

Libros

***The Management and Reform of Japanese Government.*, Toshuyuki Masujima y Minoru O'uchi (eds.), Institute of Administrative Management, 2a. ed., Japón, 1995.**

Japón tiene el sector público más reducido respecto al PEA nacional, en comparación con los países más desarrollados. Además, Japón es el país que mayor número de transferencias otorga a los gobiernos locales en comparación con los países miembros de la OCDE. Este texto es producto de la compilación de artículos de diversos autores japoneses, aunque el libro está dedicado a tratar la administración pública a nivel general en Japón, destacan las colaboraciones de académicos y servidores públicos de los gobiernos locales del Japón.

Los trabajos realizados por los autores constituyen muestras ricas en torno al papel que juegan los gobiernos locales en este lejano país, la forma como funciona el servicio civil de carrera. En la actualidad, el Instituto de Autoridad de Personal lleva a cabo un programa integral de capacitación sistemática. Para poder implementar el servicio civil de carrera en Japón, se llevan a cabo exámenes de oposición basados en conocimientos administrativos y jurídicos. Existen dos tipos de funcionarios: el Kanri (oficiales gubernamentales) y el Koin (los empleados). El servicio civil de carrera está normado por la Ley del Servicio Público Nacional, la cual determina los siguientes puntos: neutralidad, puestos por principio de mérito, garantía de empleo, comparación de horas/trabajo, deberes y derechos a la capacitación y deberes de los trabajadores.

El texto, está dirigido tanto al experto como al lector que quiera tener un primer acercamiento con la administración pública de este país. Señala cómo se compone el Poder Legislativo. Además hace un intenso análisis de los empleados locales, mismos que únicamente son parte del servicio regular. Éstos ascienden a un poco más de 4 millones de funcionarios. Los funcionarios regulares reciben entrenamiento administrativo a través de la Autoridad Nacional de Personal. Ésta constituye la burocracia contemporánea, otorgándole al personal seguridad en su empleo y respeto a las políticas.

Los funcionarios han logrado tener un desarrollo importante también en el nivel local. Esto es posible gracias a la Ley del Servicio Público Local. De acuerdo a esta Ley y a la tradición japonesa, el gobierno contrata al empleado por vida, por lo que los nuevos reclutamientos se dan en los centros de educación superior. En Japón una vez que aprueba el examen de selección el candidato, éste es puesto a prueba por un tiempo de seis meses, si éste pasa se le otorga la plaza de por vida.

El personal público en Japón, está sujeto a diversas disposiciones legales para garantizar su trabajo, por ejemplo se le prohíbe que tenga otro trabajo, sus actividades en el trabajo deben ser discretas, tiene restricciones para participar en actividades políticas, así como restricciones para buscar empleo en la IP después de su jubilación. En cuanto a salarios se refiere, en Japón el servidor público tiene un salario

muy atractivo y escalonado. En promedio el 86% es en salario y el 14% en prestaciones. Para poder determinar cuánto debe ganar un servidor público se revisan sus actividades y se hacen diagnósticos con los salarios que se ofrecen al sector privado, para hacer atractiva la permanencia del servidor público. Para 1993, el salario más bajo entre los servidores de carrera por mes era de 568,000 yenes y el más alto por 1,317,000 al mes. Es decir, el salario oscila entre los 36,000 y 84,000 pesos mensuales aproximadamente. Estas cifras, claro está, son muy altas respecto a los salarios en México, ya que el nivel de vida en Japón es uno de los más altos del mundo. Por ejemplo, el pago del servicio de taxi del aeropuerto de Tokio a la Ciudad, es de alrededor 100 dólares americanos, lo que nos puede dar una idea del costo.

Por lo que respecta al gobierno local, en Japón existe un elevado interés y apoyo a este nivel de gobierno. Cada uno de los gobiernos locales tiene una asamblea con cuerpo legislativo y ejecutivo. A partir de 1945, el gobierno local se convierte en fundamento de la democracia, donde su autonomía de gestión es respetada. Según la Ley de Autonomía Local se tienen prefecturas (47) y municipios siendo ambas entidades ampliamente autónomas. Para ambos gobiernos, sus representantes son elegidos por voto de los ciudadanos.

En Japón, ha existido una política de descentralización importante. Se destaca la referente a la cuestión educativa en la que la primaria y secundaria son responsabilidad de los municipios. El número de servidores municipales para 1995 ascendía a más de 3 millones, existiendo 3,236 municipios hasta abril de 1993.

Durante la década pasada, se llevaron a cabo diferentes políticas administrativas tales como: desregulación, descentralización, promoción de transparencia en el sector público, capacidad coordinadora del gabinete, cambio de personal y la reforma administrativa RINCHO. Los miembros de la Reforma, fueron elegidos de procedencias distintas y multidisciplinarias. Los miembros de la Comisión eran tres empresarios, dos trabajadores, 1 académico, 1 periodista, 1 experto en gobierno local y 1 ex-servidor público. Así, la Reforma fue un proceso participativo en el que no sólo el servidor público intervino.

En la actualidad, la Reforma ha dado frutos importantes en la gestión gubernamental. La inspección administrativa y la auditoría a la administración pública se da bajo organismos muy estructurados. La Agencia de Coordinación Administrativa fue creada en 1984, para poder llevar a cabo el control de la función pública a través del Buró de Inspección Administrativa. El Buró revisa el proceso administrativo en dos direcciones: la administración central y la política de coordinación. Las atribuciones del Buró incluyen no sólo la inspección, sino que su revisión y eventual corrección, se incluyen a los gobiernos locales por medio de oficinas regionales.

Por último, en Japón se ha dado un proceso de alta especialización del personal del sector público acompañado de reformas profundas a la administración pública. Con ello, no hay que olvidar que Japón ha tenido innegables éxitos en el campo económico, en especial en el mundo de los negocios, por lo que en el Japón existe una elevada preocupación por atraer personal al sector público, debido al enorme dinamismo del sector privado. Aunado a lo anterior, ha sido y es difícil mantener la neutralidad del personal público en cuestiones políticas por la permanencia del Partido Democrático Liberal por más de 30 años.

El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte, Tonatiuh Guillén López y Gerardo Manuel Ordóñez Barba (Coords.), Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1a. ed., México 1995, 316 pp.

El Colegio de la Frontera Norte, ha ganado en los últimos años una notable reputación en estudios de gobiernos locales y relaciones bilaterales México-Estados Unidos. Tonatiuh López mismo señala que este texto es producto de un proyecto de investigación que tuvo como objetivo "construir un diagnóstico sobre la administración municipal en las principales ciudades fronterizas, mediante un análisis comparado de ellas". Los municipios seleccionados fueron: Ensenada, Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras y Nuevo Laredo, entre 1992 y 1993.

Los municipios fronterizos han sido uno de los temas más estudiados por Tonatiuh Guillén desde hace más de un lustro. Guillén ha desarrollado un seguimiento intenso sobre la vida municipal en estos gobiernos fronterizos, los cuales representan una veta de estudio muy particular y compleja. Podemos señalar al menos situaciones, la complejidad creciente y tendiente a la urbanización debido a los flujos migratorios y la capacidad de infraestructura para satisfacer los servicios públicos municipales, debido a la población flotante y a los asentamientos humanos irregulares. Así, los mecanismos de participación ciudadana cobran un matiz multidisciplinario. Guillén ha logrado en este texto incorporar datos estadísticos que complementan los textos presentados y enriquecen la lectura de los mismos. Los análisis comparativos en el campo jurídico ilustran claramente las tendencias que presentan los Ayuntamientos y las legislaturas en torno al papel que desempeñen los municipios.

El cuarto capítulo del texto, analiza las tendencias y comportamiento de las finanzas públicas locales de los municipios fronterizos. En este apartado tenemos de primera mano información directa de los ayuntamientos, las tendencias en los rubros de gasto e ingreso, así como los principales índices económicos que miden el desempeño de la hacienda pública municipal, acompañado de los índices de descentralización. Para el estudioso del ámbito municipal, este capítulo cumple además de incluir las tendencias económicas, los niveles de escolaridad de los funcionarios municipales en esta región del norte del país. Este punto, es muy importante, dado la imperiosa necesidad de tener un diagnóstico del perfil del servidor público municipal y de la estructura organizacional de los municipios.

El capítulo V del texto, está dedicado a un diagnóstico general de los servicios públicos municipales que prestan estos ayuntamientos, así como las alternativas y las evaluaciones en torno a la calidad, cobertura y suficiencia de los mismos. El capítulo VI, está dedicado a la administración municipal y organizaciones sociales. A través de encuestas los investigadores logran recabar las formas, mecanismos y esquemas de participación ciudadana. Elementos tales como el conflicto, formalidad, profundidad y accesibilidad son estudiados en este capítulo, que se complementa con más de una docena de cuadros que dan muestra de las formas como se llevan a cabo en estos municipios fronterizos.

El capítulo VII, es uno de los más acabados, sin ser injustos con la obra en su totalidad. El municipio y la estructura regional de poder, analiza la evolución político-electoral de los municipios fronterizos, las formas como los partidos políticos nacionales están representados al interior del Ayuntamiento y las relaciones "tipo" que se dan entre el ayuntamiento con el Presidente Municipal. Las percepciones de los funcionarios típicos son valoradas en el texto. En este capítulo, se destaca el Anexo con las gráficas que dan muestra de la evolución electoral del norte del país.

Al finalizar, este texto incorpora el capítulo dedicado a la administración municipal y la relación bilateral, en la que funcionarios municipales presentan cotidianamente problemas con sus contrapartes sobre todo en materia de seguridad pública, lo que el autor (Jorge A. Bustamante) llama *política exterior "de facto"*. Esta situación ha provocado una realidad la cual se debe de estudiar bajo una perspectiva más pragmática.

Municipios en Transición. Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno, Tonatiuh Guillén López (Coord.), Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1a. ed., México 1995, 153 pp.

Este texto, podemos señalar que constituye un complemento al libro arriba reseñado. Nuevamente el Colegio de la Frontera Norte, a través del Departamento de Estudios de Administración Pública ofrece 8 casos de municipios del norte del país: Tijuana, Tecate, Ensenada, Mexicali, Ciudad Juárez, Chihuahua, Hermosillo y Monterrey. Cada uno de los municipios estudiados se dividen en actores, la reseña del suceso, las fuentes donde se obtuvo la información vertida y las entrevistas a los actores políticos inmersos. Debido a la gran extensión de los casos, nos limitamos a señalar que los estudios presentados son una serie de memorias de casos, que pueden ilustrar los ires y venires de la función pública municipal en estos ayuntamientos, las decisiones tomadas por los responsables, las repercusiones y en algunos casos los resultados. Este libro, tal vez sea de utilidad para los tomadores de decisiones municipales que enfrenten situaciones similares a las presentadas en este texto.

***Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México*, Alfonso Lujambio, UNAM, 1995, 336 pp.**

Libro de actualidad en el que el autor presenta el federalismo a una crítica funcional en la que sostiene que el sistema federal se ve entorpecido por la presencia de un partido hegemónico en México y que, además, tiene un papel central en el proceso de transición en que se vive actualmente.

En el primer capítulo enfrenta el federalismo con el poder central, históricamente el presidencialismo en México, el uno integrador y el otro excluyente, y su relevancia y relación con la transición a la democracia. Fuertemente sustentado en teoría e historia, compara el caso mexicano con otros, demuestra que el federalismo y el presidencialismo, lejos de ser excluyentes, son complementarios.

En un segundo capítulo trata la necesaria constitucionalidad del Legislativo como contrapeso del Ejecutivo y su significado en México; establece la distinción con Estados Unidos a este respecto y los casos latinoamericanos; esto da pie para establecer los cambios necesarios para crear el futuro con probabilidad factible de una democracia presidencial funcional, en perjuicio de la fuerza del partido en el poder y enalteciendo el de otros en el Legislativo.

Desde el tercer capítulo, ya se enfoca únicamente a México; éste se basa en la evolución y transición de los partidos políticos y su papel en los cambios que sufre el sistema. Empieza explicando su punto de vista de la crisis que aquejó al país en las elecciones federales de 1988, haciendo hincapié en la necesidad que tuvo el PRI de negociar con los otros partidos por mantener el poder y cómo perdió lugares en el Legislativo, en seguida da las formas de acción de los tres principales partidos en México y sus diferencias en la manera de llevar a cabo su reconfiguración. Tras una breve revisión del sistema de partidos y la legalidad a nivel electoral, hace un análisis de lo que significaron las elecciones que se llevaron a cabo entre 1989 y 1994 y cómo esto puede influir en el futuro de los partidos políticos en México.

Por último, se enfoca a la Cámara de Diputados, en el que establece las relaciones de poder que se llevan dentro de éste entre los partidos y el Presidente, el verdadero papel de los legisladores mexicanos, el sistema de organización política y administrativa dentro de la Cámara y las diferentes funciones de los diputados dentro de la Cámara y sus respectivas comisiones.

Cada capítulo cuenta con una introducción y una conclusión lo que permite adentrarse rápidamente en el tema.

***Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, Alberto Díaz Cayeros, Miguel Ángel Porrúa, México, 1995. 117: pp.**

El autor maneja la tesis del federalismo como única manera de asegurar un desarrollo equitativo entre las diferentes regiones de México.

Enmarcado en la situación actual del país, este texto es un estudio de las posibilidades de lograr vigorizar al federalismo mexicano teniendo en cuenta las variables que lo conformaron a través de la historia y que hoy constituyen los factores que lo detienen o desarrollan.

A lo largo de los ocho capítulos que lo componen, el autor trata los temas de: desarrollo económico regional; el centralismo histórico; el papel de las legislaturas estatales y su relación con el Senado, así como las relaciones de los Ejecutivos; el sistema fiscal como factor de deterioro de la soberanía estatal; el papel y propuestas de los partidos políticos y concluye con algunas propuestas para un desarrollo económico equitativo.

De esta manera es como cubre temas económicos, legales, sociales y políticos que dan una visión de México, tanto al interior como al exterior, que resulta en una radiografía de la situación nacional, rica en datos y sustento estadístico que fortalecen las tesis que maneja el autor.

El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Humberto Morones Hernández, INDETEC, México 1995, 223: pp.

Dirigido principalmente a los responsables de las haciendas públicas municipales, es un documento de apoyo sobre el origen de la coordinación fiscal y sus objetivos, así como los elementos que la sustentan tales como la ley, los convenios, el sistema de participaciones y los órganos del sistema.

Se compone de un primer capítulo que describe los aspectos básicos de la estructura, funciones y normatividad de la hacienda pública; en el segundo capítulo, describe los antecedentes del actual sistema; en un tercero describe las principales características de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, y sus modificaciones; en el cuarto tema, transcribe las disposiciones del Convenio de Adhesión al SNCF y sus reformas; en el quinto tema, explica la estructura y características del Convenio de Colaboración Administrativa; durante el sexto, describe los aspectos principales que implicó para los municipios la coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles; en el séptimo, describe la integración y distribución de los fondos de participaciones; en el penúltimo tema, los objetivos y funciones de los órganos que participan en el desarrollo del SNCF; y, por último, en el noveno describe los efectos que puede traer para una hacienda la adhesión, separación o violación al SNCF por parte de las entidades federativas y sus respectivos municipios.

Presupuestación, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal, Víctor Manuel Hernández Saldaña, INDETEC, México, 1995, 191: pp.

Este texto ofrece un análisis de la presupuestación, ejercicio y control del gasto público, basado en el sistema denominado por objeto del gasto.

El estudio se divide en dos grandes ramas de las que se derivan ocho capítulos, está enfocado al gasto público municipal y dirigido a los funcionarios de las haciendas públicas municipales.

En el primer capítulo establece las generalidades sobre planeación y planificación municipal, que con el segundo capítulo, se relacionan las disposiciones en el que se fundamenta el presupuesto de egresos municipal y con el tercero que detalla los elementos que forman parte de la preparación a este presupuesto.

Los capítulos cuarto y quinto explican las clasificaciones presupuestales y los aspectos significativos de la fase de presentación.

La segunda parte se compone de tres capítulos que tratan sobre las actividades del ejercicio y control del gasto, en lo general, en rubros concretos y finaliza conceptualizando el control del gasto.

Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, Raúl Martínez Almazán, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996. 2a. ed. 352: pp.

Este texto se ha convertido en un clásico de la materia desde su primera edición. En esta segunda edición, el autor actualiza, argumenta y discute las nuevas tendencias que las finanzas públicas presentan en nuestro país.

La obra está estructurada para ser utilizada como libro de texto para los estudiantes de licenciatura en áreas de las ciencias administrativas, el derecho, la ciencia política y la economía. Por su estructura, el lector puede localizar fácilmente los temas señalados. El libro está formado por tres partes, integrando en su totalidad nueve capítulos, además de las conclusiones y un anexo estadístico muy didáctico e ilustrativo. La primera parte, aborda algunas cuestiones generales sobre el sistema federal en México, sus orígenes, estructura y evolución a lo largo de la historia. Esta primera parte, analiza las bases teórico-jurídicas que sustentan a las finanzas públicas en la economía mexicana.

La segunda parte, está dedicada al tema común denominador: las relaciones fiscales del sistema federal mexicano. Aquí se analiza la evolución de dichas relaciones, los antecedentes de la coordinación fiscal y la forma como actualmente se estructura el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En esta parte, como en la siguiente, el autor ha incorporado una serie de cuadros sinópticos que permiten un mejor entendimiento del tema y logra que sea una lectura ágil.

La tercera parte, analiza las relaciones financieras del sistema federal mexicano en los tres niveles de gobierno. En esta tercera parte, destaca el papel que tiene el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como promotor del desarrollo regional. El capítulo séptimo de esta tercera parte, aborda el tema de las transferencias fiscales del gobierno federal a los estados y municipios. Su explicación es bastante concreta y sencilla, lo que permite que el estudioso comprenda de manera rápida esta función. Al hablar de las finanzas del sistema federal, no podía faltar el analizar las finanzas estatales y municipales, ambas son expuestas en los capítulos octavo y noveno; respectivamente. Por último, en las conclusiones el autor hace una serie de reflexiones, basándose en lo expuesto a lo largo de la obra respecto a los elementos necesarios para conformar un nuevo federalismo.