

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Maestría en Administración Pública



Gestión política y gobernabilidad en el Baja California: El papel de la Secretaría General de Gobierno.

Presenta:

Ocampo Blanco Luis Alberto

Para obtener el grado de Maestro en Administración Pública

Director de tesis:

Dr. Cuauhtémoc López Guzmán

Mexicali B. C., septiembre del 2006

Dedicatoria

A mi esposa Sandra y
nuestras hijas Mara Alessandra y Luisa Fernanda,
por su motivación, confianza y comprensión incondicional.

A mis padres Heriberto y María de los Angeles,
por su esperanza inagotable
de que cada vez sea una mejor persona.

A mis hermanas Norma, Dulce, Leticia,
Guadalupe y Maricela, por su confianza en mí.

A mis maestros por orientarme y proporcionarme
elementos teórico-metodológicos,
para la realización de este estudio.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1.- LA GOBERNABILIDAD EN BAJA CALIFORNIA, UN PROBLEMA DE GESTIÓN POLÍTICA

- 1.1. Justificación del estudio y definición del problema.**
- 1.2. Algunos datos para entender la gobernabilidad en Baja California.**
- 1.3. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos.**
- 1.4. Objeto y metodología**

CAPITULO 2.- NUEVO PAPEL DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

- 2.1. Gobernabilidad democrática y gobernación/gobernanza**
- 2.2. El nuevo papel del Estado.**
- 2.3. Nueva Gestión Pública (NGP) en el Poder Ejecutivo del Estado.**
- 2.4. Secretaria General de Gobierno y relaciones intergubernamentales.**
- 2.5. La gestión estratégica requisito de los liderazgos públicos.**

CAPITULO 3.- GOBERNABILIDAD, GESTIÓN POLÍTICA Y LIDERAZGO

- 3.1. Caracterización del modelo de gestión política 1952-1989.**
- 3.2. Midiendo la gobernabilidad democrática y la gestión política.**
- 3.3. Gestión del Poder Ejecutivo 2001-2007.**
- 3.4. Primeras respuestas.**

CAPITULO 4.- RECOMENTACIONES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE GESTIÓN POLÍTICA PARA BAJA CALIFORNIA (CAPITULO 4)

- 4.1. Información con perspectiva estratégica.**
- 4.2. Comunicación de la gestión gubernamental.**
- 4.3. Liderazgos e instrumentos de gestión.**
- 4.4. Una opción para el proceso de cambio: readministración.**
- 4.5. Organización para la gestión política.**

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

Con el presente estudio de caso, se pretende establecer la relación directa que tiene la gestión política que realizan los órganos de gobierno, sobre las condiciones de gobernabilidad de un territorio específico, en este caso, el estudio está ubicado espacialmente en el Estado de Baja California y cronológicamente en el período 2001-2007. De manera particular, se analizará la gestión política del Poder Ejecutivo de Baja California, que de forma tradicional se viene realizando a través de la Secretaría General de Gobierno, esta responsabilidad y función fue definida en la etapa en la que se aplicaba un modelo vertical-autoritario en el ejercicio de gobierno y cuya lógica respondía a la voluntad unipersonal del titular del Poder Ejecutivo.

Este estudio de caso, se plantea a partir de diversos conflictos que se han presentado en las relaciones del Poder Ejecutivo del Estado con los poderes Legislativo y Judicial, así como algunos actores políticos, situaciones que han derivado en el deterioro de las condiciones de gobernabilidad del Estado.

Por otra parte, se observa que las relaciones del Poder Ejecutivo con los actores políticos, sociales, económicos, así como la atención y solución de sus demandas, tienen como característica una marcada coincidencia ideológico-partidista o un interés preponderantemente empresarial.

En este sentido, para entender la gestión política actual y realizar este análisis, fue pertinente caracterizar el modelo de gestión política aplicado por el Poder Ejecutivo durante el período 1953-1989, cuando políticamente los órganos de gobierno eran dominados por un partido hegemónico, que respondía a la voluntad unipersonal del Gobernador y al mismo tiempo, justificaba y legitimaba el ejercicio de gobierno.

Asimismo, conceptualmente se han tomado como base las premisas de la nueva gestión pública (NGP), para identificar y revisar los elementos de la administración pública tradicional, que justifican y legitiman la forma de ejercer liderazgo político, tomar decisiones públicas y establecer las relaciones con los

grupos sociales, principalmente en la conducción administrativa del gobierno. Para contrastar dichos elementos, se analizan a través del modelo conceptual de la Gestión Estratégica, que define a la gestión política como la función más importante del directivo público, pues es a través de esta función que se intenta lograr los apoyos, recursos y el consenso necesarios para legitimar y realizar las actividades gubernamentales; complementariamente este marco se apoya en las teorías sobre el liderazgo y las relaciones intergubernamentales.

En lo que respecta al impacto que la gestión política tiene sobre la gobernabilidad de estado, en primer lugar se establece la diferencia entre gobernabilidad y gobernación/governanza, entendiendo a la primera como una condición o conjunto de condiciones necesarias para que el gobierno lleve a cabo sus funciones y la segunda como una capacidad del Estado, que no del gobierno, para autorregularse, relacionarse y facilitar el desarrollo de la sociedad. En segundo lugar, a partir de las teorías sobre el nuevo papel del Estado, se analizan el alcance y la fuerza que tiene el mismo, partiendo de la discusión conceptual sobre la capacidad del modelo de estado de bienestar o interventor y el estado regulador, para comprender el impacto que los cambios en la gestión política tienen sobre la gobernabilidad.

Por último, se revisa el marco jurídico vigente que regula la actuación de la Secretaría General de Gobierno, del que se hace una revisión de las facultades formales, organización, funciones y mandatos, para comprobar la pertinencia y validez de dichos instrumentos en las actuales condiciones en las que se lleva a cabo la gestión política.

Para comprobarlo, metodológicamente se analizan los principales indicadores de las condiciones de gobernabilidad del Estado como: Índice de corrupción, índice de seguridad pública, índice de desarrollo humano, los instrumentos legales en los que se apoya la participación ciudadana, para darle voz y voto en la toma de decisiones a los ciudadanos, así como la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas para la gestión gubernamental.

También, se analizan los apoyos legales para llevar a cabo los procesos de toma de decisiones gubernamentales, la forma como se definen, negocian y dan solución a los conflictos, para poder comprobar las características del liderazgo político y la forma de gestionar administrativamente el Poder Ejecutivo.

Con estos elementos, se espera concluir que la forma de realizar la gestión política aplicada por el Poder Ejecutivo del Estado durante la actual administración, es inadecuada para una sociedad con alto nivel educativo, avances democráticos significativos, capacidad económica por encima de la media nacional y que se desarrolla en un escenario que exige y demanda un ejercicio gubernamental apoyado técnicamente y políticamente orientado al consenso. Asimismo, se pretende establecer que esta forma inadecuada de gestión política impacta negativamente en las condiciones de gobernabilidad del Estado, deteriorando el tejido social, provocando tensión política, desconfianza en las instituciones públicas y desalentando la participación política de los ciudadanos.

Finalmente, a partir de la redefinición del alcance y la fuerza de las funciones del Poder Ejecutivo del Estado, se caracterizará una forma de gestión política que fortalezca las condiciones de gobernabilidad democrática y se harán algunas recomendaciones para diseñar un modelo de gestión política que responda de manera efectiva a las demandas de transparencia, rendición de cuentas y aplicación del estado de derecho en la gestión gubernamental.

CAPÍTULO I

LA GOBERNABILIDAD EN BAJA CALIFORNIA, UN PROBLEMA DE GESTIÓN POLÍTICA

- 1.1. Justificación del estudio y definición del problema.**
- 1.2. Algunos datos para entender la gobernabilidad en Baja California.**
- 1.3. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos.**
- 1.4. Objeto y metodología.**

1.1. Justificación del Estudio de Caso y definición del problema.

1.1.1. Justificación del estudio de caso

El presente estudio de caso se lleva a cabo con el propósito de analizar, describir y caracterizar el modelo de gestión política y administrativa que aplica el Poder Ejecutivo del Estado y al mismo tiempo, la forma como dicho modelo afecta la gobernabilidad del Estado. Para ello, se realizó una revisión de algunos estudios llevados a cabo a partir de 1989 cuando se da el cambio de partido en el Poder Ejecutivo del Estado, dichos estudios se abordan desde las siguientes perspectivas: la transición a la democracia, los procesos de gestión administrativa utilizados por el Partido Acción Nacional, la competencia electoral y la transformación política que se da en el Estado y el País y la modificación de las relaciones entre los poderes federales y locales.

Sin embargo, aún cuando en dichos estudios se han tocado algunos aspectos del modelo de gestión, poco se han abocado a analizar las formas de relación gubernamentales con los actores políticos, sociales y económicas, los mecanismos e instrumentos para legitimar las decisiones gubernamentales, los procesos de transparencia y rendición de cuentas, así como las formas de aplicar y exigir el respeto de las leyes. En este sentido, poco se ha analizado que la gestión política y administrativa del Poder Ejecutivo del Estado, sigue respondiendo a una lógica de toma de decisiones verticales, centralistas y autoritarias; aunque incorpora a algunos actores sociales, estos tienen pocos incentivos para convertirse en representantes activos de la sociedad y en un contrapeso en la toma de decisiones.

También, hay que destacar que las condiciones en las que actualmente se aplica este modelo de gestión vigente, son cada vez menos favorable, pues se observa un deterioro de las relaciones entre gobierno y la sociedad, el desprestigio las instituciones gubernamentales y el ejercicio de la actividad política.

Por último, es necesario señalar que todo esto afecta las condiciones de gobernabilidad, pues con el aumento en las inconformidades y la falta de canales

de atención política, están generando un ambiente donde los espacios y actividades sociales tienen incentivos para el uso de la violencia y los hechos ilícitos, sustituyendo la civilidad como premisa de la convivencia entre las personas.

1.1.2. Definición del Problema

La gestión política, es decir la forma de plantear y conducir las relaciones para la toma de decisiones que actualmente lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado, no ha logrado concentrar los esfuerzos de los actores sociales para atender en forma efectiva la problemática del Estado.

En consecuencia, mantiene la tensión social y política al no lograr los apoyos, recursos y legitimidad oportunos para la implementación eficaz de las decisiones, provocando incertidumbre sobre la pertinencia, legalidad, equidad y transparencia de las acciones de gobierno.

1.2. Algunos datos para entender la gobernabilidad en Baja California.

El presente estudio de caso se sitúa geográficamente en el Estado Libre y Soberano de Baja California y se ubica temporalmente en el período de gobierno comprendido del 01 de diciembre de 2001 al 31 de diciembre de 2005.

En este sentido, hay que destacar que el Estado es uno de los más recientes integrantes de la federación mexicana y también, ha sido el primero en manifestar cambios en el ejercicio político del poder, pues fue el primero en el país en ser gobernado por un partido político distinto al del gobierno federal en el año de 1989.

Por lo tanto, para comprender la necesidad de llevar a cabo este estudio, es conveniente caracterizar a la sociedad bajacaliforniana que entre otras atributos podemos destacar su capacidad de emprendimiento, dinamismo social, promedio de escolaridad por encima de la media nacional, población joven, ingreso per cápita de los más altos del país, el 90% de su población se concentra en las zonas

urbanas, sin embargo hay que destacar la poca participación electoral en los procesos recientes y una presencia permanente del crimen organizado.

En consecuencia, es necesario revisar los siguientes datos:

1.2.1. Datos sociodemográficos del Estado

En la década de los cincuentas, cuando se convierte en el Estado No. 29 de la Federación, Baja California contaba con 226,965 habitantes, para el año 2005 somos 3´169,558 de acuerdo con las estimaciones de CONEPO, lo que representa un crecimiento de catorce veces en su población.

Por otra parte, las mujeres representan el 49.6% y los hombres el 50.4%, en lo que respecta a los grupos de edad el de 0 a 14 años representa el 33.52%, el de 15 a 64 años es el grupo mayoritario con 63.08% y el de 65 años y más el 1.40%, cabe mencionar que este grupo crecerá aceleradamente durante los próximos 30 años.

Es necesario destacar, que Baja California ocupa el tercer lugar después de Quintana Roo y Baja California Sur, que crece a una tasa superior a la media nacional (4.15% Anual), a ese ritmo, para el año 2010 seremos 3,347,000 habitantes, según las proyecciones de CONEPO.

También, otra característica de la población bajacaliforniana es que el 93% vive en zonas urbanas y tan solo el 7%, en las áreas rurales del Estado, asimismo hay que agregar que el 52% de la población del Estado, se concentra en la ciudad de Tijuana, luego le sigue el municipio de Mexicali con el 28%, el tercer municipio más poblado es Ensenada con el 14% y Tecate y Playas de Rosarito tienen el 3% respectivamente.

La característica distintiva del Estado en materia poblacional, es que el 43.6% de la población no nació en el Baja California y proviene de otros lugares del país, principalmente Sinaloa, Jalisco, Sonora, Michoacán y Distrito Federal.

Por último, hay que destacar que el promedio de escolaridad en el Estado es de 8.18 años¹ y nueve de cada diez personas saben leer y escribir, asimismo la expectativa de vida al nacer en el año 2000 era de 76.14² años, superior a la media nacional de 74.90 años y la edad mediana en el estado es de 22.5 años, según las estimaciones de Consejo Estatal de Población de Baja California para 2005.

1.2.2. Datos económicos

En lo que respecta a las características económicas del Estado, a continuación presentamos algunos indicadores:

1.2.2.1. Participación por sector en el PIB

Sector	% Participación Estatal	% Participación Nacional
Primario	1.5	3.8
Industrial	24.5	25.8
Servicios	74.0	70.4
Total	100	100

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. "Producto Interno Bruto por Entidad Federativa"

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004
PIB/Per Cápita	73,830	69,981	70,106	
Tasa de Desocupación (IV Trimestre)*	2.35	1.97	2.62	2.07
Aportación al PIB Nacional	3.48	3.30	3.48	S/D

*Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Población de 14 años y más.

En este sentido, hay que decir que Baja California es un estado que aporta el 3.48 %³ al Producto Interno Bruto Nacional, tiene un PIB per Cápita de \$9,571 dólares anuales⁴ y la población económicamente activa gana en promedio tres salarios mínimos.

1.2.3. Escenario Político

El Estado Libre y Soberano de Baja California originalmente era parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos como el Territorio Norte de la Baja California, administrado por el Gobierno central, hay que mencionar que el Titular del Poder Ejecutivo Federal nombraba un Jefe Político para el Territorio, en su mayoría fueron militares de carrera.

¹ Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

² Ídem.

³ Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

⁴ Índice de Desarrollo Humano del Programa Nacional de las Naciones Unidas para el desarrollo.

El 16 de enero de 1952 Baja California se convierte en el Estado Libre y Soberano número 29 de la Federación Mexicana, a partir de esa fecha y de forma ininterrumpida, la titularidad de los Poderes estatales y el ejercicio de gobierno es detentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta el año de 1989, poco más de 37 años.

Durante ese lapso, dicho partido logró mantener la hegemonía y el control político en el Estado, con algunas concesiones, sobre todo a partir de la elección de 1968, año en el que las elecciones realizadas para integrar los Ayuntamientos, fueron declaradas inválidas para la integración de los gobiernos municipales de Mexicali y Tijuana, y en consecuencia, el Poder Legislativo del Estado (dominado por el PRI) nombró Concejos Municipales.

Como consecuencia de lo anterior, la oposición política en el Estado (Partidos Nacionales principalmente) empezó a ganar posiciones, primero en los Ayuntamientos del Estado y a partir de la reforma política federal realizada en el período del Presidente José López Portillo (1976-1982), en los poderes locales hicieron los cambios necesarios para adaptar la legislación en materia electoral e incorporan la diputaciones plurinominales, con lo que los partidos opositores obtienen representaciones en el Poder Legislativo del Estado.

En el año de 1989 un candidato de la oposición postulado por el Partido Acción Nacional (PAN) de nombre Ernesto Ruffo Appel, quien se había desempeñado como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Ensenada (1986-1989), por primera vez en la historia política del estado y el país, gana la elección de Gobernador. A partir de entonces en Baja California un nuevo partido llega a la titularidad del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo, se modifican las composiciones de los demás poderes tanto estatales como municipales; así como la dinámica de las relaciones entre los actores políticos.

1.2.3.1. Partidos políticos acreditados ante el Consejo Estatal Electoral de Baja California⁵ (2004):

En este punto, es necesario mencionar que en la elección realizada el 08 de Julio de 2001 participaron algunos partidos políticos que perdieron su registro por no obtener el porcentaje mínimo de votación: dos partidos nacionales Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Acción Social (PAS), y un partido local: el Partido de Baja California, que se transformó en el Partido Estatal de Baja California (PEBC).

De tal manera que para 2004, solo están acreditados los siguientes partidos, de acuerdo con el Instituto Estatal Electoral de Baja California.:



Partido Acción Nacional



Partido Revolucionario Institucional



Partido de la Revolución Democrática



Partido del Trabajo



Partido Verde Ecologista de México



Partido Convergencia



Partido Estatal de Baja California

1.2.3.2. Otros actores

En el escenario político de Baja California además de los partidos políticos, es necesario destacar la incorporación de las organizaciones empresariales del Estado, quienes han asumido un papel activo e influyente en la toma de decisiones gubernamentales, como consecuencia de una tendencia nacional y sobre todo, con la llegada de Ernesto Ruffo Appel (PAN,1989) al Poder Ejecutivo del Estado, quien es empresario de origen,

⁵www.ieebc.org.mx

Hay que señalar que los grupos de la estructura corporativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se convirtieron en grupos de presión activos (centrales obreras y campesinas principalmente) en la escena política presente, así como el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE) que continúa bajo la esfera de influencia de dicho partido y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTPEMIDBC), en estos dos casos, sus líderes formales siguen obteniendo cuotas electorales dentro del PRI, de tal manera que quienes ocupan sus dirigencias actualmente están en puestos de elección popular.

1.2.3.3. Actores sociales

A partir del año de 1989 toman una mayor presencia política las organizaciones de la sociedad civil, pues anteriormente estaban limitadas a actividades de asistencia o beneficencia con una legislación específica en la materia, pero en el año 2001 obtuvieron un reconocimiento institucional como coadyuvantes de las acciones de desarrollo social a través de la promulgación de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, que fue la primera en su tipo del país.

En lo que respecta a dichas organizaciones, es destacable el que estén enfocadas en temas específicos con un alto impacto político y social, sobre todo las que atienden algunas consecuencias de la deportación de migrantes de parte de los Estados Unidos de América.

Asimismo, es preciso mencionar dos movimientos que más tarde se integrarían como organizaciones y que tuvieron un alto impacto político-social de coyuntura: el movimiento sobre el costo de las tarifas eléctricas en el municipio de Mexicali, que empieza como un frente amplio y plural y posteriormente, se divide por motivos políticos (elecciones).

El otro caso, es el movimiento que encabezaron un grupo de empresarios de la ciudad de Tijuana, organizados alrededor de la exigencia de transparencia al gobierno municipal durante el la gestión 2001-2004 y que más adelante se convierte en un organismo no gubernamental.

Por último, es pertinente hablar de los consejos ciudadanos que aún cuando no forman parte de organismos de la sociedad civil, son organizaciones de carácter consultivo promovidos desde y para el gobierno, pero que nacen originalmente como una iniciativa ciudadana (principalmente empresarios) en temas muy específicos como la seguridad pública y la educación.

Estas organizaciones están integradas por representantes empresariales, servidores públicos y posteriormente, incluyen académicos de instituciones de educación superior.

1.2.4. Composición de los poderes del estado:

1.2.4.1. Poder Ejecutivo: La integración de este poder del año de 1952 y hasta 1989 estuvo conformada por personajes emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), del año 1989 hasta la actual administración el cargo ha sido ocupado por candidatos propuestos por el Partido Acción Nacional (PAN).

1.2.4.2. Poder Legislativo: En lo que respecta al poder legislativo su composición hasta el año de 1989 (XII Legislatura) la hegemonía numérica (mayoría absoluta) era para los Diputados del PRI con algunos participantes de la oposición.

A partir de 1989 (XIII Legislatura) la situación se modifica y comienza una etapa de nuevas composiciones, en la mayoría de los casos el partido que tiene la titularidad del poder ejecutivo no obtiene la mayoría absoluta y en otros casos, tampoco la mayoría relativa, a continuación, se presenta la composición de las tres últimas Legislaturas del Congreso del Estado:

PARTIDO	XVI 1998-2001	XVII 2001-2004	XVIII 2004-2007
PAN	11	13*	12
PRI	11	10	11+
PRD	3	2	2
OTRO	0	0	0
	25	25	25

*En alianza con el Partido Verde Ecologista de México y terminó como minoría por la salida de la representante del PVEM, una Diputada que se declaró independiente.

+En alianza con el Partido Estatal de Baja California, Partido Verde Ecologista de México

(Cuadro elaborado por Luis Alberto Ocampo Blanco, con información publicada en www.ieebc.org.mx).

1.2.4.3. Poder Judicial: En el caso de este poder su integración ha dependido en términos de la Constitución Política local del Poder Legislativo, en consecuencia los nombramientos de los Magistrados debido a la falta de incentivos institucionales, responden a una lógica partidista (incluyendo la influencia del poder ejecutivo), más que a la actuación imparcial, transparente, profesional y comprometida de los integrantes del Poder Judicial, como un poder autónomo y coadyuvante.

La designación de los Magistrados del Poder Judicial ha provocado una confrontación entre el actual titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo desde la XVII Legislatura.

1.2.4.4. Ayuntamientos del Estado: Sobre los Ayuntamientos del Estado en términos generales se puede decir que el Partido Acción Nacional (PAN), desde 1989 y hasta el año 2004, mantuvo la titularidad en la mayoría de los cargos.

En forma particular debe destacarse la composición de los Ayuntamientos, durante el período que comprende el presente análisis:

AYUNTAMIENTO	PERIODO 1998-2001	PERIODO 2001-2004	PERIODO 2004-2007
Ensenada	PRI	PAN	PAN
Mexicali	PAN	PAN	PRI*
Playas de Rosarito	PAN	PAN	PAN
Tecate	PRI	PRI	PRI
Tijuana	PAN	PAN	PRI

*En la "Alianza para Vivir Seguros" con el Partido Verde Ecologista de México, el Partido de Baja California, Convergencia por la Democracia y el Partido del Trabajo. Tras el fallo del Tribunal Superior de Justicia Electoral de la Federación. (Cuadro elaborado por: Luis Alberto Ocampo Blanco, con información publicada en www.ieebc.org.mx).

1.2.5. Funcionamiento del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Gobernador del Estado, conducirá la Administración Pública Estatal, que será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los asuntos del orden administrativo del Gobierno del Estado y cuidar la recaudación y correcta inversión de los caudales del Estado, de acuerdo con los artículos 40 y 49 de la Constitución Política Local.

Consecuentemente, al Poder Ejecutivo le corresponde proponer la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal, a continuación se presenta el siguiente cuadro:

	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos	13,591,018	14,496,652	16,764,189	19,426,581	19,146,444*
Presupuesto Egresos	13,995,726	14,975,286	16,714,637	19,309,910	19,146,444
	-404,708	-478,634	49,552	116,671	0.00

Fuente: www.bajacalifornia.gob.mx. Expresión en miles de pesos. *Pronóstico de ingresos.

La distribución del presupuesto de egresos por poderes y organismos autónomos quedo como sigue:

	2002	2003*	2004	2005
Poder Legislativo		166'843,000.00	189,360,151	198,828,159
Poder Judicial		312'526,000.00	348,622,632	371,822,393
Organismos Autónomos		79'037,000.00	173,660,550	83,153,376
Poder Ejecutivo	14'975,286	15,312'567,999.49	17,193,131,289	18,492,640,034
TOTAL		15,870'973,999.49	17,904,774,622	19,146,443,962

Fuente: www.bajacalifornia.gob.mx. *Presupuesto de Egresos

Al respecto, es necesario mencionar que la responsabilidad en términos técnicos se deposita en la Secretaría de Planeación y Finanzas, quien es la dependencia responsable de integrar el anteproyecto de Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.⁶

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo del Estado debe recibir oportunamente las proyectos de Presupuestos de Egresos de los demás poderes y de los organismos Autónomos, esto le permite en la práctica, sugerir, negociar o realizar ajustes presupuestales, antes de enviar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, al Poder Legislativo, esta situación ha generado inconformidad por parte de los afectados, hay que mencionar los casos del Poder Judicial, el Tribunal Electoral del Estado y el Instituto Estatal Electoral, quienes tuvieron ajustes en sus presupuestos para los ejercicios 2005 y 2006, cuando el Proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo y posteriormente, cuando fueron revisados por el Poder Legislativo.

⁶ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California.

En este sentido, cabe destacar que el Poder Judicial y el Tribunal Electoral del Estado, interpusieron una controversia constitucional con motivo de los ajustes de que fue objeto su presupuesto, resultándoles favorables las resoluciones.

Por otra parte, en cuanto a la administración pública y según los datos disponibles, esta cuenta con la siguiente estructura:

	Secretarías	Direcciones Generales	Organismos descentralizados	Empresas Participación	Fideicomisos	Total
Centralizada	13	6	0	0	0	19
Paraestatal*	0	0	34	2	19	55

*Fuente. Listado de Entidades Paraestatales, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California No. 57, del 28 de diciembre de 2001.

En cuanto al recurso humano, esta distribuido como sigue:

Ubicación	Número de Plazas
Central	8,155
Paraestatal	14,341
Magisterio	35,552
TOTAL	58,048

Categoría	Cantidad
Base	9,933
Confianza	6,244
Contrato	6,319
*TOTAL	22,496

*No incluye al Magisterio.

Fuente: Datos tomados del apartado de "Innovación y Calidad Gubernamental", Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, Octubre de 2005.

1.3. Preguntas de investigación, hipótesis y objetivos del estudio.

1.3.1. Preguntas de investigación

El presente estudio de investigación tratará de responder a las siguientes preguntas:

- a) ¿Por qué se observa una gestión pública del Poder Ejecutivo de Baja California con problemas de dirección, coherencia y efectividad en términos administrativos y relaciones con los actores sociales políticamente deficientes e inequitativas?
- b) ¿Por qué se observan relaciones intergubernamentales poco transparentes e influenciadas por su origen partidista y coincidencias ideológicas?

- c) ¿Cuál es el impacto que tienen sobre las condiciones de gobernabilidad del Estado estas situaciones?
- d) ¿Qué responsabilidad y papel le corresponde desempeñar en este escenario a la Secretaría General de Gobierno?

1.3.2. Hipótesis

A partir de estas consideraciones, se desprenden las siguientes hipótesis de trabajo:

H1 *La gestión pública del Poder Ejecutivo del Estado presenta deficiencias en sus procesos de toma de decisiones; limitadas capacidades de negociación y gestión del conflicto; y cuenta con liderazgos reactivos que no permiten el desarrollo de capacidades para asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.*

H2 *La gestión política reactiva de la Secretaría General de Gobierno y de los demás directivos públicos, afecta la gobernabilidad del estado provocando tensión social y política, así como incertidumbre sobre la legitimidad, legalidad y transparencia de las acciones de gobierno.*

1.3.3. Objetivos del Estudio de Caso

En consecuencia, para el presente estudio de caso se definen los siguientes objetivos:

1.3.3.1. General:

- *Elaborar recomendaciones para el diseño de un modelo de gestión política proactiva, basado en la gestión estratégica que dé coherencia, dirección y efectividad a las acciones gubernamentales del Poder Ejecutivo e incorpore, incentive y promueva la participación social en los procesos de toma de decisiones de la gestión pública.*

1.3.3.2. Específicos:

- *Contrastar las características de la gestión política aplicada durante la etapa del partido hegemónico (1953-1989) y la que se desarrolla a partir del cambio de partido en el gobierno (1989-2005), para determinar sus coincidencias y diferencias.*
- *Analizar las condiciones de gobernabilidad del Estado para determinar el impacto de una gestión política reactiva.*
- *Caracterizar el tipo de liderazgo de la gestión pública del Poder Ejecutivo del Estado (2001-2007), las formas de relacionarse con los actores sociales y los procesos de toma de decisiones.*

1.4. Objeto y metodología

El objeto de este estudio es describir el papel que le corresponde a la Secretaría General de Gobierno en el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, a partir de sus obligaciones legales, sus responsabilidades institucionales y compromisos inter e intra gubernamentales; con el propósito de comprender las características e impacto de los liderazgos y procesos utilizados en gestión política, para explicar cómo dichos procesos impactan positiva o negativamente en las condiciones de gobernabilidad democrática del Estado.

La metodología utilizada es la de un estudio de caso, que mediante la elección, descripción y análisis de un caso real pretende llegar a conclusiones que puedan servir para explicar, entender y apoyar análisis de nuevos casos. El primer paso es la selección del caso, que a su vez se convierte en el objeto de estudio, posteriormente se establecen los límites temporales y espaciales, para poder llevar a cabo un diagnóstico situacional que permita justificarlo y definirlo.

También a partir de esta información se elaboran las preguntas de investigación que dan pie a la formulación de las hipótesis que habrán de darle dirección a los análisis y permiten definir los objetivos del estudio de caso. Una parte central del estudio son las teorías que integran el marco conceptual, que

permiten realizar la investigación documental e interpretar la información obtenida, para proporcionarle solidez argumentativa a los análisis realizados.

Consecuentemente, se lleva a cabo la selección de los instrumentos de evaluación que permitan comprobar (aceptar o rechazar) y contrastar a través de indicadores las hipótesis planteadas, lo que permitirá explicar, sugerir o recomendar alternativas para abordar la situación o proponer alternativas de solución para el caso estudiado.

Finalmente, la metodología exige el planteamiento de las conclusiones que se desprenden de todos y cada uno de los análisis; mismas que apoyan la pertinencia de la elaboración del estudio y que sirven como explicaciones potenciales para futuros estudios.

CAPITULO 2

NUEVO PAPEL DEL ESTADO Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

- 2.1. Gobernabilidad democrática y gobernación/gobernanza**
- 2.2. El nuevo papel del Estado**
- 2.3. Nueva Gestión Pública (NGP) en el Poder Ejecutivo del Estado.**
- 2.4. Secretaria General de Gobierno y relaciones intergubernamentales.**
- 2.5. La gestión estratégica requisito de los liderazgos públicos.**

2. NUEVO PAPEL DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Dos hechos sucedidos en el año de 1989 abren una discusión sobre los cambios que habría de enfrentar y realizar el Estado en la década de los noventa: la caída del Muro de Berlín y el posterior desmantelamiento del Estado Soviético, que tuvo como consecuencias la redefinición de la geografía mundial, el fin de un orden mundial bipolar y por lo tanto, un proceso de transformación del orden geopolítico internacional.

Por otra parte, el “Consenso de Washington” donde los países industrializados (principalmente Estados Unidos e Inglaterra) proponían una serie de medidas para que los países principalmente latinoamericanos, salieran de las crisis económicas que iniciaron en la famosa década pérdida de los años ochenta, a raíz del endeudamiento de sus gobiernos con los organismos financieros internacionales. También, sirvió de plataforma para que los ex miembros del bloque soviético que pidieran apoyo a occidente, enfrentaran su proceso de transición hacia una economía de mercado y en lo político hacia un modelo con prácticas democráticas occidentales.

Las principales propuestas del Consenso de Washington fueron: (1) *Disciplina presupuestaria*, (2) *Cambios en las prioridades del gasto público*, (3) *La reforma fiscal*, (4) *Los tipos de interés*, (5) *El tipo de cambio*, (6) *Liberalización comercial*, (7) *Política de apertura para la inversión extranjera directa*, (8) *Política de privatizaciones*, (9) *Política desreguladora*, (10) *Derechos de propiedad*.⁷

Al respecto, John Williamson, economista inglés y arquitecto del Consenso de Washington, citado por Casilda Béjar, Ramón (2005) afirmó: “cuando denominé al programa de reformas Consenso de Washington, no imaginé que estaba acuñando una expresión que pasaría a ser el grito de batalla de los debates ideológicos por más de una década y que aún continúan”.

• ⁷Casilda, Béjar Ramón, “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”, Documento de Trabajo (DT), Área: Economía y Comercio Internacional/ América Latina – DT N° 10/2005, Febrero de 2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Los resultados de la aplicación del Consenso de Washington presentan beneficios aunque insuficientes, pues se logran los objetivos económicos y se aplican los instrumentos del New Public Management (NGP) lo que permite modernizar algunas áreas de la gestión pública, sin embargo, provoca desequilibrios en la distribución de la riqueza generada y el deterioro de la calidad de los servicios públicos como los de salud y educación, disminuyendo a su mínima expresión la inversión pública en infraestructura.

Todo esto, debido a la reducción del aparato burocrático de los gobiernos y eliminando un sinnúmero de sus actividades, con la consecuente disminución de sus capacidades de supervisión y la fortaleza necesaria para una intervención efectiva, así como la agudización de dos problemas estructurales en Latinoamérica: la corrupción y la impunidad.

En este sentido, algunos promotores y defensores del Consenso de Washington, han reconocido que algunas de las sugerencias para la aplicación de dichas medidas fueron sobreestimadas, sobre todo aquellas que afectaron la fortaleza y las capacidades del Estado para dar respuesta a las demandas sociales, políticas y económicas, tal es el caso de Francis Fukuyama (2004) quien afirma que: "...durante este período, el énfasis recayó de forma contundente sobre la reducción de la actividad estatal..."⁸

Todo ello, ha abierto un debate sobre las fortalezas, capacidades y el papel que debe tener el Estado en el desarrollo de sus sociedades, sobre todo con modelos de economía de mercado y prácticas democráticas, y que están ligadas a las condiciones de gobernabilidad relacionadas con el ejercicio eficaz del gobierno y las capacidades de gobernación/governanza referidas a la pertinencia, oportunidad y efectividad de respuesta institucional del Estado.

⁸ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Puresa, Barcelona 2004.

2.1. Gobernabilidad democrática y gobernación/gobernanza.

El tema de la gobernabilidad democrática toma vigencia como se ha venido mencionando, a raíz de la modificación del orden mundial bipolar con la caída del Muro de Berlín (a finales de los ochentas), la redefinición geográfica mundial por el desmantelamiento del polo de influencia de la ex Unión Soviética, la implementación de las prácticas políticas democráticas occidentales y el modelo de economía de mercado/libre comercio a escala internacional, así como la democratización y modernización de las economías latinoamericanas.

La gobernabilidad democrática se define como un conjunto de condiciones necesarias para que una sociedad pueda desarrollarse, el mantenimiento y fortalecimiento de dichas condiciones le corresponde al gobierno como actor



concreto del Estado, pues sus tareas principales son las de conducir las relaciones entre los actores sociales, incluir la participación social en los procesos de toma de decisiones y proteger la integridad física y patrimonial de las personas. En este sentido, la primera condición de la gobernabilidad democrática es la legitimidad tanto en la designación de las autoridades como en los procesos de toma de las decisiones políticas,

económicas y sociales; la segunda es la transparencia, legalidad (respeto, aplicación y cumplimiento de la ley) y el ejercicio ético de las funciones de gobierno y la tercera, son la existencia de espacios y/o mecanismos de participación de los actores sociales en las decisiones que afectan su calidad de vida.

Al respecto, quiero citar lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define como **GOBERNABILIDAD**: "...el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos...abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por conducto de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y

obligaciones jurídicas...abarca el Estado, pero lo trasciende pues incluye también las entidades del sector privado y la sociedad civil..."⁹

Ampliando un poco más el concepto, el PNUD señala que ..."El Estado crea un ámbito político y jurídico propicio. El sector privado genera empleo e ingresos; y la sociedad civil facilita la interacción política y social, movilizandogrupos para su participación en las actividades económicas, sociales y políticas"...¹⁰



Por lo tanto, el gobierno se convierte en el responsable concreto de fortalecer las condiciones de gobernabilidad, pues su ejercicio debe dar respuestas oportunas y

eficaces, por eso el PNUD, va más allá y define como BUEN GOBIERNO, aquel que: ..."se caracteriza por, entre otras cosas, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas...es eficaz y equitativo, y promueve el imperio de la ley... vela por que las prioridades políticas, sociales y económicas se basen en amplios consensos en la sociedad y porque se escuchen las voces de los más pobres y los más vulnerables al adoptar decisiones con respecto a la asignación de recursos para el desarrollo"...¹¹

Basados en este marco teórico, se puede establecer que cuando se fortalecen y consolidan las condiciones de gobernabilidad por parte del gobierno, el Estado empieza a desarrollar sus capacidades de gobernación/governanza para que los actores se relacionen dentro de los límites institucionales que fueron negociados, legitimados, modificados y/o ratificados de acuerdo con las exigencias sociales, políticas y económicas para generar condiciones de desarrollo y calidad de vida.

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*, Sinopsis, Pág. vi, UN 1997.

¹⁰ *Ídem*

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*, Pág. 3, UN 1997.

2.2. El nuevo papel del Estado

La discusión y reformulación del papel del Estado desatada por la aplicación del “Consenso de Washington”, puso énfasis en limitar la dimensión y funciones del Estado de Bienestar había desarrollado para dar paso a una segunda etapa de configuración de un nuevo Estado Liberal (Neoliberal), donde los conceptos y teorías económicos son la base de organización de la sociedad, por lo que se promueve el desarrollo de los mercados y el libre comercio mundial.

Durante la revisión de los resultados en Latinoamérica con la aplicación de esta políticas, en la Cumbre de Naciones Unidas sobre financiación del desarrollo conocida como la Cumbre de Monterrey (2002), y el Forum Universal de las Culturas en Barcelona (2004), donde se realizó el Encuentro “Del Consenso de Washington a una nueva gobernanza global”, surgen las propuestas de la Agenda del Desarrollo de Barcelona (ABD).

En la ADB en principio identifica las tres principales tendencias positivas y las correspondientes negativas que produjo el Consenso de Washington: “**(a) Las tres tendencias positivas:** (1) Los avances realizados en el respeto a los derechos humanos, el asentamiento de la democracia y el cumplimiento del imperio de la ley en muchas –aunque lamentablemente no todas- naciones en desarrollo. (2) La aceleración del crecimiento en los distintos países, incluidos India y China, que tiene el potencial de sacar a millones de personas de la pobreza. (3) Una mayor convicción sobre la importancia de la estabilidad macroeconómica, que por el momento ha conducido a una reducción espectacular de la inflación en una región históricamente sumida en la misma, como América Latina. **(b) Las tres tendencias negativas:** (1) La recurrencia y severidad de las crisis financieras sistémicas que han afectado a países en desarrollo, incluso a aquellos que habían llevado a cabo políticas de ajuste y estabilización siguiendo las sugerencias de los organismos internacionales. (2) Los mediocres resultados de las reformas diseñadas para alcanzar un crecimiento económico sostenible en muchas regiones del mundo. (3) La persistencia, y a menudo empeoramiento, de una distribución de la riqueza y de la renta altamente desigual en muchos países en desarrollo...”¹²

¹²Casilda, Béjar Ramón, “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”, Documento de Trabajo (DT), Área: Economía y Comercio Internacional/ América Latina – DT N° 10/2005, Febrero de 2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

En este sentido, la discusión para definir el nuevo papel del Estado y el gobierno como uno de sus actores concretos, pasa por la redefinición de sus funciones que no pueden considerarse ilimitadas y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Al respecto, Fukuyama (2004) señala que...“el alcance de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos,...comprende desde las actividades necesarias e importantes, a las meramente deseables u opcionales y, en determinados casos, a las contraproducentes o incluso destructivas... y la fuerza del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia,...administración eficaz con mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas; y, lo más importante, el cumplimiento de las leyes.”¹³

Estas dos categorías el alcance y la fuerza, permiten revisar las actuales condiciones de desempeño de la gestión del poder ejecutivo del Estado, así como los niveles de articulación/coherencia político-administrativa de sus funciones de acuerdo con prioridades, compromisos, expectativas y congruencia (participación ciudadana-planes-programas-presupuestos-evaluación) con la estructura y cultura organizacional vigente. Por lo que hay cuatro elementos que identificar, describir y analizar para comprender el desempeño gubernamental según Fukuyama (2004) ...“(1) diseño y gestión de la organización, (2) diseño del sistema político, (3) base de legitimación y (4) factores culturales y estructurales.”...¹⁴

2.3. La Nueva Gestión Pública (NGP) en el Poder Ejecutivo de Baja California.

La Nueva Gestión Pública (NGP) como corriente o tendencia es una respuesta a la necesidad de hacer eficaz y racional del ejercicio gubernamental, que se desarrolla principalmente, en países industrializados y algunos del sureste

¹³ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Puresa, Barcelona 2004.

¹⁴ Ídem

asiático, con el propósito de reformar o modernizar la administración pública, a partir de la aplicación de técnicas de gestión empresarial.

Al respecto, Michael Barzelay afirma que " La doctrina general se refiere a la noción del buen gobierno. Las tendencias o corrientes se refieren al liderazgo ejecutivo en el gobierno, la gestión gubernamental y la gestión pública.¹⁵" En este sentido, en el presente estudio de caso se contrastan los elementos de la NGP con las situaciones en las que se desenvuelve la administración pública del Poder Ejecutivo, donde se identifican los siguientes rasgos que son distintivos de la administración pública tradicional:

1. Alta burocracia con especialización limitada, falta de estabilidad y criterios político/filial en la designación.
2. Sistemas de control y evaluación de las políticas y los recursos humanos, basados en la eficiencia de procedimientos, cumplimiento de normas y los compromisos/acuerdos laborales (personal sindicalizado).
3. Estructuras organizacionales tradicionales, jerarquizadas y rígidas, procesos de toma de decisiones centralizados y verticales, así como limitada desconcentración y descentralización de facultades de decisión.
4. Mecanismos de rendición de cuentas en proceso de implementación, sin un compromiso suficientemente amplio de la burocracia. (2005-2006).
5. Liderazgos tradicionales, reactivos y con poca capacidad de adaptación a la complejidad, incertidumbre y ambigüedades de los nuevos escenarios públicos.
6. Enfoque patrimonialista del ejercicio de la administración pública, pues integrarse a un cargo público se convierte en un premio o ser removido en un castigo (administración de privilegios).
7. Marcos normativos rezagados, que mantienen y reafirman el enfoque de administración tradicional.

¹⁵ Barzelay, Michael, Reader en Gestión Pública London School of Economics and Political Science, "La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado", Material para debate en Seminario de la London School. Versión y traducción de Antonio Porras Nadales.

Estos y otros elementos de la administración pública tradicional que están presentes en la administración actual serán analizados, así como aquellos casos de áreas específicas dentro de la estructura organizacional gubernamental en las que se han implementado los criterios de la Nueva Gestión Pública, sobre todo aquellas donde es posible aplicar este enfoque, por estar fuertemente vinculadas con la gestión presupuestal y financiera.

Algunas de las áreas donde se ha implementado este enfoque están relacionadas con la prestación de servicios tanto internos, como externos por los que el gobierno obtiene recursos económicos (ingresos), durante este proceso se capacita al personal para centrarlo en el cliente, se diseñan incentivos y mecanismos de motivación, sistemas electrónicos para el control de la información e ingresos, se mejoran las instalaciones físicas, se busca certificar la calidad de los servicios (calidad total), etcétera.

Sin embargo, se observa la falta de un propósito premeditado, coherente y permanente para modificar el enfoque de la administración pública en general, pues se ha limitado a aquellas áreas que por la naturaleza de sus actividades tienen similitud con la gestión privada. Porque ello no solo implica el cambio de enfoque administrativo sino como lo señala Andrea López "...la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad."¹⁶

2.4. Las relaciones intergubernamentales y la Secretaría General de Gobierno.

Como se señaló anteriormente la Secretaría General de Gobierno tiene la responsabilidad de conducir las relaciones del Poder Ejecutivo del Estado con los otros poderes estatales, los Ayuntamientos, los poderes federales y los de las demás entidades federativas¹⁷, es decir las relaciones intergubernamentales (RIG) no solo son una necesidad política y operativa sino que son una obligación legal.

¹⁶ López, Andrea en su ensayo "La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual.", Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento No. 68, INAP.

Desde una perspectiva política William Anderson (1960), citado por Agranoff (1997)¹⁸ define las relaciones intergubernamentales (RIG) como " un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación".

En lo que respecta al sentido administrativo de las RIG, tendremos que referirnos a la Gestión Intergubernamental (GIG) que según Agranoff (1997) "se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo."¹⁹ Sobre la GIG Wright (1984) les atribuye tres cualidades especiales: "1) Su enfoque se centra en la resolución de problemas, [...]2) Proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema *tal como es*, [...]3) Un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación."...

En consecuencia, las relaciones intergubernamentales cuentan con una dimensión política para obtener apoyos, recursos y legitimar las decisiones y una administrativa para gestionar con eficacia la acción gubernamental y dar cumplimiento a responsabilidades operativas cotidianas. Hay que agregar los cinco rasgos distintivos de las RIG, de acuerdo con Wrigth (1988) para el caso de los Estados Unidos, que serán relevantes para el presente análisis:

1. [...] "las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, [...]"
2. [...] "la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno." [...]"
3. [...] "las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista." [...]"
4. [...] "cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante de los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones." [...]"

¹⁷ Artículo 19, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

¹⁸ Agranoff, Robert (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamental", en R. Bañon y E. Carrillo (Compiladores), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Textos, Págs. 125-170

¹⁹ Idem.

5. [...]”su dimensión política...que se ...define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones.”[...]

La conducción de las relaciones intergubernamentales, función que le corresponde por ley a la Secretaría General de Gobierno, no solo como una responsabilidad jurídica sino que es un elemento que se puede convertir en un apoyo o limitación para realizar una gestión gubernamental efectiva.

2.5. La gestión estratégica requisito de los liderazgos públicos.



La gestión estratégica como un enfoque (perspectiva cultural) y un modelo para la gestión pública, en el que la gestión política es considerada la función clave de los directivos públicos para lograr los propósitos de conducir los procesos de toma de decisiones para legitimar la acción de la actividad gubernamental, obtener la

autorización de los recursos suficientes y el apoyo necesario para implementarlas y lograr crear valor público.

En este sentido desde el punto de vista de Mark H. Moore (1994) ...”los directivos públicos se convierten en estrategias en lugar de técnicos. Miran hacia fuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios. Involucran a los políticos que rodean a su organización para ayudarles a definir el valor público y a diseñar la gestión de sus organizaciones, y anticipan un mundo de conflictos políticos y tecnologías cambiantes que, con frecuencia, les obliga a rediseñar sus organizaciones en lugar de esperar un entorno estable que les permita perfeccionar sus operaciones actuales.²⁰”

²⁰ Moore, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Paidós, Barcelona 1998.

En resumen, podemos decir que el elemento o la capacidad directiva éticamente responsable en los liderazgos desde la perspectiva de la Gestión Estratégica son las capacidades de gestión política y operativa, donde la gestión política se define ...”como la función clave de la gestión pública”...²¹.

Este estudio de caso esta centrado en el papel de la Secretaría General de Gobierno que de acuerdo con sus mandatos legislativos, es la responsable de conducir las relaciones con los actores (para diversos propósitos: recursos, legitimidad, toma de decisiones) gubernamentales, políticos, sociales y económicos



y al mismo tiempo, da coherencia, dirección y pertinencia a la gestión administrativa/gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado. Por ello, es necesario establecer y delimitar el papel o rol que le corresponde en la gestión del Poder

Ejecutivo, con el propósito de identificar los alcances de sus mandatos legislativos y que pueda realizarlo de manera eficaz, en un ambiente de competencia políticamente neutral y creando valor público.

También, es necesario recordar que en el presente estudio de caso, la gestión política tiene un impacto positivo/negativo sobre la gobernabilidad (“governance”, según Luis F. Aguilar (2000) se traduce como “governación”), porque de acuerdo con la definición del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de donde tomo una de las definiciones y que Luis F. Aguilar (2000) cita, es “...el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias...Aunque la gobernación (gobernabilidad) abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano

²¹ Moore, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Paidós, Barcelona 1998.

sustentable, a saber: el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.”...²²

En consecuencia, la necesidad de crear valor público es un elemento sustancial para impactar positivamente en la gobernabilidad, por lo que nos remitimos nuevamente a Mark H. Moore (1998), que se refiere al Valor Público, señalando ...”no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir resultados deseados. Solo entonces pueden estar seguros de que se ha producido algún valor público....(sin embargo) La política continúa siendo el autentico arbitro del valor público. Los gestores públicos solo pueden intentar mejorar el proceso político, convirtiéndolo en una guía firme del valor público.’²³

En este sentido, algunas opciones de valor público ligadas al papel de la Secretaría General de Gobierno son:

- a. Procesos de toma de decisiones gubernamentales efectivas y transparentes.
- b. Rendición de cuentas oportuna.
- c. Fortalecimiento del tejido social y de la participación ciudadana.
- d. Confianza hacia las instituciones públicas.
- e. Relaciones sociales e intergubernamentales con equidad e imparcialidad, basadas en la aplicación de la ley.
- f. Legitimación de las acciones del Poder Ejecutivo.
- g. Desarrollo de los sistemas de información.
- h. Articulación de las actividades gubernamentales para lograr efectividad operativa.
- i. Fortalecimiento de los valores democráticos y del estado de derecho.

²² Aguilar, Luis F., “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del Siglo XXI”, ponencia presentada en Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, Septiembre 2000.

²³ Moore, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Paidós, Barcelona 1998.

CAPITULO 3
GOVERNABILIDAD,
GESTIÓN POLÍTICA Y LIDERAZGO

- 3.1. Caracterización del modelo de gestión política 1952-1989.**
- 3.2. Midiendo la gobernabilidad democrática y la gestión política.**
- 3.3. Gestión del Poder Ejecutivo 2001-2007.**
- 3.4. Primeras respuestas.**

3. GOBERNABILIDAD, GESTIÓN POLÍTICA Y LIDERAZGO

La función más importante del directivo público es la gestión política, pues las acciones gubernamentales buscan generar valor público y esto tiene un impacto directo en las condiciones de gobernabilidad democrática, es decir, fortalecen o debilitan la legitimidad de una autoridad electa, la aplicación de la ley y reducen o consolidan los espacios de diálogo y participación social para la toma de decisiones públicas.

En consecuencia, para determinar el impacto que la gestión política reactiva tiene sobre las condiciones de gobernabilidad democrática las categorías de análisis o variables serán las siguientes:

Gobernabilidad democrática:

- ***Legitimidad de las autoridades electas.***- Entendida como el grado de participación de los ciudadanos en los procesos de designación de las autoridades gubernamentales.
- ***Transparencia, legalidad (respeto, aplicación y cumplimiento de la ley) y el ejercicio ético de las funciones de gobierno.***- La capacidad gubernamental de dar la certeza, claridad y seguridad jurídica a los asuntos públicos, las personas y su patrimonio.
- **Espacios y mecanismos de participación social en la toma de decisiones públicas.**- Procesos regulados, permanentes y regulares de consulta, opinión y decisión.

Gestión política:

- ***Conducción de los procesos de toma de decisiones.***- Pertinencia, fluidez y efectividad en resolución de controversias y el logro de consensos.
- ***Mecanismos para obtener autorización de recursos y facultades normativas (autoridad) que permitan implementar las decisiones.***- Procesos institucionales transparentes de planteamiento de compromisos y rendición de cuentas.
- ***Acciones para legitimar la actividad gubernamental.***- Comunicación ágil, oportuna y eficaz, apoyada por la actuación ética de los gestores públicos.

3.1. Caracterización del modelo de gestión política 1952-1989

El estado de Baja California, como ya lo mencionamos, nace en el año de 1952, prácticamente al mismo tiempo en que el partido fundado por Plutarco Elías Calles (PNR, 1929), cambia su denominación a la de Partido Revolucionario Institucional.

También hay que agregar, que es en esa época en la que se consolida la institucionalización del sistema político surgido de la Revolución Mexicana, caracterizado por un sistema presidencial que degeneró en presidencialismo ...”El presidencialismo mexicano, como forma alterada del sistema presidencial, sustituyó la arquitectura institucional propia de un sistema de balances y contrapesos, por un esquema de alianzas y pactos fluidos y coyunturales que solidificaron las estructuras corporativas elitistas.”...²⁴



Este modelo, de manera informal le otorgaba al titular del poder ejecutivo federal, facultades meta constitucionales, que se materializaban en ...”tres funciones centrales (gran benefactor, gran elector y gran conciliador)”...²⁵ que permitían el control político, social y económico. En este sentido, el modelo de

gestión política respondía a la lógica del presidencialismo ...”la transmisión de las decisiones va del Ejecutivo (Federal) al gobernador, (...) esto garantiza la tranquilidad partidaria, la rotación de las cuotas de poder para las organizaciones, las retribuciones a los cacicazgos locales y, con ello, la capacidad de gobernabilidad estatal.”...²⁶

Podemos decir, que bajo estas circunstancias el Titular del Poder Ejecutivo (Federal o Estatal), contaba con dos instrumentos principales para activar o desactivar inconformidades, manifestaciones y movimientos políticos, sociales y

²⁴ López, Guzmán Cuauhtémoc, “La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, Estudios Fronterizos, Nueva época, Vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2001, UABC.

²⁵ Ídem.

²⁶ Espinoza, Valle Victor A., *Alternancia Política y Gestión Pública: El partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California*, COLEF 1998, Pág. 69

económicos: la administración pública y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con su hegemonía política.

De tal suerte, que la gobernabilidad estaba asegurada, pero en tales circunstancias, el perfil del liderazgo requerido en la Secretaría General de Gobierno, para realizar las tareas de responsable de la política interior, las relaciones intergubernamentales y coordinador del gabinete de gobierno, respondía a las siguientes características:

- a) Perfil académico universitario (después de 1953, sobre todo abogado).
- b) Experiencia comprobada en tareas políticas.
- c) Carrera político-administrativa
 - Partidista (Puesto de dirigencia en partido).
 - Puestos de elección popular (De preferencia).
 - Desempeño de puestos de primero y segundo nivel en la administración pública tanto federal, estatal y/o municipal.

En suma, una persona que comprendiera el funcionamiento del sistema y que además, supiera como ponerlo en funcionamiento, de tal manera que cuando los asuntos eran político-sociales accionaba el partido a través de su estructura corporativa, para realizar las negociaciones ..."El partido se convertía así en una herramienta para dotar al ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes, que le permitan arbitrar de manera autoritaria y paternalista las relaciones de propiedad y los distintos conflictos surgidos entre las clases fundamentales de la sociedad."...²⁷.

Asimismo, cuando los asuntos eran económicos o requerían de coacción, cooptación o dinero, actuaba la administración pública, para otorgar concesiones o privilegios, abrir un nuevo puesto de trabajo o entregar algún apoyo ..."La administración, sometida a los arreglos clientelares (impulsando benéficos sociales limitados y dosificados), fue uno de los instrumentos por los cuales el Estado logró prevenir movilizaciones y alcanzar la paz social."...²⁸

²⁷ Cadena, Inostroza Cecilia, "Administración Pública y Democracia: El proceso histórico y los obstáculos al cambio", Ciencia Ergo Sum, marzo-junio año/vol. 11, número 001, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México 2004, Págs. 98.

²⁸ Ídem.

Este modelo, era aplicado en los tres ordenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), controlado por el orden federal quien en caso necesario, tomaba la decisión final.

3.2. Midiendo la gobernabilidad democrática y la gestión política

Para determinar el impacto que la gestión política reactiva de la Secretaría General Gobierno y de los demás directivos públicos del Poder Ejecutivo, ha tenido en la gobernabilidad democrática del Estado, analizaremos los siguientes indicadores, primero planteándolos desde una perspectiva conceptual:

3.2.1. Gobernabilidad democrática:

- 1. Voz y Rendición de Cuentas** – mide derechos humanos, políticos y civiles.
- 2. Estabilidad Política y ausencia de Violencia** – mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- 3. Efectividad Gubernamental** – mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- 4. Calidad Regulatoria**– mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- 5. Estado de Derecho** – mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- 6. Control de la Corrupción** – mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

Una vez definidos los indicadores conceptuales, pasaremos a su aplicación operativa, para tener elementos de medición cuantitativos:

3.2.1.1. Procesos institucionales de participación social.

Se realizó la revisión de las leyes vigentes en Baja California, de acuerdo con la información disponible en la página de Internet del Poder Legislativo del Estado y se seleccionó aquellas que inciden en la participación social para la toma de decisiones públicas, a continuación se hace un breve listado de las más importantes:

a. Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (Promulgada en 2005 y con vigencia a partir de 2006).

Esta ley crea el Consejo Ciudadano de transparencia y acceso a la información pública, integrado por tres personas, dos de ellas pertenecientes a instituciones de educación superior (Universidad Autónoma de Baja California y El Colegio de la Frontera Norte) y una más el Consejo Coordinador Empresarial.

Dicho Consejo es un órgano auxiliar de los sujetos obligados (instituciones públicas).

b. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (Promulgada en 2001 y a la fecha no ha tenido aplicación práctica).

A través de esta ley cobran vigencia las figuras del *plebiscito*, *referéndum* e *iniciativa ciudadana*, sin embargo no han sido utilizados por las instituciones gubernamentales o los ciudadanos.

c. Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California. (Promulgada el 10 de marzo de 1991).

A partir de esta ley se crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California y define a la institución como un organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, donde sus resoluciones tienen carácter de recomendación a las autoridades.

La PDHBC cuenta con un consejo consultivo integrado por hombres y mujeres, con un mínimo de siete ciudadanos que gocen de reconocido prestigio en la sociedad bajacaliforniana que se hayan significado por su interés y capacidad en la defensa, difusión y promoción de los derechos humanos (Artículo 10).

d. Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

Esta ley crea el Consejo Estatal Electoral para que organice y sancione los procesos electorales, y exige la participación de siete Consejeros Ciudadanos Numerarios electos por el Congreso del Estado, un

representante por cada uno de los partidos políticos registrados o acreditados ante el Consejo Estatal Electoral, y un Secretario Fedatario (Artículo 112), con el propósito de poner en manos de los ciudadanos estos procesos y con ello, darle seguridad, transparencia y certidumbre.

e. Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California.

Esta ley tiene dos propósitos principales: el primero de ellos es apoyar jurídicamente la organización y funcionamiento del DIF Estatal, sobre todo en materia de asistencia social.

En este sentido, se establece que en la Junta de Gobierno del organismo (Artículo 26), además de representantes gubernamentales participarán cuatro ciudadanos que representen a la sociedad, los cuales serán designados conforme lo establezca el Reglamento.

Complementariamente, establece que para la designación de los ciudadanos que tengan interés en participar como miembros de la Junta de Gobierno, la Secretaría deberá lanzar convocatoria pública dirigida a las asociaciones y sociedades civiles de asistencia social privada, así como a la sociedad en general (Artículo 27).

El segundo propósito de la ley, es regular el funcionamiento de las instituciones de asistencia social privadas, otorgándole facultades de supervisión a la Secretaría de Desarrollo Social del Estado, quien contará con un órgano de consulta estará integrado por cinco consejeros, que serán representantes de las Instituciones, uno por cada municipio, y tres ciudadanos de reconocido sentimiento filantrópico y honorabilidad (Artículo 63 y 64).

f. Ley de Planeación para el Estado de Baja California.

Esta ley establece las bases de organización, integración, operación y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo del Estado de Baja California coordinado por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), haciendo obligatoria la participación de las instituciones

gubernamentales y que las organizaciones sociales, empresariales y de profesionistas participarán como órganos de consulta permanente (Artículos 1º., 13, 14, 26, 44 y 45).

También se señala como instrumento principal para consensuar la definición de compromisos y la ejecución de acciones, a los foros de consulta que permitirán captar las propuestas y demandas de la población, asimismo, se prevé la participación de grupos sociales o particulares interesados en la realización de acciones específicas, a través de contratos y convenios en la vertiente de concertación.

g. Ley de Educación del Estado de Baja California.

A través de esta ley se organiza y regula la prestación de los servicios educativos tanto públicos como privados en el Estado, se definen las responsabilidades de los gobiernos municipales y estatal, de acuerdo con su ámbito de competencia y en los que respecta a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en esta materia, establece cinco figuras de participación (Capítulo V de la ley):

- a) **Asociaciones de padres de familia**, que deberán abstenerse de intervenir en los aspectos administrativos, técnico-pedagógicos y labores de los establecimientos educativos.
- b) **Consejo escolar de participación social**, integrado por padres de familia y representantes de sus asociaciones, trabajadores de la educación y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.
- c) **Consejo sectorial o de delegación municipal**, integrado por el Delegado Municipal o por quien designe el Presidente Municipal, representante de los consejo escolares, padres de familia, representantes de sus asociaciones, exalumnos, docentes distinguidos, directivos escolares de la zona o delegación, representantes de la organización sindical de los trabajadores de la educación, organizaciones sociales del sector y demás interesados en la educación.

- d) **Consejo municipal de participación social**, integrado por autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, docentes distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los trabajadores de la educación, representante de organizaciones sociales y todas aquellas personas interesadas en el mejoramiento de la educación.
- e) **Consejo Estatal de Participación Social en la educación**, como órgano de consulta, orientación y apoyo. En dicho consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, trabajadores de la educación y representantes de sus asociaciones, trabajadores de la educación y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de docentes, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales del Estado especialmente interesados en la educación.

También se establece la prohibición para los consejos de participación social de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones de carácter político o religioso.

h. Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California.

La ley institucionaliza, define y obliga al gobierno estatal a asumir como prioridad para el desarrollo del estado el establecimiento de una Política de Desarrollo Empresarial (Artículo 6), y paradójicamente señala la misma ley, que dicha política deberá ser congruente con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED), cuando por ley se exige que el PED se elabora cada seis años.

En cuanto a la participación social, establece el funcionamiento del Comité Consultivo de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico de Baja California (Artículos 31 y 32), en materia de estímulos y mejora regulatoria, y encargado de la Política de Desarrollo Empresarial, integrado por representantes de Poder Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos, el Consejo

Coordinador Empresarial de cada Municipio, el Consejo Estatal Empresarial y dos representantes de las instituciones de educación superior, uno del sector público y otro del privado, designados por el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, de entre las propuestas que las mismas le presenten.

También, cuando así se considere necesario, el Presidente podrá invitar a aquellas personas o autoridades relacionadas con alguno de los asuntos comprendidos en el orden del día, para que participen en las sesiones con derecho voz, pero sin voto.

i. Ley de Fomento a las Actividades Bienestar Social y Desarrollo Social para el Estado de Baja California.

Con esta ley se fomentan las actividades de bienestar y desarrollo social por conducto de organizaciones no gubernamentales y se regula la asignación de fondos públicos a dichas organizaciones. (Artículo 1º.)

Esta ley establece la integración y funcionamiento del Consejo Estatal de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, como órgano de consulta para la planeación y evaluación de las políticas públicas en materia social y estará integrado por cinco representantes gubernamentales estatales y municipales y los miembros de las organizaciones no gubernamentales por cada uno de los municipios: a) Tijuana: cuatro, b) Mexicali: tres, c) Ensenada: dos, d) Tecate: uno y e) Rosarito: uno. (Artículos 14,15, 16 y 17)

j. Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California

La ley fue creada con el propósito de regular la prestación del servicio de seguridad pública, los servicios privados de seguridad; así como establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios de materia de seguridad pública. (Artículo 1º.)

En este tema, también se establece el funcionamiento de un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública como instancia colegiada de participación

ciudadana para la consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública. En cada uno de los municipios se deberá establecer un Comité Ciudadano de Seguridad Pública con la misma naturaleza, cuyos Presidentes, integrarán el Consejo en calidad de Consejeros Ciudadanos, en representación de sus respectivos Municipios.

El Consejo y Comités se integrarán mayoritariamente por ciudadanos y con la representación del Estado y el Ayuntamiento respectivo, que determine el reglamento y el Ayuntamiento correspondiente. El Ejecutivo del Estado, elegirá por insaculación a tres consejeros ciudadanos que integrarán el Consejo, de entre las propuestas que presenten las asociaciones, agrupaciones profesionales y organismos no gubernamentales, empresariales, o instituciones de educación superior. (Artículos 51 y 52)

3.2.1.2. Elección de Autoridades

3.2.1.2.1. Resultados de participación electoral en elección de gobernador.

<i>Año</i>	<i>Votación total</i>	<i>Listado Nominal</i>	<i>% Participación</i>	<i>% Abstención</i>	<i>%Votos ganador</i>
1995	655,114	1,041,587	62.90	37.10	31.19*
1998	572,025	1,235,148	46.31	53.69	
2001	546,692	1,492,024	36.64	63.46	17.83*
2004	554,709	1,660,041	33.42	66.58	

Fuente: www.ieebc.org.mx, *Elección de gobernador

La fuente de información fue el Instituto Estatal Electoral de Baja California y como se puede observar el porcentaje de abstención en las elecciones locales aumenta de un proceso a otro y como consecuencia de esto, en las dos elecciones más recientes de Gobernador (1998-2001) se observa una clara tendencia de disminución de la legitimidad.

3.2.1.2.2. Resultados de partición electoral en elecciones federales.

Año	Votación total	Listado Nominal	% Participación	% Abstención	%Votos ganador
1991	608,494	+	+	+	+
1994	822,488	1,045,890	78.64	21.36	
1997	634,008	1,231,867	51.28	48.72	
2000	862,595	1,498,939	57.55	42.45	
2003	552,936	1,769,264	31.25	68.75	

Fuente: www.ife.org.mx, +No disponible.

La fuente de información es el Instituto Federal Electoral (IFE) y como se puede observar también en los procesos electorales federales, se presenta un aumento sostenido en el porcentaje de atención, lo que confirma una tendencia que afecta la legitimidad en la elección de las autoridades,

3.2.1.3. Efectividad gubernamental y estado de derecho

3.2.1.3.1. Índice de Desarrollo Humano (PNUD-ONU).

El índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se elabora a partir de indicadores como sobre el nivel de ingreso, educación, salud y esperanza de vida de los habitantes de un determinado territorio, en este caso, se presenta el índice que le correspondiente al Estado de Baja California y el lugar que ocupa entre el resto de las Entidades Federativas y el Distrito Federal en el país, de acuerdo con los datos disponibles hasta 2003.

Año	IDH	Lugar Nacional
2000	0.8239	3º.
2001	0.8233	4º.
2002	0.8233	7º.
2003	0.8266	7º.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, Mundi-Prensa México, S.A. de C.V., México 2005.

3.2.1.3.2. Incidencia delictiva 2000-2005 (ICESI)²⁹.

Este indicador da elementos sobre el respeto a la ley y protección de la seguridad física y patrimonial de los habitantes, en este sentido en cuanto al índice de delitos cometidos en Baja California por cada 100 mil habitantes, en el estado ocupa el primer lugar nacional desde el año dos mil, como se observa en el cuadro:

Año	Delitos x 100 mil Hab.	Lugar Nacional
2000	22,253	1
2001	22,948	1
2002	21,379	1
2003	21,202	1
2004	20,720	1

Fuente: www.icesi.org.mx .- Tercera Encuesta Nacional sobre inseguridad (ENSI-3). Incidencia Tasas por Cien Mil habitantes Estimación 2000-2005.

Es necesario mencionar, que en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) en lo que respecta a averiguaciones previas no iniciadas, el estado ocupa el lugar 31 con el 64%, por debajo de la media nacional (80%). También, en lo relativo a la **cifra negra** de los delitos no denunciados Baja California ocupa el lugar 21 con el 82.4% de casos no registrados en la estadística oficial. Sin embargo, la percepción de inseguridad de los habitantes, el estado ocupa el cuarto lugar, pues el 62% de los encuestados tenían esa percepción.

3.2.1.3.3. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

El Índice registra la corrupción en 35 trámites de servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares, Transparencia Mexicana lo pública desde 2001 en forma bianual.

Al respecto, Baja California aparece en la primera evaluación (2001) en octavo lugar, es decir entre los primeros diez estados con menos corrupción, sin embargo en la evaluación 2003 pasa a la posición número 17 bajando nueve

²⁹ Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C., organismo de la sociedad civil, realiza la Encuesta Nacional sobre Inseguridad y la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la ONU, avalada por el INEGI.

lugares y en la última evaluación (2005), aparece en el lugar 14 con el aumento en el puntaje de casi un punto (0.9).

Índice de Corrupción y Buen Gobierno

Año	Puntaje	Posición Nacional
2001	5.7	8
2003	6.0	17
2005	6.9	14

Fuente: www.transparenciamexicana.org.mx (ICBG)³⁰

También, hay que destacar que a la pregunta “¿la corrupción es mayor, menor o igual?”, la percepción en lo que respecta a “mayor” pasó del 30.3% en 2001 al 51.9% en 2005, una diferencia porcentual de 21.6 puntos.

3.2.2. Gestión política:

1. **Gestión del conflicto.-** Habilidades de toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto;
2. **Liderazgo.-** Liderazgo estratégico, trabajo en equipo, creatividad e innovación.
3. **Gestión de la coyuntura.-** Capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre;
4. **Sistemas de Información.-** Detección de tendencias políticas y socioeconómicas.

Una vez definidos los indicadores conceptuales, pasaremos a su aplicación operativa, para tener elementos de medición cuantitativos:

3.2.2.1. Conflictos y negociaciones³¹:

A continuación, se presentan una serie de conflictos que pusieron a prueba las capacidades de negociación del Poder Ejecutivo del Estado, en algunos casos, se tratan de situaciones coyunturales que fueron resueltas,

³¹ Fuentes: <http://www.lacronica.com/EdicionImpresa/ejemplaresanteriores/> - <http://www.frontera.info/EdicionImpresa/ejemplaresanteriores/> - <http://www.oem.com.mx/lavozdelafrontera/> - <http://www.el-mexicano.info/>

pero la mayoría de ellos continúan vigentes y en algunos casos, se han agravado y potencialmente un desafío por su complejidad y por el grado de incertidumbre que representan para la gestión política:

- a) Conflicto heredado sobre la designación de Magistrados del Poder Judicial en el año 2000, pues los magistrados salientes se ampararon y obtuvieron la protección de la justicia federal, finalmente después de un Juicio Político que aplicó la XVII Legislatura Constitucional propuesto como alternativa de solución, obtuvieron en definitiva su reinstalación, con todas las prestaciones correspondientes, lo que ha significado para el Poder Judicial del Estado inestabilidad y deterioro económico.
- b) Confrontación con el Periódico La Crónica de Mexicali (Periódicos Healy), con motivo de la publicación de noticias relacionadas con situaciones incómodas para el Poder Ejecutivo del Estado, relacionadas con reportajes sobre parientes trabajando en el gobierno, adquisición de equipo de transporte de la empresa privada el Titular del Poder Ejecutivo, entre otras.
- c) Bloqueo de la Garita por el Frente Cívico Mexicalense para solicitar una tarifa de energía eléctrica justa (2003). Estas situaciones (2 y 3) culminan con el cambio de titular de la Secretaría General de Gobierno del Estado, debido a su gestión inadecuada, que derivó en confrontaciones públicas y en el caso del bloqueo, se pretendió darle una solución policial.
- d) Controversia constitucional con el Poder Legislativo por la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y otras leyes.
- e) Conflicto con los productores trigueros por el precio objetivo del cereal (2004-2005), que entre sus episodios se encuentran los plantones que realizaron con su maquinaria tanto en el Centro Cívico frente a los Edificios gubernamentales como en la avenida Reforma, frente a las oficinas de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y que finalmente fue resuelto con un pago adicional para los productores.
- f) Estudiantes rechazados en la Escuela Normal. Este episodio en particular, concluye convirtiendo el movimiento en un asunto privado al formalizar la “Normal Popular”, como una Asociación Civil, ha iniciativa de los propios manifestantes.

- g) Demanda de homologación de salarios de docentes del Colegio de Bachilleres de Baja California (COBACH), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Baja California (CECYTE-BC) (2004-2005).
- h) En este tema, no ha habido una respuesta efectiva a las demandas de los docentes, aun cuando el planteamiento de resolución pasa por la homologación salarial, esta no ha podido llevarse a cabo completamente, lo que ha mantenido vigente la petición y en consecuencia, los paros que vienen realizando en particular, el Sindicato del COBACH.
- i) Expropiación del predio conocido como el “El Monumento” en la ciudad de Tijuana. Situación que pretendía resolver un conflicto jurídico sobre la legal posesión el bien inmueble mencionado, sin embargo de acuerdo con el desarrollo del caso, quienes se dicen dueños legítimos han interpuesto demandas de amparo por el procedimiento de expropiación y hay resoluciones judiciales a favor de ellos.
- j) Bloqueo de la garita de Mexicali por taxistas, con motivo del aumento del precio de la gasolina. En este caso, la presión ejercida por los taxistas obligó al Poder Ejecutivo del Estado a gestionar un precio menor por el litro de combustible en dos ocasiones en muy corto tiempo, pues no se obtenía el precio solicitado (hubo un bloqueo más, pero a las instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en Mexicali). Se obtuvo un precio menor pero no el solicitado por los taxistas.
- k) Homicidios y/o atentados no resueltos (impunes), aparentemente vinculados con el crimen organizado.
 - a. Homicidios o episodios relacionados con inseguridad pública durante las salidas del Gobernador al extranjero, como ejemplo, el caso del Director de Centro de Readaptación Social del Municipio de Mexicali en 2005, cuando el Gobernador se encontraba en una gira en Japón.
 - b. Casos de atentados y/o homicidios de funcionarios y exfuncionarios sin resolver.
 - c. Homicidios aparentemente vinculados al crimen organizado en su mayoría, sin resolver (impunes) y representan el 28% aproximadamente de las muertes violentas en el Estado.

3.2.2.2. Caracterización del Liderazgo

Como quedo establecido, a partir del Consenso de Washington (1989) el paradigma predominante en cuanto al enfoque de la gestión pública estuvo centrado en el equilibrio de las finanzas públicas y redimensionamiento (reducción) del gobierno como actor concreto del Estado, poniendo énfasis en el desempeño de la economía, dejando rezagados los asuntos sociales y algunos temas políticos.

Al mismo tiempo en el país, los temas políticos se redujeron al tema de los procesos electorales para darles certeza, confiabilidad y transparencia, esperando que resuelto este tema en particular, por si solo traería mejores prácticas gubernamentales y un ejercicio democrático de gobierno.

En este sentido y como venía sucediendo en el país desde 1980, los perfiles de quienes asumen los liderazgos político-administrativos, tienen como común denominador una preparación académica en áreas económico-administrativas (en el gobierno federal algunos con postgrados) y/o experiencia profesional en el sector empresarial; sin embargo esto no necesariamente a tenido un impacto directo en beneficio de la gestión gubernamental y en el desarrollo de las instituciones públicas, ni tampoco en la percepción de los ciudadanos sobre la pertinencia y calidad de las decisiones públicas.

Como también sabemos, en el año de 1989 Baja California fue la primera entidad federativa que tuvo un cambio de partido en la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, los perfiles de los gobernadores respondieron a este enfoque:

NOMBRE	PERIODO	PERFIL	ENFOQUE
Ernesto Ruffo Appel	1989-1995	Administrador de Empresas /Empresario	Finanzas Públicas
Héctor Terán Terán	1995-1998	Administrador de Empresas /Empresario/Político	Finanzas Públicas
Alejandro González Alcocer	1998-2001	Abogado/Empresario	Finanzas Públicas

Eugenio Elorduy Walther	2001-2007	Administrador de Empresas /Empresario	Finanzas Públicas
-------------------------	-----------	--	-------------------

Elaboró: Luis Alberto Ocampo Blanco

Estos perfiles definieron en términos generales los de sus colaboradores entre los que se encontraban principalmente: Licenciados en Derecho, Contadores Públicos, Licenciados en Administración de Empresas y empresarios de carrera.

Con estos perfiles en la gestión pública, se enfatizó la recaudación de los ingresos mejorando procesos internos y aplicando la legislación fiscal; el cumplimiento de la normatividad para el ejercicio del gasto; el establecimiento de controles administrativos (ingreso-gasto) y el uso de las tecnologías de la información para la administración; muchos de estos cambios se realizaron con criterios empresariales, que podemos resumir en aumento de la recaudación, reducción de los costos de operación y eliminación del déficit fiscal.

En este sentido, la gestión pública se volvió administrativamente más eficiente en términos del criterio empresarial (operativa), sin embargo la estructura gubernamental no tuvo cambios significativos, solo algunos casos donde se especializaron algunas áreas, principalmente las relacionadas con el desarrollo económico y los empresarios.

En lo que respecta a los perfiles de los responsables de la Secretaría General de Gobierno, en la etapa 1989-1995 fueron personas con preparación universitaria económico-administrativa, experiencia política (sobre todo el primero 1989-1994) y empresarial, y militantes probados del partido.

En la etapa 1995-2001, esta se divide en dos fases la primera comprende de 1995-1998 con una persona con estudios universitarios económico-administrativos, experiencia empresarial y en el servicio público, pero sin una militancia político-partidista sólida; en la segunda fase llega una persona con preparación universitaria económico-administrativa, experiencia empresarial y en el servicio público y militancia partidista probada, pero con poca experiencia política.

Por último, el liderazgo de la actual gestión hasta el momento esta dividida en dos fases, la primera con una persona autodidacta, con experiencia empresarial, política y del servicio público, militante probado del partido y en la segunda fase, con un universitario licenciado en Derecho, con experiencia en el sector privado y servicio público, sin una militancia político-partidista sólida, aunque con una participación activa en los procesos internos del partido.

PERIODO	SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO	PERFILES
1989-1995	Héctor Terán Terán Fortunato Álvarez Enríquez	LAE/Empresario/Político CP/Empresario/Político
1995-1998	Rodolfo Valdés Gutiérrez	LAE/Empresario
1998-2001	Jorge Ramos	CP/Empresario/Político
2001-2007	Bernardo Borbón Vilchis Bernardo Martínez Aguirre	Empresario/Político LD/Servidor Público

Elaboró: Luis Alberto Ocampo Blanco. Abreviaturas: LAE.- Licenciado en Administración de Empresas, CP.- Contador Público, LD.- Licenciado en Derecho.

En resumen, los perfiles de los responsables de la Secretaría General de Gobierno en el período 1989-2005, tienen un enfoque operativo, pragmático y reactivo, con una menor capacidad de comprensión del sistema político como un espacio de relaciones entre actores para la creación de consensos y acuerdos; y más como un espacio de resolución de disputas legales-partidistas-económicas para la consecución de intereses y el logro de posiciones político-gubernamentales.

3.3. Gestión política del Poder Ejecutivo de Baja California 2001-2007

La gestión eficaz, el cumplimiento puntual de los compromisos y la conducción efectiva de las relaciones político-sociales para la toma de decisiones, son los principales retos del Poder Ejecutivo del Estado, pues su impacto se traduce en el fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad del Estado.

En este sentido, la gobernabilidad esta condicionada por los temas de autoridad legítimamente electa, aplicación del estado de derecho en la atención de los asuntos públicos, procesos de toma de decisiones transparentes y

consensuadas, diseño de políticas públicas y resolución de conflictos político-sociales con la participación de los afectados e interesados.

Al respecto, el actual titular del Poder Ejecutivo del Estado inició sus actividades el 1º. De Noviembre de 2001, en los comicios en los que salió electo participaron tan solo el 36.64% de los votantes registrados en el listado nominal³², por lo que el porcentaje de abstencionismo se situó en el 63.36%, esto significó que ganó la elección con el 17.83% de los votantes, con respecto del listado nominal.

Es decir, no alcanzó a obtener la quinta parte (20%) del apoyo de los votantes registrados, esto coloca al titular del Poder Ejecutivo en una crisis de legitimidad, pero además, se agrega la situación de que la XVII Legislatura del Poder Legislativo quedó con una composición poco favorable condicionando su actuación en un permanente escenario de negociación.

Esta condición en la integración de la XVII Legislatura Constitucional (2001-2004) en el Poder Legislativo, se desarrolla en la conformación aleatoria y coyuntural de mayorías que modifican inesperadamente la correlación de fuerzas de grupos parlamentarios, como consecuencia de decisiones no consensuadas cuando algún grupo tenía la mayoría en forma transitoria y que finalmente, culminaron en un enfrentamiento entre los Diputados al interior del Congreso del Estado y durante el proceso electoral derivó en una confrontación abierta entre los que integraron la última mayoría coyuntural y el Titular del Poder Ejecutivo.

Hay que agregar que a esta confrontación, se le suman una serie de asuntos gestionados inadecuadamente por los responsables de algunas secretarías del Poder Ejecutivo, como ejemplo tenemos a la Secretaría de Fomento Agropecuario con la demanda de un grupo de trigueros del valle de Mexicali, por un mejor precio por tonelada cosechada (situación que se repite durante 2005) y el caso de la “normal popular”, donde un grupo de rechazados protestan porque no pudieron ingresar a las normales del Estado y exigen su

³² www.ieebc.org.mx

incorporación, llegando a crear una normal popular, situación que fue atendida inadecuadamente por el Sistema Educativa Estatal y que se convirtió en un plantón permanente y un desafío a la autoridad educativa después de terminado el proceso electoral.

También, los diputados de la “Nueva Mayoría” de la XVII Legislatura Constitucional encabezan un hecho que los medios de comunicación calificaron como “la noche de las patadas”, donde de acuerdo con los argumentos de los diputados, se convocó a una sesión del Congreso en las instalaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso (hoy Órgano Superior de Fiscalización), al que aparentemente se les impidió el acceso, por lo que ingresaron a la fuerza para realizar la mencionada sesión.

Como consecuencia de esta situación suspendieron a siete Diputados propietarios que pertenecían al grupo parlamentario del partido político del Gobernador por no presentarse a la sesión y al mismo tiempo, la “Nueva Mayoría” divulgó en los medios de comunicación información sobre: sueldos, prestaciones, liquidaciones y montos de gastos realizados no comprobados de Secretarios del Gobierno del Estado y del Gobernador, con la información obtenida en la Contaduría Mayor de Hacienda. Estas situaciones, se dirimieron a través de los medios de comunicación y generaron una serie de calificativos, descalificativos y desaguisados, que pernearon a la opinión pública y se convirtieron en tema de interés público porque “evidenciaba” los altos sueldos y prestaciones de los funcionarios de gobierno, en un ambiente que denotaba poca capacidad para atender los asuntos públicos.

En el mismo lapso, la “nueva mayoría” aprobó las leyes de Transparencia y Acceso a la Información, y la de Imagen Institucional, mismas que fueron observadas (vetadas) por el titular del Poder Ejecutivo, quien promovió una controversia constitucional a partir de la sesión de la “noche de la patadas”, para evitar promulgar las leyes emitidas por un Congreso con el que estaba confrontado.

Finalmente, esta dinámica fue atenuada mediante un acuerdo político con la nueva Legislatura en el Congreso del Estado (01 de Octubre de 2004), sin

embargo las situaciones estructurales que originaron la confrontación no pudieron ser modificadas sustancialmente (integración de la Legislatura y correlación de gobiernos en los Ayuntamientos del Estado), pues los hechos descritos tuvieron un impacto negativo para el partido gobernante en los resultados de la elección en 2004 ...”Para los gobernantes o representantes populares aumenta la presión para rendir cuentas; una mala gestión pública puede ser una factura que pase la ciudadanía en la siguiente elección.”... ³³

Por otra parte, durante la presente gestión se han presentado una cantidad importante de homicidios (28% en promedio del total de muertes violentas en el Estado, Servicio Médico Forense 2005), que de acuerdo con el criterio gubernamental están relacionadas con actividades del crimen organizado o como respuesta de las organizaciones criminales a la presión ejercida por las autoridades. Incluso, esta situación ha llegado al grado de que aparecen asesinados tanto policías municipales como estatales o funcionarios o ex funcionarios de las dependencias dedicadas a la atención de la seguridad pública, es oportuno destacar que el Secretario de Seguridad Pública del Estado salió ileso de un atentado en su contra.

Finalmente, hay que señalar que en su mayoría este tipo de hechos quedan sin ser resueltos, por la falta de solución de estos hechos y la no aplicación de la ley, siguen deteriorando la percepción sobre la seguridad pública en el Estado y por lo tanto, los niveles de confianza de los ciudadanos sobre las instituciones encargadas de la seguridad.

3.3.1. La Secretaría General de Gobierno del Estado

El cargo de Secretario General de Gobierno se ocupa por designación directa del Gobernador del Estado, es el primero en importancia dentro de la Administración Pública Estatal pues tiene como atribuciones principales: Suplir al Gobernador, siempre que la ausencia no sea mayor de 30 días³⁴, el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la

³³ Espinoza, Valle Victor A., *Alternancia Política y Gestión Pública: El partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California*, COLEF 1998, Pág. 50

³⁴ Artículo 52, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

administración pública del Estado³⁵ y conducir las relaciones que correspondan al poder ejecutivo³⁶.

En este sentido, podemos afirmar que al Secretario General de Gobierno le corresponde por una parte la función de coordinador del Gabinete legal y ampliado, para darle dirección, coherencia y efectividad a las acciones gubernamentales; y por otra parte, la de conducir las relaciones del poder ejecutivo para lograr los apoyos, recursos y legitimidad necesarios para realización de los propósitos institucionales del Gobierno del Estado.

En lo que respecta a la organización de la Secretaría General de Gobierno, nos remitimos al Reglamento Interno vigente, donde de acuerdo con el artículo 2 se señalan las siguientes áreas sustantivas:

- I.- Subsecretaría General de Gobierno
- II.- Subsecretaría de Gobierno para Asuntos Legislativos.
- III.- Subsecretaría de Gobierno Tijuana.
- IV.- Subsecretaría de Gobierno Ensenada.
- V.- Subsecretaría de Gobierno San Quintín.

A estas áreas sustantivas se integra la Subsecretaría Jurídica y otras unidades operativas que cumplen con algunas atribuciones específicas que le son conferidas a la Secretaría General de Gobierno, por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, entre las que destacan las siguientes:

- a) Prestar asesoría jurídica, emitir opinión y resolver las consultas que en materia jurídica le sean planteadas por el titular del Ejecutivo del Estado y por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; (Fracción XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX,).
- b) Establecer el sistema estatal de protección civil; (Fracción XX).
- c) Participar y coordinar, en su caso, actividades relacionadas con la beneficencia pública y privada, y la política poblacional; (Fracción XVI)

³⁵ Artículos 17 y 19, fracciones XIX y XXI de la Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

³⁶ Artículo 19, fracciones I y XVI, de la Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California

- d) Organizar y conducir en el Estado, el ejercicio de las funciones del Registro Civil, y del Notariado; (Fracción XIV).
- e) Llevar el registro y legalizar las firmas autógrafas de los servidores públicos estatales, los Presidentes y Secretarios Municipales, y de los demás servidores públicos a quienes esté encomendada la fe pública; (Fracción XIII).
- f) Proponer y realizar estudios sobre los municipios del Estado, que tiendan a su fortalecimiento y desarrollo; (Fracción XVIII).
- g) Dirigir, organizar, administrar y evaluar la defensoría de Oficio, garantizando su accesibilidad a los gobernados; (Fracción XXXI), en el caso de esta fracción fue incorporada a partir de una reforma presentada en la presente administración, cuando se llevó a cabo el cambio de titular de la Secretaría General de Gobierno (2003).

En lo que respecta al perfil del liderazgo en la Secretaría General de Gobierno ha pasado por dos etapas, la primera con un diputado federal con licencia, militante activo del partido, ideólogo y funcionario de partido, autodidacta y disciplinado, y ligado con el titular del poder ejecutivo a través de las luchas y demandas partidistas, así como por su colaboración en otros espacios gubernamentales. La segunda etapa con un Licenciado en Derecho, colaborador en el servicio público y asesor jurídico del titular del Poder Ejecutivo en la actividad privada, inició la actual administración como Secretario de Seguridad Pública (le correspondió la creación y organización de la secretaría que se crea durante la presente administración).

Cabe mencionar que a partir de su llegada a la Secretaría General de Gobierno, asume una orientación y visión jurídica en el desarrollo de sus funciones y en la atención de los asuntos de su competencia. Esta orientación ha dado como resultado que algunos de los conflictos que se le presentan al Poder Ejecutivo, se hayan propuesto respuestas de carácter jurídico, como el caso con el Poder Legislativo concretizada en una controversia constitucional entre poderes.

3.3.2. Sistemas de Información.

Los sistemas de información son instrumentos indispensables y necesarios en la gestión pública para que la toma de decisiones sea pertinente, oportuna, congruente, efectiva y confiable. En consecuencia, dichos sistemas deben responder a las necesidades de información y a la naturaleza de la organización donde son implementados y desarrollados.

En este sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de acuerdo con la información disponible en su página de Internet, cuenta con sistemas que responden principales a aspectos administrativos, financieros, económicos y de carácter técnico-gubernamental (seguridad pública, desarrollo económico, medio ambiente, etcétera). Sin embargo, con base en la forma como se realiza la gestión de los conflictos tanto coyunturales como inerciales, no se observan elementos que permitan presumir la existencia de sistemas de información que por una parte, presenten un diagnóstico permanente y actualizado de la situación del Estado y por otro, permitan identificar oportuna y claramente tendencias políticas, sociales, económicas, etcétera.

3.4. Primeras respuestas

El modelo de gestión política aplicado durante la etapa del partido hegemónico (1952-1989) respondía a la naturaleza del propio sistema político, que requería de una gobernabilidad no democrática (autoritaria), donde las decisiones gubernamentales no necesitaban del consenso con la sociedad, la legitimidad en las decisiones y la elección de las autoridades se obtenía por el reconocimiento del partido y el control de los procesos electorales, y en lo que respecta a la aplicación de la ley, esto respondía a las necesidades de control, negociación o imposición (conveniencia-simulación) de las decisiones del gobierno a través del aparato administrativo-burocrático.

Todo esto, estaba soportado por las facultades legales y extralegales que el sistema político otorgaba al Titular del Poder Ejecutivo Federal y que se reproducía en menor proporción en los Gobernadores de las Entidades Federativas y los Presidentes de los Municipios, quienes en los hechos tomaban

las decisiones, las implementaban verticalmente y las legitimaban a través del aparato administrativo-burocrático o el partido hegemónico.

Al iniciarse la etapa de competencia electoral (1989-2005), donde un partido de oposición (PAN) logra la titularidad del Poder Ejecutivo en el Estado de Baja California, se empiezan a modificar las reglas no escritas del sistema político y por lo tanto, las condiciones de gobernabilidad no dependen más de las decisiones unipersonales y la transmisión vertical de las instrucciones, pues el partido hegemónico pierde su capacidad de legitimar las decisiones gubernamentales y la administración pública deja de ser el instrumento de control de los actores sociales.

En este sentido, las nuevas condiciones de competencia electoral y la necesidad de legitimar las acciones de administración pública, fueron abriendo paso a la necesidad de lograr condiciones de gobernabilidad en una sociedad que transita hacia la democracia. Sin embargo, la poca experiencia en prácticas democráticas de todos los actores sociales, acostumbrados a esperar siempre la decisión del gran benefactor, elector y conciliador (Presidente de la República, Gobernador o Presidente Municipal), así como la inercia, usos, costumbres, resistencias y aprovechamiento patrimonialista de la administración pública, han derivado en:

- a) Sustitución de los actores políticos en las estructuras gubernamentales, pero sin que se modifiquen la concepción patrimonialista (creación de grupos político-administrativos) y las formas de actuación (toma de decisiones verticales y centralizadas) en la administración pública.
- b) Modificación de las reglas para legitimar la designación de las autoridades y la toma de decisiones gubernamentales, sin traducirlas en estructuras que respondan efectivamente a las necesidades sociales y que incentiven la participación de todos los actores sociales en los asuntos públicos.
- c) Deterioro paulatino, pero permanente de las condiciones de gobernabilidad en el Estado, representado por la falta de legitimidad en la designación de las autoridades electas.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones esta es nula o limitada, puesto que están respaldados por los mandatos legales (exigidos por la ley), pero no se aplican, es limitado su funcionamiento pues responde a necesidades coyunturales, o solo se permite la participación de grupos con afinidad ideológica, intereses económicos o compromisos gubernamentales.

En lo que respecta a la aplicación de la ley el aspecto destacado es el que se refiere a la protección personal y patrimonial de las personas, donde el Estado ocupa los primeros lugares en cuanto a la percepción de sus ciudadanos sobre la inseguridad, así como los niveles impunidad que gozan las actividades delictivas, ya sea por falta de denuncia, falta de capacidad en la persecución de los delitos o corrupción en los procesos de administración de justicia.

Por otra parte, en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas en términos legales, es un proceso que inicia en el año 2006 y de acuerdo con los indicadores analizados el Estado actualmente ocupa el lugar número 14 en el índice de corrupción y buen gobierno, aunque mejoró su lugar, aumento el puntaje y la percepción ciudadana sobre la existencia de estas prácticas crece.

- d) Los liderazgos en la gestión pública actual tiene preparación universitaria (en algunos casos postuniversitaria) principalmente abogados, contadores, administradores de empresas e ingenieros, pero sin una sólida preparación política y con un conocimiento pragmático de la gestión pública.

Este enfoque pragmático (operativo) y reactivo limita su comprensión sobre el sistema político como un espacio de relaciones entre actores para la creación de consensos y acuerdos; y lo convierten en un espacio de resolución de disputas legales-partidistas-económicas para la consecución de intereses y el logro de posiciones político-gubernamentales.

En este sentido, la gestión de las negociaciones y del conflicto responde más a su resolución coyuntural e inmediata, casi siempre tratando de atenderla a

través de mecanismos normativos, por lo que algunas situaciones son solucionadas de forma, pero no de fondo y se presentan consecutiva o permanentemente.

Por lo que tampoco se observa la aplicación de una estrategia coherente y vertebrada, apoyada por sistemas de información permanentemente actualizados, efectivos y confiables, que responda a una dirección eficaz y una toma de decisiones efectiva.

CAPITULO 4

RECOMENTACIONES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE GESTIÓN POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

- 4.1. Información con perspectiva estratégica.**
- 4.2. Comunicación de la gestión gubernamental**
- 4.3. Liderazgos e instrumentos de gestión**
- 4.4. Una opción para el proceso de cambio: readministración.**
- 4.5. Organización para la gestión política.**

4. RECOMENTACIONES PARA EL DISEÑO DE UN MODELO DE GESTIÓN POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

Las condiciones de gobernabilidad democrática requieren de incentivos, prácticas y procesos tanto gubernamentales como sociales que permitan y promuevan la organización y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En este sentido, la gestión política como una función, capacidad y habilidad de los directivos públicos requiere convertirse en el instrumento principal para que la gestión pública sea efectiva y cree valor público, sobre todo respondiendo a los requisitos del buen gobierno: Aplicación de la ley, transparencia y rendición de cuentas, efectivo, ético, con perspectiva estratégica y electrónico.

Una gestión política que no responda a estos requisitos seguirá respondiendo reactivamente y deteriorando las condiciones de gobernabilidad democrática del Estado por ello, el papel de la Secretaría General de Gobierno es central, pues por una parte, tiene las responsabilidades de conducir las relaciones del poder ejecutivo con los actores gubernamentales y sociales y por la otra, la de coordinar los asuntos de aparato burocrático dándole dirección, coherencia, vertebración y efectividad.

Todo esto, tiene que realizarlo a partir de 1989 en condiciones de competencia y apertura política, autonomía real (coordinación y colaboración) de los poderes estatales y de los gobiernos municipales, nuevas funciones y responsabilidades provenientes de la descentralización del gobierno federal, surgimiento de nuevos actores políticos, sociales y económicos con espacios más amplios de actuación, demandas más específicas y necesidades de vinculación.

Procesos económicos liberados con la participación de actores internacionales; transnacionalización y corporativización de las actividades delictivas; medios de comunicación con intereses particulares; estructuras en transición de las organizaciones, usos y costumbres del sistema político de partido hegemónico.

4.1. Información con perspectiva estratégica.

En este contexto, la información es un insumo básico para que la Secretaría General de Gobierno pueda realizar una gestión política efectiva, ésta requiere ser pertinente, confiable y oportuna, por lo que a través de los sistemas de información de la gestión pública en un nivel macrosocial se puedan identificar tendencias y desarrollar escenarios sociales, políticos y económicos, y en un nivel microsocia se puedan analizar los involucrados e interesados (personas, grupos, organizaciones), realizar un mapeo político de los actores, identificar los liderazgos y las redes relacionales existentes.

Al mismo tiempo, con estos elementos se puedan recrear escenarios deseables donde las estrategias no solo respondan a una modificación coyuntural de las situaciones, sino que sean coherentes con los propósitos de largo plazo de la gestión pública.

El diseño, integración, interpretación y desarrollo de estos sistemas de información, así como en la aplicación de técnicas específicas de análisis debe tener un enfoque multi e interdisciplinario que permita comprender las diferentes dimensiones de los procesos analizados. El uso de sistemas de información efectivos reduce la incertidumbre, permite un manejo adecuado de la complejidad y la ambigüedad en los procesos de toma de decisiones.

4.2. Comunicación en la gestión gubernamental

En la función de gestión política la comunicación es un proceso que debe ser flexible, coherente, oportuno y eficaz, para poder lograr la legitimidad de las decisiones públicas, por lo que se convierte en un instrumento que debe estar estructurado con una perspectiva estratégica, no basta con informar a la sociedad, no es suficiente lograr que identifiquen una gestión gubernamental.

En este sentido, la gestión gubernamental necesita primero difundir sus propósitos para lograr el apoyo social y al mismo tiempo, identificarse con los demás actores gubernamentales (poderes locales, federales y municipales) para lograr las autorizaciones necesarias y en una segunda etapa, requiere

promocionar sus acciones y resultados para legitimar, dar transparencia y rendir cuentas sobre la gestión, para fortalecer la confianza en las instituciones.

También, requiere comunicarse para incidir en la cultura política de los ciudadanos, promoviendo nuevas prácticas y formas de relación social que apoyen las condiciones de gobernabilidad democrática. En consecuencia, las estrategias de comunicación gubernamental necesitan enfocarse en una permanente promoción de sus propósitos, a través de la participación constante y premeditada de sus directivos públicos en reuniones con los interesados su sector principalmente (líderes, organizaciones, redes y medios de comunicación).

En segundo lugar, la comunicación de acciones y resultados pasa nuevamente por la vinculación (relaciones públicas) con interesados, más como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, que como simples actos de presentación de resultados, utilizando las técnicas como el marketing político.

4.3. Liderazgos e instrumentos de gestión

La gestión política no solo requiere de sistemas de información y estrategias de comunicación efectivas, también necesita apoyarse en los mandatos que establecen las leyes vigentes que regulan el ámbito de actuación del gestor público. En este sentido, el Poder Ejecutivo del Estado y la Secretaría General de Gobierno cuentan con instrumentos legales, que pueden apoyar la gestión política si por una parte son puestos en práctica, se concretan como mecanismos reales de participación social en las decisiones públicas, se perfeccionan integrando otros actores sociales claves y se integran como insumos de información para identificar tendencias sociales, políticas y económicas.

Esto tendría dos efectos: el primero de ellos fortaleciendo la aplicación de la ley y delimitando las responsabilidades de los gestores públicos; el segundo incentivando la participación social, fortaleciendo la confianza en las instituciones y promoviendo una cultura democrática. Complementariamente, con el propósito de profesionalizar y especializar las funciones de gestión política, pero sobre todo las acciones de la Secretaría General de Gobierno, se requiere de la implementación del servicio civil de carrera que garantice la contratación del

personal idóneo y le de certeza y seguridad en el empleo, para incentivar la innovación y creatividad en la gestión gubernamental.

Asimismo, es necesario definir un nuevo perfil de quién estará al frente de la Secretaría General de Gobierno, que entre otros requisitos deberá contar con:

- Estudios de postgrado en administración pública y/o ciencias políticas;
- Conocimientos teórico-académicos sólidos, que le permitan comprender y sustentar técnicamente los procesos de gestión política, así como instrumentar y dirigir coherentemente la gestión del aparato burocrático, bajo criterios de eficiencia, eficacia, efectividad y racionalidad.
- Proactivo y con visión estratégica para entender y explicar el presente, imaginar el futuro y conducir la definición del camino para llegar a él.
- Habilidades de comunicación, negociación y gestión del conflicto.
- Reconocimiento social por la honradez, coherencia e integridad de su actuar personal, de gestión y social.
- Comprometido con el trabajo en equipo, tolerante con la diversidad, incluyente con la pluralidad y responsable de sus actos.
- Gestor del cambio como enfoque cultural, a través de incentivar la creatividad e innovación de las personas.
- Habilidades y capacidades relacionales orientadas a conducir los procesos de toma de decisiones hacia la creación de consensos y la resolución de conflictos.
- Capacidad y madurez emocional para asumir la ambigüedad, complejidad e incertidumbre.
- Entender la gestión política como la función más importante del gestor público.

Como se señaló, estos son solo algunas de las características que necesitan reunir los nuevos liderazgos en la gestión pública, para tener un impacto positivo en las condiciones de gobernabilidad democrática.

4.4. Una opción para el proceso de cambio: readministración.

Todas estas recomendaciones, tienen su origen en el tema central del impacto de la gestión política en la gobernabilidad democrática e implica necesariamente no solo la adaptación de las estructuras, sino el cambio de las mismas.

En el presente estudio de caso, observamos que se llevaron a cabo procesos de cambio, eliminación, sustitución y en muchos casos adaptación de las estructuras tanto organizativas, humanas, financieras y culturales, pero han sido insuficientes y en el caso de la gestión política, en mucha medida hablamos de una sustitución de los elementos humanos, pero sin modificar la cultura política y organizacional en la que se desenvuelven. También, como se señala la Secretaría General de Gobierno formal y operativamente es la responsable de conducir este tipo de procesos y la beneficiaria de los resultados que se obtengan, pues las capacidades o incapacidades del aparato gubernamental repercuten en la efectividad de la gestión política y por lo tanto, en las condiciones de gobernabilidad del Estado.

En este sentido, la recomendación es llevar a cabo un proceso de readministración, a partir de la definición de Bjur, W y Caravantes, G. (1997), que la entienden como ...”una administración renovada que incorpora *principios básicos de una administración que se ha demostrado buena*, que también incluye algunas de las estrategias novedosas que han dado buenos resultados en organizaciones que han pasado con éxito por la etapa de la reingeniería o la reinención, principios y consideraciones administrativos “hechos de nuevo” o “rehechos” para satisfacer mejor las necesidades de la gestión de hoy.”³⁷ Entendiendo como elementos básicos para una buena administración entre otros lo siguientes³⁸ :

1. La necesidad de comprender el contexto: es decir, el entorno cultural, político y jurídico.

³⁷ Bjur, W y Caravantes, G., “La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito.”, en R. Bañon y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, 1997.

³⁸ Ídem

2. La importancia de una misión o un objetivo claramente definidos.
3. Los planteamientos que afectan a los recursos humanos y su desarrollo.
4. La gestión de los recursos físicos y financieros.
5. El logro de resultados socialmente relevantes.

En este sentido, es un proceso que conceptualmente complementa la gestión estratégica y sobre todo, destaca la importancia del contexto cultural para el desarrollo del recurso humano, el impacto sobre la forma de ejercer el liderazgo y los procesos de toma de decisiones.

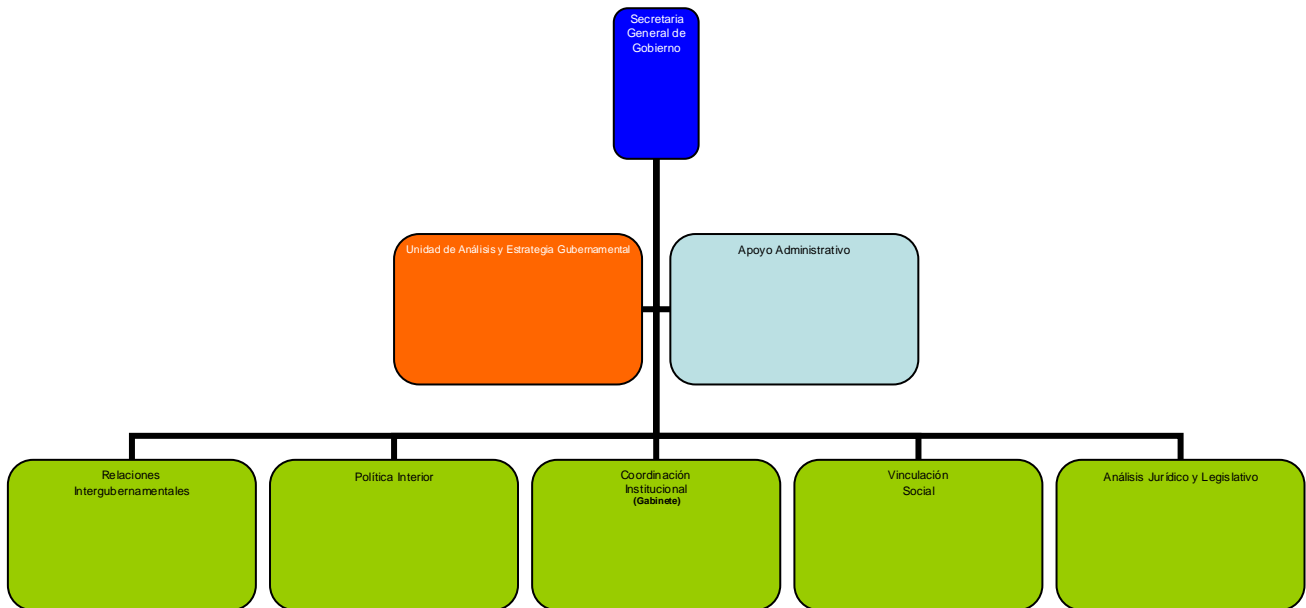
4.5. Organización para la gestión política

Las condiciones actuales en las que se lleva a cabo la gestión pública, son distintas a las que existían cuando se tenía un partido hegemónico y un titular del poder ejecutivo con facultades extralegales de gran elector, benefactor y conciliador, además donde el modelo administrativo estaba completamente vinculado en un esquema de administración tradicional (centralizada y vertical).

Esto no solo se reflejaba en el ambiente organizacional predominante, sino que se concretizaba en los instrumentos normativos de la administración y en su estructura organizacional, que iban desde la denominación de las unidades administrativas, hasta la definición de sus funciones.

En el caso de la Secretaría General de Gobierno, esto se observa claramente en su estructura organizacional, donde la denominación de las unidades administrativas no permite identificar la naturaleza de sus funciones en la mayoría de los casos, restándole capacidad y claridad de gestión y provocando confusiones, pues aparentemente tiene una responsabilidad que se sintetiza en un enfoque jurídico.

En consecuencia, se recomienda que durante el proceso de readministración se redefinan las unidades administrativas, para darle claridad y coherencia con sus facultades y mandatos y al mismo tiempo, fortalecer, darle dirección y efectividad a sus funciones:



Hay que agregar, que en caso de esta estructura los responsables de las áreas sustantivas tienen tres tareas, una tarea operativa de acuerdo con la estructura de mando funcional, una tarea colaborativa en términos de la estructura horizontal y una tarea de apoyo o staff, participando en la unidad de Análisis y Estrategia Gubernamental.

En lo que respecta a la Unidad de Análisis y Estrategia Gubernamental se convierte en la responsable de diseñar y desarrollar los sistemas de información para la gestión política y con el apoyo de los responsables de las áreas sustantivas, el mantenerlos actualizados y realizar los análisis necesarios.

En lo que respecta a la red denominación de las áreas sustantivas, estas tratan de reflejar el propósito principal de cada unidad, es conveniente aclarar que el área de Vinculación Social tendría a su cargo las unidades especializadas con servicios a los ciudadanos (Vgr. Protección Civil, Defensoría de Oficio, Legalizaciones, Notarias, etc., entre otras).

CONCLUSIONES

El logro de las condiciones necesarias para la gobernabilidad depende directamente del desempeño de los actores gubernamentales; en sistemas políticos centralizados, autoritarios y estructurados para responder a la voluntad unipersonal de quien detenta el poder ejecutivo como el que estuvo vigente en nuestro país durante más de 70 años, el instrumento legitimador fue el partido hegemónico y el operador la administración pública.

En consecuencia, la gestión política efectiva dependía del conocimiento y relación de estos tres elementos, es decir, era necesario tener una relación con el titular del poder ejecutivo en turno, participar, ocupar cargos de dirección y conocer el funcionamiento del partido y la administración pública, pues cada una de las decisiones tenían que pasar a través de estos elementos.

Actualmente, al modificarse las condiciones en la competencia política para transitar a un modelo democrático, donde el sufragio universal designa a las autoridades, la transparencia, rendición de cuentas y aplicación de ley son las principales reglas, por lo tanto las condiciones de gobernabilidad en un sistema democrático requieren de otras formas de relación social, nuevas estructuras institucionales y capacidades de gestión pública orientadas a la efectividad.

En este sentido, en el caso de Baja California se han modificado paulatinamente las reglas institucionales e informales del sistema político de partido hegemónico, sin embargo de 1989 a la fecha no se ha llevado a cabo un cambio sustancial en el modelo de gestión política, lo que ha derivado en el deterioro de las condiciones de gobernabilidad del estado.

La aplicación de dicho modelo perdió viabilidad como consecuencia por una parte, de que el partido que obtuvo el poder no lo hace en forma hegemónica, pues desde 1989 se desarrolla en el Estado la figura de los gobiernos divididos y además, el partido gobernante no es una organización que tenga una estructura consolidada que incida en todos los procesos sociales.

Esto ha provocado, que la administración pública de respuestas efectivas sólo a algunos grupos sociales, sobre todo los que están vinculados y representados en el partido gobernante (empresarios), aunque hay que comentar que dicho partido ha hecho esfuerzos por crear o integrar nuevos grupos.

Por lo tanto, la capacidad de vinculación y relación partido-administración pública ha sido muy limitada, lo que se refleja en una gestión política reactiva e inadecuada, que ha desarticulado y fraccionado la gestión pública convirtiéndola en espacios con grupos de interés hegemónicos.

La gestión política para la gobernabilidad democrática es claro que requiere de una redefinición, pues no ha sido suficiente emitir leyes que contemplen la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, ni ciudadanizar la organización, control y realización de los procesos electorales, tampoco ha bastado con el respeto a la autonomía de los demás poderes estatales y municipales.

Todo esto, no ha fortalecido las condiciones de gobernabilidad democrática, porque no se ha acompañado de incentivos que promuevan un cambio de cultura política, parece que es más conveniente para quienes acceden a los órganos de ejercicio gubernamental, el mantenimiento de formas y normas del anterior sistema político, donde la simulación en la aplicación de las leyes, legitimación de las decisiones y participación eran la base de su funcionamiento.

Es cierto que el sistema político está en transición, sin embargo los mecanismos e instrumentos anteriores no funcionan en esta nueva realidad, las soluciones tradicionales a problemas nuevos, están ocasionando un deterioro paulatino pero permanente de las condiciones de gobernabilidad democrática en el Estado, el gobierno tiene la responsabilidad de mejorar y fortalecer dichas condiciones.

Definir un nuevo modelo de llevar a cabo la gestión política en condiciones de gobernabilidad democrática, es una condición necesaria para garantizar el desarrollo presente y futuro del Estado, en consecuencia es necesario el

establecimiento de incentivos para que los representantes en los órganos gubernamentales respondan a las demandas de los ciudadanos; que los servidores públicos sean seleccionados por sus meritos y evaluados de acuerdo a los resultados de su gestión; que la participación ciudadana no se limite a un ejercicio de validación de decisiones, sino que forme parte del proceso de definición, implementación y evaluación de políticas públicas.

Finalmente, el principal incentivo para que logremos transitar hacia espacios y conductas democráticos, no solo depende de la transformación de las estructuras jurídico-institucionales, sino que se complementa con el cambio en el enfoque (cultura) sobre la gestión pública como un asunto de todos y la política como el instrumento para tomar decisiones y lograr consensos a favor de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del Siglo XXI”, ponencia presentada en Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, Septiembre 2000.
- Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamental”, en R. Bañon y E. Carrillo (Compiladores), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Textos, Pags. 125-170
- Ancira, García, Andrea, “Gobernabilidad Democrática En América Latina”, Concurso de Ensayo 2003, Organización de Estados Americanos, Secretaría de Cumbres de las Américas.
- Apuntes de Población de Baja California, “Baja California y sus municipios. Comportamiento poblacional 2005”, Año VIII, Vol. 1, CONEPO, Febrero de 2005.
- Apuntes de Población de Baja California, “Análisis y expectativas de crecimiento poblacional en Baja California”, Año VIII, Vol. 6, CONEPO, Junio de 2005.
- Arbós, Xavier y Giner Salvador, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., 1996.
- Barzelay, Michael, Reader en Gestión Pública London School of Economics and Political Science, “La nueva gestión pública. Una invitación al diálogo globalizado”, Material para debate en Seminario de la London School. Versión y traducción de Antonio Porras Nadales.
- Betancourt, José R., *Gestión Estratégica, Navegando hacia el cuarto paradigma*, T.G. Red Ed., 2000.
- Bjur, W y Caravantes, G., “La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito.”, en R. Bañon y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, 1997
- Cabrero, Mendoza Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México 1997.
- Cadena, Inostroza Cecilia, “Administración Pública y Democracia: El proceso histórico y los obstáculos al cambio”, *Ciencia Ergo Sum*, marzo-junio año/vol. 11, número 001, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México 2004, Pags. 98.

- Casilda, Béjar Ramón, “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”, Documento de Trabajo (DT), Área: Economía y Comercio Internacional/ América Latina – DT N° 10/2005, Febrero de 2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado, Bolivia 2003.
- Cuarto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, Octubre de 2005.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Córdova, Arnaldo, *La Formación del Poder Político en México*, Décimo cuarta edición: octubre de 1985, Serie Popular, Ed. Era, S.A., 1985.
- Dallanegra Pedraza, Luis, *El Orden Mundial del Siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998.
- Espinoza, Valle Victor A., *Alternancia Política y Gestión Pública: El partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California*, COLEF 1998.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Puresa, Barcelona 2004.
- González, Casanova Pablo, *La Democracia en México*, 26ª. Reimpresión; 2003, Ed. Era, S.A., México 1965.
- González, R. Fernando y Martínez, H. Leopoldo, *La política en Baja California*, Busca Libros, S.A. de C.V. México, 1998.
- Guerrero, Amparán, Juan Pablo, “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?, Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Octubre del 2000, Pags.1-32
- Guillén, López Tonatiuh, *Baja California 1989-1992 –Alternancia política y transición Democrática*, UNAM-El Colegio de la Frontera Norte, México, 1993.
- Hesselbein, Marshall y Beckhard compiladores, *El Líder del Futuro*, The Drucker Foundation, Ediciones Deusto, España 1996.

- López, Guzmán Cuauhtémoc, “La alternancia política en Baja California: Hacia un nuevo equilibrio de poderes”, Estudios Fronterizos, Nueva época, vol. 2, núm. 3, enero-junio de 2001, UABC.
- López, Andrea en su ensayo “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento No. 68, INAP.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.
- Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California.
- Ley de Educación del Estado de Baja California.
- Ley de Fomento a las Actividades Bienestar Social y Desarrollo Social para el Estado de Baja California.
- Ley de Fomento a la Competitividad y Desarrollo Económico para el Estado de Baja California.
- Ley de Planeación para el Estado de Baja California.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California.
- Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California.
- Moore, Mark H., *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Paidós, Barcelona 1998.
- Nohlan Dieter, *El institucionalismo contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis institucional*. Editado por Richard Ortiz Ortiz, Ciudad de México: UNAM/Porrúa, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*, UN 1997.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, Mundi-Prensa México, S.A. de C.V., México 2005.
- Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California.

- http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/historia/transformacion.jsp
- www.congresobc.gob.mx
- <http://www.el-mexicano.info/>
- www.icesi.org.mx, Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, A.C., es un organismo de la sociedad civil, que realiza la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI 2002, 2003, 2004) diseñó y coordinó la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3) conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la ONU, avalado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- www.ieebc.org.mx.
- <http://www.frontera.info/EdicionImpresa/ejemplaresanteriores/>
- <http://www.lacronica.com/EdicionImpresa/ejemplaresanteriores/>
- <http://www.oem.com.mx/lavozdelafrontera/>
- <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/> Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Posición por Entidad Federativa 2001 - 2005