



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

IFE Y NEOINSTITUCIONALISMO:

**La Nueva Gestión Pública como una Herramienta para el Fortalecimiento
Institucional y la Orientación del Gasto a Resultado**

Tesis que se presenta para obtener el grado de Maestra en Administración Pública

NANCI CASTRO MIRABEL

Sustentante

Director de Tesis:

Dra. Marcela Reyes Ruíz

Mexicali, Baja California, México. Diciembre 2012

Dedicatoria

Para mi hijo Ethan Anthony O'Neill Castro

Espero ser una inspiración para ti mi amor!

Agradecimiento

Le doy gracias a todos mis maestros que contribuyeron con sus conocimientos y experiencias en mi formación académica. Sin la ayuda de ustedes, esto no sería posible. Gracias por sus críticas y observaciones.

A mi familia, especialmente a mis padres, que siempre se aseguraron que tuviera el coraje por poder vencer las adversidades y nunca desistir en mis sueños

Agradezco también el apoyo incondicional de mi esposo que siempre estuvo dispuesto a sacrificar nuestro tiempo para poder seguir estudiando.

Gracias a todos mis compañeros de la maestría por brindarme su tiempo, conocimiento y amistad.

INDICE

Dedicatoria	3
Agradecimiento	4
Introducción.....	7
CAPÍTULO I: ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	14
I.1 IFE y Neoinstitucionalismo	14
I.1. 1 Tipos De Instituciones	15
I.1.2 Instituciones Políticas	17
I.1.3 Reglas Del Juego: La Interacción Entre Actores E Instituciones	18
I.2 FACULTADES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	21
I.2.1 Estructura Orgánica Del Instituto	21
1.2. 2 Fines del Instituto	24
I.2.3 Actividades/Funciones	25
I.3 REFORMAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ¿UNA FORMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA?	27
I.3.1 Reforma De 1977	27
I.3.2 Reforma De 1986.....	29
I.3.3 Reforma De 1990.....	30
I.3.4 Reforma De 1994.....	31
I.3.5 Reforma De 1996.....	31
I.3.6 Reforma De 2007.....	32
CAPÍTULO II: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL USO EFICIENTE DEL GASTO.....	35
II.1 Un Nuevo Paradigma Para El Manejo Eficiente De Los Recursos Públicos	38
II.2 Eficiencia Y Legitimidad Del Gasto	40
II.3 Retos Y Desafío Para La Implementación Del Nuevo Paradigma	44
CAPITULO III. ORIENTACIÓN DEL PRESUPUESTO A RESULTADO.....	48
III.1. El Juego Presupuestario En México.....	48
III.2 El Proceso Presupuestario En México.....	49
III. 2.2 Proyecto De Egresos E Ingresos.....	50

III.3 El Gasto Orientado A Resultados.....	55
CAPITULO IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTA: MECANISMOS PARA LA EVALUACIÓN DEL GASTO	61
IV.1 Transparencia.....	61
IV.2 Rendición De Cuenta	63
<i>IV.2.1 Controversia de Traducción.....</i>	<i>64</i>
IV.3 Enforcement: Sanciones.....	69
IV.4 Característica De La Rendición De Cuenta En México.....	71
CAPÍTULO V. EL CASO DE LA ORIENTACIÓN DEL GASTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	74
V.1 Evaluación Del Gasto Del Instituto Federal Electoral Desde La Perspectiva De La Nueva Gestión Pública	74
V.2 Resistencia A La Implementación De Los Principios De La Nueva Gestión Pública	77
V.3 Uso Eficiente Del Gasto: La Orientación Del Gasto Por Resultado	79
V.4 Principios Del Gasto Orientado A Resultados: Sustituir La Fiscalización Por La Evaluación	83
VI. ¿CUMPLE EL IFE CON LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVAS GESTIÓN PÚBLICA?87	
VI.1 Algunas Observaciones De La Tendencia Gasto Del Instituto Federal Electoral.....	91
VI. 2 ¿Y Los Partidos Políticos, Cuánto Gastan?.....	95
VI. 3 ¿En Comparación Con Otros Países, El IFE Es Caro?	104
Conclusión.....	109
Bibliografía	113

Introducción

En la actualidad, el tema del gasto del presupuesto público es relevante en la medida en que el Estado pierde su capacidad fiscal, es decir, sus recursos económicos son cada vez más escasos.

Por ello la importancia del análisis del presupuesto de egreso del Instituto Federal Electoral (IFE). ¿El sistema electoral, inmerso en un *sistema político*¹ complejo, utiliza principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) para legitimar su gasto?

El financiamiento público del Instituto Federal Electoral es un tema que en los últimos años ha causado controversia, mayormente en la forma cómo se gasta. Por tal motivo el *sistema electoral*² merece un estudio de su financiamiento para saber cuánto se gasta y cómo se utiliza estos recursos públicos.

El estudio plantea analizar al sistema electoral en un entorno sistemático, es decir, es el estudio de los actores o subsistemas (instituciones o *subinstituciones*) que participan y determinan el presupuesto para el funcionamiento del sistema electoral.

¹ “Un sistema político se identificará, pues, como una *serie de interacciones* abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritativamente valores en una sociedad. Las personas que intervengan en esas interacciones, es decir las que actúen en roles políticos, se llamarán genéricamente miembros del sistema.” (Easton, D. P. 90).

² “El sistema electoral es el *conjunto de medios* a través de los cuales *la voluntad de los ciudadanos* se transforma en *órganos de gobierno* o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple *marca de cada elector en una boleta* forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación”(Valdés, 1996).

<i>Efectos</i>	<i>Problema Central</i>	<i>Causas</i>
COSTOSO	PRESUPUESTO	SISTEMICO
	↕	?
LEGITIMIDAD	EFICIENCIA, EFICACIA	SISTEMICO
RESULTADOS		?

Figura1. Representación del Problema

Fuente: elaboración propia.

Las preguntas que guiaron esta investigación fueron: ¿Cómo impacta la corriente de la NGP en el IFE?; ¿Es una estructura moderna que privilegia la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos?; ¿Cómo se entiende la eficiencia y la eficacia del presupuesto público?; ¿en qué medida un presupuesto es más eficaz y eficiente?; ¿Cuáles son las características del presupuesto?; ¿Cómo está orientado el gasto del Instituto Federal Electoral?; ¿Cuáles son los elementos o los signos de que los gastos se oriente hacia la eficiencia y la eficacia del uso de los recursos públicos?; ¿Cuáles deberían ser los resultados esperados del presupuesto?; ¿Es un presupuesto orientado a resultados?; ¿El sistema electoral, inmerso en un sistema político complejo, utiliza supuestos de la Nueva Gestión Pública para legitimar su gasto?

El sistema electoral está inmerso en un ambiente complejo y cambiante, donde los actores, de alguna manera, determinan o condicionan la eficiencia y la eficacia del uso de los recursos en el sistema electoral. Como lo define David Easton (1978), los actores o los miembros de un sistema no son en realidad personas biológicas, sino son los roles especializado o específicos que cumplen en un sistema político (sistema electoral). Los miembros de un sistema puede ser ciudadanos, gobernantes o gobernados, la elite política, miembro de una asociación, (como la legislatura o el partido). Easton dice que la característica principal del concepto de *miembro* identifica como una forma colectiva a las personas de una sociedad en el desempeños de sus roles políticos.

Así que vamos a identificar como miembros o actores toda aquella forma colectiva de personas de una sociedad en el “desempeño de sus roles políticos”. Siguiendo la teoría

de sistema (Easton, 1987), en la siguiente gráfica se hace una representación de los actores dentro del sistema político.

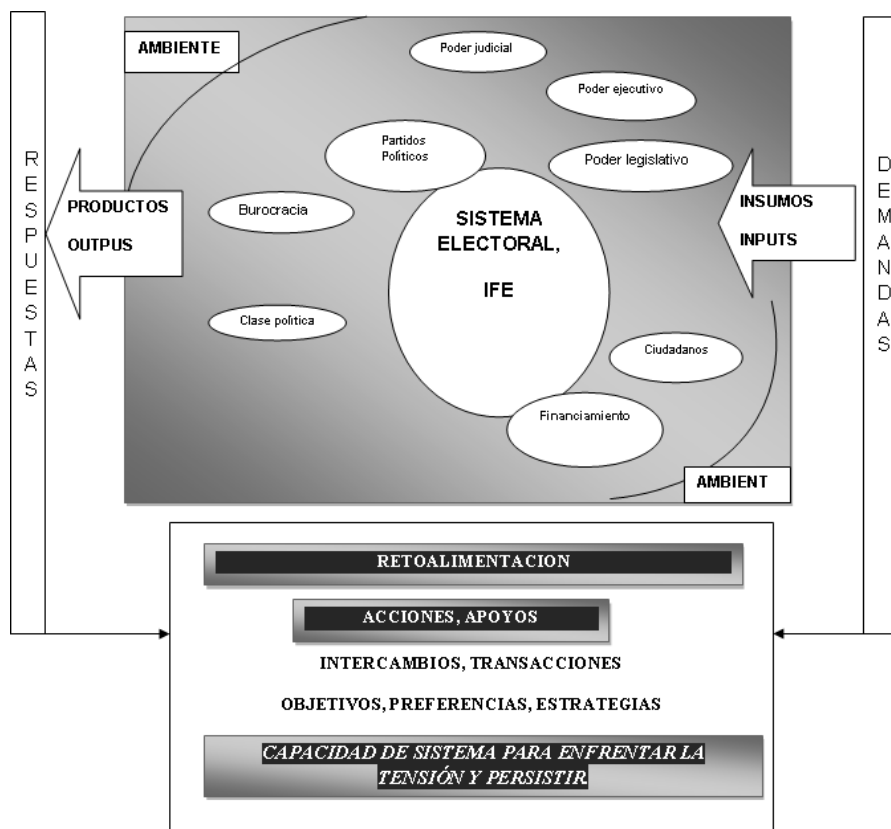


Figura 2. Representación de los actores que interactúan, según la teoría de sistema

Fuente: elaboración propia.de acuerdo a la teoría general de Easton, D. (1969). *Enfoques sobre la Teoría Política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Deil S. Wright (1997) clasifica a los *actores* (o miembros), en actores nacionales, estatales, y locales, que van a interactuar en los sistemas políticos y administrativos. Según Wright estos actores pueden ser ciudadanos, funcionarios públicos, entidades gubernamentales. Asimismo lo define como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipos y niveles dentro del sistema federal” (William Anderson).

Por otro lado, los actores que intervienen en una política pública, se pueden clasificar en actores formales e informales.

Así es, los actores o miembros³ van a interactuar dentro de los diferentes niveles del sistema político para desempeñar roles políticos, por ejemplo, en el ingresos, gastos, en la formulación y aplicación de políticas, contenido de las políticas.

El presente estudio de investigación, identifica los siguientes actores que van a interactuar en diversos escenarios formales e informales (en asambleas legislativas cámara de diputados, en la calle). Los jugadores que se identifican son actores nacionales, estatales y municipales oficiales, así como grupos privados (ciudadanos). Estos son los actores que van a intervenir en el sistema político o electoral. Cada actor, siguiendo la *teoría de elección racional*, que tratará de maximizar sus intereses.

Los actores participan en el *juego institucional* como un conjunto fijo de preferencias que, además, pueden ordenar de manera racional. Las instituciones determinan los intercambios que se producen entre los distintos actores, pero en sí mismo no influyen en sus preferencias. Como maximizadores de utilidad, los actores ordenan sus preferencias y se involucran en una *lógica de intercambio*, de carácter estratégico, con otros actores, dentro de las restricciones derivadas de las normas institucionales establecidas. Si cambian las instituciones, los actores cambiarán sus estrategias, pero no sus preferencias. El problema es cómo diseñar instituciones de manera que se produzca la agregación efectiva de las preferencias individuales en una decisión colectiva (March y Olsen, 1989, pp. 119 ss.).

Los actores, en los diferentes niveles del sistema político, participan en el juego institucional para influir en una política, que en la cual, cada jugador tratará de ordenar sus preferencias de manera racional, es decir, tratarán de maximizar sus utilidades, siempre

³ Funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos, jueces; y funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal.

dentro de las normas institucionales establecidos. Sin embargo, esto no garantiza la eficiencia y la eficacia de políticas, el problema reside en el fortalecimiento institucional.

March y Olsen (1989), dicen que “El problema es cómo diseñar instituciones de manera que se produzca la agregación efectiva de las preferencias individuales en una decisión colectiva”. Los actores del sistema electoral, siempre trataran de maximizar los beneficios que podrían obtener, ya sean beneficios económicos o políticos, ó los dos. No importa si cambian las instituciones, ellos tratarán de cambiar sus estrategias para no dejar de percibir lo que antes percibían.

El tipo de investigación es descriptiva y cualitativa. Este documento tiene como *objetivo* analizar el gasto presupuestario del Instituto Federal Electoral en función de eficiencia, eficacia y legitimidad⁴ del gasto. Se investigara cuánto les cuesta a los mexicanos financiar al Instituto Federal Electoral. Además, cómo la institución usa los recursos públicos. Por otro lado, Identificar los intereses y estrategias de los actores en el diseño del presupuesto del Instituto Federal Electoral.

La evaluación del gasto público será necesaria como una herramienta para medir la eficiencia del presupuesto, para verificar si los recursos públicos se están utilizando de manera eficiente y eficaz.

El gasto del IFE se analizó de acuerdo a la influencia de la corriente administrativa de la Nueva Gestión Pública o reforma gerencial⁵, es decir, en qué medida el Instituto Federal Electoral toma principios de la nueva gestión pública (NGP) para hacer más

⁴ En qué medida los ciudadanos participan en la formación del gasto-de aquí debe de radicar la legitimidad del gasto

⁵ La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial. (<http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf>)

eficiente y eficaz el uso del presupuesto, es decir hacer más con menos, haciéndose énfasis en la eficiencia, eficacia y modernización del papel del Estado.

La delimitación temporal se enfocó a analizar el presupuesto de egresos del 2000 al 2011. Mientras que la delimitación espacial abarcó el análisis de los momentos coyunturales del Instituto Federal Electoral.

La recopilación de información se hizo a través de investigación directa e indirecta. Se analizaron bibliografías especializadas en cada tema y sub tema. Asimismo, se consultaron páginas web de diferentes instituciones gubernamentales y académicas; se consultó el presupuesto de ingreso de 2000 al 2011.

Son seis los capítulos que forman esta investigación. En el capítulo uno, se resalta el enfoque neoinstitucionalista, se pone énfasis en el papel de las instituciones políticas; se estudian las principales facultades del Instituto Federal Electoral y se describen las reformas de dicha institución.

El capítulo dos, se analiza el enfoque de la *nueva gestión pública* (NGP) como herramienta para la orientación eficiente del gasto, se estudia la NGP como un fenómeno nuevo de la administración pública, para hacer una administración más eficiente y eficaz, tomando los principios de hacer más con menos.

En el capítulo tres se analiza el presupuesto en México de acuerdo a la orientación se del gasto a resultado, como principio central de la Nueva Gestión Pública.

Como principio fundamental de la *Nueva Gestión Pública*, en el capítulo cuatro, se examina el tema de la transparencia y rendición de cuenta como herramientas indispensables en el uso de gasto publico.

El capítulo cinco, se estudia el caso de la orientación del gasto del Instituto Federal Electoral (IFE) de acuerdo al principio del gasto por resultado. Se pone énfasis en la eficiencia y la evaluación.

Por último, se estudia si el Instituto Federal Electoral (IFE) cumple con los principios de la orientación del gasto a resultados, se describe la distribución del gasto del IFE y se compara el presupuesto del IFE con respecto a otros países.

Los seis capítulos están orientados de acuerdo al enfoque de la Nueva Gestión Pública para analizar el presupuesto del IFE. En este caso, fue importante estudiar desde el rol de las instituciones; los intereses de los actores que interactúan en el diseño del proceso presupuestario; las facultades, fines y reformas de la institución. Se puso énfasis también en los principios del gasto orientado a resultados, como uno de los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), resaltándose la importancia en el uso eficiente de los recursos públicos; asimismo, se puntualizó los retos y desafíos para la implementación del nuevo paradigma. Otro de los temas medulares fue el análisis del “juego” presupuestario en México, un tema importante para comprender la dificultad de la implementación del gasto por resultado. Uno de los temas para evaluar el gasto, desde el punto de vista del ciudadano, dejando a un lado la fiscalización del gasto, fue la transparencia y rendición de cuenta del gasto del Instituto Federal Electoral (IFE).

¿Cumple el Instituto Federal Electoral con los principios de la Nueva Gestión Pública en la orientación por resultados? ¿Cómo interactúan los actores para determinar el uso eficiente del gasto de la Institución? Ciertamente es un tema complejo, con muchas vértices para dar un sí o un no como respuesta.

CAPÍTULO I: ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA PARA EL ANÁLISIS DEL GASTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

I.1 IFE y Neoinstitucionalismo

Al hablar del Instituto Federal Electoral, no se puede dejar de mencionar el papel protagónico que juegan las instituciones en un sistema político⁶. Es tal su importancia que en este apartado trata de estudiar qué son las institución, qué papel juegan, cuáles son sus características, para qué sirven las instituciones políticas, en fin, para qué son importantes las instituciones.

La teoría neoclásica considera que la institución es *“es un conjunto decisorio, es decir, una serie de elecciones y decisiones resultantes que se vinculan en forma racional y que están limitadas por los propósitos de la organización misma.”* De acuerdo a Runciman (1978), Max Weber define *la instrumental racional* en el sentido de medios y fines: *“una persona actúa racionalmente...cuando su acción está guiada por la consideración de fines, de medios y consecuencias secundarias; cuando al actuar evalúa racionalmente los medios en relación con los fines, estos en relación con las consecuencias secundarias”*.

La modernización administrativa tiene como uno de sus principales características el uso de un enfoque neoinstitucional, desde el enfoque económico, pero orientado a la administración pública para analizar el impacto del comportamiento de los individuos

⁶ Easton define al sistema político como “...como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritativamente valores en una sociedad. Las personas que intervengan en esas interacciones, es decir las que actúen en roles políticos, se llamarán genéricamente miembros del sistema.” (Easton, D. P. 90)

(actores, miembros de acuerdo a teoría de sistema y de juego) en las políticas (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 28)

La ineficiencia de las políticas y de las inversiones, a las que llevo la falta de capacidad institucional. Este giro fue una de las razones que condujeron a un cambio de paradigma hacia los mercados, para alejarse de las distorsiones producidas por el Estado. Este renovado interés fue influenciado por los avances conceptuales y analíticos del llamado neoinstitucionalismo, amplio concepto que abarca distintas corrientes de pensamientos en varias disciplinas (economía, sociología, historia, derecho) y que hace hincapié en el papel central de las instituciones para explicar el comportamiento social, económico y político (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, 2006, p. 12).

I.1. 1 Tipos De Instituciones

El estudio de las instituciones son muy amplias, van desde el enfoque sociológico, político, económico, etc. Asimismo, las instituciones cumplen diferentes funciones de acuerdo al objetivo que persiguen. De acuerdo a Robert Goodin (2001) se pueden distinguir cuatro tipos fundamentales de instituciones políticas:

- Para la adopción de *decisiones colectivas* vinculantes acerca de cómo regular los intereses comunes (una institución generadora de normas) (1);
- Para la *ejecución de esas decisiones* (una institución ejecutora de normas) (2);
- Instituciones que *vigilen los conflictos* entre individuos sobre la interpretación en casos concretos de las normas generales establecidas por las instituciones de adjudicación de normas(3);

- Resulta necesario un cuarto tipo de institución, *encargada de vigilar y castigar* a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad (institución de imposición de normas) (4).

Estas cuatro tipos de normas son vistas como buenas, democrática y centrada en la comunidad; son creadas por el hombre que tienen intereses individuales comunes, como la necesidad tanto de leyes que regulen los conflictos sobre la propiedad, el derecho y para preservar los intereses colectivos de la comunidad.

De este modo, se unen como iguales y constituyen una organización que resuelva sus intereses colectivos, es decir, forman un gobierno “lo que hacen los miembros de la comunidad al perseguir sus intereses colectivos es crear cuatro tipos básicos de instituciones políticas. Cada institución alberga un número de subinstituciones para regular los procesos específicos de toma de decisiones. Estas normas establecen como elegir a los miembros de la asamblea decisoria, como organizar los procedimientos de votación, quienes deben ser designados jueces, funcionarios, gestores u oficiales del ejército (Robert Goodin, 2001)”.

Una segunda forma de concebir los orígenes del poder se le puede denominar “*mala, dictatorial o adversaria*. Según ella, el área geográfica (o el lugar de trabajo, o los recursos naturales) está históricamente controlada por la fuerza superior de un gobernante individual o de un grupo de gobernantes. Ellos, el clan, la elite política, la clase dominante, los administradores, el señor feudal o quien sea, desean extraer recursos del grupo dominado de la forma más eficiente posible (North y Thomas; Levi, 1988; Gambetta, 1993).

En esta segunda historia, los gobernantes para imponer su voluntad de la forma más eficiente posible necesitan también cuatro tipos institucionales básicos: Uno para crear la *legitimidad* de sus subordinados; otro para *ejecutar la voluntad* del gobernante; un tercero para *controlar las disputas* entre los súbditos y los subordinados, Y finalmente, un cuarto tipo *para actuar contra* aquellos que se enfrentan al poder del (los) gobernantes”.

I.1.2 Instituciones Políticas

Es así, como a largo de la historia, desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau y Rawls han estudiado las “institución políticas” desde diferentes enfoques (estado, gobierno, justicia, etc.). Y fue precisamente Rawls quien renovó el interés por el estudio de las instituciones políticas (La teoría de la justicias de Rawls, 1971).

Gondin(Robert Goodin, 2001), dice que “la tragedia de la ciencia política actual, reside en el hecho de que semejantes conceptos (como justicia, nación, derechos, patriotismo, sociedad, virtud, tiranía, y demás) han desaparecido en gran medida, siendo remplazados, en el atrevido mundo de los datos a escala mundial, por conceptos técnicos sin vida, como “actitud”, “cognición”, “socialización” y “sistema”. Es por ello la necesidad del estudio de las instituciones políticas deben estar enfocados a sus elementos normativos, positivos. Las instituciones políticas son entidades a la vez normativas, positivas que no pueden entenderse plenamente a menos que se establezcan sus fundamentos normativos). El renovado interese por las instituciones políticas, tanto en sus aspectos normativos como positivos, puede servir de nexo para superar este vacío señalado por Ricci.

Pero *¿qué son las instituciones políticas?* Desde los 80 el estudio de las instituciones políticas se han desarrollado sorprendentemente desde diferentes enfoques disciplinario, en la ciencia política –tales como la historia económica (North, 1990), la economía (Williamson, 1995), la sociología de las organizaciones (Powel y DiMaggio, 1991), la antropología social (Douglas, 1988) y las relaciones industriales (Streeck, 1992; Thelen, 1991).

Parece haber un acuerdo general según el cual las instituciones son básicamente las reglas del juego. La pregunta, sin embargo, es qué incluir en el concepto de reglas. Una distinción básica es la que establece entre reglas formales e informales.

Las *instituciones políticas*, en un sentido más estricto pueden definirse como “*acuerdos formales para vincular individuos y regular su conducta a través del uso de reglas explícitas, procesos de decisión ejecutados por un actor o un grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder*” (Levi, 1990, p.405).

Una forma de superar este dilema es reconocer un tercer tipo de norma, que en los estudios de la administración pública ha sido denominado “*procedimiento estándar de funcionamiento*” (Hall, 1986). Con este giro, los investigadores han intentado identificar un *conjunto de normas* (normas políticas) acordadas y acatadas por los actores relacionados.

I.1.3 Reglas Del Juego: La Interacción Entre Actores E Instituciones

La mayoría de los enfoques aceptarían que las instituciones se condicionan las preferencias de los actores, esto es, el modo en que tratan de alcanzar sus objetivos. Esto resulta obvio, por el hecho de que las instituciones determinan:

(a) quienes son los actores legítimos;

(b) el número de actores;

(c) el curso de acción;

(d) la información de que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno (Steinmo y Thelen, 1992, p. 7; Weinsgast: infra, cap. 5).

Este es una parte muy importante del análisis las instituciones, porque demuestra que pequeños cambios de norma institucionales aparentemente sin importancia, condicionan las estrategias de los actores, y ejercen gran influencia en los resultados de los procesos políticos (Ostrom, 1995).

Los miembros, trataran de maximizar sus utilidades ordenando sus preferencias, involucrándose así en una lógica de intercambio de carácter estratégico con otros actores, dentro de las restricciones derivadas de las normas institucionales. Como lo señalaban March y Elsen (1989, pp.199) “*Si cambia las instituciones, los actores cambiaran sus estrategias, pero no sus preferencias. Las preferencias de los actores se orientan siempre a maximizar la utilidad esperada individual*”.

Una idea central de todas las aproximaciones a las instituciones es que son *entidades duraderas*: no puede cambiarse de un golpe en función del deseo de los agentes, ¿pero por qué permanecen las instituciones, incluso cuando condicionan el poder y las estrategias de forma contraria a los intereses de los actores implicados? De modo previsible, las respuestas a esta pregunta varían según los enfoques (Análisis económico, histórico o cultural, institucionalismo histórico)⁷

El *institucionalismo histórico* proporciona un tercer argumento: es el poder que causa inestabilidad institucional. Los agentes dotados de mayores cuotas de poder intentarán cambiar las “*reglas del juego*” de forma que, según sus creencias, sirvan a sus intereses por mantener e incrementar ese poder. El poder que un agente obtiene de la posesión de bienes o factores básicos (tales como el control de capital o el control de una organización de productores) se ve incrementado por el poder derivado de las instituciones que él mismo ha diseñado (leyes de propiedad que favorezcan a los propietarios de capital; legislación laboral en pro de la sindicación) (Rothstein, 1992).

¿Pero quiénes son esos hombres y cuáles son las circunstancias bajo las que puede ser capaz de crear o cambiar las instituciones políticas? Siguiendo a Godin (1996), *las instituciones pueden cambiar por tres razones*. La primera es por puro accidente o factores no previstos: la interacción entre ellas pueden dar lugar a nuevos tipos *de instituciones completamente imprevistos*. El segundo factor que puede generar cambios institucionales es el *cambio evolutivo*: las instituciones que mejor se adecuan a las distintas fases del desarrollo de la sociedad simplemente sobreviven a través del funcionamiento de algún tipo de mecanismo de selección. Por último, las instituciones pueden cambiar como resultado de un *diseño intencionado* por parte de actores estratégicos.

Ha quedado demostrado que, en ciertos momentos, actores políticos específicos han sido capaces de crear instituciones que incrementan en gran medida su poder político en el futuro (Rothstein, 1995). Los actores políticos pueden estructurar el futuro en un cierto

grado; es decir, los hombres hacen la historia, los actores políticos no son “*muñecos estructurales*” que simplemente atienden a las necesidades de un gran sistema social. El problema es cómo interactúan instituciones y preferencias?. Los actores participan en el “juego” institucional como un conjunto fijo de preferencias que, además, pueden ordenar de manera racional. Las instituciones determinan los intercambios que se producen entre los distintos actores, pero en sí mismo no influyen en sus preferencias, (Giddens, 1979).

Como *maximizadores de utilidad*, los actores ordenan sus preferencias y se involucran en una “*lógica de intercambio*”, de carácter estratégico, con otros actores, dentro de las restricciones derivadas de las normas institucionales establecidas. Si cambian las instituciones, los actores cambiarían su estrategia, pero no su preferencia. El problema es cómo diseñar instituciones de manera que se produzca la agregación efectiva de las preferencias individuales en una decisión colectiva (March y Olsen, 1989, pp. 119 ss.).

Desde una perspectiva teórica del análisis económico del derecho, en sus vertientes del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública, se observa que la crisis actual por la que atraviesa el Estado tiene una de sus explicaciones causales más importantes en una ineficaz e ineficiente definición de responsabilidades y incentivos institucionales deficientemente establecidos por parte del gobierno, los cuales se encuentran en la raíz de numerosos problemas económicos, sociales y políticos. Un gobierno que no orienta sus recursos con la finalidad de ofrecer resultados a la sociedad es un gobierno que erosiona su legitimidad y ve sistemáticamente mermadas su capacidad de conducción política y regulación social (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 47).

I.2 FACULTADES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El artículo 41 constitucional, en el capítulo I, fracción V, establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un *organismo autónomo* que se denomina *Instituto Federal Electoral* (IFE). Es un organismo dotado de personal jurídica y patrimonios propios.

El artículo 116 constitucional, en su fracción IV, inciso b, establece que el instituto Federal electoral debe garantizar que las elecciones se rijan por principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

El poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos participan en su integración⁸. Asimismo, en el segundo párrafo de la fracción V, del artículo 41 se establece que será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional es su desempeño; además, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos técnicos y vigilancia.

I.2.1 Estructura Orgánica Del Instituto

En la siguiente figura, se muestra grafica la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral (IFE).

⁸ Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (s.f.). Recuperado el 23 de 09 de 2010, de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>



Figura 3. Estructura Orgánica del Instituto Federal Electoral

Fuente: elaboración propia con datos *Instituto Federal Electoral*. (s.f.). Recuperado el 24 de Octubre de 2010, de Facultades del Instituto Federal Electoral: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Facultades_II/

Los *órganos ejecutivos y técnicos* dispondrán de personal calificado para prestar servicio profesional electoral.

Asimismo, contará con una *Contraloría General* con autonomía técnica y de gestión, tendrá como responsabilidad la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. La Cámara de Diputado, designará al titular de la Contraloría General, con las dos terceras partes de los miembros presentes (diputados). Las propuestas serán hechas por instituciones públicas de educación superior. El titular de la Contraloría durará en su cargo seis años, y tendrá la posibilidad de ser reelecto solo una vez. Es el órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos.

Los órganos centrales del Instituto federal Electora son⁹:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva;
- d) La Secretaría Ejecutiva; y
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

El *Concejo General* es el órgano superior de dirección, “responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

El Concejo General se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo que tendrán voz pero no voto.

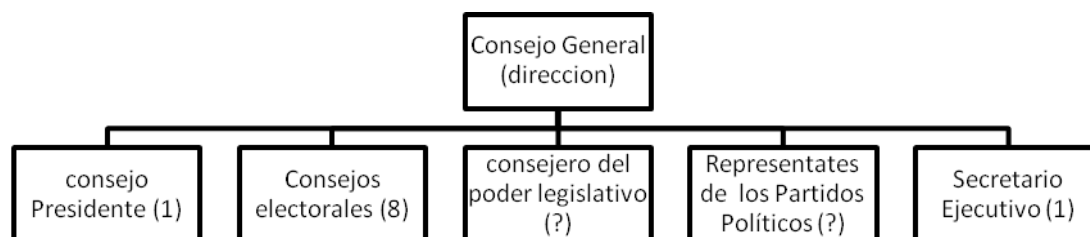


Figura 4. Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral

⁹ Véase el artículo 107, título Segundo del COFIPE.

Fuente: elaboración propia con información *Instituto Federal Electoral*. (s.f.). Recuperado el 24 de Octubre de 2010, de Facultades del Instituto Federal Electoral: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Facultades_II/

El Consejo General se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral¹⁰.

Los *consejeros electorales* serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

Los *consejeros del Poder Legislativo* serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

1.2. 2 Fines del Instituto

En el artículo 105 del COFIPE¹¹ se establecen los fines del instituto federal electoral:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

¹⁰ <http://normateca.ife.org.mx/internet/scripts/glosario/glosario.html>

¹¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- Integrar el Registro Federal de Electores;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática y
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

I.2.3 Actividades/Funciones

Las actividades exclusivas del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo son:

- La capacitación y educación cívica
- Geografía electoral
- Derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos
- Al padrón y lista de padrones
- Impresión de materiales electorales
- Preparación de la jornada electoral
- Los cómputos en términos que señale la ley
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores
- Computo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

- Regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeo de opinión con fines electorales.

I.3 REFORMAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ¿UNA FORMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA?

El actual Instituto Federal Electoral (IFE) es el resultado de acontecimientos históricos entre la oposición y el gobierno oficial.

El IFE es el resultado de diversas crisis de sistema político mexicano. Nace por la demanda de la oposición y de la sociedad para transparentar el proceso electoral a través de elecciones libres y auténticas, elecciones libres, transparentes y equitativas, que garantizara un sistema de partido competitivo (Patraca, 2001).

I.3.1 Reforma De 1977

El año de 1977 nace el Instituto Federal Electoral como institución encargada del sistema electoral.

El año de 1977 fue una fecha importante en el desarrollo del sistema electoral mexicano. Es una fecha donde empieza desarrollarse lo que sería el inicio de la reforma al sistema electoral. En este año se crea *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE).

Con esta ley, se reconocen los partidos políticos como entidades de interés público, se adopta un sistema electoral mixto de representación proporcional, se aumentó el número de curules de la Cámara de Diputados a 400 (300 uninominales y 100 plurinominales), se redujo los requisitos para que los partidos políticos obtuvieran su registro, se reconoció personalidad a las asociaciones políticas. Además, se estableció las funciones de la Comisión Federal Electoral (CFE) (Patraca, 2001, p. 52).

Sin embargo, no dejó de ser controvertido esta ley debido que el artículo 60 se reformó, dando la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de intervenir en el

ámbito electoral mediante el *recurso de reclamación* (Patraca, 2001, p. 54). Soledad Loaeza lo califica como “La democracia otorgada, al llevar una huella del autoritarismo modernizador” (Loaeza, *Entre lo Posible y lo Probable: La Experiencia de la Transición en México*, 2008, p. 126). Porque esta comisión estaba presidida por el Secretario de Gobernación y el ejecutivo tenía el control sobre la toma de decisión (Meyer-Serra, Carlos Elizondo; Hernández, Benito Nacif, 2006, p. 9).

Loaeza califica esta reforma con el comienzo de la actividad partidista y electoral, abrió la puerta al pluripartidismo, aportando recursos políticos y financieros a los partidos de oposición existentes (Partido Comunista Mexicano) (Loaeza, 2008, p. 125).

La reforma de 1977 introdujo nuevos actores al juego político mexicano, los partidos políticos de oposición, así como nuevas reglas del juego para la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

La *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE) establece las prerrogativas de los partidos políticos:

- Apoyo a las tareas editoriales,
- Recurso para el desarrollo de las campañas políticas y la labor propagandística,
- Exención de impuestos y derechos,
- Disfrute de franquicias postales
- Acceso permanente a la radio y televisión.

Asimismo, la reforma de 1977, con José López Portillo, se crearon *cuatro organismos político-electorales* para el nuevo proceso electoral:

- la Comisión Federal Electoral (CFE)
- las comisiones locales electorales,
- los comités distritales electorales y

- las mesas directivas de casillas

La reforma político-electoral de 1977 sentó los elementos fundamentales del sistema electoral que persisten hasta nuestros días. Sin embargo se reformaron aquellos elementos que tienen que ver con la transparencia y credibilidad de los resultados electorales, la competitividad de los sistemas de partido y de la búsqueda de la autonomía de los organismos electorales (Patraca, 2001, p. 57)

Finalmente, es necesario, subrayar que la reforma de 1977 se dio en medio de cuestionamientos de legitimidad del presidente José López Portillo, al presentarse como único candidato en el proceso electoral de 1976.

I.3.2 Reforma De 1986

En 1986 se da otra reforma al sistema electoral. El *Código Federal Electoral* (CFE) sustituye a la LFOPPE. Este cambio reveló la creciente importancia de la oposición (Loaeza, Entre lo Posible y lo Probable: La Experiencia de la Transición en México, 2008, p. 126). Aumentó el número de partidos políticos contendientes, se observó mayor competencia en las elecciones locales.

La reforma electoral de 1986 aumento a 500 el número de curules en la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa, de 100 a 200 por el principio de representación proporcional; se estableció el límite de 350 curules (70%) para la mayoría, lo que garantizaba 150 como mínimo para la oposición.

Otra modificación fue el establecimiento de 65 mil afiliados para que un partido político pueda obtener el registro. Se reformó el *Registro Nacional de Electores* para darle confiabilidad al proceso electoral a través de la participación de los partidos políticos, se descentralizó el comité técnico y de vigilancia.

Por último, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral para que los representantes de los partidos políticos puedan interponer contra los actos que consideren

violatorios de sus derechos electorales. Asimismo, se establece las funciones del Tribunal: dotado de autonomía y competencia para el ejercer el control de la legalidad y del cumplimiento de las normas electorales. Los magistrados son nombrados por el Congreso de la Unión a petición de los partidos políticos nacionales(Patraca, 2001, p. 58)

I.3.3 Reforma De 1990

El Código Federal Electoral, después de la elección de 1988, fue cuestionada por los resultado electoral presidencial. Carlos Salinas de Gortari se comprometió con una reforma electoral para eliminar la desconfianza surgida en torno a los resultados de su elección¹².

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)* es el resultado de la negociación política entre los seis partidos políticos nacionales registrados en ese momento, el poder ejecutivo y de ciudadanos invitados(Patraca, 2001, p. 60).

El COFIPE fue aprobado el 15 de agosto de 1990 sin el voto del Partido de la Revolución Democrática. Fue diseñada con base a un documento del Partido Acción Nacional (Loaeza, Entre lo Posible y lo Probable: La Experiencia de la Transición en México, 2008, p. 126).

En 1990 se crea el *Instituto Federal Electoral*. Se constituye como un organismo autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su órgano directivo, denominado Consejo General, se incorpora por representantes del ejecutivo, del congreso y de los partidos políticos. La figura de Magistrados Consejeros, clave para la “ciudadanización” del IFE y como mecanismos apartidistas para resolver las

¹² Véase “El conflicto postelectoral del verano de 1988”(Loaeza, Entre lo posible y lo probable: la experiencia de la transición en México, 2008).

diferencias entre el PRI y la oposición(Meyer-Serra, Carlos Elizondo; Hernández, Benito Nacif;, 2006, p. 9).

I.3.4 Reforma De 1994

En esta reforma suprime los “Magistrados Consejeros”, fueron sustituidos por “Consejeros Ciudadanos”.

La reforma electoral de 1994 cambió por completo la composición del Consejo General del IFE. Lorenzo (2006) denomina a esta reforma como “liberalizadora” en la medida que las elecciones fueron transferidas a un cuerpo independiente, dominado por “consejeros ciudadano”¹³.

I.3.5 Reforma De 1996

En este año se elimina la presencia del secretario de Gobernación del Consejo General para otorgarle al IFE completa autonomía respecto al ejecutivo y a los partidos políticos.

En 1996 se excluye finalmente la participación del poder ejecutivo en el máximo organismo electoral y se mantiene los representantes del poder legislativo y de los partidos políticos registrados.

Se establecen los principios rectores del Instituto Federal Electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad)¹⁴.

¹³ Véase “El Desgaste del Partido Hegemónico”(Meyer-Serra, Carlos Elizondo; Hernández, Benito Nacif;, 2006, p. 25)

¹⁴ Véase artículo 41 constitucional.

La creación de un organismo electoral autónomo, “dirigido por ciudadanos” y sin la participación del poder ejecutivo, fue el principal reclamo de la oposición, el cual se cristalizó con la reforma de 1996.

I.3.6 Reforma De 2007

Después de las cuestionadas elecciones del 2006, el Instituto Federal Electoral sufre una serie de modificaciones.

La reforma electoral de noviembre de 2007, viene a cambiar las reglas del juego en el sistema electoral. Uno de los principales cambios fue en materia de acceso en la radio y televisión para la promoción del voto. Ahora esta responsabilidad será manejada por el IFE. Los partidos políticos, organizaciones o personas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, tiempos en la Radio y la Televisión.

Otros de los cambios de la reforma de 2007 fue la disminución del financiamiento privado y público a los partidos políticos. Se redujo los tiempos de campaña hasta 90 días en las elecciones para presidente y para los senadores y diputados, y estos últimos en las elecciones intermedias tendrán sólo 45 días,

Se creó la figura de la *Contraloría General*, la cual es un órgano de control que tiene como objetivo de vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas programadas por los funcionarios del Instituto en todos sus niveles. Por igual, se conformó una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Como bien lo sustenta la *teoría racional*, cada movimiento de los actores está guiada racionalmente, en la medida en que siempre buscar maximizar sus ganancias, no importando si las estrategias cambien, si las leyes se modifican, los actores, maximizadores de utilidad política o económica, siempre tratarán de incrementar su influencia de poder. Un claro ejemplo se encuentra en las reformas del Instituto Federal Electoral, que a través de las reformas-cambios voluntarios o históricos- los objetivos de estos grupos-

legisladores, funcionarios, burócratas, etc.- que participan en este juego, es incrementar sus influencias económicas o políticas.

CAPÍTULO II: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL USO EFICIENTE DEL GASTO

La Nueva Gestión Públicas¹⁵ (NGP) es un fenómeno nuevo en la administración pública. Es un fenómeno que nace con el objetivo de transformar o modernizar la administración del estado. En el mundo anglosajón se lo conoce como el *New Public Management*¹⁶. Y son éstos países, principalmente Estados Unidos, han impulsado las ideas de modernización de la administración.

En México se conoce como *reforma de segunda generación*¹⁷, en donde el Estado dejó de ser productor de una gran cantidad del sector para concentrarse en su papel de regulador, facilitador, redistribuidor, gendarme y juez, (Belausteguigoitia Rius, J. C., 2001).

La Nueva Gestión Pública es una propuesta nueva que se ha venido implantando desde los 80's en los países desarrollados para transformar el rol del gobierno con las relaciones de la sociedad. A partir del éxito británico¹⁸ se pueden distinguir dos etapas de la NGP:

Primero, el modelo neotaylorista (Clarke-Newman, 1998), caracterizada por las reformas de los 80's que tenían como objetivo el mejoramiento de la democracia (presupuesto y flexibilidad); es el periodo de las privatizaciones, de la expansión del

¹⁵ Olías de Lima Gete, B. (2001) La Nueva Gestión Pública. Madrid: Prentice Hall.

¹⁶ Hughes E. Owen. (2002). *Public Management and Administration: An Introduction*. (3^{ra} Edition). Palgrave.

¹⁷ Belausteguigoitia Rius, Juan, C. (2001). *Las reformas de segunda generación en México*. Gaceta de economía, año 9, número especial. México.

¹⁸ Reino Unido es un ejemplo de éxitos de las estrategias (fuerte liderazgo político, la debilidad de los sindicatos, la falta de una oposición política con fuerza) emprendidas por el modelo de la NGP.

modelo de agencia y de los modelos empresariales de gerencia y es también la época de las tres E, económica, eficiencia y eficacia.

Segundo, en los 90's se da una ola más radical que hace énfasis en el mercado y el papel del gerente como un hacedor de políticas (*policy entrepreneur*). Los términos que se utilizan en esta etapa son flexibilidad, responsabilidad, reingeniería, apoderamiento (*empowerment*), optimismo e igualitarismo (de oportunidades no de resultados). Es lo que Durant (1998) llama el *Estado neoadministrativo* donde prevalecen las tres D, descentralización, desinstitucionalización y devolución.

Es necesario diferenciar entre *administración*, que significa el seguimiento de instrucciones, y el *gerencialismo o management* (o gestión pública, en este caso), que se enfoca en los resultados, logros de los objetivos, poniendo énfasis en la responsabilidad personal del manager (Hughes Owen, E. 2002, p.45).

Inicialmente, el nuevo modelo tuvo muchos nombres, incluyendo *gerencialismo*, "managerialisms" (Pollitt, 1993); la *nueva administración pública*, "new public management" (Hood, 1991); "market-based public administration" (Lan y Rosenblomm, 1992); la *paradigma post-burocrática*, "the post-bureaucratic paradigm" (Barzelay, 1992). Esencialmente todos estos nombres describen el mismo fenómeno "cómo la parte administrativa del gobierno están organizadas, cómo es el proceso de comunicación, cómo el gobierno responde las demandas que se transforman en políticas, en leyes y buenos servicios" (Hugens, Owen E. 2002, traducido del inglés).

En los 80's y 90's se vio la emergencia de una nueva forma de administrar al sector público. Los cambios tienen que ver con el rol del gobierno en la sociedad, la relación entre el gobierno y la ciudadanía. De esta manera nace un nuevo paradigma que propone muchos cambios en la administración pública tradicional, poniendo énfasis en los resultados y en las responsabilidades de los administradores (Hughes, Owen E. 2002, p 1.).

El enfoque de la "*nueva gestión pública*" y/o la "*nueva gobernación/gobernanza*" surgió con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas

gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus prácticas defectuosas (Aguilar Villanueva L. F., Gobernanza y Gestión Pública, 2009).

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una corriente administrativa que toma conceptos del ámbito empresarial para adaptarlo al Estado con el objetivo de crear un Estado más eficiente en el uso de sus recursos escasos y más eficaces en su gestión¹⁹. Lo que trata es “crear un buen gobierno en la que la que el conjunto de pendencia funciones bien, es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agentes externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas)” (Bozeman, 2000).

Los orígenes de la NGP están dados a partir de la crisis del Estado en los 70s y el surgimiento de la globalización vienen agudizar la crisis. El Estado va a perder su capacidad de control de los mercados, su capacidad para movilizar recursos, falta de coordinación administrativa, lo que trae como resultado el descontento ciudadano. Al mismo tiempo se estaba dando la difusión de la revolución gerencial, es decir, el uso de nuevas técnicas para conseguir resultados (Olías de Lima, 2001, p. 8).

Es así como el “*Estado omnipresente*” entra en una crisis de legitimidad (Bozeman, 2000, p. 21). Los gobiernos en su afán por eliminar la corrupción y el dispendio de recursos, han introducido un sin número de controles y regulaciones que han terminado por generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad. Lo anterior ha implicado que el gobierno tenga que gastar más para realizar lo mismo, lo que conduce a un crecimiento del gasto público superior a su capacidad fiscal, y a una sistemática caída en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece a la sociedad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 23).

¹⁹ El conjunto de cuestiones dirigidas a motivar y coordinar a la personas para alcanzar metas individuales o colectivas

De esta crisis, se inicia la reforma administrativa, modernización administrativa, nueva gestión pública o revolución gerencial del estado. Todas ellas hacen hincapié en el papel del estado para la prestación de bienes y servicios a una sociedad más exigente. La nueva gestión pública, es un cambio paradigmático de la administración pública, trata de formar un conjunto de técnicas y conocimiento para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados (Olías de Lima, 2001).

II.1 Un Nuevo Paradigma Para El Manejo Eficiente De Los Recursos Públicos

Para algunos autores es necesario contar con un nuevo paradigma para la administración pública que sirva de sustento teórico y metodológico para emprender reformas profundas tanto en la manera en que el gobierno administra los recursos de la sociedad, como en el modo en que ejecutan las decisiones de política pública (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 23).

Las propuestas de la *Nueva Gestión Pública* reaccionan ante la ineficiencia pública comenzando por la “reducción del tamaño del Estado; el rediseño del sector público hacia lo privado; descentralizar las organizaciones; jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización, apego estricto en los principios científicos de la administración (was one-best way) que podría dar en el futuro una mejor manera para operar en un organismo (Hughes, Owen E. 2002); O’ Donnell (1994) propone la desburocratización y competencia, la profesionalización de la burocracia (professional bureaucracy), es decir que sea neutral, anónimo, con habilidades en el servicio público, y que permanezca en su puesto por el resto de su vida, es lo que se conoce con el nombre de “*servicio civil de carrera*” aunque la administración cambie de partido político; una democracia deliberativa, *bureaucratic delivery* donde no sólo el gobierno participa en el arena pública, sino también que la burocracia de buenos servicios públicos a la ciudadanía. Por su parte Bañón i Martínez (2003) plantea dismantelar la estructura estatutaria, separar la política de administración (*politics/administration dicotomy*); la motivación individual del servidor público debe ser de interés público (the public interest), es decir, dar el servicio de manera imparcial, sin

tintas partidistas; clientelización, la búsqueda de la satisfacción de los ciudadanos, el establecimiento de mecanismos para recabar la opinión y percepción de los usuarios de los servicios, creación de oficinas de atención al ciudadano. Finalmente, Olías de Lima (2001) dice que es indispensable la evaluación de la acción pública y cambiar de cultura.

De acuerdo con Moctezuma Barragán (2000) el *paradigma de la modernización administrativa* ha tenido tres elementos característicos:

- La introducción de mayores niveles de *flexibilidad y autonomía* en la gestión de funcionario y unidades administrativas con base en misiones claras y específicas;
- La celebración de convenios que permitan *evaluar* el desempeño de los burócratas, sustentando en la obtención de resultados y no solo en función de cumplimiento de procedimientos formales
- Y finalmente, la utilización de *esquema de mercado* encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presten.

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la realidad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 26).

II.2 Eficiencia Y Legitimidad Del Gasto

Fue con la crisis económica, iniciada en los años setenta, cuando comienza a cambiar estos planteamientos, basado frecuentemente, *en el sector público, en un crecimiento sostenido del gasto, situación esta que se pone en cuestione los años ochenta*. Bajo el lema “hacer más por menos” comienza todo un movimiento de reforma. La búsqueda de la eficiencia es el nuevo paradigma (Bañón i Martínez, 2003, p. 79). Naturalmente eso exige algunos cambios de las organizaciones. Flexibilización y descentralización son las herramientas para lograr la eficiencia y ser competitivos. Se entiende como *eficiencia* “en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales” (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 17).

Por su parte Bañón i Martínez (2003) define a la *eficiencia* como

“el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garanticen altos rendimientos. Es decir, la capacidad que tiene el Estado –en este caso la institución– para asignar los recursos a aquellas actividades orientadas al interés público de las que se obtienen mayor rendimiento “la orientación hacia el interés público, dado que en la medida en que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento al interés general, se estaría alejando de la asignación más eficiente de recursos”.

En la actualidad, se hace hincapié en el uso de las herramientas del nuevo paradigma de la modernización administrativa, la cual tiene como objetivo “elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad (Moctezuma Barragán & Roermer, Por un Gobierno con Resultados, 2000).

La Nueva Gestión Pública fue recibida en la administración pública como un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la administración pública (AP) a fin de establecer y

sostener el equilibrio de las finanzas públicas...El original propósito financiero de la NGP explica que haya inducido reformas de los sistema de control interno y de presupuestación pública, a fin de asegurar la eficiencia económica de las operaciones del gobierno, el equilibrio ingreso-gasto y el alto rendimiento administrativo, además de obligar a transparentar el ejercicio de los recursos públicos, neutralizar historias alegres de derroche y combatir las vergüenzas de la corrupción (Aguilar Villanueva L. F., Gobernanza y Gestión Pública, 2009)

El objetivo central de la modernización administrativa es incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 27).

Asimismo, Barragán y Roemer (2000) recalcan que el objetivo de todo gobierno democrático es el mantenimiento de la legitimidad del sistema político, a través de la orientación eficaz de su acción. Aun que señala que “la eficacia por sí misma no es suficiente para mantener la legitimidad de un sistema y mucho menos para crear legitimidad a un sistema ilegítimo”. Por lo que puntualiza que “se debe definir la acción pública en los términos concretos de sus objetivos explícitos, de logro de resultados materias, pero sin olvidar a que sirve a un modelo de equidad que es la fuente de su legitimidad, más allá de las condiciones legales de su formulación.”

Sin embargo, muchas veces se produce el efecto contrario. “Los gobiernos en su afán por eliminar la corrupción y el dispendio de recursos, han introducido un sin número de controles y regulaciones que han terminado por generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad. Esto ha provocado que se tenga que gastar más para realizar las mismas actividades. Produciéndose así el aumento del gasto público, afectando de este modo la calidad de los bienes y servicios que ofrece a

la sociedad. (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 23).

Es necesario, señala Barragán (2000), diseñar y aplicar fórmulas que, con base en la obtención de resultados, permitan elevar la eficacia de las instituciones para hacer más eficiente el manejo de los recursos, y de manera fundamental, tornar más profesionales e imputables las decisiones y acciones de los funcionarios

Se trata, en suma, de esforzarse por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo, entendiendo que las organizaciones actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos; logrando con ello una optima combinación de calidad y productividad sustentable (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 25).

Por otro lado, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Una Nueva Gestión Pública para América Latina (1998), destaca las siguientes características de la Nueva Gestión Pública para aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública:

- *La profesionalización de la burocracia.* La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente con la sociedad.
- *Descentralizar los servicios públicos.* La administración (del gobierno central) debe basarse en la desconcentración organizacional.
- *Se orienta por el control de los resultados,* contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.
- *Mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores* debe ser complementada con nuevas formas de control (c. de resultados, c. contable de costo, c. por competencia administrada y control social). Es preciso

distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas: monopólicas, centralizadas (realizan actividades exclusivas del Estado) y las descentralizadas (servicios sociales y científicos).

- Orientación del suministro del servicio hacia el ciudadano-usuario.
- Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público.

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la realidad. Como bien los señalaban Barragán y Roemer (2000) *“Las administraciones públicas de los estados contemporáneo encuentran la legitimación de su acción no solo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economías de medios y diligencia”*.

Del Nuevo Institucionalismo y de la Elección Pública, se observa que la crisis actual por la que atraviesa el Estado tiene una de sus explicaciones causales más importantes en una ineficaz e ineficiente definición de responsabilidades y incentivos institucionales deficientemente establecidos por parte del gobierno, los cuales se encuentran en la raíz de numerosos problemas económicos, sociales y políticos. Un gobierno que no orienta sus recursos con la finalidad de ofrecer resultados a la sociedad es un gobierno que erosiona su legitimidad y ve sistemáticamente mermadas su capacidad de conducción política y regulación social (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 47)

Contar con una *modernización administrativa* no sólo exige crear instituciones que promuevan el mejor desempeño de los funcionarios y permitan racionalizar el gasto, sino también crear instituciones que hagan más flexibles y legitima la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Se requiere avanzar en el terreno de la efectividad y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, de igual modo que en el terreno de la legalidad e imputabilidad de las decisiones de política que toman los funcionarios (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 47). Asimismo, el marco legal debe promover que los recursos públicos se asignen y ejerzan con racionalidad, que se maneje con eficiencia los recursos escasos, que se defina

con precisión el ámbito de atribuciones y responsabilidad de los funcionarios, que se establezcan reglas claras que reduzcan al mínimo las fricciones entre diversas organizaciones, y que se atiendan con precisión las verdaderas demandas y expectativas de los ciudadanos (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 48).

II.3 Retos Y Desafío Para La Implementación Del Nuevo Paradigma

La incapacidad de instituciones y funcionarios para atender con eficacia y eficiencia los reclamos de la sociedad cada vez más plurales, informadas y participativas, erosionan la legitimidad del estado (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 46).

La centralización del proceso de toma de decisiones y una normatividad excesiva obstaculiza la realización de acciones orientadas a hacer más eficientes y eficaz el ejercicio del gasto público. Frecuentemente ocurre que, cuando una institución pública desea hacer modificaciones a su maneras de operar con objeto de racionalizar su gasto y generar ahorros presupuestales, la instancia globalizadora central le impone un largo y sinuoso camino de negociaciones e interpretaciones normativas que terminen por desgastarlas e inhibir su voluntad para hacer las cosas (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 45).

Otros temas de la *reorganización administrativa* de los gobiernos considerados por la nueva gestión pública, son la reducción de los niveles jerárquicos innecesarios, la descentralización de las decisiones, la creación de agencias autónomas, la orientación directa de la acción administrativa hacia el ciudadano usuario del servicio público, la reorganización del aparato del gobierno alrededor de sus procesos centrales generadores de valor público, la coordinación interorganizacional o transversalidad administrativa, han quedado hasta la fecha sin abordaje o con intervenciones discontinuas, circunscritas y blandas.

Esto se debe a que estas nuevas iniciativas, *posburocráticas*, van obviamente más allá de las famosas o fatídicas “e” (economía, eficiencia y eficacia) de la acción administrativa, tan caras a los economistas públicos al mando, y tienen implicaciones institucionales y políticas significativas que no gustan ni a los políticos ni a los economistas públicos celosos en mantener intactos sus territorios de poder.

- La burocracia es poderosa y no trabaja bien y tienen consecuencias negativas;
- La operación puede tornarse rígida. Entonces el gobierno puede adoptar un sistema flexible como el del sector privado.
- La burocracia no es la única opción para proveedor de buenas políticas y servicios (*public good and services*), los gobiernos pueden operar indirectamente a través de subsidios, regulaciones o contratos.
- Los problemas políticos y administrativos han existido desde hace mucho tiempo. Las demandas públicas pueden ser un mejor mecanismo para medir la capacidad de la burocracia (*accountability*) para dar respuestas a estas demandas.
- No siempre los servicios públicos están orientados al interés del público, ellos más bien, son jugadores políticos (*political players*) que trabajan por sus propios intereses personales.
- Ahora los empleados públicos son mucho más débiles.
- Finalmente las actividades del sector público ahora son más consideradas empresariales (*managerialisms*), eso requiere que alguien tome responsabilidades para tener resultados, es decir, hace énfasis en el resultado.

Por otro lado, Moctezuma Barragán & Roemer (2000), destacan la importancia del diagnóstico de los problemas; instituciones fuertes “*capaces de exigir a los funcionarios públicos de todos los niveles el cumplimiento de sus responsabilidades para con la sociedad...*” (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 45)

Uno de los rasgos más característicos de las crisis políticas contemporáneas es su íntima conexión con *procesos administrativos carentes de racionalidad*, donde los fines

fundamentales del gobierno parece subordinarse a los imperativos productivos de una burocracia inflexible, costosa, desprofesionalizada y frecuentemente corrupta (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 46).

El reto radica en alcanzar un equilibrio entre flexibilidad y control, entre la capacidad de imaginar soluciones y diseñar procesos que permitan mejorar los servicios y la necesidad de contar con políticas públicas responsables cuyo proceso de formulación, instrumentación y evaluación permita, efectivamente, generar resultados en el marco de restricciones presupuestales.

Por último, el nuevo diseño institucional deberá ser lo suficientemente sólido como para establecer con la precisión de los espacio de autonomía relativa ente los responsables de la administración y la sociedad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 49).

La autonomía exige una rendición de cuentas claras y contundentes por parte de los hacedores de las políticas públicas y las instituciones respectivas. Autonomía por resultados, esa es la combinación que se demanda y que ha demostrado servir (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 49).

CAPITULO III. ORIENTACIÓN DEL PRESUPUESTO A RESULTADO

El gasto público es un instrumento importante de la política económica. Los gobiernos de los países lo usan como medios de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estados (Chávez Presa, 2004, p. 75).

En el presupuesto de egresos se determina quién gasta, cómo se gasta, para qué y con qué controles. Hacer más transparente este presupuesto, más fácil de medir la efectividad de quienes gastan los recursos de todos, es crucial para convencer a la sociedad de que su gobierno opera adecuadamente. Por ello, un tema central de la discusión nacional, en los siguientes años girará en torno a la forma de construir un gobierno más transparente y responsable, capaz de rendir cuentas, y que además sea más eficiente, capaz de ofrecer resultados positivos a la sociedad (Chávez Presa, 2004, p. 9).

III.1. El Juego Presupuestario En México

El proceso presupuestario (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 201) es un proceso donde se está en juego una multitud de intereses, tanto públicos como privados, se mueven a través de los engranajes de las negociaciones políticas en la formulación de la política pública²⁰.

²⁰ Véase *el arte de la política tributaria* (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, 2006, pp. 201-239)

“Dado los grandes efectos que puede tener la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública donde hay más interés en juego (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006).”

De acuerdo con Stein (2006) el proceso presupuestario involucra una multitud de actores con diferentes facultades e incentivos –el presidente, el ministro de hacienda, los burócratas- que interactúan en el proceso de toma de decisión fiscales de acuerdo con ciertas reglas del juego (mencionar el proceso de formulación del presupuesto en México: el ejecutivo, legislativo, judicial, ife). Cualquier cambio en las reglas –se trate de reglas numéricas, que fijan límites al gasto o a la deuda, reglas que alteren el equilibrio de poderes de los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario, o reglas que afecten la transparencia y la visibilidad del presupuesto- pueden influir sobre la naturaleza de los intercambios que son factibles, y de esa manera tener fuertes repercusiones –en el PFP (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 267).

Como regla general, los actores que desempeñan roles decisivos en el proceso de formulación de presupuesto generalmente también participan activamente en el examen, la promulgación y la implementación de la política tributaria²¹.

III.2 El Proceso Presupuestario En México

²¹ *Características de las políticas tributarias*, hay cuatro que son especialmente importantes. Primero los impuestos tienen efectos de gran alcance en toda la economía; segundo los impuestos pueden ser víctimas de los problemas típicos de un fondo común; tercero, la aplicación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de capacidad administrativa, e incluso de las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, determinan lo que se pone en práctica; cuarto, cuando un sistema tributario está estructurado de una forma determinada, es muy difícil cambiar...los sistemas tributarios dependen mucho de su trayectoria; hipótesis de la resistencia de las elites; hipótesis de la incertidumbre; argumento estratégico; argumento del cumplimiento (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina, 2006, pp. 203-204)..

En México se cree que la mayor parte del gasto público federal se malgasta o se asigna a partidas superfluas, como teléfonos celulares, viáticos y automóviles de lujo para los altos funcionarios públicos. En realidad pocos se saben en qué se gastan la mayoría de los impuestos y cuál es el margen de maniobra del gobierno para asignar y reasignar cada año los recursos públicos dentro del presupuesto federal (Chávez Presa, 2004, p. 75).

El proceso presupuestario en México es complejo, debido a la cantidad de reglamentos, leyes y actores que participan en el diseño del presupuesto. Para entender el presupuesto de egresos de la federación (PGF), Chávez Presa (2004), dice, que es necesario referirse al sector público federal y a la planeación gubernamental.

Una visión más idealista de la finalidad del presupuesto público “es relacionar la recaudación de ingresos con la asignación de éstos a objetivos concretos de acuerdo con las prioridades que determine la sociedad. En esto consiste-o debería consistir- en esencia la planeación” dice (Chávez Presa, 2004, p. 100).

III. 2.2 Proyecto De Egresos E Ingresos

La ley de Planeación en su artículo 5º y 7º establece el *proceso de la formulación del proyecto de egresos e ingresos federal*. Establece que el Presidente de la República enviará al Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y la iniciativa de Ley de Ingreso para que Cámara de Diputados, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales, tienen la facultad exclusiva de analizar, discutir, y en su caso, aprobar el proyecto²².

Esta iniciativa solamente le corresponde al Poder Ejecutivo. El presupuesto tiene una duración de un año, del 1 de enero al 31 de diciembre.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

En esta etapa de aprobación del presupuesto de egresos hay muchos intereses en juego, por el efecto que puede tener el presupuesto público en los diferentes actores que participan en él. “Dado los grandes efectos que puede tener la eficiencia y la equidad, la política tributaria tal vez sea el campo de la política pública donde hay más interés en juego (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006).

El proceso presupuestario involucra una multitud de actores con diferentes facultadas e incentivos, estrategias –el presidente, el ministro de hacienda, los burócratas- que interactúan en el proceso de toma de decisión fiscales de acuerdo con ciertas reglas del juego. Cualquier cambio en las reglas –se trate de reglas numéricas, que fijan límites al gasto o a la deuda, reglas que alteren el equilibrio de poderes de los diferentes actores que participan en el proceso presupuestario, o reglas que afecten la transparencia y la visibilidad del presupuesto- pueden influir sobre la naturaleza de los intercambios que son factibles, y de esa manera tener fuertes repercusiones (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006, p. 267)”.

En esta etapa de la discusión del presupuesto, es donde los actores van a tratar de maximizar sus ganancias, es decir, van a tratar de llevar más del presupuesto para sus proyectos porque es en la integración del PPEF donde se decide quiénes van a recibir los fondos públicos, quiénes los van a ejercer y quiénes los van a aportar, (Chávez Presa, 2004, p. 109).

La siguiente etapa del proceso presupuestario en México, una vez aprobado el proyecto de presupuesto, le corresponde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) calendarizar²³ el gasto público.

²³ La calendarización se refiere a los montos máximos que podrán gastar las dependencias y entidades mes a mes, tiene dos propósitos: a) cuidar que el ejercicio del gasto no se salga de control durante el año, y b) programar los requerimientos de fondos (Chávez Presa, 2004, p. 115).

El *léxico* que se usa en el Presupuesto de Egreso de la Federación (PRF) es un tanto difícil, se llega a confundir y dificulta su comprensión. Sector público federal, gobierno federal, administración pública federal, entidades para estatales, etc. Se puede llegar a confundir estos términos si no si tiene la claridad conceptual de los mismo.

Sector público federal: hace referencia a la totalidad de las instituciones gubernamentales del orden federal, incluye los tres poderes de la Unión y el IFE.

Gobierno Federal: comprende los tres poderes de la Unión y el IFE, pero excluye a las entidades paraestatales del ejecutivo federal. Con esta manera de la formulación del presupuesto, se podría incurrir en favores políticos y corrupción.

Administración Pública Federal: es sinónimo de poder ejecutivo. Se integra con la administración pública centralizada y las entidades paraestatales federales.

Administración Pública Centralizada: se conforma con las dependencias del poder Ejecutivo federal, la Procuraduría Federal de la República, los tribunales agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Entidades Paraestatales: son los organismos públicos descentralizados donde el gobierno es el fideicomitente; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Las entidades paraestatales tienen personal jurídica y patrimonios propios²⁴.

En el análisis del gasto programable permite ver “*quién gasta*” los recursos públicos, *qué insumos se adquieren* y *qué funciones y responsabilidades se atenderán con ellos*. El “*quién gasta*” se refiere a la perspectiva o clasificación *administrativa* del gasto; el “*qué insumo se adquiere*” a la perspectiva *económica*, y el “*qué se logra o qué se hace*” describe la *funcional* (Chávez Presa, 2004, p 118).

²⁴Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 3.

Perspectiva administrativa. Muestra al ejecutor de los recursos con las que adquiere insumos para producir bienes y servicios. Los ramos administrativos contienen el presupuesto de los tres poderes, que contiene los subsidios y transferencias que se otorgan a las entidades paraestatales y órganos desconcentrados (Chávez Presa, 2004, p. 119). Gracias a la clasificación administrativa es posible conocer cuánto gasta una dependencia (Chávez Presa, 2004, p. 121).

Un presupuesto que presenta información únicamente desde el punto de vista administrativo es un presupuesto limitado. Por ello, el Proyecto de Egreso de la Federación tiene otra clasificación, desde la perspectiva de los insumos que se adquieren; esa clasificación aporta los elementos para medir la eficiencia con las que se transforman dichos insumos en bienes y servicio (Chávez Presa, 2004, p. 121).

Perspectiva económica. Presenta el gasto público desglosado en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público federal para operar normalmente. Agrupa las compras gubernamentales en gasto corriente y en gasto de capital. *El gasto corriente* contiene erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad; *el gasto de capital* son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar las existentes o contratar obra pública (Chávez Presa, 2004, p. 121).

La insuficiencia de las dimensiones administrativas y económicas hace necesario crear otra dimensión que muestre con más claridad el destino de las erogaciones. Esta dimensión es la funcional o programática, o simplemente, *clasificación funcional*. Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal...esta clasificación de una idea precisa de lo que hace el gobierno y de sus prioridades (Chávez Presa, 2004, p. 122).

Cada una de las perspectivas del gasto tiene su propia importancia porque muestra distintas maneras de ver el destino del gasto público. Sin embargo, cuando esta se relaciona conjuntamente, se obtiene información de mayor valor. De esta manera, las clasificaciones administrativas y económicas al combinarse con la funcional contestan de modo simultáneo

las siguientes preguntas cuando se elabora el presupuesto: ¿quién va a gastar? ¿En qué se va a gastar? O ¿qué se va a comprar? Y ¿para qué? Es decir, se conoce quién es el responsable directo de ejercer los recursos; qué va adquirir con ellos y a qué funciones, programas y actividades los va a destinar.

Existe otras dos perspectivas adicionales del gasto: la *geográfica* y la *cualitativa*. La primera nos informa acerca de la distribución del gasto entre las entidades federativas y los municipios. La segunda se refiere a la calidad del gasto, medida en términos de cobertura, efecto social, eficiencia y equidad.

El *presupuesto de egresos de la federación* (PEF) “no es un fin sino parte del proceso de planeación, que se inicia con el planteamiento de propósitos (objetivos) y prioridades”, el cual está regido por el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (SNPD) (Chávez Presa, 2004, p. 100).

La constitución política establece que el gobierno tiene la obligación de preservar el estado de derecho, garantizar el cumplimiento de las garantías individuales. El sector público en México proporciona a la sociedad los bienes y servicios, que da cohesión y confianza a la colectividad. La actividad política está conformada por los tres órganos de gobierno: el federal, el estatal y municipal. Cada uno tiene la obligación de prestar bienes y servicios establecidos en la constitución (Chávez Presa, 2004)²⁵.

Ya que los gobiernos funcionan con las aportaciones de la misma sociedad, y ésta tiene un límite, el gobierno requiere organizarse eficientemente para hacer el mejor uso de estos recursos. La planeación, entonces surge como el primer paso para que toda institución pública cumpla de la mejor manera posible el mandato social.

El gobierno, como una organización emanada de la misma sociedad (John, 2003, pp. 57-72), se legitima, si los niveles de vida mejoran, como resultado de una disponibilidad y distribución de bienes y servicios públicos de alta calidad y bajo costo.

²⁵ Ver Artículo, 115, 117, 122 de la Constitución Política.

El ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) fue el que sentó las bases de la planeación del sector público a través de la Ley de Planeación²⁶, en ella se planea las normas y principios como formar el Plan Nacional del Desarrollo. A través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)²⁷, se sientan las bases de las responsabilidades de los actores (el presidente de la república, Cámara de Diputados, entidades federativas) para participar en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan²⁸. El SNPD consta de un proceso de planeación, una estructura institucional, y una infraestructura de apoyo (Chávez Presa, 2004, pp. 106-108).

III.3 El Gasto Orientado A Resultados

En esta etapa de la discusión del presupuesto, es donde los actores van a tratar de maximizar sus ganancias. Es decir, van a tratar de llevar más del presupuesto para sus proyectos porque es en la integración del PPEF donde se decide quiénes van a recibir los fondos públicos, quiénes los van a ejercer y quiénes los van a aportar, (Chávez Presa, 2004, p. 109).

Fue con la crisis económica, iniciada en los años setenta, cuando comienza a cambiar estos planteamientos, basado frecuentemente, en el sector público, en un crecimiento sostenido del gasto, situación esta que se pone en cuestión los años ochentas. Bajo el lema *“hacer más por menos”* comienza todo un movimiento de reforma. La búsqueda de la eficiencia es el nuevo paradigma (Bañón i Martínez, La evaluación de la acción y de las políticas públicas, 2003, p. 79).

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983

²⁷ En el SNPD, es un conjunto de relaciones que establecen las dependencias y las entidades del sector público federal con la sociedad y con los demás órdenes de gobierno para planear, ejecutar, y evaluar la agenda del desarrollo nacional.

²⁸ Para profundizar más en el tema véase Chávez Presa, 2004, pp. 104- 128.

La evaluación de la acción y de las políticas públicas (Bañón i Martínez, 2003) es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública.

Es necesaria la tendencia de sustituir la fiscalización y los controles jurídicos y contables del comportamiento administrativo por verdaderas evaluaciones que incluyen la participación del elemento humano, los criterios de oportunidad, y un juicio sobre fines. Un problema de la administración pública tradicional es que no considera mecanismos eficaces para evaluar la productividad y resultados gubernamentales. Usualmente, los programas son evaluados en términos de los recursos fiscales que utiliza, y no en función de los bienes y servicios que producen y de manera aun más importante, en función de los objetivos de política pública que se alcanzan a través de su instrumentación. La fiscalización se concentra en el procedimiento del ejercicio del gasto y en la aplicación de métodos contables, dejando de lado, la obtención de resultados y la imputabilidad de las acciones gubernamentales. Al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de resultados, este modelo de evaluación de la gestión pública no genera los incentivos adecuados para que los servidores públicos se esfuercen en mejorar la competitividad y capacidad de respuestas de las agencias, lo que genera una burocracia preocupada más por el nivel de gasto en que incurre y las actividades o programas que realice, que por su capacidad para generar resultados de manera eficiente (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 41).

El modelo históricamente dominante de la administración pública ha privilegiado cuestiones formales y ha descuidado las de fondo: La obtención de resultados, en términos de satisfacción de necesidades sociales, se ha subordinado a las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo del gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces del control sobre su ejercicio. Dentro de esta lógica, resulta más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos efectivamente se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de bienes y servicios que las sociedades demandan.

Lo anterior nos lleva a concluir que los actuales perfiles estructurales de la administración pública no solo impiden convertirse en un instrumento efectivo para la atención y solución de problemas sociales por parte del gobierno, sino que la persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes constituyen una amenaza real para la preservación y el fortalecimiento de sistemas democráticos (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 46). “Las administraciones públicas de los estados contemporáneo encuentran la legitimación de su acción no solo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economías de medios y diligencia (Bañón i Martínez, La evaluación de la acción y de las políticas públicas, 2003)”.

Con el objeto de establecer con mayor nivel de *imputabilidad*, es necesario distinguir entre los recursos que reciben las agencias (Inputs), los bienes y servicios producidos (Outputs), y los resultados generados (Outcomes) (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 40).

Un problema de la *administración pública tradicional* es que no considera mecanismos eficaces para evaluar la productividad y resultados gubernamentales. La fiscalización se concentra en el procedimiento del ejercicio del gasto y en la aplicación de métodos contables, dejando de lado, la obtención de resultados y la imputabilidad de las acciones gubernamentales. Al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de resultados, este modelo de evaluación de la gestión pública no genera los incentivos adecuados para que los servidores públicos se esfuercen en mejorar la competitividad y capacidad de respuestas de las agencias, lo que genera una burocracia preocupada más por el nivel de gasto en que incurre y las actividades o programas que realice, que por su capacidad para generar resultados de manera eficiente (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 41).

La justificación de la evaluación es de tipo económico, saber cómo se gestionan los recursos, y de tipo político, un modo responsable, transparente y participativo de implantación de la acción pública (Bañón i Martínez, 2003, p. 22)

La *modernización administrativa* propone elevar el índice de imputabilidad de los funcionarios. En esencia, se trata de estrategias complementarias que, en términos ideales, deben darse paralelamente, teniendo presente que el reforzamiento de la imputabilidad no debe darse a costa de una reducción en el margen de flexibilidad y autonomía de funcionarios y agencias gubernamentales (Moctezuma Barragán & Roemer, *Por un gobierno con resultados*, 2000, p. 42)

Se trata, en suma, de esforzarse por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo que las organizaciones actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos; logrando con ello una óptima combinación de calidad y productividad sustentable (Moctezuma Barragán & Roemer, *Por un gobierno con resultados*, 2000, p. 25).

Contar con una modernización administrativa no sólo exige crear instituciones que promuevan el mejor desempeño de los funcionarios y permitan racionalizar el gasto, sino también crear instituciones que hagan más flexibles y legítima la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Se requiere avanzar en el terreno de la efectividad y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, de igual modo que en el terreno de la legalidad e imputabilidad de las decisiones de política que toman los funcionarios (Moctezuma Barragán & Roemer, *Por un gobierno con resultados*, 2000, p. 47).

Asimismo, el marco legal debe promover que los recursos públicos se asignen y ejerzan con racionalidad, que se maneje con eficiencia los recursos escasos, que se defina con precisión el ámbito de atribuciones y responsabilidad de los funcionarios, que se establezcan reglas claras que reduzcan al mínimo las fricciones entre diversas organizaciones, y que se atiendan con precisión las verdaderas demandas y expectativas de los ciudadanos (Moctezuma Barragán & Roemer, *Por un gobierno con resultados*, 2000, p. 48).

Una premisa básica del análisis de políticas es que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus logros. Los beneficios se pueden evaluar correctamente sólo a partir de cuánto se obtiene de un programa y no de cuánto se invierte en él.

Desafortunadamente, los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos frecuentemente hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política. En general es más fácil identificar los insumos que los resultados.

En el juego de las políticas, el interés del político en la distribución y los insumos se impone por lo general al interés del analista en la eficiencia y los resultados.

El modelo históricamente dominante de la administración pública ha privilegiado cuestiones formales y ha descuidado las de fondo: La obtención de resultados, en términos de satisfacción de necesidades sociales, se ha subordinado a las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo del gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces del control sobre su ejercicio. Dentro de esta lógica, resulta más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos efectivamente se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de bienes y servicios que las sociedades demandan. Lo anterior nos lleva a concluir que los actuales perfiles estructurales de la administración pública no solo impiden convertirse en un instrumento efectivo para la atención y solución de problemas sociales por parte del gobierno, sino que la persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes constituyen una amenaza real para la preservación y el fortalecimiento de sistemas democráticos (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 46).

CAPITULO IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTA: MECANISMOS PARA LA EVALUACIÓN DEL GASTO

Es necesario abordar la transparencia y rendición de cuenta en el manejo de los recursos públicos de las instituciones políticas con el fin de observar si el gasto está orientado de manera eficiente y eficaz. Asimismo, es necesario abordar el tema de la rendición de cuenta por parte de los actores responsables del manejo de los recursos públicos.

La transparencia y la redición de cuenta del uso de los recursos públicos son necesarias para la legitimidad de quienes hacen uso de los mismos. En una democracia son indispensables estas dos responsabilidades para que el ciudadano sepa cómo se gastan sus impuestos y sancione a los responsables que hacen mal uso del erario público.

Actualmente, existe un debate amplio sobre el tema de la *transparencia y rendición de cuenta*, que a veces se confunden. Por eso la necesidad de ahondar el tema de la transparencia y rendición de cuenta de los recursos públicos.

Este capítulo tiene como propósito continuar con el debate de la transparencia y rendición de cuenta con el objetivo de analizar el gasto del Instituto Federal Electoral (IFE). Primero se abordará el tema de la transparencia; segundo, se analizará el tema de la rendición de cuenta.

IV.1 Transparencia

La transparencia y rendición de cuentas son dos palabras que no deben confundirse, aunque ciertamente están relacionadas, (Guerrero, 2008). Hablar de transparencia es remitirse a un mundo de bibliografía. Se estudia la transparencia desde diferentes ámbitos. Es necesario remarcar, que la transparencia que nos importa es la que se relaciona con la “*accountability*” (Carlos Ugalde, 2002).

Es propio de una democracia representativa la transparencia y rendición de cuenta. El gobierno democrático rinde cuenta cuando *explica o justifica* sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto al escrutinio público (Guerrero 2008, p12). De esta manera, con la rendición de cuenta se asegura que las autoridades se responsabilicen ante alguien, en este caso ante la ciudadanía, de sus actos. Con la *transparencia* se les exige a los funcionarios que actúen de acuerdo a la *ley* y de modo *ético*.

Guerrero (2008) explica que con la *transparencia* exigimos a los funcionarios acciones de acuerdo a la ley y de modo ético. Mientras con la *rendición de cuentas* el agente, es decir el empleado (las autoridades) se justifica ante su principal, a su jefe, al ciudadano. En esta lógica, con la transparencia, el principal puede averiguar si su agente está mintiendo.

La transparencia aplicada a la cotidianidad en la vida pública y administrativa, genera dos sentimientos verificables: *confianza* y *certidumbre*, lo que políticamente se traduce en *legitimidad* (Castelazo, 2003).

Castelazo (2003) propone que es necesaria una *gestión pública institucionalizada* para la implementación efectiva de la transparencia y rendición de cuenta, de otra manera- dice- será imposible traducirlas en los hechos.

Guerrero G. (2008, p 11-12) clasifica la transparencia de tres maneras: *cualidad de un objeto*, *atributo de un sujeto* y como *atributo de un sujeto o colección de sujetos*.

Un ente colectivo, como un gobierno o una empresa privada es transparente cuando hace pública, o entrega cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc., “*La transparencia es “un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta*

nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación” (Guerrero, G. 2008, p.120).

Sin embargo, hay autores como Castelazo (2003) que define la transparencia sin tanta ambigüedad, lo define con estas dos dicotomías: *“el sinónimo de transparencia es claridad, su antónimo oscuridad”*. Así, entenderemos por transparencia en sentido restringido, como aquella información que por ley, las agencias colocan en la vitrina publica, es decir, en espacios de acceso público, como la internet (Guerrero Gutiérrez E., 2008)²⁹.

En el ámbito de la política y la administración pública, la transparencia lo relaciona con el sinónimo de *visibilidad*, y el antónimo, *opacidad*. Mientras que, la rendición de cuentas lo define como *“la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”* (Castelazo, 2003).

IV.2 Rendición De Cuenta

Como ya se ha argumentado, la redición de cuenta es propia de un sistema democrático. Es la interacción entre las autoridades y la ciudadanía. Sin embargo, para su implementación, es necesario el esfuerzo de los diferentes actores de este sistema democrático representativo. Como bien lo señalaba Schedler (2004) *“la rendición de cuenta no se puede concebir en un sistema que sea democrático representativo. La rendición de cuenta, es un fenómeno de interacción entre dos, entre la ciudadanía y las autoridades”*.

Schedler (2004) se pregunta *¿qué significa la rendición de cuenta?* Y da como respuesta que en la actualidad no hay un claro concepto en la discusión pública. La rendición de cuenta es un concepto poco explorado, con significados relativos, límites borrosos y con una estructura interna confusa, explica.

²⁹ Véase Guerrero Gutiérrez E. (2008). Para entender las transparencia. México: Nostra.

Según Schedler (2004) existen siete ámbitos para evaluar la rendición de cuenta: políticos, administrativo, profesionales, financieros, legales, constitucionales, y morales:

1. En *política*, la rendición cuentas evalúa los *procesos de toma de decisión* y los *resultados* sustantivos de las políticas públicas; también valora las *calidades y capacidades* personales de políticos y funcionarios.
2. Bajo criterios *administrativos*, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los *procedimientos establecidos*, si se llevan a los *resultados esperados* y si lo hacen con *eficiencia razonable*.
3. Bajo criterios *profesionales*, la rendición de cuenta vigila por la *aplicación de normas* de profesionalismo.
4. Bajo criterios *financieros*, la rendición de cuenta sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
5. Bajo criterios *legales*, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley.
6. Bajo criterios *constitucionales*, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales.
7. Finalmente, bajo criterios *morales*, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

IV.2.1 Controversia de Traducción

Carlos Ugalde (2002) explica el concepto de *rendición de cuentas* desde su origen lingüístico. El concepto rendición de cuentas tiene su origen anglosajón de allí la dificultad de traducirla al español “es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo (*liable*), ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”. *Accountability* se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones

particulares, explicación de una conducta a un superior, razones, sustentos, balance de ingresos y gastos, registros financieros”.

En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término.

La discusión de la rendición de cuenta siempre lleva a la palabra anglosajona llamada *accountability*. Es un concepto netamente anglosajón y no tiene un equivalente preciso y traducción exacta al castellano. A veces se traduce como *control*, a veces como *fiscalización*, otras como *responsabilidad*. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas* (Schedler 2004).

Ahora bien, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de *obligación*, la noción de *rendición de cuentas* parece sugerir que se trata de un *acto voluntario*, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Así Schedler (2004) precisa que la “*accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas”.

IV.2.2 ¿Qué Es Rendición De Cuenta?

Para McLean (1996), la rendición de cuenta es “el requerimiento para que los representantes *den cuenta y respondan* frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.

Por su parte Andrea Schedler en su trabajo ¿Qué es la rendición de cuentas? (2004) es un texto que nos deja claro que qué deberíamos entender cuando hablamos de rendición de cuenta. La rendición de cuenta debería ser-dice- un mecanismo de control, pesos y

contrapesos para que los gobernantes se abran a la inspección pública, den explicaciones y justifiquen sus actos, además que deben estar supeditados a sanciones en caso de incurrir a en falta o ilegalidad.

Sin embargo, es difícil que la rendición de cuenta termine con la corrupción, en sí, la rendición de cuenta sirve como mecanismo para controlar el poder. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por toda la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder (Schedler 2004). Llama *answerability*, es decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados. Según este autor “*answerability*” representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas (*accountability*).

Según estos autores, “*answerability*” representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas. En este sentido, la rendición de cuentas, como postula una definición enciclopédica, es “*la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones*” (Hickok 1995: 9).

Para ello no basta la buena voluntad sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.

La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas en el *ámbito político*:

- Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*)
- Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Schedler (2008), argumenta que es difícil domesticar el poder, pero se puede prevenir y corregir abusos del poder y obligarlo a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos y sancionarlos cuando ocurran actos de corrupción. Esto a través de tres aspectos que propone para la prevención y abuso del poder (ver Figura 5).

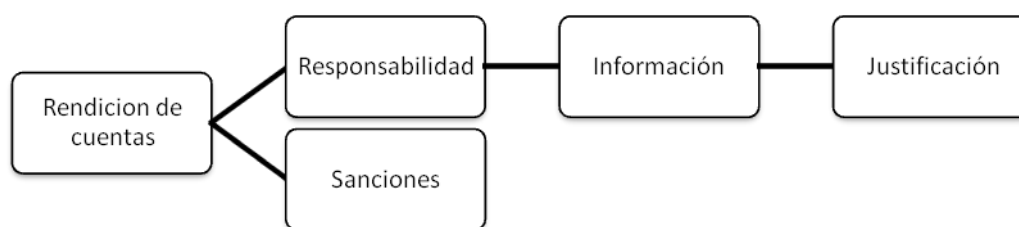


Figura 5. Tres aspectos para prevenir y evitar el abuso en el poder

Fuente: Schedler, A. (2008).

Los tres aspectos en su conjunto –*información, justificación y castigo*– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de *domesticar el ejercicio del poder*.

Rendir cuenta implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la

rendición de cuentas). La rendición de cuenta involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios.

Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias.

Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público.

En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos.

Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo (Schedler, 2004).

La rendición de cuenta en política usualmente abarca las tres dimensiones – *información, justificación y sanción*–. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Por un lado, se trata de variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variados. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o sólo débilmente presentes, y de todos modos podemos hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

Sin embargo la rendición de cuenta no es algo acabando, no es perfecto, Schedler ejemplifica la rendición de cuenta como un pastel, “Al igual que el pastel de cumpleaños que reconocemos como pastel aunque le falte una rebanada, reconocemos prácticas de rendición de cuentas como tales aunque les falte una de sus tres “rebanadas” constitutivas.

Schedler resume su reflexión de la rendición de cuenta con esta definición:

“A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado *a informarle* sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), *a justificarlas* y a sufrir el *castigo* correspondiente en caso de mala conducta”.

IV.3 Enforcement: Sanciones

Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley.

Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente “cuestionan”, “eventualmente” también “castigan” el comportamiento impropio de servidores públicos (O’Donnell 1994, p. 61).

Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo *qué han hecho y por qué*, sino que también asuman las *consecuencias* de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Es necesario que las reglas formales sean efectivas-de acuerdo a la literatura neoinstitucionalista- para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma. Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el

castigo debido quien viole la norma (Schedler 2004). Sin embargo, hay que recordar que los actores son seres racionales, por lo que al modificar las normas, también van a replantear sus estrategias de acción para aumentar sus ganancias. Por ello es urgente establecer y aplicar castigos a las “conductas inapropiadas” en el ejercicio de rendición.

Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. Si un policía asesina a un preso desarmado bajo su custodia y aún así queda libre, no se da por satisfecho el principio de rendición de cuentas, lo mismo ocurre si un periodista publica un reportaje sobre el crimen, o si el *ombudsman* de los derechos humanos “recomienda” que el policía sea arrestado y se le presente un juicio. A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas.

Por ejemplo, cuando agentes de rendición de cuentas que operan en el ámbito judicial, tal como las comisiones de derechos humanos en México, tienen que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas. Parece más bien una instancia de *accountability light*, una variante blanda, sin dientes, de rendición de cuentas.

La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. En un mundo de completa transparencia, no tendría sentido molestar a los políticos con preguntas sobre qué han estado haciendo o planeando y por qué. Ya lo sabríamos.

En contraste, en el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa. Incluso si no existieran las barreras informativas que protegen el proceso político de la inspección directa, no podríamos conocer el futuro (lo que crea la necesidad de exigir cuentas de manera prospectiva), ni podríamos leer las mentes de los políticos y funcionarios (lo que crea la necesidad de exigirles justificaciones).

Cuando agentes de rendición de cuentas se meten en los mundos íntimos del poder, en sus sótanos y sus clósets, pretenden abrir espacios cerrados que deberían estar

alumbrados por luz pública. Pretenden abrir al escrutinio público las arenas y los corredores del poder que están cerrados por la simple predilección del poder por esconder sus cartas y sus jugadas.¹⁷ La rendición de cuentas pretenden echar luz en los clásicos *arcana imperii*, los secretos del Estado imperial, en donde ya no tienen legitimación. La última parte de la frase es importante: queremos sacar las entrañas del Estado a la luz pública *en donde no se justifica* mantenerlas debajo de la mesa.

Existen, efectivamente, esferas legítimas de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puertas cerradas. Sin embargo, aun si aceptamos que no conviene (aunque fuera posible) convertir al Estado en un palacio de cristal, desnudo y transparente, no queremos extender cheques en blanco. No queremos eximir las esferas legítimas de confidencialidad de toda exigencia de cuentas. Sujetarlas a la rendición de cuentas no implica abrirlas a los ojos del público de principio a fin. Pero sí implica la obligación mínima de parte de las autoridades a que expliquen sus decisiones *ex post*, a que revelen y defiendan sus bases de decisión en público.

IV.4 Característica De La Rendición De Cuenta En México

La rendición de cuenta en México es un proceso que está iniciando. En materia de transparencia hay un avance más notable. Sin embargo, no se ha traducido en una verdadera rendición de cuentas, es decir, en la medida en que se aplique los conceptos de *accountability* y *enforcement*, es decir la obligación de las autoridades a rendirles cuentas a los ciudadanos y que estos implementen medidas de castigos.

Schedler (2008) explica que la rendición de cuenta en México “se limitan básicamente a la dimensión *informativa* de responsabilidad”.

Por ejemplo, una buena parte de los esfuerzos por la rendición de cuentas de parte de gobiernos y agencias públicas en México, se centra en transparentar la gestión pública. En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera.

Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público. En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.

La implementación de castigo en México no es una cualidad de la rendición de cuenta “tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas (Schedler, 2004).

Schedler ejemplifica magistralmente la rendición de cuenta en el caso mexicano. Explica cómo en México, la rendición de cuenta es para los enemigos del poder y para los amigos, toda la tolerancia. Subraya que en México, el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal. Porque durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. Operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua, el Estado de la revolución institucional fue un estado de la impunidad institucional. La ley era una herramienta disciplinaria contra los disidentes, los incómodos, los que se movían en la foto familiar. El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales (Schedler 2004).

Todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de la revolución mexicana. En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político.

CAPÍTULO V. EL CASO DE LA ORIENTACIÓN DEL GASTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

V.1 Evaluación Del Gasto Del Instituto Federal Electoral Desde La Perspectiva De La Nueva Gestión Pública

¿Cuál es la relación entre institución, gasto público, nueva gestión pública? ¿Cómo se da esta relación?, ¿cuál es la relación entre eficiencia, eficacia y legitimidad?

La Nueva Gestión Pública³⁰ (NGP) es un fenómeno reciente en la administración pública. Es un movimiento que nace con el objetivo de transformar o modernizar la administración del Estado. En el mundo anglosajón se lo conoce como el *New Public Management*³¹. Y son estos países, principalmente Estados Unidos, los que han impulsado estas ideas de modernización de la administración. En México se conoce como reforma de segunda generación³², en donde el Estado dejó de ser productor de una gran cantidad del sector económico (aunque lo sigue siendo en otros) para concentrarse en su papel de regulador, facilitador, redistribuidor, gendarme y juez, (Belausteguigoitia Rius, J. C., 2001).

La Nueva Gestión Pública es una propuesta nueva que se ha venido desarrollando desde los 80's en los países desarrollados para transformar el rol del gobierno con las relaciones de la sociedad, la ciudadanía. A partir del éxito británico³³ se pueden distinguir dos etapas de la NGP:

³⁰ Olías de Lima Gete, B. (2001) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.

³¹ Hughes E. Owen. (2002). *Public Management and Administration: An Introduction*. (3^{ra} Edition). Palgrave.

³² Belausteguigoitia Rius, Juan, C. (2001). *Las reformas de segunda generación en México*. Gaceta de economía, año 9, número especial. México.

³³ Reino Unido es un ejemplo de éxitos de las estrategias (fuerte liderazgo político, la debilidad de los sindicatos, la falta de una oposición política con fuerza) emprendidas por el modelo de la NGP.

Primero, el modelo neotaylorista (Clarke-Newman, 1998), caracterizada por las reformas de los 80's que tenían como objetivo el mejoramiento de la democracia (presupuesto y flexibilidad); es el periodo de las privatizaciones, de la expansión del modelo de agencia y de los modelos empresariales de gerencia y es también la época de las tres E, económica, eficiencia y eficacia.

Segundo, en los 90's se da una ola más radical que hace énfasis en el mercado y el papel del gerente como un hacedor de políticas (*policy entrepreneur*). Los términos que se utilizan en esta etapa son flexibilidad, responsabilidad, reingeniería, apoderamiento (*empowerment*), optimismo e igualitarismo (de oportunidades no de resultados). Es lo que Durant (1998) llama el Estado *neoadministrativo* donde prevalecen las tres D, descentralización, des- institucionalización y devolución.

En los 80's y 90's se vio la emergencia de una nueva forma de administrar al sector público. Los cambios tienen que ver con el rol del gobierno en la sociedad, la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Nace así un nuevo paradigma que propone muchos cambios en la administración pública tradicional, poniendo énfasis en el resultado y en las responsabilidades de los administradores (Hughes, Owen E. 2002, p 1.).

Es necesario diferenciar entre administración, que significa el seguimiento de instrucciones, y el gerencialismo o management (o gestión pública, en este caso), que se enfoca en los resultados, logros de los objetivos, poniendo énfasis en la responsabilidad personal del manager (Hughes Owen, E. 2002, p.45).

Inicialmente el nuevo modelo tuvo muchos nombres, incluyendo gerencialismo, "managerialisms" (Pollitt, 1993); la nueva administración pública, "new public management" (Hood, 1991); "market-based public administration" (Lan y Rosenblomm, 1992); la paradigma post-burocrática, "the post-bureaucratic paradigm" (Barzelay, 1992). Esencialmente todos estos nombres describen el mismo fenómeno "como la parte administrativa del gobierno están organizadas, como es el proceso de comunicación,

como el gobierno responde las demandas que se transforman en políticas, en leyes y buenos servicios” (Hugens, Owen E. 2002, traducido del inglés).

El enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza” surgió con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus prácticas defectuosas (Aguilar Villanueva L. F., Gobernanza y Gestión Pública, 2009).

La nueva gestión pública (NGP) es una corriente administrativa que toma conceptos del ámbito empresarial para adaptarlo al Estado con el objetivo de crear un Estado más eficiente en el uso de sus recursos escasos y más eficaces en su gestión³⁴. Lo que trata es “crear un buen gobierno en la que la que el conjunto de dependencia funciones bien, es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agentes externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir la satisfacción al cliente y la redición de cuentas)” (Bozeman, 2000).

Los orígenes de la NGP están dados a partir de la crisis del Estado en la década de los 70s, y lo viene a agudizar con el surgimiento de la globalización. El Estado va perder su capacidad de control de los mercados, su capacidad para movilizar recursos, falta de coordinación administrativa, descontento ciudadano. Al mismo tiempo se estaba dando la difusión de la revolución gerencial, es decir, el uso de nuevas técnicas para conseguir resultados (Olías de Lima, 2001, p. 8).

Es así como el “Estado omnipresente” entra en una crisis de legitimidad (Bozeman, 2000, p. 21). Los gobiernos en su afán por eliminar la corrupción y el dispendio de recursos, han introducido un sin número de controles y regulaciones que han terminado por

³⁴ El conjunto de cuestiones dirigidas a motivar y coordinar a la personas para alcanzar metas individuales o colectivas

generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad. Lo anterior ha implicado que el gobierno tenga que gastar más para realizar lo mismo, lo que conduce a un crecimiento del gasto público superior a su capacidad fiscal, y a una sistemática caída en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece a la sociedad (Moctezuma Barragán & Roemer, p. 23).

De esta crisis, se inicia la reforma administrativa, modernización administrativa, nueva gestión pública o revolución gerencial del Estado. Todas ellas hacen hincapié en el papel del Estado para la prestación de bienes y servicios a una sociedad más exigente. La nueva gestión pública, es un cambio paradigmático de la administración pública, trata de formar un conjunto de técnicas y conocimiento para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados (Olías de Lima, 2001).

V.2 Resistencia A La Implementación De Los Principios De La Nueva Gestión Pública

Para algunos autores es necesario contar con un nuevo paradigma para la administración pública que sirva de sustento teórico y metodológico para emprender reformas profundas tanto en la manera en que el gobierno administra los recursos de la sociedad, como en el modo en que ejecutan las decisiones de política pública (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 23).

Las propuestas de la NGP reaccionan ante la ineficiencia pública comenzando por la “reducción del tamaño del Estado; el rediseño del sector público hacia lo privado; descentralizar las organizaciones; jerarquías aplanadas; ruptura del monolitismo y especialización, apego estricto en los principios científicos de la administración (*was one-best way*) que podría dar en el futuro una mejor manera para operar en un organismo (Hughes, Owen E. 2002); desburocratización y competencia, la profesionalización de la burocracia (*professional bureaucracy*), es decir que sea neutral, anónimo, con habilidades en el servicio público, y que permanezca en su puesto por el resto de su vida, aunque la administración cambie de partido político, es lo que conocemos con el nombre de “servicio

civil de carrera”; una democracia deliberativa, (bureaucratic delivery) (Guillermo O’Donnell 1994) donde no sólo el gobierno participa en el arena pública, sino también que la burocracia dé buenos servicios públicos a la ciudadanía; dismantelar la estructura estatutaria, la separación de la política-administración (*politics/administration dicotomy*); la motivación individual del servidor público debe ser de interés público (*the public interest*), es decir, dar el servicio de manera imparcial, sin tintas partidistas;; clientelización, la búsqueda de la satisfacción de los ciudadanos, el establecimiento de mecanismos para recabar la opinión y percepción de los usuarios de los servicios, creación de oficinas de atención al ciudadano (Bañón i Martínez, 2003); evaluación de la acción pública ; cambiar de cultura” (Olías de Lima, 2001)

De acuerdo con Moctezuma Barragán (200) el paradigma de la modernización administrativa ha tenido tres elementos característicos:

- La introducción de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión de funcionario y unidades administrativas con base en misiones claras y específicas;
- La celebración de convenios que permitan evaluar el desempeño de los burócratas, sustentando en la obtención de resultados y no solo en función de cumplimiento de procedimientos formales
- Y finalmente la utilización de esquema de marcado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presten.

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la realidad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 26).

V.3 Uso Eficiente Del Gasto: La Orientación Del Gasto Por Resultado

Fue con la crisis económica, iniciada en los años setenta, cuando comienza a cambiar estos planteamientos, basado frecuentemente, en un crecimiento sostenido del gasto en el sector público. *Bajo el lema “hacer más por menos”* comienza todo un movimiento de reforma. La búsqueda de la eficiencia es el nuevo paradigma (Bañón i Martínez, 2003, p. 79). Naturalmente, eso exige algunos cambios de las organizaciones. Flexibilización y descentralización son las herramientas para lograr la eficiencia y ser competitivos.

En la actualidad, se hace hincapié en el uso de las herramientas del nuevo paradigma de la modernización administrativa, la cual tiene como objetivo “elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad (Moctezuma Barragán & Roermer, 2000).

Por su parte Bañón i Martínez define a la *eficiencia* como “*el grado en que reflejan una asignación de los recursos escasos que garanticen altos rendimientos. La capacidad del Estado para asignar sus recursos escasos a aquellas actividades de las que se obtiene el mayor rendimiento. ...orientación hacia el interés público...en la medida en que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento al interés general, se estaría alejando de la asignación más eficiente de recursos*” (Bañón i Martínez, 2003)

Que la eficiencia predomine sobre la equidad como valor analítico es bastante explicable. Existe una medida única y simple para la eficiencia: los beneficios sociales netos. En contraste, la equidad sólo puede describirse indirectamente, en términos de las curvas de Lorenz y los coeficientes de Gini. No hay una medida única y simple para determinar si una distribución del ingreso o de los activos es más equitativa que otra. Como la eficiencia es un criterio simple, único, específico y medible, es más adaptable que la equidad para el trabajo analítico (Aguilar Villanueva, 2007).

La Nueva Gestión Pública fue recibida en nuestro medio como un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito hacer eficiente económicamente el funcionamiento del aparato de la administración pública (AP) a fin de establecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas. El original propósito financiero de la NGP explica que haya inducido reformas de los sistema de control interno y de presupuestación pública, a fin de asegurar la eficiencia económica de las operaciones del gobierno, el equilibrio ingreso-gasto y el alto rendimiento administrativo, además de obligar a transparentar el ejercicio de los recursos públicos, neutralizar historias alegres de derroche y combatir las vergüenzas de la corrupción (Aguilar Villanueva L. F., 2009)

La modernización administrativa tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno. Se trata de un proyecto encaminado a elevar la confianza de la sociedad en sus gobernantes mediante cambios estructurales en el aparato administrativo que permitan la solución efectiva de problemas, la racionalidad en la utilización de los recursos públicos y la provisión creciente de bienes y servicios de calidad.

El mantenimiento de la legitimidad del sistema político, objetivo de todo gobierno democrático, requiere de la eficacia de la acción pública “... se debe definir la acción pública en los términos concretos de sus objetivos explícitos, de logro de resultados, pero sin olvidar a que sirve a un modelo de equidad que es la fuente de su legitimidad, más allá de las condiciones legales de su formulación.” (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 27).

Sin embargo, los gobiernos en su afán por eliminar la corrupción y el dispendio de recursos, han introducido un sin número de controles y regulaciones que han terminado por generar importantes costos tanto en términos de eficacia y eficiencia como en términos de equidad. Lo anterior ha implicado que el gobierno tenga que gastar más para realizar lo mismo, lo que conduce a un crecimiento del gasto público superior a su capacidad fiscal, y a una sistemática caída en la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece a la sociedad (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 23).

Se trata, en suma, de esforzarse por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo que las organizaciones actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos; logrando con ello una optima combinación de calidad y productividad sustentable (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 25).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (Una Nueva Gestión Pública para América Latina (1998) destaca las siguientes características de la Nueva Gestión Pública para aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública:

- La profesionalización de la burocracia. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente con la sociedad.
- Descentralizar los servicios públicos. La administración (del gobierno central) debe basarse en la desconcentración organizacional. Se orienta por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.
- Mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control (control de resultados, control contable de costo, control por competencia administrada y control social).
- Es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas: monopólicas, centralizadas (realizan actividades exclusivas del Estado) y las descentralizadas (servicios sociales y científicos).
- Orientación del suministro del servicio hacia el ciudadano-usuario.
- Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público.

El reto radica en diseñar y aplicar fórmulas que, con base en la obtención de resultados, permitan elevar la eficacia de las instituciones para hacer más eficiente el manejo de los recursos, y de manera fundamental, tornar más profesionales e imputables las decisiones y acciones de los funcionarios (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 23).

El objetivo fundamental de estos esfuerzos es restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobre todo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la realidad (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 26).

Un gobierno que no orienta sus recursos con la finalidad de ofrecer resultados a la sociedad es un gobierno que erosiona su legitimidad y ve sistemáticamente mermadas su capacidad de conducción política y regulación social. De este modo las administraciones públicas actuales tienen la capacidad de legitimar sus acciones en medida que sus acciones estén orientados hacia el bien común. Como decía Bañón (2003) “los estados contemporáneo encuentran la legitimación de su acción no solo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economías de medios y diligencia (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 47).

Contar con una modernización administrativa no sólo exige crear instituciones que promuevan el mejor desempeño de los funcionarios y permitan racionalizar el gasto, sino también crear instituciones que hagan más flexibles y legitima la relación entre el *gobierno y los ciudadanos*. Se requiere avanzar en el terreno de la efectividad y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, de igual modo que en el terreno de la legalidad e imputabilidad de las decisiones de política que toman los funcionarios (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 47).

Para concluir, y con el fin de incrementar la eficiencia del gobierno en la producción y prestación de bienes y servicios públicos, el nuevo paradigma reconoce la necesidad de promover la utilización de esquemas de mercado (la creación de un ambiente

de competencia entre agencias públicas y empresas del sector privado) buscar cuáles son estos esquemas. *El reto radica en generar los incentivos* adecuados y definir con precisión las reglas del juego. Para lograrlo es fundamental que las instituciones públicas adopten sistemas idóneos en materia de administración de recursos humanos y administrativos, lo cual debe complementarse con el desarrollo de áreas de planeación, evaluación y mercadotecnia que les permitan conocer a fondo las demandas y preferencias de los usuarios de sus productos y servicios (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 26).

V.4 Principios Del Gasto Orientado A Resultados: Sustituir La Fiscalización Por La Evaluación

La evaluación de la acción y de las políticas públicas es una parte de las nuevas herramientas de gestión de los sistemas democráticos que pretende contribuir a proporcionar instrumentos para asegurar la eficacia, la responsabilidad administrativa y la participación social en la acción pública (Bañón i Martínez, 2003).

Fue con la crisis económica, iniciada en los años setenta, cuando comienza a cambiar estos planteamientos, basado frecuentemente, en el sector público, en un crecimiento sostenido del gasto, situación esta que se pone en cuestione los años ochentas. Bajo el lema “hacer más por menos” comienza todo un movimiento de reforma. La búsqueda de la eficiencia es el nuevo paradigma (Bañón i Martínez, La evaluacion de la accion y de las políticas públicas, 2003, p. 79).

En los 80's y 90's se vio la emergencia de una nueva forma de administrar al sector público. Los cambios tienen que ver con el rol del gobierno en la sociedad, la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Nace así un nuevo paradigma que propone muchos cambios en la administración pública tradicional, poniendo énfasis en el resultado y en las responsabilidades de los administradores (Hughes, Owen E. 2002, p 1.).

Para Bañón i Martínez (2003) es necesaria la tendencia de sustituir la fiscalización y los controles jurídicos y contables de comportamiento administrativo por verdaderas evaluaciones que incluyen la participación del elemento humano, los criterios de oportunidad, y un juicio sobre fines.

El problema de la *administración pública tradicional* es que no considera mecanismos eficaces para evaluar la productividad y resultados gubernamentales. Usualmente, los programas son evaluados en términos de los recursos fiscales que se utilizan (primera etapa de proceso), y no en función de los bienes y servicios que producen y de manera aun más importante, en función de los objetivos de política pública que se alcanzan a través de su instrumentación.

La fiscalización se concentra en el procedimiento del ejercicio del gasto y en la aplicación de métodos contables, dejando de lado, la obtención de resultados y la imputabilidad de las acciones gubernamentales.

Al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de *resultados*, este modelo de evaluación de la gestión pública no genera los incentivos adecuados para que los servidores públicos se esfuercen en mejorar la competitividad y capacidad de respuestas de las agencias, lo que genera una burocracia preocupada más por el nivel de gasto en que incurre y las actividades o programas que realice, que por su capacidad para generar resultados de manera eficiente (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 41). Bañón i Martínez argumenta que los estados contemporáneos encuentran la legitimación “*de su acción no sólo en la representación genérica del bien común sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos con economías de medios y diligencia*” (Bañón i Martínez, 2003).

Con el objeto de establecer con mayor nivel de imputabilidad, es necesario distinguir entre los recursos que reciben las agencias (Inputs), los bienes y servicios producidos (Outputs), y los resultados generados (Outcomes) (Moctezuma Barragán & Roemer, p. 40). Un problema de la administración pública tradicional es que no considera mecanismos eficaces para evaluar la productividad y resultados gubernamentales.

Usualmente, los programas son evaluados en términos de los recursos fiscales que utilizan y no en función de los bienes y servicios que producen (por ejemplo el servicio de la credencial de elector, por qué muchos no van a recoger sus credenciales, o por qué muchos las tienen vencidas, etc.), y de manera aún más importante, en función de los objetivos de política pública que se alcanzan a través de su instrumentación. La fiscalización se concentra en el procedimiento del ejercicio del gasto y en la aplicación de métodos contables, dejando de lado, la obtención de resultados y la imputabilidad de las acciones gubernamentales. Al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de resultados, este modelo de evaluación de la gestión pública no genera los incentivos adecuados para que los servidores públicos se esfuercen en mejorar la competitividad y capacidad de respuestas de las agencias, lo que genera una burocracia preocupada más por el nivel de gasto en que incurre y las actividades o programas que realice, que por su capacidad para generar resultados de manera eficiente (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 41).

La justificación de la evaluación es de tipo económico, saber cómo se gestiona los recursos, y de tipo político, un modo responsable, transparente y participativo de implantación de la acción pública (Bañón i Martínez, 2003, p. 22)

La modernización administrativa es el esfuerzo por hacer del gobierno una organización más efectiva y menos costosa, entendiendo, que las organizaciones actuales exigen administraciones públicas cambiantes, flexibles al entorno, provistas de unidades que, a pesar de su complejidad técnica, resulten efectivas en términos de generación de resultados con base en indicadores de desempeño previamente establecidos; logrando con ello una óptima combinación de calidad y productividad sustentable (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 25).

Contar con una modernización administrativa no sólo exige crear instituciones que promuevan el mejor desempeño de los funcionarios y permitan racionalizar el gasto, sino también crear instituciones que hagan más flexibles y legitima la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Se requiere avanzar en el terreno de la efectividad y eficacia en la gestión de los asuntos públicos, de igual modo que en el terreno de la legalidad e imputabilidad de

las decisiones de política que toman los funcionarios (Moctezuma Barragán & Roemer, Por un gobierno con resultados, 2000, p. 47).

Asimismo, el marco legal debe promover que los recursos públicos se asignen y ejerzan con racionalidad, que se maneje con eficiencia los recursos escasos, que se defina con precisión el ámbito de atribuciones y responsabilidad de los funcionarios, que se establezcan reglas claras que reduzcan al mínimo las fricciones entre diversas organizaciones, y que se atiendan con precisión las verdaderas demandas y expectativas de los ciudadanos (Moctezuma Barragán & Roemer, por un gobierno con resultados, 2000, p. 48).

El modelo históricamente dominante de la administración pública ha privilegiado cuestiones formales y ha descuidado las de fondo: la obtención de resultados, en términos de satisfacción de necesidades sociales, se ha subordinado a las prioridades implícitas en la determinación de un volumen óptimo del gasto público y en el establecimiento de mecanismos eficaces del control sobre su ejercicio. Dentro de esta lógica, resulta más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos efectivamente se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de bienes y servicios que las sociedades demandan.

Lo anterior nos lleva a concluir que los actuales perfiles estructurales de la administración pública no solo impiden convertirse en un instrumento efectivo para la atención y solución de problemas sociales por parte del gobierno, sino que la persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes constituyen una amenaza real para la preservación y el fortalecimiento de sistemas democráticos (Moctezuma Barragán & Roemer, 2000, p. 46).

VI. ¿CUMPLE EL IFE CON LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVAS GESTIÓN PÚBLICA?

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- 1) Capacitación y educación cívica.
- 2) Geografía electoral.
- 3) Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- 4) Padrón y listas de electores.
- 5) Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- 6) Preparación de la jornada electoral.
- 7) Cómputo de resultados.
- 8) Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- 9) Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

¿Cómo podemos medir si el gasto del IFE es eficiente y eficaz? El gasto público programable destinados a organismos autónomos, que es el caso del IFE, será procesado y analizado durante el periodo de 2000 a 2010 para determinar sus características con respecto a la orientación del gasto.

Se analizaran algunas características claves de las políticas públicas para estudiar la orientación del presupuesto de egresos del IFE, es decir, si se le da un uso eficiente y eficaz al erario público.

El *análisis del gasto programable* permite ver “quién gasta” los recursos públicos, qué insumos se adquieren y qué funciones y responsabilidades se atenderán con ellos: el “quién gasta” se refiere a la perspectiva o clasificación administrativa del gasto; el “qué insumo se adquiere” a la perspectiva económica, y el “qué se logra o qué se hace” describe la funcional.

Perspectiva administrativa. Muestra al ejecutor de los recursos con las que adquiere insumos para producir bienes y servicios. Los ramos administrativos contienen el presupuesto de los tres poderes, que contiene los subsidios y transferencias que se otorgan a las entidades paraestatales y órganos desconcentrados (Chávez Presa, 2004, p. 119). Gracias a la *clasificación administrativa* es posible conocer cuánto gasta una dependencia.

Un presupuesto que presenta información únicamente desde el punto de vista administrativo es un presupuesto limitado. Por ello, el Proyecto de Egreso de la Federación, tiene otra clasificación desde la perspectiva de los insumos que se adquieren; esa clasificación aporta los elementos para medir la eficiencia con las que se transforman dichos insumos en bienes y servicio (Chávez Presa, 2004, p. 121).

Perspectiva económica. Presenta el gasto público desglosado en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público federal para operar normalmente. Agrupa las compras gubernamentales en gasto corriente y en gasto de capital. El gasto corriente contiene erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos y salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad; el gasto de capital son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar las existentes o contratar obra pública (Chávez Presa, 2004, p. 121).

La insuficiencia de las dimensiones administrativas y económicas hace necesario crear otra dimensión que muestre con más claridad el destino de las erogaciones. Esta dimensión es la funcional o programática, o simplemente, *clasificación funcional*. Es la que expresa el tipo de las responsabilidades gubernamentales que el marco jurídico asigna al sector público federal esta clasificación da una idea precisa de lo que hace el gobierno y de sus prioridades.

Cada una de las perspectivas del gasto tiene su propia importancia porque muestra distintas maneras de ver el destino gasto público. Sin embargo, cuando estas se relacionan conjuntamente, se obtiene información de mayor valor. Las clasificaciones administrativas y económicas al combinarse con la funcional contestan de modo simultáneo las siguientes preguntas cuando se elabora el presupuesto: ¿quién va a gastar? ¿En qué se va a gastar? O ¿qué se va a comprar? Y ¿para qué? Es decir, se conoce quién es el responsable directo de ejercer los recursos; qué va adquirir con ellos y a qué funciones, programas y actividades los va a destinar.

Existe otras dos perspectivas adicionales del gasto: la geográfica y la cualitativa. La primera nos informa acerca de la distribución del gasto entre las entidades federativas y los municipios. La segunda se refiere a la calidad del gasto, medida en términos de cobertura, efecto social, eficiencia y equidad

Para llevar a cabo sus actividades como organizador y regulador de los procesos electorales, el IFE necesita del financiamiento público, que se destina principalmente a:

- I. Costo de operación
- II. Financiamiento a los partidos políticos

El presente estudio es un análisis del presupuesto de egresos³⁵ del IFE que comprende el periodo de 2000 a 2011. El objetivo del análisis es determinar la orientación del gasto público³⁶ destinado al sistema electoral durante los últimos diez años. Asimismo,

³⁵ “Es el documento jurídico, normativo y financiero que establece la orientación y monto de las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año y su aprobación corresponde en forma exclusiva a la H. Cámara de Diputados”(SHCP).

³⁶ *El gasto público* es el “Gasto hechos por el gobierno y sus agencias, como distinto del gasto que realizan los particulares y las empresas. No existe un criterio uniforme, internacionalmente, para definir los entes gubernamentales que participan en el gasto público total. En general, el gasto público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y eventualmente las empresas o corporaciones de propiedad estatal”.

se pretende diagnosticar aquellas aéreas del gasto que no contribuyen a la eficiencia y eficacia de la institución, lo cual podría generar un ahorro de miles de pesos.

Los actores principales quienes determinan e intervienen en la formulación del presupuesto de egresos son el poder ejecutivo, quien lo propone ante la cámara de diputados, y es poder legislativo quien lo analiza, modifica y acepta el paquete de egresos de la federación. Asimismo, hay otros actores que participan en la formulación del presupuesto para dicho organismo, como es el IFE y partidos políticos.

La eficiencia, entendida como la capacidad del Estado para asignar recursos escasos a aquellas actividades de las que se obtienen mayor rendimiento. En la medida en que el interés particular de los encargados de formular políticas, en este caso, la política del presupuesto de egresos para el IFE, “favorezcan indebidamente sectores específicos en deterioro del interés general, se estarían alejando de la asignación más eficiente de recursos” (Stein, Tommasi, & Echebarría, La política de las políticas públicas, 2006, pág. 146).

Los componentes para medir el grado de eficiencia en este estudio, toma dos componentes:

- I. El grado en el que la composición del gasto publico genera derroche
- II. El grado en que los recursos están focalizados en aquellas actividades en las que son más efectivos.

VI.1 Algunas Observaciones De La Tendencia Gasto Del Instituto Federal Electoral

¿Cómo está orientado el presupuesto del Instituto Federal Electoral?

Anteriormente se estudió las instituciones, los principios de la nueva gestión pública, el presupuesto orientado a resultados, la transparencia y rendición de cuenta del gasto. Con el propósito de finalizar la presente investigación con argumentos de acuerdo estos principios.

Como bien lo decía Moctezuma Barragán (2008) las instituciones en su afán de modernizarse, crean un aparato burocrático que perjudica la capacidad fiscal del estado. Este es el caso del Instituto Federal Electoral.

En los siguientes cuadros y gráficas, se muestra cómo ha venido aumentando el presupuesto del IFE año tras años, elevándose considerablemente en tiempo de elecciones federales donde se renuevan los tres poderes.

Tabla 1:

Presupuesto de Egreso de Instituto Federal Electoral y de Partidos Políticos (2000-2011)

ELECCION	AÑO	GASTO TOTAL	OPERACION	PARTIDOS
FEDERALES	2000	8453654073.00	4922880421.00	3530773652.00
ESTATALES	2001	5294158299.00	2121473200.00	3172685099.00
ESTATALES	2002	5795312980.00	5596185844.00	199127136.00
RENOVACION	2003	11095945771.00	10960270918.00	135674853.00
ESTATALES	2004	5468294995.00	5408728986.00	59566009.00
ESTATALES	2005	6398053135.00	6222828138.00	175224997.00

FEDERALES	2006	11892136021.00	11680695799.00	211440222.00
ESTATALES	2007	7434388607.00	7403147899.00	31240708.00
ESTATALES	2008	7967033480.00	7893486705.00	73546775.00
RENOVACION	2009	12180746640.00	12056256777.00	124489863.00
ESTATALES	2010	9231759587.00	9140153580.00	91606007.00
ESTATALES	2011	10499006365.00	6998819494.00	3500186871.00
TOTAL 00-10		101,710,489,953.00	90404927761.00	7805375321.00

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

De 2000 al 2011, el Instituto Federal Electoral (IFE) y los Partidos Políticos han gastado *Ciento un mil setecientos diez millones cuatrocientos ochenta y nueve mil novecientos cincuenta y tres pesos* (\$101,710,489,953.00, (ver Tabla 1). En diez años, el IFE y partidos políticos ha gastado cifras inimaginables.

En la figura 7 se observa que desde el 2000 el presupuesto del IFE aumenta en cada año fiscal, éste crecimiento del gasto se aprecia más en años de elecciones Federales.

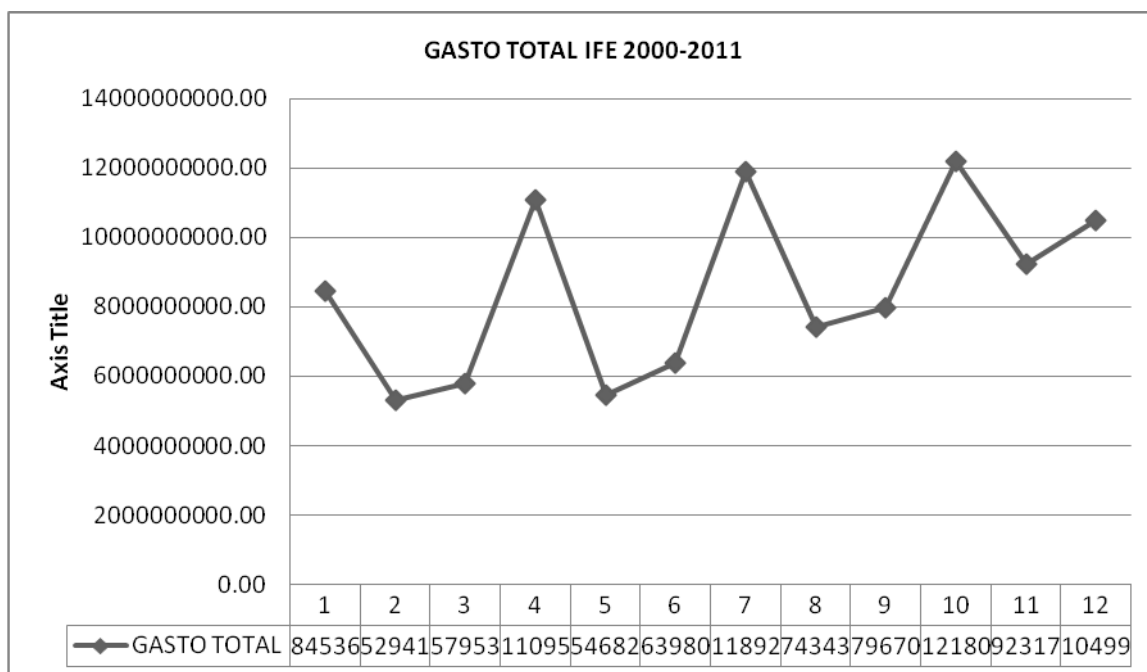


Figura 7. Gasto Total del IFE 2000-2011.

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Pero ¿cómo se gasta el presupuesto en el IFE? De acuerdo a Chávez Presa, un presupuesto es eficiente en la medida en que está orientado a los objetivos de la institución. En la siguiente tabla se observa la orientación del gasto de la institución electoral en México.

Tabla 2.

Análisis Administrativo Económico Del Presupuesto del IFE (2000-2011)

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESO DE LA FEDERACION 2000- 2011									
ANALISIS ADMINISTRATIVO ECONOMICO									
IFE Y PARTIDOS POLITICOS			GASTO CORRIENTE IFE				GASTO DE INVERSION		
GASTO TOTAL	GASTO DE OPERACION	DIRECCION EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLITICOS	SERVICIOS PERSONALES	MATERIALES Y SUMINISTROS	SERVICIOS GENERALES	OTROS CORRIENTES	INVERSION FISICA	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	OBRA PUBLICA
5,468,294,995.00	5408728986.00	1989458308.00	2,668,047,517	223,875,968	565,438,758	1,951,365,742	53,566,009	57,742,642	1,823,387
6,398,053,135.00	6398053135.00	2200805498.00	2,971,325,239	272,002,747	816,278,125	2,163,221,027	175,224,997	91,126,987	84,088,010
5,294,158,299.00	2721473200.00	2403382268.00	2,121,473,200	149,903,031	523,254,418	2,377,278,438	122,249,212	92,102,212	30,147,000
5,795,312,980.00	5598185844.00	2663972036.00	2,155,935,276	229,431,018	539,774,892	2,871,044,658	199,127,136	174,747,136	24,380,000
7,987,033,480.00	789348705.00	2926481601.00	3,898,404,528	299,782,003	959,270,908	2,936,029,266	73,546,775	58,046,774	35,500,011
7,434,388,807.00	7403147899.00	3001122144.00	3,552,119,378	191,844,504	688,876,772	2,970,307,245	31,240,708	1,240,708	30,000,000
9,231,759,587.00	1708127834.00	3218171050.00	4,301,031,902	214,681,14	1,493,047,447	3,131,393,089	91,606,007	88,606,007	300000
8,453,654,073.00	4922880421.00	3530773852.00							
12,180,746,640.00	12056259777.00	4085011626.00	5,422,972,950	356,917,827	2,085,484,952	4,190,871,049	124,489,863	116,327,401	8,162,462
11,892,136,021.00	11690695799.00	4656541698.00	4,399,057,639	520,674,440	1,891,525,073	4,869,438,647	211,440,222	147,940,222	63,500,000
11,095,945,771.00	10960270918.00	5400693598.00	3,520,371,544	464,481,233	1,402,879,973	5,572,538,168	135,674,853	98,919,853	36,755,000
10,499,006,365.00	2194443099.00	8304563266.00	4,630,327,620	238,885,382	1,959,462,541	3,365,281,095	305,049,727	237,549,647	67,500,080
101,710,489,953.00	78,341,750,817.00	44380988746.00	39,441,067,793	2,947,788,153.00	12,925,304,860	36,198,768,4	1,529,215,50	1,144,349,589.00	382,165,9

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En la siguiente gráfica (8), se describe la orientación del gasto del ife de 2000 al 2011.

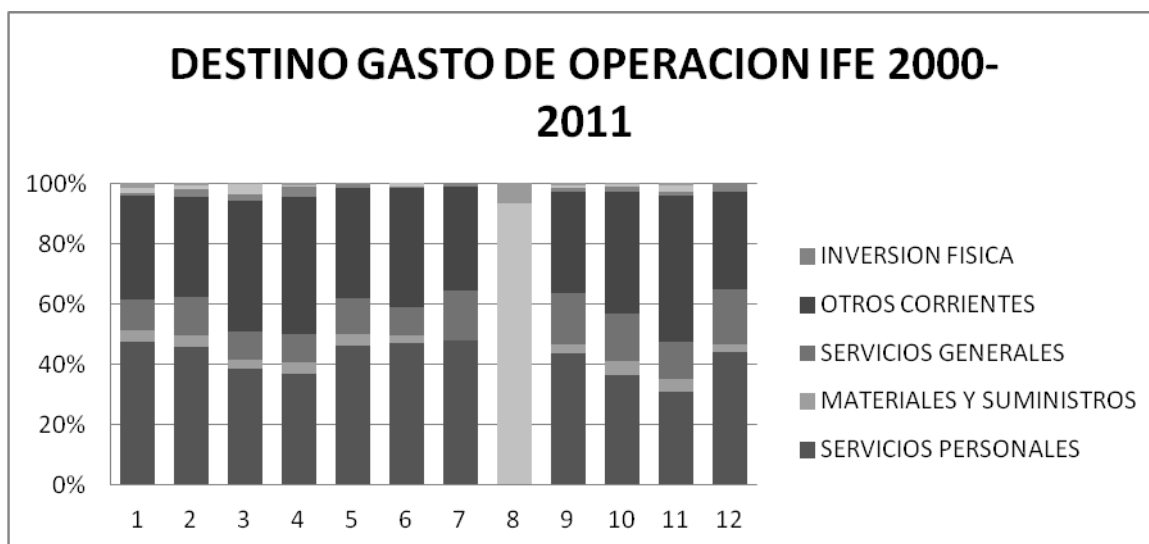


FIGURA 8: GASTO DE OPERACIÓN DEL IFE 2000-2011

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Se observa un gasto mayor en *servicios personales*, en segundo lugar en *otros corrientes* (jubilaciones y pensiones). En tercer lugar, servicios generales. En grado menor, *inversión física y materiales y suministros*.

VI. 2 ¿Y Los Partidos Políticos, Cuánto Gastan?

Debido a la polémica que desata el gasto de los Partidos Políticos, es importante señalar el monto del presupuesto público que les destinan. Como se mencionó en el capítulo III, corresponde al Instituto Federal Electoral presentar su propuesta de presupuesto de egresos al Presidente de la República, y éste al congreso de la Unión para su aprobación.

En la Figura 9 se observa que el 91% del presupuesto del Instituto Federal Electoral, es para el gasto de operación de dicha institución. Mientas que el 9% del presupuesto son para los partidos políticos.

El gasto destinado al sistema electoral de 2000 al 2011, se caracteriza por un alto porcentaje del gasto de operación del IFE y un mínimo a los partidos políticos.

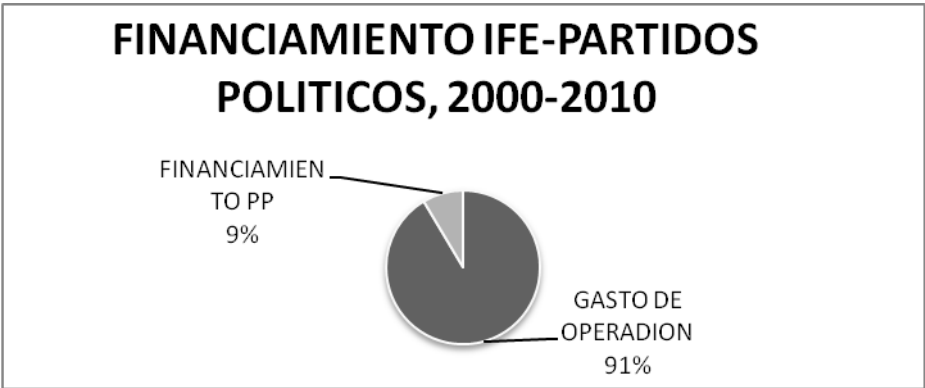


Figura 9. Porcentaje del Presupuesto Destinado a los Partidos Políticos-IFE de 2000-2011

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En la Figura 10 se describe la tendencia del gasto destinado a los partidos políticos de 2000 a 2011.



Figura 10. Gasto de Partidos Políticos de 2000 -2011

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Lo que se puede apreciar en la tendencia del presupuesto de 2000 al 2011 es la caída abrupta del presupuesto a los partidos políticos desde el año 2000.

El presupuesto de 2000 para los partidos políticos fue el más alto durante estos diez años. En este año, los partidos recibieron siete mil, ochocientos cinco millones, trescientos setenta y cinco mil, trescientos veintiún pesos (\$7, 805, 375,321.00).

Mientras que en el presupuesto del 2007 fue uno de los presupuestos más bajos. El gasto fue de treinta y dos millones dos cientos cuarenta mil setecientos ocho pesos (\$31, 240,708.00). El presupuesto más alto que se haya destinado a los partidos políticos se registró en el año 2000. En este año, los partidos políticos gastaron la cantidad de cuatro mil, novecientos veintidós millones, ochocientos ochenta mil, cuatrocientos veintiún pesos (\$4, 922, 880, 421.00).

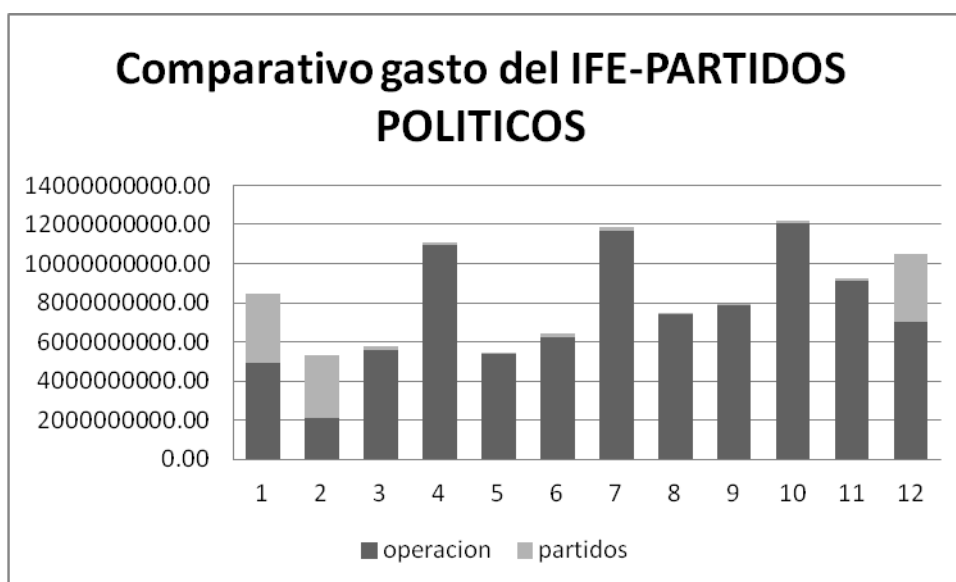


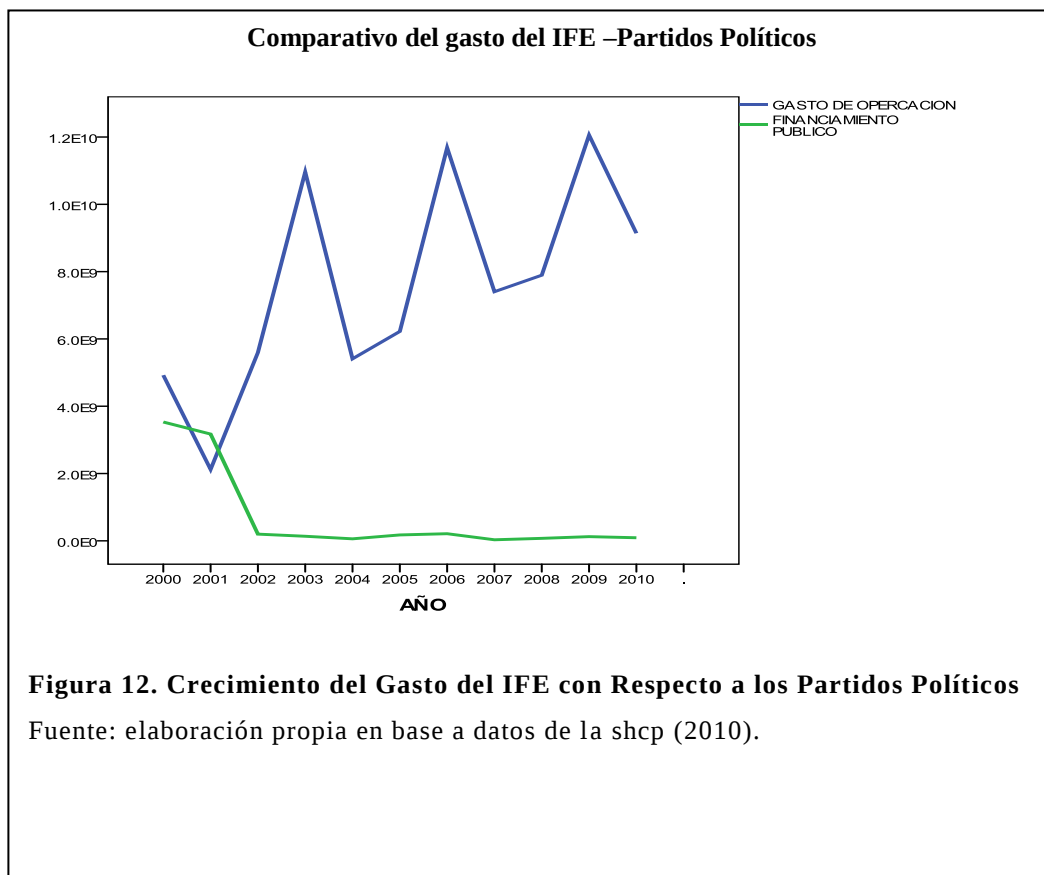
FIGURA 10. GASTO IFE-PARTIDOS POLÍTICOS 2000-2011

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En la gráfica 10 se muestra que en el año 2000, 2003, 2006 y 2009, fueron años de elecciones federales donde se renovó los tres poderes, el gasto total aumentó. A diferencia, cuando no hay elecciones federales para renovar el congreso o al presidente de la República, el gasto disminuye.

Dado el alto costo del proceso democrático en México, la reforma electoral del 2007 tuvo entre sus objetivos hacer un sistema electoral menos caro. Sin embargo, la gráfica demuestra que no se ahorró, por el contrario, se gasta más aún cuando no haya elecciones federales. La observación que se puede hacer es que después del 2000, el gasto destinado al sistema electoral, ha ido en aumento independientemente de si es año electoral para renovar los tres poderes.

Otra característica del presupuesto durante el 2000-2011, es con respecto al financiamiento que se destina al IFE y a los partidos políticos.



Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En el 2000, el financiamiento público que recibían los partidos políticos disminuyó drásticamente. Al contrario con el financiamiento del IFE, éste ha tenido una tendencia positiva, es decir, cada año, su financiamiento aumenta. A diferencia de los partidos, este casi se ha mantenido igual desde el 2002³⁷.

³⁷ Ver las tablas en anexos.

El gasto total asignado al sistema electoral, IFE y partidos políticos ha ido aumentando desde el 2000.

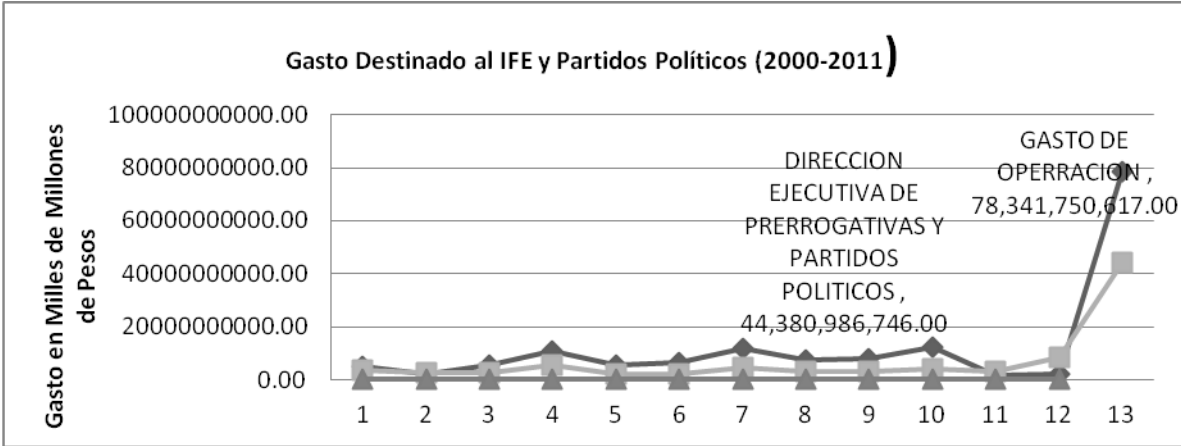


FIGURA 13. COMPARATIVO DEL GASTO DESTINADO AL IFE Y PARTIDOS POLÍTICOS DE 2000 AL 2011.

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

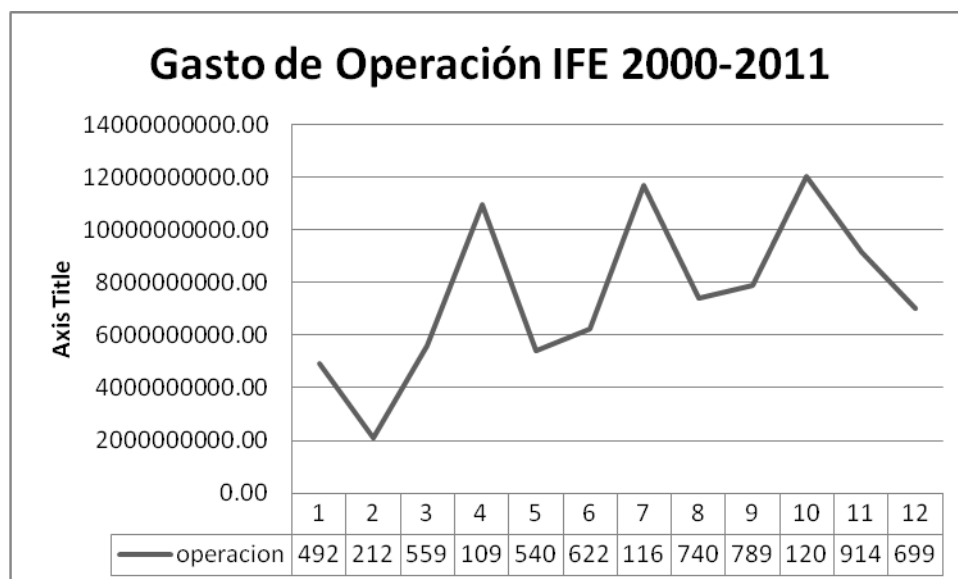
Se puede apreciar que los años donde aumenta el gasto público es en cuando se celebran elecciones federales. Sin embargo, tampoco se registra una disminucion del gasto en las elecciones intermedias. Siempre el gasto es positivo, es decir, que cada año aumenta.



FIGURA 14. TENDENCIA DEL GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2000-2011

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En la Figura 10 se puede apreciar que el financiamiento públicos a los partidos políticos ha disminuido drásticamente desde el 2000. Se puede ver el efecto contrario en el gasto del IFE.



Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

En el 2007 se hizo una reforma para disminuir el gasto de las campañas políticas, sin embargo, el presupuesto del IFE aumentó. En la Tabla 3 se observan el presupuesto destinado al IFE y el asignado a los partidos los partidos políticos.

Tabla 3. Presupuesto Destinado al IFE y Partidos Políticos (2000-2011)

Elección	Año	Gasto Total	Operación	Partidos
FEDERALE S	2000	8453654073.00	4922880421.00	3530773652. 00
ESTATALE S	2001	5294158299.00	2121473200.00	3172685099. 00
ESTATALE S	2002	5795312980.00	5596185844.00	199127136.0 0
RENOVACI ON	2003	11095945771.00	10960270918.00	135674853.0 0
ESTATALE S	2004	5468294995.00	5408728986.00	59566009.00
ESTATALE S	2005	6398053135.00	6222828138.00	175224997.0 0
FEDERALE S	2006	11892136021.00	11680695799.00	211440222.0 0

ESTATALE	2007	7434388607.00	7403147899.00	31240708.00
S				
ESTATALE	2008	7967033480.00	7893486705.00	73546775.00
S				
RENOVACI	2009	12180746640.00	12056256777.00	124489863.0
ON				0
ESTATALE	2010	9231759587.00	9140153580.00	91606007.00
S				
ESTATALE	2011	10499006365.00	6998819494.00	3500186871.00
S				
TOTAL 00-		101710489953.00	90404927761.00	7805375321.00
10				
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP (2010)				

Fuente: elaboración propia con datos de la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

El presupuesto que ha manejado el IFE y los partidos políticos de 2000 AL 2011 es de ciento un mil setecientos diez millones cuatrocientos ochenta y nueve mil novecientos cincuenta y tres (\$101,710,489,953.00).

Todas estas graficas solo muestran las tendencias gasto público durante los últimos diez años para el sistema electoral. Pero esta información no dice si el presupuesto se gasta de manera eficiente y eficaz, no nos dice si la composición del gasto genera derroche, es decir, si se orientación y focalización del gasto a aquellas actividades que sean más efectivas y que contribuya a los objetivos planteados por la institución.

VI. 3 ¿En Comparación Con Otros Países, El IFE Es Caro?

En 1990 nace el IFE con la necesidad de crear una institución neutral en la resolución de las contiendas electorales. Era necesario que los actores estuvieran convencidos de que las decisiones de órgano electoral fuera imparcial y que no actuara a favor de nadie.

Como se venía argumentado, el gasto del IFE últimamente ha despertado controversias debido a que el dinero que se destina a esta institución es mucho.

El alto costo del sistema electoral en México, argumentan los investigadores del CIDE³⁸(2010), se debe a diferentes circunstancias. Primero es que en los países desarrollados existe *confianza* en las instituciones y por lo tanto, confían en la toma de decisiones en las resoluciones o procesos electorales, luego entonces, no necesitan gastar en mecanismos para vigilar las decisiones de los actores que toman las decisiones.

Segundo, en México, la *confianza* de los actores involucrados en el sistema electoral³⁹, *ha carecido de legitimidad* desde sus principios, por ello la necesidad de una “regulación extraordinariamente detallada”. Esta falta de *confianza* se creó una burocracia electoral permanente que dio como resultado una *burocracia* sobrecargada que representan altos costos para el erario público. Con la falta de confianza, se aumenta el tamaño de la burocracia y se tiene como resultado una estructura con regulaciones excesivas y por lo tanto cara.

Pero ¿cuánto es mucho o cuanto es poco? Según un estudio realizado por el CIDE (2010), el gasto del IFE, comparado con naciones desarrolladas, es el más caro del planeta. La investigación del CIDE realizada por el investigador Marco A. Mena Rodríguez compara el

³⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas.

³⁹ Recuérdese que el secretario de gobernación era el encargado de los procesos electorales.

gasto electoral de México con otras naciones. Los resultados fueron que el gasto electoral en México sigue siendo uno de los más altos en el mundo.

El primer informe de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) del 2007 destaca a México como uno de los países que con más altos costos por elector en toda América Latina. En la siguiente grafica se muestra el costo en dólares por elector de los países latinoamericanos.

País (año de selección)	Costo por elector
Argentina (2003)	0.41
Bolivia (2002)	3.33
Brasil (2002)	0.29
Colombia (2002)	1.95
Costa Rica (2002)	8.58
Ecuador (2002)	1.09
El Salvador (2003)	2.78
Guatemala (2003)	0.27
Honduras (2001)	0.75
Nicaragua (2001)	3.11
Panamá (2004)	5.21
Rep. Dominicana (2002)	6.84

Uruguay (2004)	3.72
Promedio sin México (13 países)	0.94
México (2003)	17.24
Fuente: Rodríguez, M. A. (Octubre de 2010). <i>Cuestan Demasiado las Elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva.</i> México. Recuperado el 15 de Noviembre de 2010, de Cuadernos de Debate: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/IFE_MAMena.pdf	

El costo promedio que gastan los trece países latinoamericanos en su sistema electoral es de 0.95 centavos de dólares, mientras que en México gasta 17.24 dólares. Es decir, en México, a un tipo de cambio de 12.35, el gasto por elector es de 213 pesos aproximadamente, mientras que el resto de América Latina, solo se gasta 12 pesos.⁴⁰

⁴⁰ A un tipo de cambio de 12.35 respecto a la cotización del dólar de 2 de enero de 2011.

TABLA

4

País y año	Tipo de elección	Presupuesto partidos	Presupuesto organismo electoral	Presupuesto total
México, 2000	Presidencial y legislativa	ND	ND	921
Argentina, 2003	Presidencial	5.1	3.3	8.4
Colombia, 2002	Presidencial	23.5	26.5	50
Colombia, 2002	Legislativa	47	28	75
Costa Rica, 2002	Presidencial	18.2	5.4	23.6
Chile, 1999-2000	Presidencial	ND	ND	22
Chile, 2001	Legislativa	ND	ND	40
Perú, 2001	Presidencial y legislativa	5.3	80	85.3
Bolivia		23	81.5	104.5

Fuente: Griner y Zovato (2004).

Fuente: Rodríguez, M. A. (Octubre de 2010). *Cuestan Demasiado las Elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva*. México. Recuperado el 15 de Noviembre de 2010, de Cuadernos de Debate: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/IFE_MAMena.pdf

Por

otro lado, se destaca un estudio de Gringer y Zovato (2004) donde se demuestra que las elecciones federales del 2000 en México, fueron las más caras en América Latina. Entre Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Bolivia, México aventaja por cientos de millones de dólares del presupuesto que destinan estos países a su sistema electoral. Tal como lo muestra la tabla⁴¹.

La diferencia del presupuesto electoral entre estos 7 países es abismal. En las elecciones de 2000, México gastó 921 millones de dólares. El segundo país que gastó más fue Bolivia, con 104.5 millones de dólares. Mientras que el resto apenas superan los dos dígitos. En el 2000, el IFE tuvo uno de los gastos más altos con relación a cualquier otro organismo electoral en América Latina.

Asimismo, se destaca un estudio de 2006 realizado por el PNUD e IFE, donde nuevamente México, en una lista de 36 países de África, América Latina, Asia y Europa, apareció como el país con mayor costo electoral en el año de 2004 (PNUD-IFE, 2006).

⁴¹ Tabla 14, tomada del trabajo de Mena A. Rodríguez (2010).

Para finalizar, el costo promedio por elector para las elecciones intermedias de 2009 en México, fue de 345.68 pesos (Mena Rodríguez M, 2010. Pág. 23).

México, comparado con cualquier país del planeta, aventaja en su gasto destinado a su sistema electoral. Sin embargo, decir que México tiene uno de los sistemas electorales más caro del mundo, esto solo nos compara con respecto al gasto electoral con otros países. Pero no nos explica la orientación del gasto electoral en México.

Conclusión

El Instituto Federal Electoral, es una institución que tiene como responsabilidad la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Sus actividades fundamentales son capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, padrón y listas de electores, diseño, impresión y distribución de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputo de resultados, declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores y la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

Para llevar a cabo estas tareas, el IFE tiene que hacer uso de un sistema administrativo que le permita cumplir estas tareas eficientemente. Para ello es necesario pasar de una administración tradicional, que no solo impiden convertirse en un instrumento efectivo para la atención y solución de problemas sociales por parte del gobierno, sino que la persistencia de prácticas viciadas e instituciones ineficaces e ineficientes. Por ello la necesidad urgente, de adoptar los principios de la Nueva Gestión Pública, en especial, la orientación del gasto a resultados.

El Instituto Federal Electoral (IFE), es una institución que nació a través de presiones políticas, por falta de legitimidad del sistema político. Y desafortunadamente siempre ha seguido esta tendencia, esto se puede observar en las reformas que ha tenido, todas con presiones de legitimidad del presidente en turno.

Como bien lo señalaba Aguilar Villanueva, a veces las instituciones en su afán de modernización, crean estructuras muy pesadas, caras y poco eficientes. Esto se puede apreciar en las tablas de análisis del presupuesto del gasto corriente del Instituto Federal Electoral. Fue, principalmente en la reforma de 2008, donde se planteó disminuir el gasto, sin embargo este creció más. Este es uno más de las estrategias de los *players*, no importa sin las instituciones cambian a través de las reformas, los jugadores siempre encontraran estrategias para maximizar sus intereses.

A pesar de su carácter autónomo, el IFE aún no está desligado de la política. El ejemplo claro es la forma como se nombran los funcionarios de dicha institución, Otro ejemplo es la manera en cómo se organiza su presupuesto.

En el proceso presupuestario, se observa claramente las conexiones de poder entre el ejecutivo, legislativo y funcionarios de la institución. Como bien lo explicaba Gondin (2001) el proceso presupuestario es un juego donde los actores que participan en el usan todas sus estrategias para beneficiar intereses individuales o de grupos. En esta caso, no importa la orientación eficiente del presupuesto, no se mira si se está perjudicando la capacidad fiscal del estado, solo prevalecen interés que maximizan las ganancias de cada jugador.

Por otra parte, se reconoce avances en materia de transparencia del gasto, pero solo a nivel federal, a nivel macro. El Instituto Federal, Electoral (IFE) y la Secretaria de Hacienda y Crédito Public (SHCP) en este aspecto han avanzado en la medida de publicar información del presupuesto. Sin embargo, siempre a nivel macro. No se presentan información de tallada del uso que se le da a los impuestos.

Un punto que se debe destacar en materia de transparencia del IFE es publicación de los salarios de los funcionarios. Pero a pesar, de que las cifras puedan ser escandalosos, no son imputables. Sin embargo, a pesar de los avances en materia de transparencia, no hay un sistema de rendición de cuenta (accountability). Los funcionarios responsables del uso del presupuesto no son sancionados por los ciudadanos, como debería ser según la accountability. No existen mecanismos de enforcement, es decir, mecanismos donde el ciudadano puede premiar o castigar a los responsables de la orientación del gasto.

Las preguntas planteadas al inicio de este trabajo tal vez fueron muy ambiciosas. Quisiera concluir esta investigación diciendo que el IFE es una institución marcada desde sus inicios con problemas de legitimidad del régimen en función, a la cual se le debe sus reformas.

Es una institución que no está insertada totalmente en la corriente de la nueva gestión pública. Le ha sido difícil dejar viejas prácticas de la administración tradicional. Sin

embargo hay importantes avances en materia de transparencia del presupuesto. Pero esto no se ha traducido en una institución que aplique los principios de rendición de cuentas, como bien lo señalaba Schedler (2004), la rendición de cuentas donde el funcionario o autoridad está obligado a rendirle cuentas a su principal, al ciudadano, y éste tiene la capacidad de sancionar o premiar, según el caso. Aun, en el IFE, no existe este dialogo.

En el presupuesto de egresos del IFE se aprecian algunos conceptos básicos de la nueva gestión pública, como eficiencia, eficacia, orientación del gasto a resultados, indicadores. A pesar de todo este esfuerzo de incorporar principios de modernización administrativa, el IFE cada año fiscal incrementa más su gasto.

En el presupuesto de egresos del IFE se observan principios de la Nueva Gestión Pública, como eficiencia, eficacia, presupuesto por resultado, indicadores, etc. En la realidad, estos principios no se ven reflejados.

Como ya lo demostró una investigación del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE (2010), el IFE es la institución electoral más cara del planeta.

Sin duda, el IFE está inmerso en un sistema político complejo, como es el caso de México. Donde se da a medias las prácticas de modernización administrativa. Si el IFE quiere recuperar la falta de credibilidad, después de las elecciones de 2006, debería retomar y practicar los principios de la Nueva Gestión Pública, los principios de hacer más con menos.

Por otro lado, para fortalecer su institucionalidad, debería ser un organismo verdaderamente autónomo, que no esté a los caprichos de la coyuntura política, como ha venido ocurriendo en las diferentes reformas ha sufrido a lo largo de su historia.

El IFE debería encaminarse hacia una institución fuerte, que sea capaz de fijar las reglas del juego a los actores que participan en él. Sin embargo, para que esto sea posible, la misma institución, como otro actor más en la vida política en México, debería implementar los principios de la Nueva Gestión en su sistema administrativo, para que sea una institución eficiente y eficaz en el uso de los recursos de los ciudadanos. Debe ser una Institución,

comprometida con su principal, con el ciudadano, en el manejo de los recursos públicos que esté le confía.

El estudio del gasto del Instituto Federal Electoral es un tema complejo, involucra actores con diferentes estrategias e intereses lo que viene a acondicionar la calidad de la institución. Es necesario seguir desarrollan la presente investigación en cada una de los subtemas. Hay mucho que investigar, desde la calidad de las instituciones; comparar los gastos de los sistemas electorales de otros países; la forma cómo se realiza el proceso presupuestario en otros países y cómo los actores influyen en este proceso; cómo han adoptado los principios de la Nueva Gestión Pública, si han tenido éxito o no.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica .

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2003). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (3ra ed.). México: Miguel Angel Porrúa.

Bañón i Martínez, R. (2003). *La Evaluacion de la Accion y de las Políticas Públicas*. Madrid: Díaz Santos.

Bañón i Martínez, R., & Jiménez Meroño, S (1997). *La Nueva Gestión Pública* (Vol. III). Madrid, España.

Belausteguigoitia Rius, J. C. (2001). *Las Reformas de Segunda Generación en México*. *Gaceta de Economía* .

Bozeman, B. (2000). *La Gestión Pública: Su Situación Sctual*. México: Fondo de Cultura Económica.

Easton, D. (1969). *Enfoques sobre la Teoría Política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (14 de Octubre de 1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD , 19.

Chávez Presa, J. A. (2004). *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno: Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público*. México: Fondo de Cultura Económica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). Recuperado el 23 de 09 de 2010, de Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Culebro Moreno, J. E. (2008). *Atomización del Estado y Nuevas Formas de Control: La Introducccón de los Nuevos Convenios de Desempeño en Organizaciones Públicas.* Gestion y Política , XVII (1), 35-69.

Dahl, R. (1999). *La poliarquía. Participacion y Oposición.* México: REI.

De Lima Gete, B. O. (2001). *La Nueva Gestión Pública.* Madrid: Prentence Hill.

Douglas, N. (1990). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Easton, D. (1987). *Enfoques para el Análisis Político.* Buenos Aires: Amorrortu.

Galindo Camacho, M. (2003). *Teoría de la Administración Pública.* México, México: Porrúa.

Garza Cantú, V. (2004). *El Estado Innovador y de Resultados como Proceso para la Reforma del Estado en México. Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* (pág. 16). Madrid.

Goodin, R., & Klingemann, H.-D. (Edits.). (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Vol. I). España: Istmo.

Guerrero Gutierrez, E. (2008). *Para Entender la Transparencia.* México: Nostra.

H. Moore, M. (1998). *Gestion Estrategica y Creacion de Valor en el Sector Publico* (1ra ed.). Barcelona: Paidos.

Haefner V., C. (2002). *Estado y Modernización de la Gestión Pública* (Vol. Parte III). México.

Hughes, O. E. (2003). *Public Management ad Administration: An Introduction* (Third Edition ed.). Palgrave Macmillan.

- Huntington, S. (1992). *Criterios de Institucionalización Política*. Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. P. (1994). *La Tercera Ola: La Democratización a Finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Instituto Federal Electoral*. (s.f.). Recuperado el 27 de Abril de 2011, de IFE: Transparencia y Acceso a la Información: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/IFE/>
- Instituto Federal Electoral*. (s.f.). Recuperado el 20 de Octubre de 2010, de Organigrama del Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-EstructuraOrganicaIFE/DEA-organigrama-pdfs/2010/TOCODS-311210.pdf>
- Instituto Federal Electoral*. (s.f.). Recuperado el 24 de Octubre de 2010, de Facultades del Instituto Federal Electoral: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/FACultades_II/
- Jesús, Ramírez, J., & Ramírez, E. (2002). *Genesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública: Bases Organizacionales para el Replanteamiento de la Acción Administrativa y su Impacto en la Reforma del Gobierno*. México: CIDE.
- John, L. (2003). *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (Tercera edición ed.). (J. Carner, Trad.) México: Porrúa.
- Loaeza, S. (2008). *Entre lo Posible y lo Probable: La Experiencia de la Transición en México*. México: Planeta.
- López Villafañe, V. (1993). *La Formación del Sistema Político Mexicano*. México: Siglo XXI.
- McLean, I. (1996). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press.
- Meyer-Serra, Carlos Elizondo; Hernández, Benito Nacif;. (2006). *Lecturas sobre el Cambio Político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moctezuma Barragán, E., & Roemer, A. (2000). *Por un Gobierno con Resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno, A. (2003). *El Votante Mexicano: Democracia, Actitudes, Políticas y Conducta Electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2005). *El Contexto hace la Diferencia: Reformas Institucionales y el Enfoque Histórico Empírico*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.

Patraca, V. M. (2001). *Del Autoritarismo a la Democracia*. México: S. XXI.

Peschard, J. (1996). *La Cultura Política Democrática*. (IFE, Ed.) Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (2).

Prats i Catalá, J. (11 de Junio de 1998). Administración Pública y Desafíos Actuales en América Latina. Un enfoque Neoinstitucional. *Reforma y democracia* , 1-25.

Robert Goodin, H.-D. K. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política* (Vol. I). Madrid, España: Istmo.

Rodríguez, M. A. (Octubre de 2010). *Cuestan Demasiado las Elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva*. México. Recuperado el 15 de Noviembre de 2010, de Cuadernos de Debate: http://www.cide.edu/cuadernos_debate/IFE_MAMena.pdf

Runciman, W. G. (Ed.). (1978). *Max Weber: Selections in translation*. Cambridge University Press.

Sánchez Gonzalez, J. J. (2007). *Estudio de la ciencia de la administración*. México: Porrúa.

Sartori, G. (2003). *Qué es la democracia?* México: Taurus.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). Recuperado el 8 de Enero de 2011, de Presupuesto de Egresos: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Schedler, A. (2008). *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*.

Recuperado el 5 de Octubre de 2010, de Qué es la Rendición de Cuentas?:

<http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>

Schedler, A. (21 de Noviembre de 2010). *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*. Obtenido de Cuadernos de Transparencia.

Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina*. México: Planeta Mexicana.

Valdés, L. (1996). *Sistemas Electorales y de Partidos*. (2a ed., Vol. no. 7). México, México.

Ware, A. (2004). *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Istmo.

Wright, S. D. (1997). *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económico.

