

La reinención del gobierno en la transición democrática : rendición de cuentas en la administración pública de México

Eduardo Guerrero Gutiérrez

Los dos mecanismos clave que desde hace unos pocos años han empezado a gestar algunos cambios radicales en el funcionamiento de nuestra administración pública son la competencia política y la globalización económica. La competencia política a la que me refiero aparece cuando dos o más de los participantes en la contienda electoral tienen probabilidades reales de ganar. La inseguridad de lograr la victoria o de permanecer en el cargo obliga a los candidatos o representantes populares a mejorar su desempeño o buscar ofertas de servicios y bienes colectivos que mejor se ajusten a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos. A medida que logren mayor congruencia entre preferencias y ofertas, candidatos y partidos obtendrán más votos. Y entre más reñida sea la competencia multipartidista, mayor valor adquirirá cada voto para partidos y candidatos. Como lo ha señalado Trejo (2000: 3) “a diferencia de la planeación central, la *competencia* genera un flujo continuo de información sobre la efectividad de las políticas públicas a través de la crítica entre competidores.” Y esta característica, la divulgación de la información que genera la crítica, marcará una diferencia crucial entre los resortes que lo impulsaron el cambio administrativo en los años anteriores y los resortes que lo impulsarán en los siguientes años.

Por lo que se refiere a la globalización económica, los procesos de integración comercial y financiera—y el escrutinio que ambos imponen en las cuentas fiscales y la actuación macroeconómica—impiden que el estado sustituya al mercado en la asignación de recursos en vastas áreas de la actividad económica. En caso de que un gobierno intentara sustituir al mercado en áreas donde su actuación pudiera resultar altamente ineficiente, los inversionistas internacionales castigarían de inmediato a tal gobierno con el desplazamiento de sus capitales a otras naciones. En síntesis, la democratización y la globalización han impulsado en México la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los votantes y frente a los mercados.

Este breve escrito tiene como propósito describir y explicar cómo el proceso de democratización—en sus vertientes de mayor competencia electoral y activación de la división de poderes—ha sido un resorte que ha fortalecido la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados. ¿Cuáles serán las nuevas lógicas institucionales que engendrará la competencia política al interior de la administración gubernamental? Mi argumento central es que durante la fase de interacción de la administración pública con su nuevo entorno político, ésta desarrollará nuevos mecanismos institucionales que la harán más receptiva y ajustada a las demandas ciudadanas, más responsable y expuesta al juicio popular, más transparente y efectiva.

La competencia política provee los incentivos necesarios para alinear los intereses entre los políticos y los administradores, lo cual resulta en un aumento de la eficacia de la administración pública para satisfacer las demandas de los electores. La coincidencia de intereses entre políticos y administradores públicos tendrá lugar en momentos de competencia electoral porque para ganar (o no perder) votos los políticos realizarán su máximo esfuerzo para aprobar programas que respondan fielmente a las demandas de los electores, y para que los administradores implementen tales programas al pie de la letra. Esto último es altamente probable en un escenario de competencia por tres razones: el deseo de los administradores tanto de avanzar sus carreras profesionales como de evitar sanciones por parte de los políticos; el estrecho escrutinio público al que estarán sujetos los administradores por parte de los partidos políticos de oposición, y el escrutinio público al que también estarán sujetos los

administradores por parte de los electores.

I. Competencia electoral y división de poderes en México

En un lapso de doce años (1988-2000) el gobierno mexicano paso de ser un “presidencialismo dominante”, caracterizado por un gobierno altamente unificado que gozaba de la subordinación de mayorías calificadas en ambas cámaras, a ser un “presidencialismo coalicional”. Los gobiernos de coalición son de carácter minoritario y dividido por lo que tienen la necesidad de forjar alianzas con uno o más partidos opositores para avanzar en el cumplimiento de sus agendas legislativas, no digamos para lograr el triunfo de sus proyectos de reforma constitucional. La evolución de un tipo de presidencialismo a otro fue gradual y se fue concretando a lo largo de seis legislaturas—de la Legislatura LIII (1988-1991) a la LVIII (2000-2003).

La *primera fase* corresponde a un “presidencialismo dominante” cuyo origen se remonta a la creación del PNR en 1929 y cuya existencia se prolonga hasta 1988. Durante este periodo pertenecían al mismo partido la jefatura del Ejecutivo y las mayorías calificadas en ambas cámaras. Los amplios poderes partidistas del presidente propiciaron la subordinación incondicional del congreso al poder ejecutivo.

La *segunda fase* corresponde a un “presidencialismo limitado” de semi-coalición que tiene lugar cuando el Ejecutivo pierde la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados pero conserva tal mayoría en el Senado.¹ El inicio de este periodo lo marcan las elecciones de 1988. Desde diciembre de este año el partido gobernante se vio obligado por primera vez a pactar alianzas para sacar adelante sus proyectos de reforma constituciones. Como dice Lujambio (2000: 30), “en 1988 [se produjo], después de un realineamiento en las preferencias de los electores, *la primera acotación formal, constitucional*” al presidencialismo dominante.

La *tercera fase* (1997-2000) corresponde a un “presidencialismo reactivo” de coalición en el cual el partido gobernante empezó a utilizar como instrumentos de negociación sus capacidades de veto a proyectos de reforma constitucional en la Cámara Baja y a iniciativas de ley en la Cámara Alta.² En este periodo el partido al que pertenece el Ejecutivo pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y deja de contar con la mayoría calificada en la Cámara de Senadores.

Finalmente, tenemos en la *cuarta fase* (2000-2003) un “presidencialismo de coalición” puro en el cual el Ejecutivo carece de mayorías calificadas o absolutas en ambas cámaras. Dadas las difíciles condiciones en las que el Ejecutivo tiene que gobernar, algunos autores (Crockett 2000) han caracterizados tales situaciones como de “presidencias de oposición”. La hechura continua de coaliciones interpartidistas es el *modus operandi* de estas presidencias, pues generalmente en los sistemas multipartidistas las alianzas son frágiles y de corta duración. Las coaliciones tienen mayor probabilidad de sobrevivir cuando los partidos mantienen entre sí ciertas coincidencias programáticas o ideológicas. En los gobiernos de coalición de sistemas presidencialistas pueden presenciarse algunos lógicas políticas propias del parlamentarismo. Como dice Casillas (1997), “con todas las diferencias existentes entre los sistemas parlamentarios y el caso mexicano” pueden percibirse en México algunas

¹ En virtud de una reforma electoral de 1993 ningún partido puede contar, por sí mismo, con la mayoría calificada del 2/3 en la Cámara Baja—la representación máxima de un partido en la Cámara Baja se fijó en un 63 por ciento. Después de la recuperación del PRI en las elecciones intermedias de 1991, esta reforma cancelaba la posibilidad de que el PRI recuperará la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados (Lujambio 2000: 37).

² Al inicio de este periodo el senado bloqueó la iniciativa central de la oposición: la reducción del Impuesto al Valor Agregado.

afinidades en el terreno de la cimentación de coaliciones legislativas.

I.1. *La integración multipartidista de los gobiernos locales*

Desde 1989 hasta la fecha se han multiplicado el número de gobiernos divididos a nivel estatal—son 29 el número de gobiernos divididos que han aparecido en México a nivel estatal desde 1989 hasta mediados de 2001. Lo anterior no solo ha favorecido el fortalecimiento de las legislaturas estatales como instancias fiscalizadoras de los ejecutivos, sino que ha contribuido a dificultar aún más la aprobación de proyectos de reforma constitucional a nivel federal. Como se recordara, la aprobación de reformas constitucionales requiere no sólo de mayorías calificadas en las dos cámaras legislativas del congreso federal sino también de la aprobación de la mayoría absoluta de las legislaturas estatales—dieciséis en nuestro caso.

¿Cuáles han sido los saldos preliminares de la conformación de este nuevo sistema de pesos y contrapesos al interior del gobierno? Como lo veremos más adelante, la activación de la competencia electoral y de contrapesos al poder presidencial tiene efectos positivos sobre la calidad de las políticas adoptadas por el gobierno pues proporciona mayor transparencia al proceso de toma de decisiones, y obliga al ejecutivo a rendir cuentas a la ciudadanía y revisar sustancialmente sus iniciativas cuando carecen de respaldo suficiente en la opinión pública.

II. El comportamiento de los gobernantes en escenarios de competencia electoral

De acuerdo con lo que dicta la teoría democrática, los políticos (es decir, el presidente y los congresistas) y los electores sostienen el siguiente intercambio: los políticos buscan apoyo electoral y los electores demandan bienes colectivos, ya sea en forma de servicios públicos, ya sea en la reducción de algunos costos asociados a cierta legislación o programa público. El apoyo en votos que los electores ofrecerán en la siguiente elección a determinado candidato o partido dependerá no solamente de la opinión que tengan los electores de la capacidad de los políticos (el decir, el presidente y los congresistas) para lograr la aprobación de cierta legislación, sino también del juicio que tengan acerca de cómo esta legislación ha sido puesta en práctica por los administradores públicos. De aquí que puedan generarse agrias disputas entre los políticos y los administradores sobre el tramo de autoridad que deben delegar los primeros a los segundos, sobre las modalidades con las que debe darse tal delegación, sobre el tipo de organización que será responsable de la implementación, y sobre los procedimientos que los administradores preferirán adoptar para ejecutar la legislación o programa.

Los políticos están esencialmente enfocados a cómo aprovechar oportunidades para aumentar su apoyo electoral. Estas oportunidades, sin embargo, están limitadas por varios factores. En primer lugar, el costo asociado al tiempo y esfuerzo que toma a los políticos alcanzar un acuerdo sobre los detalles de la legislación. Entre más tiempo gasten los políticos, en especial los congresistas, en refinar cualquier pieza de legislación, menos tiempo tendrán para introducir otra legislación o influir en la administración de la legislación vigente. Sin embargo, en caso de que la legislación que ellos produzcan resulte altamente vaga, entonces esa legislación será de menor valor para los electores a quienes en principio pretende beneficiar. Esto sucede porque para que la legislación tenga el efecto deseado originalmente, los grupos de electores que en principio la demandaron y a quienes pretendía beneficiar tendrán que participar activamente en subsecuentes procesos administrativos para hacer escuchar una vez más sus intereses y demandas frente a los administradores públicos, quienes estarán a cargo de afinar los detalles de la legislación para implementarla. Los electores intentarán entonces ejercer presiones sobre los administradores para que la legislación sea refinada de acuerdo con sus

requerimientos. Cabe también la posibilidad de que los refinamientos a la legislación sea un asunto de alta complejidad técnica para ser resuelto adecuadamente por los políticos, de manera que a éstos les convendrá que un grupo de administradores públicos especializados se encargue de esta tarea.

Sin embargo, no debemos perder de vista que la legislación vaga incrementa la capacidad de que los administradores públicos, al darle los últimos toques a la ley, actúen de acuerdo a sus propias inclinaciones e intereses. Y esto aumenta el riesgo de que la legislación no cumpla con sus propósitos iniciales y que, por tanto, el apoyo electoral que esta ley inicialmente acarrearía a los políticos que la promovieron y lograron su promulgación sea mucho menor. Asimismo, a partir del momento en que los políticos deleguen a los administradores el refinamiento y la puesta en práctica de la ley serán los grupos de ciudadanos con más alta capacidad de organización, y que puedan sostener una participación prolongada en el proceso político, los que tendrán más probabilidades de lograr influir en las decisiones de los administradores públicos. Pero tener una participación sostenida en el proceso político es costoso para los electores, y entre más costosa resulte tal participación menor será el apoyo electoral que los votantes estarán dispuestos a dar al partido que impulsó tal legislación.

En segundo lugar, tenemos el costo asociado a la posibilidad de que los administradores públicos no cumplan con las intenciones originales de la coalición de políticos que promulgó la ley. Los beneficios esperados de cierta legislación pueden anularse—o las cargas que impondrá esta misma legislación pueden aumentar—debido a que los administradores carezcan de la motivación, el compromiso, la energía o, simplemente, el conocimiento necesario para implementar la legislación de la forma en que los políticos pretendían. Así pues, los políticos o partidos políticos que tienen más probabilidades de mantenerse en el poder son aquellos que son más exitosos en superar estos dos costos; es decir, aquellos que logran persuadir a los electores de que los beneficios de la legislación no disminuirán o desaparecerán al momento en que los administradores la implementen. Los costos aparecen, entonces, cuando la coalición de políticos (legisladores con el presidente o legisladores sin el presidente) no puede estar completamente segura de que su agente; es decir, el cuerpo de administradores públicos que se encarga de refinar e implementar la ley, administrará la legislación de la manera en que deseaba la coalición de políticos que pasó y promulgó la ley, coalición a la que en este escrito le llamé “coalición promulgadora”. Tal coalición recibirá probablemente menos votos si los electores creen que la implementación de la ley será socavada por los administradores.

El último punto que acabo de tocar es central porque nos da la clave para entender por qué los problemas de agencia serán vigorosamente atacados por los políticos en escenarios de alta competitividad electoral. Así es, los políticos intentarán por todas las vías hacer llegar a los electores los bienes colectivos que han prometido *siempre y cuando la competencia electoral sea intensa*. Y esto será así por la razón que mencioné al inicio de este escrito: entre más intensa sea la competencia interpartidista, mayor valor adquirirá cada voto para los partidos y candidatos.

II.1. *Los legisladores como fiscalizadores*

La función sustantiva del congreso es legislar pero dada su nueva composición en los últimos años, varios comités legislativos han empezado a desempeñar funciones de vigilancia y coordinación para con los agentes administrativos, además de que ahora se han empezado a introducir modificaciones a los proyectos presupuestales anuales que le envía el presidente mediante el recorte y/o la expansión de los montos inicialmente asignados por el ejecutivo en algunos programas públicos. Las negociaciones entre los legisladores de oposición y el presidente son frecuentemente difíciles, aunque como el presidente no tiene al parecer capacidad de vetar el presupuesto de egresos, su apoyo no es indispensable.

En México, los legisladores no tienen posibilidad de reelegirse para el período inmediato posterior. La imposibilidad de reelección inmediata tiene las siguientes consecuencias: inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre los legisladores y sus electores—aún más, dado que los candidatos a diputaciones cambian constantemente, los electores son incapaces de tener suficiente información acerca de sus características personales. (Nacif 1998: 5) Al mismo tiempo, la no reelección consecutiva debilita a los legisladores frente al presidente y la alta burocracia pues estos dos actores permanecen en sus puestos por períodos mucho más prolongados y, con ello, a diferencia de los diputados, pueden garantizar la continuidad de sus programas a los electores.

Sin embargo, el legislador debe hacer méritos frente a la dirigencia de su partido y evitar que su distrito pase a las manos de un candidato perteneciente a un partido opositor, una vez que abandone el cargo. La actuación del legislador, por tanto, estará enfocada a incrementar el apoyo (votos, nuevos militantes o activistas, contribuciones monetarias, etc.) que reciba su partido en el distrito electoral siempre y cuando enfrente condiciones de competencia. Gracias al control que pronto ejercerá el PAN sobre futuras carreras de administradores públicos, ese partido podrá beneficiarse de la información que posean y de sus recomendaciones o asesoría técnica, lo que probablemente le dará una ventaja competitiva a los candidatos del PAN sobre los de la oposición. Esta ventaja no es ilegal sino que deriva de la escasa autonomía o, en algunos casos, extrema dependencia de los administradores públicos frente a los políticos.

Los legisladores que pertenecen al partido gobernante y aquellos que pertenecen a partidos de oposición obedecen a incentivos frecuentemente opuestos. Los legisladores del partido gobernante, los cuales aspiran a ocupar puestos en el ejecutivo federal o en los ejecutivos estatales una vez que finalice su gestión, se dedican a cabildear con el presidente y con aquellos que tienen influencia sobre él (e.g. políticos influyentes insertados o no en la estructura formal del partido, miembros del gabinete, grupos de interés, medios). Por lo que toca a los legisladores de oposición, sus incentivos en términos de avance de carreras son opuestos. Como la carrera de los legisladores de oposición no está subordinada a las decisiones del presidente sino al apoyo de la dirigencia de su partido, la cual reparte las nominaciones a puestos de elección popular o invita a militantes distinguidos a ocupar cargos en la estructura partidista, la ruta común a más altos puestos es la que, precisamente, los lleva a practicar tareas de vigilancia y supervisión al jefe del ejecutivo y la alta burocracia federal.

De acuerdo con Ugalde (1999: 235-6) en los años recientes la vigilancia del congreso a la administración pública ha registrado varios cambios. Para empezar, las acciones de supervisión se han multiplicado. Un factor que ha contribuido decisivamente a este cambio ha sido el aumento de la proporción de las curules ocupadas por legisladores de la oposición. En tanto la presencia de la oposición en las cámaras ha crecido, su influencia en las actividades de vigilancia también ha aumentado. En 1997 la oposición en su conjunto alcanzó la condición de bloque mayoritario por primera vez en el México moderno. A partir de ese momento el control de la cámara sobre el Ejecutivo se ha fortalecido como nunca antes. Muestra de ello es que las tres últimas iniciativas de ley del presupuesto de egresos han sufrido varios cambios antes de lograr su aprobación en el congreso. Adicionalmente, el congreso ha empezado a desempeñar un papel relevante en la denuncia pública de la corrupción y ha contribuido a que se castiguen los delitos de algunos administradores públicos de alto nivel, además de que ha contribuido a la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la cual, en contraste con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), no sólo fiscaliza al poder ejecutivo, sino a los tres poderes de la nación, los organismos públicos federales e, incluso, en ciertas circunstancias, a las autoridades locales. En este último caso, serán sujetos de fiscalización por parte de la ASF entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos

federales.

III. Rendición de cuentas, transparencia, receptividad y eficiencia en la administración pública de México

III.1. Mayor responsabilidad y rendición de cuentas

Un gobierno es capaz de rendir cuentas si los ciudadanos pueden discernir entre gobiernos representativos y no representativos y, de acuerdo con sus percepciones, sancionarlos posteriormente según lo dicten los resultados de sus evaluaciones (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 10). Así, los electores retendrán en sus puestos públicos a quienes hayan tenido una actuación satisfactoria (es decir, hayan sido más representativos) y desplazará de sus puestos a aquellas autoridades con gestiones insatisfactorias.

En un contexto de competencia política el principio administrativo de “rendición de cuentas” hacia arriba (de cada administrador público a su superior) es complementado por el principio de “rendición de cuentas” de la administración pública a los políticos y a los ciudadanos en general (Beetham 1996: 95) Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto. De la misma manera, una administración rinde cuentas cuando los políticos cuentan con información sobre los resultados de su actuación y toman, después, las medidas pertinentes—de aprobación o de corrección.

En ocasiones, para asegurar que ciertas áreas administrativas mantengan altos niveles de actuación se determina que los supervisores de tales áreas sean directamente responsables de su desempeño frente al presidente o a los congresistas. En los últimos años, el Ejecutivo mexicano se ha apoyado en grupos cada vez numerosos de asesoría para asegurarse que un gran número de oficinas burocráticas le rindan cuentas directamente. Los administradores públicos de más alto nivel que desempeñan un papel decisivo en la asignación de partidas presupuestarias no pueden permanecer inmunes a la evaluación electoral y deben, al menos, exponer públicamente sus métodos y criterios de decisión.

Para que la administración pública también rinda cuentas el poder legislativo también puede solicitar la revisión de normatividad secundaria expedida por los administradores—reglamentos, estatutos, manuales de organización—o contratar auditores (como sucedió en México en el caso del Fobaproa) o requerir la comparecencia de secretarios de estado o crear comisiones especiales, con el propósito de llevar un estrecho seguimiento del curso de los asuntos públicos. Tratar que la burocracia rinda cuentas al ejecutivo de manera sostenida y comprensiva es prácticamente imposible; hacerla más alerta a las preferencias del Ejecutivo es posible cuando existe competitividad electoral y cuando los mecanismos administrativos mencionados anteriormente funcionan óptimamente.

Cabe mencionar que estudios recientes sobre la actuación administrativa de autoridades políticas provenientes de partidos diferentes del PRI reportan que en San Luis Potosí estas autoridades tendieron a enfatizar aspectos como la rendición de cuentas y denunciar la corrupción (Bezdek 1995: 34); en Chihuahua también los candidatos de oposición que accedieron al poder tendieron a introducir reformas para acotar los poderes de las autoridades ejecutivas y obligarlas a rendir cuentas, además de que enfatizaron la responsabilidad fiscal. (Mizrahi 1995: 91) Así, cuando la alternancia política tiene lugar, los nuevos gobernantes tienden a elevar los estándares de actuación del gobierno, estándares que

gobiernos subsecuentes, sean del partido que sean, estarán obligado por lo menos a igualar o superar. Aquí, me parece, queda de manifiesto el efecto correctivo y de mejoramiento que tiene la competencia electoral en la administración pública.

Otro punto relevante es que la composición multipartidista de los diferentes órganos de gobierno trae consigo una consecuencia de la que se han ocupado poco los analistas políticos: el aumento de disputas entre los poderes ejecutivo y legislativo. Según Cossío (2000: 30) la más alta probabilidad de conflictos entre los órganos públicos en situaciones de gobierno de coalición o semi-coalición incrementará a su vez la frecuencia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. En las controversias constitucionales la Suprema Corte se encarga de resolver comúnmente disputas en torno a la asignación de competencias establecidas por la Constitución. El Ejecutivo puede plantear controversias *versus* el congreso y éste puede hacer lo mismo contra el ejecutivo siempre y cuando la decisión sea aprobada por mayorías simples ya sea en la Cámara de Diputados o en la de Senadores. Hace apenas unas cuantas semanas, el 24 de agosto, la Suprema Corte resolvió una controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Congreso a favor de este último, y ordenó al presidente de la República entregar al congreso información confidencial sobre cuestionables operaciones bancarias. Esta fue la primera vez en la historia moderna del país en que la Corte ha emitido un fallo en torno a una disputa entre dos poderes federales, y el hecho fue signo de su nueva independencia de la rama ejecutiva.

III.1.i. *Autoridad discrecional del Ejecutivo en un gobierno de coalición: el caso del presupuesto de egresos*

Quizás convenga dedicar unas líneas al que quizás sea el efecto más relevante que ha tenido hasta ahora la aparición de un gobierno sin mayoría en nuestro país: la activación de la separación de poderes y, con ello, el inicio de un proceso de disminución gradual de la autoridad discrecional del Ejecutivo en diversos ámbitos de la gestión pública. La intensas negociaciones que han tenido lugar entre el Ejecutivo y el congreso durante los últimos años para lograr la aprobación del presupuesto de egresos han impulsado el fortalecimiento de las instancias de auditoría y supervisión del poder legislativo.

De acuerdo con Levy (2000) los cambios que ha experimentado el presupuesto son consecuencia de la “nueva relación” entre el ejecutivo y legislativo en un contexto de gobierno dividido y de “mayor balance entre ambos poderes”. Los cambios que ha observado la reglamentación sobre el presupuesto han reducido significativamente la asignación discrecional de recursos públicos por parte del Ejecutivo y al fortalecimiento de las instancia de auditoría y supervisión del gasto público del poder legislativo. Por lo que atañe al primer conjunto de cambios destacan los siguientes: 1) establecimiento de reglas que determinan, por un lado, el monto máximo de gasto que se puede ejercer cuando aumentan los ingresos y, por el otro, el límite a partir del cual se debe reducir el gasto cuando éstos disminuyen; con estas nuevas reglas la Cámara de diputados acota los espacios para las variaciones del gasto público durante el año fiscal y las facultades del Ejecutivo para asignar recursos públicos se reducen³; 2) la creación de nuevas disposiciones que impiden al Ejecutivo erogar mayores recursos a los aprobados en las negociaciones salariales del Ejecutivo con los diferentes gremios en el curso del año fiscal; y 3) la supresión de las facultades del Ejecutivo para transferir discrecionalmente recursos a los gobiernos estatales. Por lo que se refiere al fortalecimiento de las instancias de vigilancia del

³ Debe señalarse que las facultades discrecionales del presidente deben limitarse pero no eliminarse del todo. Como se recordara, la capacidad del ejecutivo para introducir recortes al gasto público sin necesidad de ponerse de acuerdo con el congreso facilitó el ajuste oportuno de las finanzas públicas frente a la brusca caída de los precios del petróleo en 1998.

congreso destacan las siguientes medidas: 1) reformas constitucionales que otorgan plena autonomía y amplias atribuciones fiscalizadoras a la entidad de fiscalización superior de la Federación, la cual sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Así pues, se cumple para el caso mexicano el nuevo *dictum* de estudios recientes (Epstein y O'Halloran (1999: 79) sobre las consecuencias del gobierno dividido en la hechura e implementación de las políticas públicas: “en tiempo de gobierno dividido menos autoridad discrecional será delegada al Ejecutivo”.

III.2. *Mayor publicidad y combate a la corrupción*

En un plano normativo, la administración pública es la administración de lo público (servicios y bienes), para el público, y sujeta al escrutinio público. En contraste con lo que llamamos sector privado la administración pública posee como axioma normativo la publicidad; es decir, su disposición para estar a la vista de todos, para mostrarse y divulgarse. En principio aquello que es realizado con los recursos de todos y para el beneficio de todos, debe estar a la vista de todos.

En el plano práctico, la publicidad es un medio para controlar y hacer más eficiente a la administración pública. Para funcionar adecuadamente, este mecanismo depende considerablemente de la capacidad de las organizaciones públicas para corregir errores que hayan salido a la luz pública. Para evitar situaciones embarazosas frente a los electores o frente a sus colegas de otras unidades administrativas o frente a las autoridades políticas, las organizaciones intentarán generalmente remediar el problema de inmediato. En caso de que no suceda así, las autoridades políticas tendrán que emplear instrumentos legales para implementar las sanciones y los cambios necesarios.

El gobierno sueco, por ejemplo, hace gran uso de la publicidad. Se dice coloquialmente que los funcionarios de aquel país trabajan dentro de una “pecera” pues casi todas sus acciones están enteramente abiertas a la inspección pública. Cuando un administrador toma una decisión de cierta envergadura, esta decisión tiene que ser justificada por escrito en un documento que pueda hacerse público si algún ciudadano lo solicita. Adicionalmente, las declaraciones de impuestos son públicas. El grado de publicidad con la que se maneja el gobierno mexicano todavía está muy por abajo de la del gobierno sueco. En México el hábito de gobernar en secreto y a puertas cerradas continúa predominando.

Una interesante investigación periodística deja constancia de la enorme dificultad que entraña obtener información de parte del gobierno mexicano. Del 23 de noviembre de 1998 al 1 de febrero de 1999, el diario Reforma emprendió la tarea de solicitar diversa información a cada una de las 18 secretarías de Estado. (Collado 1999) El periódico solicitó información que parecía estar al alcance de las áreas de comunicación social. Pero sólo cuatro secretarías de las 18 respondieron a las solicitudes del diario: la de la Contraloría, la de Comercio, la de Salud y la de Medio Ambiente. “Más de 60 días se utilizaron en tramitar las solicitudes.” Como respuesta a las quejas tanto de medios nacionales como extranjeros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho llegar al gobierno mexicano la Recomendación 670 para que se avance en la reglamentación del derecho a la información.

Sin embargo, en el renglón de hacer más pública la gestión de los gobernantes los efectos favorables de la competencia también se han hecho sentir. Como dice Rose-Ackerman (1999: 127), entre más competitivo es el entorno político, los riesgos de todos los competidores se incrementan y la probabilidad de corrupción disminuye. Un sistema político competitivo puede ser un freno a la corrupción. Las elecciones competitivas producen información sobre los candidatos, pues los candidatos tienen los incentivos para opinar sobre sus propias virtudes así como sobre los que consideran vicios de sus rivales. Los congresistas más proclives a corromperse son aquéllos que tienen

su puesto en el congreso asegurado (es decir, no enfrentan competencia política), aquellos congresistas que tienen la derrota asegurada en las próximas elecciones, y aquéllos que planean retirarse al término de su período o que por cuestiones legales ya no pueden buscar la reelección. (Rose-Ackerman, 129) Competencia entre secretarías al interior de la burocracia también puede producir también valiosa información, pues los administradores pueden llegar a tener incentivos similares a los de los políticos.

Quizás el mecanismo más evidente que poseen los congresistas para inmiscuirse en el trabajo de los administradores es la aprobación del presupuesto público anual. Cuando el legislativo se fortalece, los incentivos para corrupción en el ejecutivo disminuyen. La competencia por fondos presupuestales entre partidos políticos puede proveer muchos beneficios en el combate a la corrupción, elevar la eficiencia y debilitar la autonomía de la burocracia. Y ahora que la oposición posee un gran poder de negociación frente a las autoridades públicas el flujo de información financiera hacia el público ha crecido significativamente.

Pero en lo que toca a la publicidad de las acciones de gobierno y el combate a la corrupción, unas de las experiencias más exitosas han sido los gobiernos divididos a nivel estatal—es decir, cuando el partido de quien ocupa el ejecutivo estatal no obtiene la mayoría absoluta en el congreso local. Interrogados sobre la posibilidad de gobernar eficazmente un estado con un congreso local dominado por una mayoría opositora, dos gobernadores dieron respuestas ilustrativas sobre los efectos favorables de la competencia política en la publicidad de la administración pública: Dijo el gobernador de Chihuahua:

En Chihuahua cualquier iniciativa que pueda tener un rechazo fuerte de la sociedad no pasa ... Vería como costoso [de tener un congreso adverso] que muchas veces las decisiones se tornan dificultosas. Tardan en llegar. Y eso tiene su costo social en la medida en que la cosas no fluyen con la agilidad deseada ... Pero, por el lado de los beneficios, esta experiencia bipartidista nos ha llevado a que unos y otros tengamos que conducirnos en la función pública con muchísima más pulcritud. En el caso nuestro, el tener un congreso con un partido opositor que nos esté fiscalizando, que pueda entrar a auditarnos cuando y donde quiera, que para eso tiene facultad, ha tenido un efecto positivo en todos los niveles. (Barrio 1997)

Dijo el gobernador de Guanajuato:

Creo que sí se puede gobernar y me parece que muchas veces es muy positivo porque obliga a las partes a ser muy reflexivos, a sustentar cada idea, cada propuesta y a convencer con cada proyecto ... [Con un congreso adverso] normalmente se sacrifica velocidad, a cambio de certidumbre en la decisión. Porque una decisión que es producto de un debate, de un consenso entre dos fuerzas políticas, siempre es garantía de tomar una buena decisión ... Los beneficios son amplios porque obligan a una transparencia y a una honestidad total en las acciones del Poder Ejecutivo ... Esto, junto con el enriquecimiento de las propuestas, han sido muy benéficos para la entidad. (Fox 1997)

La ciudadanía puede ser un freno para el ejercicio arbitrario del poder si cuenta con información acerca de la gestión gubernamental. Los ciudadanos deben tener los medios convenientes para encauzar sus quejas y deben ser protegidos contra posibles represalias. Hay dos rutas básicas para la presión pública: quejas colectivas de grupos ciudadanos acerca de las fallas del gobierno y objeciones expresadas por individuos particulares contra el trato que les han dado las autoridades públicas.

En resumen, es indispensable que el gobierno publique sus presupuestos consolidados, el monto

desagregado de sus ingresos, sus estatutos y reglas y los diarios de debates de los cuerpos legislativos. En todos los países democráticos la legislatura puede desempeñar un importante papel en la revisión de los gastos del ejecutivo, auxiliado por sus comités. La participación de políticos de oposición en la supervisión del ejecutivo puede dar lugar a evaluaciones sesgadas. En este caso, si algún crimen es denunciado, debe contarse con un sistema judicial neutral que realice las averiguaciones pertinentes y anuncie un veredicto apegado estrictamente a las pruebas.

Finalmente, debe apuntar que las dificultades inherentes a la medición de resultados de la gestión pública o a la definición de las metas de los programas públicos—o los dilemas entre las metas—y en identificar cómo estas metas pueden ser cumplidas, obstaculizan la capacidad de los electores para vigilar a sus representantes—y la capacidad de los representantes para vigilar a los administradores públicos. Esto aumenta los problemas de agencia en un régimen democrático.

III.3. *Mayor receptividad a las demandas ciudadanas*

Un gobierno o partido es receptivo si adopta o impulsa las legislación o los programas preferidos por los electores. En contextos de competencia electoral los políticos intentan ser lo más receptivo posible pues del apoyo que reciban de los electores depende el curso que adoptará su carrera política. Los políticos o partidos pueden conocer estas preferencias mediante encuestas, a través de acciones políticas directas (como manifestaciones, cartas o comunicados transmitidos a través de los medios) realizadas por organizaciones ciudadanas, o mediante las elecciones—las cuales revelan las preferencias de los ciudadanos frente a varias plataformas políticas. Un indicador de que en los últimos años la voz de los electores se ha hecho escuchar entre políticos y administradores públicos es que las partidas asignadas a las tareas de seguridad pública y procuración de justicia han registrado incrementos considerables.⁴

El nivel de receptividad depende, en primera instancia, de la emisión de mensajes a los políticos por parte de los ciudadanos. Los gobernantes serán receptivos en la medida en que sus acciones sean congruentes con las preferencias manifestadas por los ciudadanos. (Manin, Przeworski, y Stokes 1999: 10) En México, los congresistas se convertirán gradualmente en el receptáculo de un gran número de mensajes por parte de los ciudadanos, quienes les transmitirán directamente sus evaluaciones sobre su desempeño y el de los administradores públicos. En las democracias consolidadas, los ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización o grupo de interés, no poseen más que esta vía para hacerse escuchar.

Un método que ha ganado popularidad para aumentar la receptividad de la administración pública es la descentralización. En general, la descentralización acorta la distancia entre las demandas de los electores y los administradores públicos, lo que por ende la descentralización favorece una mejor asignación de los recursos públicos en cada jurisdicción. De acuerdo con una encuesta realizada por Putnam (1993) en Italia, la comunidad se siente más satisfecha con lo accesible que se convierte la administración pública después de haber experimentado un proceso de descentralización. En México tal proceso ha tenido avances considerables en la última década pero todavía falta mucho por hacer. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (1997: 155-7), en 1997 los gobiernos estatales y municipales de México manejaban conjuntamente el 25.4 por ciento del gasto público total en contraste con Brasil o Argentina donde los gobiernos locales manejaban ese mismo año el 45.6 y el 49.3 por ciento del gasto público total respectivamente.

⁴ Según Aguirre (1999: 2) estas áreas eran anteriormente las más castigadas en la asignación de recursos.

La descentralización tendrá alta probabilidad de ser exitosa si hay un alto grado de competencia electoral y si las autoridades locales tienen la capacidad institucional para manejar nuevas responsabilidades. La descentralización puede ayudar a resolver problemas de agencia pues frecuentemente introduce elementos de competencia que incrementan los incentivos para elevar sus niveles de eficiencia. La descentralización también aumenta la capacidad e incentivos de los electores para detectar desvíos por parte de las autoridades locales y, mediante su voto, castigar a aquellas autoridades que están actuando en su interés personal y no a favor de los intereses de la comunidad.

Pero estos incentivos pueden debilitarse si—como observa, una vez más, el Banco Interamericano de Desarrollo (1997: 153-5)—una porción sustancial de los gastos locales es cubierta mediante transferencias de los más altos niveles del gobierno. Si los ciudadanos no perciben un claro vínculo entre los beneficios de los programas de los gobiernos locales y sus costos, entonces estarán menos atentos con la eficiencia en la provisión de recursos. De manera general, puede afirmarse que la descentralización estimulará la participación política si los ciudadanos consideran que las políticas locales tienen un impacto más directo en su calidad de vida y sienten que además tienen más capacidad para hacerse escuchar ante las autoridades locales que ante las autoridades de otros niveles de gobierno. Si sólo una reducida porción de la ciudadanía participa en las elecciones, el proceso político a nivel local será más propenso a involucrar relaciones clientelistas entre las autoridades electas y una poderosa minoría de electores que intercambian su apoyo por favores de las autoridades.

III.4. *Mayor eficiencia y capacidad de respuesta*

¿Es la eficiencia compatible con la receptividad, la publicidad y la rendición de cuentas? En un sistema de partidos competitivo el gobierno anticipa posibles críticas de la oposición y actúa de inmediato para debilitarlas. Este fenómeno resulta decisivo para aumentar los estándares de eficiencia de la administración. Aunque en un sistema competitivo la realización de algunas tareas administrativas consume, en ocasiones, demasiado tiempo, estas normas someten a la administración pública a una disciplina que en el largo plazo le permite minimizar la corrupción, el desperdicio de recursos, autocorregirse e incrementar su productividad.

De aquí que no sea cierto, como Beetham (1992: 44) dice, que tanto los intereses de los administradores públicos como las exigencias electorales, se combinan para generar la expansión excesiva de los servicios públicos. En primer término, frecuentemente no son los administradores quienes presionan para la expansión del sector público sino los políticos que con el propósito de ganar las elecciones hacen promesas de expansión de servicios públicos sin considerar criterios de escasez de recursos. En segundo término, las exigencias electorales pueden presionar tanto para la expansión del aparato público como para su reducción—en caso de que los ciudadanos no estén satisfechos con la calidad de los servicios que ofrece el gobierno.

Conclusiones

En este escrito he intentado mostrar que la competencia electoral y la división de poderes están detrás de los grandes cambios que han comenzado a anunciarse para nuestra administración pública y que tienen que ver con el aumento de su receptividad a las demandas ciudadanas, el fortalecimiento de su sentido de responsabilidad y afán por rendir buenas cuentas, el incremento de su transparencia y su eficiencia. En resumen, el aumento de la competencia electoral y la activación de contrapesos efectivos al poder ejecutivo generarán progresivamente los incentivos adecuados para ampliar las capacidades de nuestra administración pública.

La intensa competencia que ha venido registrándose en el terreno electoral durante los últimos años está relacionada, en el ámbito administrativo, con el proceso creciente de descentralización y delegación. También se relaciona con un renovado énfasis en la evaluación del desempeño, en la consulta pública, la autonomía de gestión, la cuantificación de metas, la participación y la transparencia. Con la competencia política de por medio estamos aprendiendo que sí es posible vincular la eficacia de la acción administrativa con el respeto a los mecanismos de representación popular existentes; esa doble exigencia que para algunos estudiosos de la administración pública es tan difícil conciliar. (Pardo 1989: 39) También podemos intuir que por muchos años varios problemas atribuidos a nuestra administración pública eran en realidad problemas de carácter político, relativos a la completa ausencia de competencia electoral.

Durante décadas fue el jefe del ejecutivo el que creó y mantuvo las condiciones estructurales bajo las que nuestras agencias públicas operaron. En el futuro parece que será más bien el congreso quien se erigirá en el nuevo arquitecto de la administración pública, pues será esa instancia la que presumiblemente impondrá más regulaciones a su actuación. Será interesante observar cómo se desarrolla esta nueva comunicación entre la administración y el congreso porque el congreso no es una instancia de una sola voz sino de voces múltiples y con frecuencia contradictorias.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1996. "Reformas y retos de la administración pública mexicana", en Foro Internacional, enero-junio 1996, 188-224.
- Aguirre Aguilar, Andrés. 1999. "Crimen, corrupción y seguridad pública en México." Sao Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial.
- Ayres, Robert. 2001. "Governance", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen. Washington, D.C.: The World Bank, 721-31.
- Banco Interamericano de Desarrollo / Inter-American Development Bank. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Barrio Terrazas, Francisco. 1997. "Aprendizaje democrático", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 25 de mayo.
- Beer, Caroline. 1999. "Democratization and Institutional Change in the Mexican States." Artículo preparado para la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, Septiembre 2-5.
- Beetham, David. 1996. *Bureaucracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bezdek, Robert R. 1995. "Democratic Changes in an Authoritarian System: Navismo and Opposition Development in San Luis Potosí", en Victoria E. Rodríguez y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 35-50.
- Brodkin, Evelyn Z. 1990. "Implementation as Policy Politics." En *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, editado por Dennis J. Palombo y Donald J. Calista. Greenwood Press.
- Bruhn, Kathleen. 1999. "PRD Local Governments in Michoacán: Implications for Mexico's Democratization Process." En *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Cornelius et al. La Jolla: University of California, San Diego, 19-48.
- Casar, María Amparo. 2000. "Legislaturas sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, enero.
- Casillas, Carlos. 1997. "Gobierno dividido en México: una nueva manera de hacer política", en *Nexos* 250, octubre (consultado en el archivo de www.nexos.com.mx).
- Collado, Fernando del. 1999. "¿Cuál derecho a la información? El silencio oficial" en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 7 de febrero.

- Chávez Presa, Jorge A. 2000. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Crockett, David A. 2000. "The President as Opposition Leader", en *Presidential Studies Quarterly* 30:2, June, pp. 245-274.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni. 1999. "Presupuesto 1999: ganadores y perdedores", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 7 de enero.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann. 1996. *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dyer, Dwight. 1999. "Electoral Authorities, Party Competition, and the Changing Locus of Corruption in Mexico." Artículo preparado para la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, Septiembre 2-5.
- Eggertsson, Thráinn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran. 1999. *Delegating Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Foro Económico de Davos. 1999. Reporte Global de Competitividad. Resultados reportados en el diario *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 14 de marzo de 1999.
- Fox, Vicente. 1997. "Aprendizaje democrático", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 25 de mayo.
- Gaspar, Fernando. 1999. "Burocracia: un estado que quiere ser eficiente", en el diario *Reforma*, 16 de marzo.
- Guillén López, Tonatiuh. 1992. "Baja California, una década de cambio político", en *ibid.*, coord., *Frontera norte: una década de política electoral*. México, D.F.: El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, 139-85.
- Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, eds. 2001. *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Guerrero, Juan Pablo, Rodolfo Madrid y Ángel M. Reyes. 2001. *Transparencia limitada: diez preguntas ciudadanas sin resolver*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Transparencia mexicana.
- Hammergren, Linn. 2001. "Legal and Judicial Institutions", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen. Washington, D.C.: The World Bank, 733-48.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press.
- Kiewet, D. Roderick y Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Langston, Joy. 1998. "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Política y Gobierno* 5:2, 459-500.
- Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives Segl). 2000. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, D.F.: Océano.
- Lujambio, Alonso. 1997. "Mexican Parties and Congressional Politics in the 1990s". En *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, editado por Mónica Serrano. London: Institute of Latin American Studies, 170-84.
- Magaloni, Beatriz. 1999. "Is the PRI Fading? Economic Performance, Electoral Accountability, and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections". En Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.), *Toward Mexico's Democratization*. New York: Routledge, 203-36.
- Mainwaring, Scott, and Mathew Soberg Shugart, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate." En *ibid.*, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 12-54.

- Manin Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999. "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, editado por Adam Przeworski, Bernard Manin, y Susan C. Stokes. New York: Cambridge University Press, 1-26.
- México. Poder Judicial de la Federación. 2000. *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de la Nación*. México, D.F.: Septiembre.
- México. SECOGEF. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin fecha. *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, resumen. México, D.F.
- Mizrahi, Yemile. 1995. "Entrepreneurs in the Opposition: Modes of Political Participation in Chihuahua", en Victoria E. Rodríguez y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 81-96.
- Muller, Wolfgang C y Kaare Strom. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. New York: Cambridge University Press.
- Nacif Hernández, Benito. 1999a. "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría." Sin publicar.
- 1999b. "El nuevo equilibrio entre poderes", en *Nexos*, abril.
- 1998. "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies." Paper for delivery at the 94th Annual Meeting of the American Political Science Association, septiembre 3-6.
- Nava, María del Carmen y Jeffrey Weldon. 1999. "Improductividad en San Lázaro", diario *Reforma*, 28 de diciembre de 1999, 6A.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Norton, Philip. 1990. "Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer." En *Legislatures*, editado por Philip Norton. Oxford: Oxford University Press, 177-85.
- Pardo, María del Carmen. 1996. "La profesionalización del servicio público: una tarea pendiente", en *Revista IAPEM* 31, julio-septiembre.
- 1992. "Los límites de la modernización administrativa", en Carlos Bazdreh et al. (eds), *México: Auge, crisis y ajuste*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 444-460.
- 1989. "Introducción." En *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, editado por Victor E. Bravo Ahuja. México, D.F.: Diana.
- Paz, Octavio. 1987. "Burocracia y democracia en México", en *Vuelta* 1987, 61-64.
- Peters, B. Guy. 1996. *The future of governing: four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- 1991. *The Politics of Taxation*. Cambridge: Blackwell.
- 1989. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problem and Method*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramseyer, J. Mark y Frances McCall Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Sanchez, Juan José. 1999. "Profesionalización del servicio público", en Juan de Dios Pineda (coord), *Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad*. México, D.F.: CNCPyAP, ITAM y Universidad Anáhuac, 223-39.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Institutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Segunda edición. New York: New York University Press.

- Scott, Robert E. 1966. "Political Parties and Policy-Making in Latin America." En *Political Parties and Political Development*, editado por Joseph LaPalombara y Myron Weiner. Princeton: Princeton University Press, 331-367.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nuew York: Alfred A. Knopf.
- Serrano Carreto, Mónica. 1996. "La herencia del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", en *Foro Internacional* 36:1-2, enero-junio, 440-468.
- Shaw, Malcolm. (1990 [1979]). "Committees in Legislatures." En *Legislatures*, editado por Philip Norton. Oxford: Oxford University Press, 237-67.
- Trejo, Guillermo. 2000. ¿Porqué la competencia y el conflicto generan mejores políticas que el consenso?. Sin publicar.
- . 1999. "A la hora de la alternancia", en *Nexos*, abril.
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones. 1998. "Political Dilemmas of Welfare Reform." En *Mexico Under Zedillo*, editado por Susan Kaufman y Luis Rubio. Boulder: Lynne Rienner.
- Ugalde, Luis Carlos. 1999. *Executive-Legislative Relations in Mexico: The Case of Legislative Oversight of Public Expenditures, 1970-98*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. New York: Columbia University.
- Weldon, Jeffrey. 1997. "Political Sources of Presidentialismo in México". En Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 225-58.
- Wilson, James Q. 1995. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1989. *Bureaucracy. What Governments Agencies Do and Why They Do It*. Sin lugar: Basic Books.
- Wittman, Donald. 1995. *The Myth of Democratic Failure*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Webb, Steven B. 2001. "Decentralization", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen. Washington, D.C.: The World Bank, 709-720.
- World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

Reseña biográfica

Eduardo Guerrero Gutiérrez estudió la licenciatura en Administración Pública en El Colegio de México y la maestría en Ciencia Política en la Universidad de Delaware. Actualmente es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Su tesis doctoral intenta averiguar cómo han afectado a la distribución del gasto público en los estados mexicanos algunas variables políticas como la alternancia partidista y la competencia electoral. En el sector público Eduardo Guerrero laboró en la Presidencia de la República, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y la Secretaría de Desarrollo Social. Actualmente Eduardo Guerrero es profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (Camino al Ajusco 20, 01000, México, D.F.), donde imparte el curso "Análisis de datos para la ciencia política". Tel. (525)449-3000 ext. 4038. Dirección electrónica: eguerrero@colmex.mx