recursos para financiar acciones que le hagan frente.

Para aplicar la política ambiental se cuenta con el fundamento jurídico de la *Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático*. Como uno de los resultados de la ejecución de esta Ley, el 9 de enero de 2012 se instaló el Consejo Veracruzano para la Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático, (Gobierno de Veracruz, 2012a), que de acuerdo con el Artículo 9° de dicha Ley es un órgano colegiado encargado de establecer la coordinación interinstitucional e intrasectorial para las acciones de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático correspondientes a las diferentes dependencias del gobierno estatal y municipal, así como las instituciones públicas, privadas, educativas, de investigación y el sector social (Gobierno de Veracruz, 2010).

Como parte de los acuerdos resultantes de la sesión de instalación de dicho Consejo se estableció la elaboración de *Agendas Sectoriales de Cambio Climático* de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública del estado de Veracruz, con el fin de hacer una política de cambio climático transversal, pues no sólo se trata de una política ambiental, sino que tiene que ver con todas las áreas de la administración pública del gobierno estatal.

La realización de las *Agendas Sectoriales de Cambio Climático* se basaron en los criterios que se establecen en el Acuerdo Sedema 001/2012, publicado en la *Gaceta Oficial del Estado,* el 25 de mayo de 2012, así como en el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático 2009*. Para ello, se tomaron en cuenta los siete ejes: detección

y seguimiento del cambio climático, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, biodiversidad, aspectos hídricos, costas, economía y sociedad.

En diciembre de 2012 se habían integrado dieciocho Agendas Sectoriales de las siguientes dependencias e instituciones: Secretaría de Comunicaciones; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Educación; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Medio Ambiente; Secretaría de Protección Civil; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Trabajo, Previsión Social y Productividad; Secretaría de Turismo y Cultura; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Contraloría General; Coordinación General de Comunicación Social; Oficina de Programa de Gobierno, e Instituto Veracruzano de las Mujeres.

La aplicación de las *Agendas Sectoriales de Cambio Climático* permitirá una transversalidad respecto del cambio climático para que cada dependencia de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, realice las acciones que hagan frente al problema.

Las *Agendas* contribuirán a cumplir dos metas establecidas en el *Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016,* en cuanto a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas ante el cambio climático. Esto se logrará a través de la aplicación de trescientas setenta y siete acciones distribuidas en los siete ejes, de las cuales 35% se encuentran en el de sociedad, 23% en el de mitigación, 14% en el de detección y seguimiento del cambio climático, 12% en el de biodiversidad, 7% en

el de economía, 6% en el de aspectos hídricos y 3% en el de costas (Gobierno de Veracruz, 2012b).

Además de este instrumento estatal para fortalecer la política de cambio climático en el ámbito municipal, en coordinación con la Asociación ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, con recursos de la Embajada Británica, en enero de 2012, inició la elaboración del Programa de Acción Climática Municipal de Xalapa. Posteriormente, en mayo de ese mismo año, se emprendió la creación de los programas representativos de dos zonas urbanas (Xalapa y Poza Rica), dos costeras (Tecolutla y La Antigua), de un municipio socialmente vulnerable (Tlilapan), así como un municipio simbólico de la zona cercana a Coatepec--Xico (Teocelo). En cada uno de estos programas se fijan objetivos que contribuyan con el cumplimiento de las dos metas presentadas en las *Agendas Sectoriales de Cambio Climático*.

Comentarios finales

La política en materia de cambio climático de Veracruz, fundamentada en investigación científica y realizada a través del Programa de Estudios de Cambio Climático de la Universidad Veracruzana, presenta avances relevantes. Hasta diciembre de 2012, sólo la entidad y el Distrito Federal contaban con leyes estatales, programas especiales para hacer frente al cambio climático y consejos estales en la materia (Semarnat, 2012). Cabe mencionar que únicamente el estado de Veracruz tiene una política transversal al respecto.

Esta política basada en el *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático 2009* es la transversalización de las acciones y los programas de acción climática municipales 2012-2013 para establecer las políticas en un ámbito más local y cumplir con las metas indicadas por el estado. Para la coordinación y evaluación se cuenta con el Consejo Veracruzano para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y como instrumento jurídico la Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático.

Actualmente, uno de los retos fundamentales para esta política es su evaluación para medir el impacto de la aplicación de la misma. En los gobiernos estatales normalmente se tienen mecanismos para evaluar el cumplimiento de las metas, es decir, a través de indicadores; sin embargo, éstos no siempre proporcionan información sobre si la política es la adecuada o si se requiere hacer modificaciones.

En el caso de la política de cambio climático, por su carácter transversal, es necesario delimitar metodologías de evaluación sectorizadas a través de indicadores. Por ello, es preciso conocer las experiencias de evaluación de este tipo de políticas realizadas en otros países, con el fin de homologar los métodos de medición que permitan compararlas.

Resulta indispensable la capacitación en las diferentes áreas del gobierno para definir los indicadores de evaluación y de seguimiento, así como imprescindible llevar a cabo las acciones que se establecen en la política mencionada, pero más importante es contar con mecanismos de capacitación, seguimiento y evaluación para medir el impacto real de esta política que sentaría un precedente de transparencia en el ámbito nacional.

Referencias

Gobierno del Estado de Veracruz (2010). *Ley Estatal de Mitigación y Adaptación ante los Efectos del Cambio Climático*. Veracruz: Autor.

_____ (2012a). *Acta de la primera sesión ordinaria o sesión de instalación del Consejo Veracruzano ante el Cambio Climático*. Veracruz: Autor.

_____ (2012b). *Agendas sectoriales de cambio climático 2012-2016*. (En prensa). Veracruz: Autor.

Secretaría de Medio Ambiente del estado de Veracruz (2012a). *Acuerdo SEDEMA 001/2012 por el que se emiten los criterios para la elaboración de las agendas sectoriales de cambio climático 2012-2016 de las dependencias y entidades de la administración pública del estado de Veracruz*. Veracruz: Gaceta Oficial del Estado.

_____ (2012b). *Programa Veracruzano de Medio Ambiente 2011-2016*. Veracruz: Autor.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales--Instituto Nacional de Ecología (2012). *Quinta comunicación nacional ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. México: Autor.

Universidad Veracruzana, Inecol, INE, UNAM, Embajada Británica, Gobierno del Estado de Veracruz (2009). *Programa Veracruzano ante el Cambio Climático*. Veracruz: Autor.

Welsh, C. (2011). *Inventario Estatal de Gases de Efecto Invernadero 2000-2008*. México: Universidad Veracruzana.

SÉPTIMA PARTE

Evaluación de las políticas de rendición de cuentas

Rodolfo Chena Rivas

La fiscalización superior en Veracruz: construyendo diagonales

Resumen

Este ensayo refiere la rendición de cuentas como un deber que da pie a la creación de instituciones autónomas del Estado, como las de naturaleza electoral, de derechos humanos, de acceso a la información pública y, particularmente, de fiscalización superior.

En este sentido, la fiscalización superior tuvo un perfil discursivo durante el siglo XIX, con una gradual afirmación a lo largo del siglo XX, a partir de la estructuración inicial del Estado mexicano y su reconfiguración, una vez superados los conflictos posrevolucionarios, hasta llegar a la construcción de los acuerdos político-constitucionales que llevaron a la alternancia partidista del 2000.

El documento identifica dos generaciones de reformas constitucionales en materia de fiscalización superior:

las de primera generación (1999), expresadas en la creación constitucional de entes fiscalizadores, y las de segunda generación (2008), que atribuyeron a los entes fiscalizadores la posibilidad de ejercer actos de autoridad al introducir medidas de prevención y corrección.

Se considera que las reformas llevadas a la fiscalización superior de tercera generación supondrían un cambio constitucional serio al eliminar la mediación congresional, como ha sido el caso de la autoridad electoral federal, en cuyos procedimientos ya no intervienen los congresos de ninguna clase y sus resoluciones sólo son revisadas por los tribunales. Bajo ese enfoque, las reformas de tercera generación tendrán que llegar al otorgamiento de la autonomía verdadera, con libertad en la dirección de sus asuntos y amplitud de procedimiento en la materia de su competencia.

Palabras clave: rendición de cuentas, fiscalización superior, parlamento, democracia.

Introducción

El título de este ensayo adapta, deliberadamente, la expresión que Ackerman (2004) utiliza para los diseños institucionales de rendición de cuentas aplicables a la gestión gubernamental. Al traducirla a una forma verbal, construir diagonales sirve para describir, de forma gráfica, que entre la total verticalidad política del absolutismo histórico y la total horizontalidad social que propuso el nunca practicado anarquismo teórico, una diagonal a 45º entre los ejes de las x y el de las y, bien podría ser una analogía, con fines ilustrativos, para representar el ideal democrático contemporáneo que postula una *praxis* concreta de equilibrio entre lo político y lo social.

"Ni todo Estado ni toda sociedad" podría ser el aforismo conclusivo que resultara de sustituir las evocaciones cartesianas por conceptos político-sociales, y hacer diagonales no significaría crear una frontera divisoria para graficar la separación de la sociedad política respecto de la sociedad civil, realidad por demás cierta sobre todo en América Latina, sino una idea de participación mejor proporcionada, donde los referentes comunicantes de la *acción colectiva* (Melucci, 1999) estarían no sólo en la conocida democratización seglar de los procedimientos comiciales o en la adopción amplia de ejercicios de democracia participativa como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, sino en la creación política y el impulso normativo de instituciones distintas a las que característicamente forman el poder público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el municipal, cuya actuación entablaría equilibrios revisores de la acción pública y abriría mecanismos de contraloría social para los ciudadanos respecto de las instituciones políticas tradicionales (O'Donnell, 2003).

De esta tríada —sociedad política, sociedad civil, organismos autónomos revisores— se estudiará el último y la relación con su variedad más reciente, es decir, la fiscalización superior concebida como *accountability* en su doble matiz de *answerability* y de *enforcement* (Schedler, 2004); dicho de otra manera, como obligatoria y sancionatoria forma de rendición de cuentas del poder político legítimo frente al poder social que constituye su fuente originaria.

Para evitar caer en generalizaciones obtusas, en este ensayo se usará el recurso de caso con el fin de buscar encarnaciones regionales de las formalidades nacionales que inevitablemente deben invocarse, así sea de manera

somera. Luego, se referirá como generalidad la situación de México y se enfocará a la particularidad de Veracruz, porque esto último da el criterio situacional que explica el interés en el tema, en virtud de aspectos inherentes a la práctica específica de carácter institucional y profesional desarrollada.

Antes, se hará uso de una antigua expresión importada de la economía y se afirmará que, dado el espacio para esta colaboración, *ceteris paribus* (todo lo demás es constante), se da por conocido el discurso constitucional proveedor de sistemas estéticamente acabados, cuyo bagaje produce explicaciones panjurídicas a la manera de la *Teoría General del Estado* de Jellinek (2000) o la de Kelsen (2005), metodologías que, con diferente intensidad, siguen una pureza formalizadora que las aleja de la realidad de la problemática social y que, aún en su propio campo, se distancian de la paradoja helleriana (1995) de recorrer en sentido inverso la institucionalización del poder que busca la normalidad de las relaciones sociales reales subyacentes en la normatividad construida sobre ellas con el propósito de entender la diferenciación de las funciones estatales, la taxonomía de los órdenes de gobierno creados, las relaciones políticas centro-periferia y los límites que impone el sistema de equilibrios y contrapesos que caracterizan al denominado Estado de Derecho.

En efecto, el examen de esta última noción permite apreciar la estrecha relación científico-social entre la teoría política, la teoría del estado y la teoría constitucional, en tanto que el objeto de estudio de estos campos posee una íntima complejidad que da lugar a la posibilidad de su separación analítica, pero que comúnmente conduce a aislar el orden normativo del fenómeno de poder y, en

consecuencia, a la absolutización de fenómenos parciales para explicar la realidad total, negando el valor de los conocimientos de base social-material de la política que se obtienen por métodos sociológico-estaduales.

Por tanto, frente al examen de los hechos sociales en que se manifiesta la existencia de fenómenos de poder en tiempos y ámbitos determinados, el espacio con que se cuenta obliga a obviar el recorrido de los supuestos histórico-políticos sobre los orígenes y las transformaciones de los Estados, así como la estrecha correspondencia con el vector ordenante que postula al Estado-Nación como sujeto de imputación de un ordenamiento jurídico--territorial que le otorga poder soberano, lo cual entraña como condición estructural estar investido de potestad política y capacidad atributiva para ejercer la violencia física legítima (Weber, 2005).

Se parte, entonces, de la idea político-social de que la existencia de un sistema de controles interorgánicos e intraorgánicos de carácter democrático y de fuente ciudadana constituye el requerimiento básico necesario para acercarnos al papel de los organismos autónomos de Estado que desarrollan funciones de fiscalización superior —como especie dentro del género rendición de cuentas— y su inserción en los procesos de democratización, evaluación y construcción de ciudadanía (Loewenstein, 1976).

Los orígenes de la fiscalización superior

En nuestro país, tanto en el orden nacional como local, es común referirse a la fiscalización superior a partir de los años 1999 y 2000; en tanto que, en el polo opuesto, otras opiniones menos comunes intentan encontrar los primeros antecedentes en los tiempos novohispanos de las

administraciones borbónicas. En la posición intermedia se encuentran quienes localizan los antecedentes en el México independiente, concretamente en la legislación constitucional y reglamentaria de hechura decimonónica.

Las primeras dos variedades de opinión poseen verdades relativas que pecan de exceso: una golondrina dieciochesca no hace verano, como tampoco la abundante parvada de instituciones fiscalizadoras emprendió el vuelo apenas hace diez años. Por lo que hace a quienes apuestan por las previsiones constitucionales del siglo XIX, la única *praxis* revisora a que éstas dieron lugar no desbordó nunca el nivel literario (Rabasa, 1989); característica que, además, se prolongó notablemente hasta ya muy entrado el siglo XX, no obstante la expedición formal de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936, aprobada al cobijo de la Constitución Federal de 1917, y las posteriores reformas tanto constitucionales como legales de los años de 1963, 1976, 1977 y 1978.

Sin quitarle valor a las opiniones vertidas, lo que se intenta es evitar los extremismos; por ejemplo, debiera ser evidente que los tribunales de cuentas de hace 300 años no tienen semejanza alguna con los tribunales contemporáneos de similar denominación, porque al efectuar la separación entre las concepciones institucionales que primaron en uno y otro tiempo se llega a la valoración de situaciones, decisiones e intereses históricos y socialmente diferenciados, cuya inflexión se puede contextualizar en el marco de la ruptura del Estado absolutista y el advenimiento del moderno.

Ciertamente, al ampliar los horizontes hacia otros momentos y latitudes se podría apuntar que si no se acota la primigenia *accountability* instaurada en el

modelo político inglés, conforme a tiempos y espacios históricamente definidos, parecería, sin más, que entre la incipiente rendición de cuentas de los siglos XVIII o XIX y los acuerdos pretéritos contenidos en las Cartas Constitucionales firmadas entre 1086 y 1154 por los sucesores de Guillermo I, sólo existieron diferencias de grado y, por tanto, desde entonces todo sería un *continuum* en el que se hilarían de manera simple tanto la suscripción de la Carta Magna impuesta a Juan "Sin Tierra" Plantagenet en 1215, como la actuación del parlamento modelo de 1295.

En realidad, fue a partir del siglo XVII que el parlamento inglés asumió, por primera vez en la historia moderna, el ejercicio de la soberanía nacional y, con ello, las facultades del control y la revisión presupuestaria que constituían la *litis* política del enfrentamiento entre la Corona y el parlamento como resultado violento de las largas décadas de conflicto entre el monarca y los parlamentos corto y largo (Gamas, 1976), del sucedido con el parlamento constituyente de Cromwell y, sobre todo, por las consecuencias de la denominada revolución gloriosa de 1688 (Trevelyan, 1996).

En consecuencia, pensar la fiscalización actual como una mera línea cronológica es, por lo menos, ahistórico y apolítico, porque dentro del esquema angloparlamentario medieval y el protorrenacentista europeo, la aprobación de contribuciones estaba en manos absolutas del monarca, al igual que su comprobación y, en consecuencia, la rendición de cuentas estaba ausente. Es a fines del siglo XVIII cuando la realidad histórico-política del denominado "poder de la bolsa" y de la toma de cuentas cuaja como novedoso elemento estructural del modelo parlamentario

que, posteriormente, se generalizaría durante el siglo XIX.

Este fenómeno significó la ruptura paulatina del previo esquema histórico de dominación que llevó a la consolidación del Estado moderno, clásicamente representado por los casos paradigmáticos de las acciones y el ideario de las revoluciones americana y francesa, las cuales facturaron la implantación de configuraciones políticas nacionales de cuño demoliberal, sustentadas en el principio de la soberanía originaria del pueblo, el paso del mandato imperativo al mandato representativo, el ensayo de las primeras medidas electorales y la presencia novedosa de los congresos y parlamentos de la modernidad como instituciones decisivas de contrapeso político.

El nuevo modelo político se difundió rápidamente en Europa centro-occidental, inaugurando el prototipo constitucional de las democracias liberales y la puesta en práctica de la teoría europea de la división de poderes, conforme a la cual las legislaturas concentraban la potestad de legitimar las contribuciones y la revisión o toma de cuentas del ejercicio presupuestal.

A lo largo del XIX, con adaptaciones nacionales, la mayoría de los países americanos de habla hispana que se independizaron durante el primer cuarto de siglo y sus correspondientes regiones, provincias o estados asumieron extensamente los rasgos sustanciales del diseño constitucional norteamericano. ¿Con qué fin? Con el de asegurar los dineros del rey, mas no los de la población, porque bajo la concepción del Estado absolutista español los súbditos peninsulares y novohispanos no decidían la formación del poder público, ni mucho menos lo que hoy se conoce como el ejercicio del gasto; en consecuencia, no se rendían cuentas al pueblo sino a la Corona.

Fue a partir de 1824 que en la República Mexicana (Auditoría Superior de la Federación, 2005) —y en Veracruz desde 1825 (Álvarez, 2009)— las constituciones federal y local de esos años tuvieron disposiciones en materia de rendición de cuentas que se acercan al sentido de lo que hoy podría denominarse fiscalización superior, al determinar funciones a cargo de las llamadas contadurías mayores de hacienda. Éstas, sin embargo, nunca pudieron superar el nivel puramente declarativo, debido a la ausencia real de ejercicio de facultades, pues la sola constitucionalidad no podía garantizar la práctica congresional de la revisión de las cuentas públicas, concebida como una operación funcional inherente a la dinámica de los *checks and balances* instituidos.

Las limitantes reales para la puesta en práctica de acciones revisoras de cuentas se encuentran en la situación que atravesó el país durante el primer medio siglo de vida independiente, porque fue, según Reyes Heroles (1994), "después de la Guerra de Tres años y frente a la intervención francesa" que culminó el largo proceso histórico de consolidación del Estado mexicano y la violencia de los conflictos entre liberales y conservadores.

Por si fuera poco, en nuestro país la rendición de cuentas instrumentada mediante acciones de revisión también se mantuvo en un perfil discursivo durante prácticamente todo el siglo XX, derivado del conflicto revolucionario de 1910-1917, las condiciones sociales posrevolucionarias y la dominación política monopartidista que primó desde fines de la década de los veinte hasta los debates congresionales de 1998-1999, cuando el poder revisor federal aprobó las modificaciones a la Constitución General de la República para instaurar la fiscalización

superior en sede administrativa mediante la creación de un organismo autónomo *ad-hoc*.

Si se considera que los procedimientos de rendición de cuentas, revisión y evaluación de la gestión financiera gubernamental que se conoce en el mundo occidental se formaron como resultado de un largo proceso histórico, cuya inflexión se puede apreciar después de la Segunda Guerra Mundial, del mismo modo que su consolidación adquirió formalidad, materialidad e instrumentación, a seguidillas de la Guerra Fría, de la simbólica caída del muro de Berlín y de la disolución de la otrora URSS (Hobsbawm, 2003), es posible visualizar que la impronta y el inicio de acciones de revisión externa sobre las cuentas públicas de gobiernos nacionales o subnacionales —como función sustantiva a cargo de instancias autónomas— objetivamente diferenciadas de la revisión interna que ordinariamente practican los gobiernos para sí mismos —mediante una instancia administrativa perteneciente a la propia estructura gubernamental y, por tanto, sujeta a su esfera de mando— se puso en marcha internacionalmente a mediados del siglo XX, y produjo una extendida constitucionalización de órganos especializados autónomos, tanto administrativos como jurisdiccionales de naturaleza técnica y carácter público, con el fin de practicar la denominada fiscalización superior o fiscalización a secas.

La primera y la segunda generación en materia de fiscalización

A México, y a nuestras entidades federativas, la fiscalización superior llegó proveniente de los países situados al norte de nuestra Nación y de la transmarina correspondiente a la Europa de la posguerra, con los referentes de un quehacer políticamente imperoatributivo

y un procedimiento de revisión pública que se incorporó en el Estado contemporáneo de manera sustantiva.

En efecto, acuñados desde hace más de medio siglo en el entorno occidental y con el contenido o con la carga conocida hoy día, los conceptos rendición de cuentas (género) y fiscalización superior (especie) tuvieron una impronta nacional y regional que se institucionalizó en México a partir de 1999 como acciones de primera generación expresadas en un conjunto especial de normas regulatorias de rango constitucional; y con la creación de un ente estatal de naturaleza pública que, en una segunda generación iniciada a mediados de 2008, fue dotado de capacidad real para ejercer actos de autoridad en la materia. Singularmente en Veracruz, el impacto de esta segunda generación regulatoria dio al órgano fiscalizador local la capacidad de imposición de sanciones y, por supuesto, de fincamiento de responsabilidades resarcitorias plenas a funcionarios o servidores públicos que incurrieran en conductas lesivas del patrimonio de las instituciones públicas.

Aunque Veracruz hizo eco en el imperativo público de normar, con detalle y novedad, la rendición de cuentas de la gestión financiera para transparentar el manejo de los recursos públicos, conviene recordar un ejemplo de inconsistencia casi risible. Al aprobarse el texto constitucional de Veracruz, en 2000, se estableció la fecha de recepción de las cuentas públicas durante mayo, sin embargo, se observó que el informe del resultado de la revisión de las mismas se entregaría al Congreso en abril, actualizándose una ostensible contradicción: la autoridad fiscalizadora recibía las cuentas públicas en mayo, pero debía entregar el informe del resultado en abril del mismo año.

El asunto no es menor, porque el proyecto original de constitución no tenía este dislate. El informe producido por las comisiones legislativas dictaminadoras tampoco explicó nada sobre el cambio efectuado, mucho menos se enmendó el error durante el debate, a pesar de haberse señalado esa fuerte inconsistencia.

Aunque la contradicción constitucional fue resuelta en 2003, no sucedió lo mismo con la Ley de Fiscalización Superior que provenía de 2000 y, antes bien, las posteriores reformas a este cuerpo legal (2003, 2004 y 2007) introdujeron eventos indeseables y públicamente insanos; pues a pesar de que en la Constitución local el procedimiento de fiscalización no debía exceder de un año, las modificaciones legales de esos años provocaron encimamiento y acumulación de expedientes de fiscalización de años diferentes que nunca tuvieron asidero en el diseño constitucional veracruzano y que se mantuvieron vigentes hasta 2008, en el que se abrogó la Ley ordinaria y fue sustituida por otra completamente distinta.

A manera de datos duros, las nuevas formalidades normativas de 2008 instauraron una muy reciente segunda generación de modificaciones en materia de fiscalización, originadas en la reforma conjunta de los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Federal, que el Constituyente permanente aprobó para su publicación el 7 de mayo de ese año. En suma, las reformas federales establecieron:

- La facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre contabilidad gubernamental, aplicables a federación, estados y municipios.
- La existencia obligada de entidades de fiscalización en los estados.

- La posibilidad de que, en casos específicos o de excepción, las entidades de fiscalización puedan revisar o vigilar ejercicios anteriores o en curso.
- El plazo de un año para que las leyes de las entidades federativas se ajustaran al mandamiento de la Constitución Federal.

El periodo señalado en este último inciso se cumplió en Veracruz a veintitrés días de la publicación de las reformas federales (6 de junio de 2008) porque en conocimiento del curso de los trabajos legislativos federales, diputados de la comisión de vigilancia del Congreso local, conjuntamente con el órgano de fiscalización superior veracruzano, habían trabajado en la revisión de al menos cuatro iniciativas presentadas durante 2007, y una más registrada en enero de 2008 ante la nueva legislatura.

La novel legislación veracruzana, en un sentido estrictamente normativo, resultó notablemente sistemática y funcional. Reconfiguró la fiscalización superior en Veracruz e introdujo medidas de prevención y corrección —además de las de carácter sancionador—, cuestión que para 2009 había permitido resolver el problema de cuentas públicas sujetas a procedimientos abiertos indefinidamente, que no significaban otra cosa que impunidad llana para la determinación de responsabilidades resarcitorias.

Comentarios finales: ¿Una fiscalización de tercera generación?

En su aspecto fáctico, la rendición de cuentas en general y la fiscalización en particular enfrentan año con año la conducta evasiva de un concreto número de administraciones municipales, más las situaciones debidas a error o ignorancia, combinada con las limitaciones

presupuestarias para los organismos autónomos que desempeñan estas funciones, y que de inmediato actualizan situaciones difíciles en las que el consabido principio de economía imperante en el medio hacendario y fiscal se acentúa para las instituciones que tienen a su cargo tareas en materia de rendición de cuentas, tanto de fiscalización superior como de transparencia informativa.

Las siguientes cifras ilustran estas realidades. Los contrastes presupuestarios son notables en términos absolutos y porcentuales. En números redondos, entre 2004 y 2012 el presupuesto de egresos del estado pasó de 39 000 millones de pesos a 86 000 millones, lo que representa un aumento de 55 000 millones de pesos (más de 100%).[1] En este periodo para los poderes tradicionales el incremento fue el siguiente: Poder Ejecutivo, 172%; Poder Legislativo, 156%; Poder Judicial, 310%. En el caso de los denominados organismos autónomos, el incremento presupuestal general fue: el Instituto Electoral Veracruzano, 86%;[2] la Universidad Veracruzana, 86%; la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 4%; el Órgano de Fiscalización Superior, 14.5%, y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 33% (comparado con 2008, año de su creación).

[1] Considerando como cifra presupuestal base la de 2004, y así en los casos siguientes.
[2] Cifra promedio del aumento comparando años de elección (2004 y 2010, 81%) y aquellos en que no las hubo (2005 y 2011, 91%). Por obviedad, el presupuesto del IEV siempre disminuye sustantivamente en números absolutos en los años en que no hay elección (verbigracia: 2005 y 2012), al compararseles con los años en que sí se tienen procesos electorales.

El principio de economía es fundamental para las instituciones fiscalizadoras, así como las metodologías para practicar sus funciones de revisión mediante muestras y pruebas concretas.

Por ejemplo, el organismo fiscalizador en Veracruz, en 2012, con 160 millones de pesos de gasto, debe

revisar *expost* el presupuesto de 2011: 81 965 millones de pesos. La situación en las demás entidades federativas es similar, y una de las formas para distraer la atención sobre la circunstancia de que los organismos fiscalizadores (el federal y los locales) tienen amplias facultades de revisión ha sido la de multiplicar la pregunta falsa: ¿quién fiscaliza al fiscalizador? La respuesta no tiene mayor ciencia. La emisión de las resoluciones de la autoridad fiscalizadora —previa mediación modificatoria del Congreso— la controla los tribunales, y la revisión del ejercicio de su presupuesto, los Congresos.

Así que estas dos condicionantes ilustran el rumbo que puede tomar una fiscalización de tercera generación y que supondría un cambio constitucional serio: eliminar la mediación congresional que, en el caso más extremo que se ha conocido, puede llevar a la situación de dejar sin aprobación el informe del resultado de las cuentas públicas presentado, tal como sucedió en el orden federal a fines del sexenio anterior; circunstancia que impidió el fincamiento de responsabilidades resarcitorias al que eventualmente se hubiera podido llegar por falta de acuerdo congresional.

Los ejemplos comparativos se tienen a la mano, porque esto ya sucedió con la autoridad electoral federal, que apenas hace 22 años no existía como organismo autónomo, dado que el Congreso de la Unión autocalificaba la elección de sus integrantes y calificaba la elección presidencial. Gradualmente autónomos, respecto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, los organismos electorales del país (federales y locales) datan de 1990--1991. Aunque todavía la designación de sus miembros está sujeta a la negociación y deliberación de los grupos parlamentarios de los diferentes partidos políticos; sin embargo, en los procedimientos electorales administrativos

y jurisdiccionales ya no intervienen los Congresos de ninguna clase (a no ser para aprobar sus presupuestos), y las resoluciones electorales sólo son revisadas por los tribunales de la materia.

No hay ningún misterio político o social, sucede sólo que, como en el caso de los entes electorales, los Congresos son renuentes a dejar escapar el control de la rendición de cuentas en su variante de fiscalización superior porque representa una fuerte función de presión política sobre los entes fiscalizables y, particularmente, el Poder Ejecutivo. A esto se debe que en la reforma constitucional federal de 2008, los congresistas detallaron de manera puntillosa que los entes fiscalizadores de la federación y entidades federativas pertenecen a los poderes legislativos.

Es evidente, entonces, que las reformas de tercera generación en este campo tendrán que llegar al otorgamiento de la autonomía verdadera, porque para todo organismo autónomo —no sólo los de carácter fiscalizador, sino también los electorales, educacionales, de derechos humanos o de acceso a la información pública— tener autonomía significa dos cosas fundamentales: libertad en la dirección de sus asuntos y órganos interiores y amplitud de procedimiento en la materia de su competencia, conforme a las normas constitucionales que regulan su actuación.

Dicho de otro modo, se tiene autonomía o no se tiene, y las formas jurídicas para expresar la vigencia de nuevas condiciones materiales en tal sentido deben representar mucho más que un mero formulismo de manifestaciones literarias y, por tanto, vacías de contenido. Sin embargo, en tanto esto sucede, si hoy las entidades de fiscalización se relacionan de una manera concreta y específica con los Congresos a los que constitucionalmente pertenecen, su

autonomía entonces sólo puede interpretarse del modo siguiente:

- Las fases del procedimiento administrativo que llevan a la integración de los informes de resultado de las cuentas públicas de los entes fiscalizables requieren de un acto administrativo eficiente de carácter bilateral que las entidades de fiscalización comparten con los Congresos para su ulterior aprobación, pero en el desahogo de la auditoría pública concebida en su más amplio sentido, el fiscalizador autodetermina su modo de actuar y de presentar resultados.
- El Congreso aprueba el dictamen legislativo sobre el informe de resultados de las cuentas públicas, y éste regresa al fiscalizador.
- Nada más autónomo que continuar con el procedimiento de fiscalización hasta llegar a la determinación de la responsabilidad resarcitoria y la imposición de sanciones.

En suma, no se trata de menoscabar a los Congresos, sino de admitir que se pertenece a ellos pero con atributos propios; sólo de esta manera se puede concebir una colaboración y coordinación útiles para la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos.

Sin embargo, se tiene confianza en que tarde o temprano actos legislativos de mayor calado estructurarán, juiciosamente, un diseño autonómico plenamente funcional al sistema de equilibrios y contrapesos, sea por un dictado de la razón política o por un acto de presión social. Entonces se sabrá de qué están hechos los organismos autónomos fiscalizadores, y si en la encrucijada divisoria entre sociedad política y sociedad civil apostarán por las acciones de contraloría social de fuente ciudadana.

Referencias

Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*. (Documento de Trabajo del Banco Mundial No. 31). Washington: Banco Mundial.

Álvarez, J. (2009). *Las constituciones políticas del estado de Veracruz, sus reformas y los gobernadores que las promulgaron*. Xalapa: s. e.

Auditoría Superior de la Federación (2005). *Acervo jurídico de la rendición de cuentas y fiscalización superior en México*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Chena, R. (2009). Una propuesta legislativa para incluir el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Con-ciencia política,* 17, 89-11.

Florescano, E. y Menegus, M. (2000). La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808). En D. Cosío V. (Coord.), *Historia general de México* (pp. 363-430). México: El Colegio de México.

Gamas T., J. (1976). *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Heller, H. (1995). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hobsbawm, E. (2003). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

International Organisation of Supreme Audit Institutions (2004). *INTOSAI 50 años (1953-2003)*. Washington: INTOSAI.

Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kelsen, H. (2005). *Teoría general del Estado*. México: Ediciones Coyoacán.

Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.

Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.

O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability. The legal institutionalization of Mistrust. En S. Mainwaring y C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 34-54). Nueva York: Oxford University Press.

Rabasa, E. (1989). *La constitución y la dictadura*. México: Porrúa.

Reyes H., J. (1994). *El liberalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Tena, F. (1995). *Derecho Constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Trevelyan, M. (1996). *La revolución inglesa 1688-1689*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2005). *El político y el científico*. México: Alianza Editorial.

EPÍLOGO

La evaluación de las políticas públicas se encuentra en una etapa de resurgimiento, valoración y concientización de su utilidad, no sólo por la necesidad de mejorar el rendimiento y la eficacia de los programas públicos, sino también porque al considerarla un sistema complejo implica determinarla también como una herramienta para el diálogo, la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad, esto en aras de una gestión pública más democrática.

Hoy en día, ante una ciudadanía cada vez más exigente, el no considerar esta herramienta en las fases del proceso de gestión de políticas, como lo son la pre-activa o *ex ante* (diagnóstico, diseño), activa (implementación, ejecución, ajuste) y post-activa o *ex post* (resultados e impacto), puede significar el fracaso de la política pública y hasta el incumplimiento de la misión de las organizaciones.

Evaluando las políticas públicas establece algunos desafíos de la evaluación en América Latina, por ejemplo, delimitar metodologías sectorizadas a través de indicadores, conocer las experiencias de evaluación en otros países y tratar de alcanzar la homologación de los métodos de medición para poder comparar los procesos de evaluación de las naciones, y la necesidad de establecer mecanismos de capacitación para las diferentes áreas de gobierno que permitan medir su impacto al reorientar las políticas públicas.

Asimismo, como demuestra el apartado de políticas sociales de este libro, la eficacia de un proceso de evaluación puede incrementarse si éste es considerado desde las primeras etapas de concepción de la política pública, es decir, desde el diseño, pues facilita la identificación de actores, beneficiarios y acciones por evaluar.

Sin embargo, la tarea de evaluar debe ir más allá de analizar y medir resultados de gobiernos. Se trata más bien de explorar con mayor rigor los alcances de la evaluación de impacto, la cual permite descifrar los efectos reales del proceso de toma de decisiones y de acciones en la solución de los problemas públicos y, en consecuencia, en la calidad de vida de los ciudadanos.

En esta obra la evaluación ha sido abordada desde diversas perspectivas multidisciplinarias, lo que ha permitido considerar nuevos métodos para evaluar las políticas educativas, económicas, sociales, ambientales, de rendición de cuentas, incluso, la reformulación una institucional del Ministerio Público brasileño a partir de una mayor calidad en el reclutamiento de su burocracia.

Este libro también presenta nuevas técnicas de evaluación al mostrar una de las primeras aproximaciones en México sobre cómo evaluar la eficiencia del gasto público, ésta vinculada al desempeño en educación primaria y secundaria.

Es posible argumentar que si bien los métodos estadísticos no paramétricos como el de libre disposición (FDH, por sus siglas en inglés) son útiles para determinar la cantidad de recursos financieros que se emplean en exceso —el monto del dinero que se gasta, que no genera mejores resultados educativos y que pudiera significar ahorros para el Estado—, es necesario enfocar las futuras evaluaciones en determinar, mediante nuevos indicadores, cuáles son los factores que permiten lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas educativas.

Por lo que se refiere a la evaluación de las políticas públicas de la esfera económica y financiera internacional, se ha podido constatar que si bien se ha avanzado mucho en materia de regulación financiera y bancaria, tanto en el marco del G-20 como del Comité de Basilea, en sus diferentes acuerdos (I, II y III), salta a la vista que todavía hay lugar para mejorar la normatividad en materia de control, vigilancia y regulación financiera, prevista ya en el esquema de autoevaluación de los países que conforman el Grupo de los Veinte y aprobada en la Cumbre de San Petersburgo.

Lo anterior prevé que en la próxima cumbre a realizarse en Australia se verifique el cumplimiento de los compromisos asumidos, lo cual será primordial para constatar si los países miembro del G-20 han cumplido con seriedad y voluntad política la tarea de autoevaluación asumida

ante la opinión pública mundial, el Comité de Basilea de Estabilización Financiera y el mismo Fondo Monetario Internacional.

Por otra parte, en los apartados sobre economía y medio ambiente se plantea la posibilidad de desarrollar nuevos indicadores de evaluación para mediar cuáles son los aspectos que dificultan a los gobiernos locales el tránsito hacia una gestión pública más moderna y eficiente.

Para esto ha sido clave analizar uno de los escasos esfuerzos en la evaluación de la gestión municipal: *Agenda desde lo Local*, programa de evaluación que ha sido poco estudiado, su medición alcanza 40% de los ayuntamientos del país[1] y su finalidad es contribuir al desarrollo y fortalecimiento institucional a través de la evaluación de una serie de indicadores para observar si se cumple un estándar mínimo de gestión ordenada e impacto de los servicios, lo cual de manera colateral implicaría generar mejores resultados para la ciudadanía.

A partir de este trabajo es posible proponer como línea de investigación a futuro una meta-evaluación (ponderar la evaluación) del programa *Agenda desde lo Local* que permita conocer su impacto en la gestión municipal y en el desarrollo de los municipios desde 2004 a la fecha.

Aún queda mucho camino por recorrer para consolidar una cultura de la evaluación en los distintos órdenes de gobierno, tanto en México como en el resto de América Latina. Su revaloración dependerá de cómo logre permear en la diversidad de políticas públicas y en la incorporación de ejercicios transparentes, útiles para formular políticas más efectivas, con mayor pertinencia y valor público.

[1] En 2004 *Agenda desde lo Local*, que responde a la *Agenda 21 Local* de la ONU, inició sus evaluaciones en 26 municipios del país y para 2013 el número de instituciones evaluadas ascendió a 990. Lo anterior proviene de datos oficiales del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed).

Acerca de los autores...

Carlos Salazar-Vargas

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN BREVE RECORRIDO

Conferencista y consultor internacional en políticas públicas y "*politing*". Profesor visitante en universidades de Inglaterra: Oxford, Cambridge, London School of Economics and Political Science (LSE), Royal Institute of Public Administration (RIPA), Essex, Sussex y Liverpool; Centroamérica: Universidad Centroamericana (UCA), en Managua, Nicaragua y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), en Tegucigalpa, Honduras; en Suramérica: Universidad Libre, Colombia, y en México: Universidades Iberoamericanas. Actualmente es docente en el ITAM, en la Escuela Libre de Derecho y en el Centro Fox; consultor de la UNESCO y presidente de CAS & A (Carlos Salazar & Asociados).

Óscar Javier Cárdenas Rodríguez

LA EFICIENCIA DEL GASTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: UN ANÁLISIS EN LOS ÁMBITOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA

Doctor en Economía por la Universidad de Cincinnati y licenciado en la misma área de conocimiento por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es profesor--investigador de tiempo completo del Departamento de Economía y Finanzas de la Universidad de Guanajuato. Actualmente se desempeña como Director General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo en la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado de Veracruz. Ha

impartido clases en la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Iberoamericana, cátedra en la Licenciatura en Economía en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y en el Doctorado en Derecho Corporativo de la Universidad de Celaya. Fue reconocido como un profesor con perfil deseable por la Secretaría de Educación Pública.

Andrea Celina García Pérez

LA EFICIENCIA DEL GASTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: UN ANÁLISIS EN LOS ÁMBITOS DE PRIMARIA Y SECUNDARIA

Maestra en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y licenciada en Economía por la Universidad de Guanajuato. En el sector público ha ocupado cargos en la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del estado de Guanajuato, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional de Salud Pública. Especialista en temas de desarrollo social, pobreza, análisis econométrico y de información económica. Actualmente es jefa del Departamento de Análisis y Difusión de Información en la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado de Veracruz.

Dora Inés Arroyave Giraldo

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN COMO UN SISTEMA COMPLEJO

Doctora tanto en Pedagogía por la Universidad de Pinar del Río, Cuba, como en Educación por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES); maestra en Educación y experta en evaluación de políticas educativas. Investigadora de la Universidad de San

Buenaventura, Medellín. Entre sus publicaciones destaca *Aprender y educar con las tecnologías del siglo XXI*, texto que analiza las experiencias exitosas sobre la inclusión de las nuevas tecnologías en los procesos de formación.

Heidi Jane M. Smith

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: MIDIENDO LA DEUDA MUNICIPAL

Doctora en Administración Pública por la Universidad Internacional de Florida, Miami. Actualmente trabaja como investigadora visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, de la Ciudad de México.

José J. Borjón Nieto

TURBULENCIAS FINANCIERAS 2007-2012: LA RESPUESTA DEL G-20 Y BASILEA III

Doctor y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor--investigador de El Colegio de Veracruz, profesor en el Doctorado de Derecho Público del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

Eugenio José Guilherme de Aragão

EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ENCRUCIJADA: ¿COMPAÑERO DE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO O ADVERSARIO IMPLACABLE DE LA GOBERNABILIDAD?

Doctor en Derecho por la Ruhr-Universität de Bochum, Alemania, y maestro en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la University of Essex. Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasilia y Subprocurador General de Brasil, ejerció el cargo de Corregidor General del Ministerio Público Federal de 2011-2013.

Humberto Soto de la Rosa

LA EVALUACIÓN DESDE EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL. EL CASO DEL MODELO INTEGRAL PARA PREVENIR LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN POBLACIONES INDÍGENAS

Doctor y maestro en Estadística por la UNAM y licenciado en Actuaría por el ITAM. Experto en temas de desarrollo social, medición de la pobreza, análisis de encuestas sociales y evaluación de impacto de programas sociales. Oficial a cargo de la Unidad de Desarrollo Social de la sede subregional del CEPAL en México, encargado del componente de evaluación del Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas en México desde un Enfoque Intercultural. Se ha desempeñado como investigador-académico en Economía y Estadística en la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

María de los Ángeles Piñar Álvarez

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Doctora en Ciencias Económicas y Sociales, maestra en Economía Social y licenciada en Economía por la Universidad de Hamburgo, Alemania. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Actualmente es investigadora de El Colegio de Veracruz. Su principal línea de investigación es Turismo Sustentable, Educación Ambiental, Gobernanza Ambiental y Turística. Es enlace institucional de El Colver con el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, así como con los municipios de la entidad veracruzana en el proyecto *Agenda desde lo Local*.

Arturo Durán Padilla

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Doctor en Ciencia Política, maestro en Estudios Políticos y Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor, investigador y coordinador de la Academia de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de El Colegio de Veracruz. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus publicaciones se encuentran *Alexis de Tocqueville, historia y pensamiento político* y *Evaluación del desempeño de la gestión electrónica en municipios del estado de Veracruz.*

Élida Sánchez Cruz

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Doctora en Educación, con enfoque en Justicia Social y Equidad de Género, por la University of Western Ontario. Profesora e investigadora de El Colegio de Veracruz, así como coordinadora del doctorado en Gestión Curricular. Es especialista en temas de desarrollo social, marginalidad, investigación cualitativa y grupos minoritarios.

José Daniel Sousa Oliva

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Maestro en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Ha sido investigador asociado del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile y de la Fundación Chile XXI en temas de transparencia y protección de datos personales; ha colaborado en la

investigación de la Calidad de la Democracia en Chile con la Red de Investigadores de la Calidad de la Democracia en América Latina y la de México. Se ha desempeñado como profesor y ejecutivo de Proyectos en El Colegio de Veracruz.

Gwendoline Marzin

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Politóloga egresada de Sciences-Po Rennes. Responsable del área de Educación Continua en El Colegio de Veracruz, desde 2006, y verificadora del programa federal *Agenda desde lo Local*, desde 2012.

Antonio Garibay Millán

POLÍTICAS MUNICIPALES EN MATERIA AMBIENTAL: PROCESO DE LUCES Y SOMBRAS EN VERACRUZ

Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Veracruzana. Ha participado como verificador titular de la gestión pública municipal en el programa *Agenda desde lo Local*. En los últimos años se ha desempeñado en diversos medios de comunicación y actualmente es coordinador de Ediciones en El Colegio de Veracruz.

Beatriz del Valle Cárdenas

POLÍTICA PARA ENFRENTAR AL CAMBIO CLIMÁTICO EN VERACRUZ. RETOS PARA SU EVALUACIÓN

Maestra en Ingeniería con especialidad en Energía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ingeniera en Energía por la Universidad Autónoma Metropolitana. Además, tiene una especialidad en Gestión y Análisis de Políticas Ambientales por el Instituto Nacional de

Administración Pública. Cuenta con 14 años de experiencia en temas ambientales, de eficiencia energética y de cambio climático. Ha sido subdirectora de Cambio Climático en la Dirección del Programa de Cambio Climático y Proyectos MDL, en la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal y subdirectora de Economía Ambiental en esa misma Secretaría. Desde enero de 2011 a la fecha labora en la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Veracruz como directora de la Unidad de Cambio Climático.

Rodolfo Chena Rivas

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN VERACRUZ: CONSTRUYENDO DIAGONALES

Doctor en Historia y Estudios Regionales por la Universidad Veracruzana, maestro en Demografía por El Colegio de México y en Ciencias Penales por la Universidad Popular Autónoma de Veracruz, licenciado en Derecho por el Instituto Veracruzano de Educación Superior y en Psicología Educativa por la Universidad Pedagógica Nacional, unidad Ajusco. Ha sido profesor universitario en cursos y seminarios de licenciatura y posgrado en El Colegio de Veracruz, el Instituto de Administración Pública, la UV, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado de México, el Centro de Estudios Superiores de Veracruz y en la unidad Ajusco de la UPN. De 2007 a 2010 fue Auditor Especial de Planeación y Normatividad y Auditor Especial de Legalidad y Planeación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. Actualmente se desempeña como Director General Jurídico de Gobierno de la Secretaría de Veracruz.

Este texto se terminó de imprimir en los talleres de la Editora de Gobierno del Estado de Veracruz en octubre de 2014, siendo Gobernador Javier Duarte de Ochoa, Secretario de Educación Adolfo Mota Hernández y Directora General de la Editora de Gobierno Elvira Valentina Arteaga Vega. La edición consta de 500 ejemplares y en su formación se usó la familia tipográfica Libre con los estilos serif, semi serif y sans serif.

VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

SEV
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ

El Colegio de Veracruz