

Revista iapem

Número 93, Enero-Abril, 2016

Ética y vocación de servicio en el administrador público



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Directora de la Revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*)
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,

(01722) 213 4674

Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página *web*: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México

Abril, 2016

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina
(LATINDEX)**

Ética y vocación de servicio en el administrador público

Presentación 7

ENSAYO

El Gobierno Abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones. 13

José Juan Sánchez González

ARTÍCULOS

La moralidad y vocación del político en la filosofía política de Immanuel Kant 45

Jaime Espejel Mena

La construcción de la ética y el cambio social como tarea pendiente, en la reconstrucción del México posrevolucionario 65

Joel Mendoza Ruiz

Los conceptos de ética para servidores públicos en Oscar Diego Bautista (Acerca de sus Cuadernos 18, 19 y 20) 83

Jaime Rodríguez Alba

La vocación de servicio en el INAI 97

David Alonso Figueroa Hernández

La responsabilidad social del Estado en el proceso de transparencia y acceso a la información pública en México 109

Lorena Torres Bernardino y Verónica J. Sayago Alonzo

<i>La idea de gobierno y moral en la Ciudad Antigua.</i>	
<i>Sobre la obra de Fustel de Coulanges</i>	125
Ricardo Navarro Reyna	
<i>Género y ancianidad, obligaciones morales de la Administración Pública</i>	135
Delia Selene de Dios Vallejo	
PROSPECTIVA	
<i>Libros recientes sobre prospectiva y futuro</i>	167
RESEÑA	
<i>La mundial hidra de la corrupción. ¿cómo quemar sus regeneradas cabezas con herramientas éticas? Reseña del libro de Oscar Diego Bautista</i>	175
Jaime Rodríguez Alba	
DOCUMENTOS	
<i>Mexiquenses distinguidos</i>	183
AGENDA GLOCAL	
<i>2 de marzo. Conmemoración sobre la fundación del Estado de México y el Himno del Estado de México</i>	185
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i>	191
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM.</i>	197

PRESENTACIÓN

“La ética no se reduce a una lista de buenos principios, supone un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas hacia el interés público”

OSCAR DIEGO BAUTISTA (Cuaderno 20)

La moral no es el árbol de moras, como afirmaban cínicamente algunos políticos que fueron deteriorando la confianza pública y sumiendo en la incertidumbre a la honestidad. Lo que sucede es que en este momento sólo vemos el lado oscuro de la Luna. Bastan unos pocos datos. En palabras de Héctor Tajonar (*Proceso*, núm 2054, 13 de marzo, 2016):

La corrupción cuesta año país casi 10 % del PIB. El 97% de las denuncias de la Auditoría Superior de la Federación han quedado en el limbo. De 656 sólo 19 llegaron a tribunales, el resto quedó empantanado en la PGR, donde el 91% están en proceso de integración en el Ministerio Público. Sólo el 2% cuenta con orden judicial.

El desencanto con políticos y partidos de todos colores, agrega Héctor Tajonar, aumenta día a día, lo mismo que el sofocamiento creciente de la paciencia social.

Más aún, el halo trágico de la corrupción y la impunidad cada vez más amplio ha invadido todas las esferas hasta parecer irremisiblemente irresoluble.

Tenemos que voltear al lado brillante de la Luna, por ello la ética y la vocación de servicio del administrador público debe ser un tema fundamental de nuestros días. Algo que en el siglo pasado hubiera sido obvio, de sentido común, ahora resulta que el tema de nuevo está en la palestra por la vorágine de las decisiones y los vicios y costumbres generados por el servicio público y esa mancuerna nefasta de la corrupción y la impunidad.

Estamos en otro momento, es urgente reflexionar sobre ello, porque el Gobierno abierto que empuja la nueva visión de administrar tiene entre sus fundamentos la transparencia y el diálogo permanente con los ciudadanos. Temas de la ética cruzados con la idea de la moral y cuantificados en el presupuesto, se exponen en este número.

El deterioro ha sido paulatino, ¿cómo llegamos hasta acá, por qué llegamos? En las arcas abiertas de la nación es fácil pecar frente al presupuesto o ignorar como hay más de 50 millones de habitantes que con trabajos pueden comer día a día, mientras que hay servidores que se llenan los bolsillos con miles de pesos. Peor aún; en muchos casos, al interior de la Administración Pública se desarrolla una situación anómica donde el servidor se conforma con checar tarjeta, hacer su reporte semanal y cobrar.

Esta situación ya no puede seguir por mucho tiempo, la ética de los servidores públicos y su responsabilidad social deben prevalecer por encima de sus intereses personales.

El descuido de la ética pública y la falta de mecanismos que la garanticen, provocan que los servidores públicos sean tentados a caer en las prácticas corruptas y corrompan el ejercicio de las instituciones. Siempre se ha dicho que el poder corrompe, que el poder se corrompe por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren. El propósito básico de la ética pública es concienciar a todo servidor público de que trabaja para la comunidad política (UAEM, presentación a la serie *Cuadernos*, de Oscar Diego Bautista).

El discurso de la transparencia, de la vocación de servicio público, de los mecanismos que se multiplican para vigilar lo que debe ser y hacerse en la realidad, no son una práctica constante del servicio público. Pasar de un estadio a otro es lo difícil, porque se tienen que atravesar un sinnúmero de situaciones parecidas al ascenso de altas cimas y descenso de profundas barrancas.

Sin duda, hemos caído en una crisis de desconfianza y urge cambiar los paradigmas mentales que han prevalecido y se han desmoronado frente a las circunstancias. Uno de ellos es el paradigma del gobierno rebasado, donde a pesar de sus mecanismos de control sólo ha caído en rutinas de procedimientos. Hay mecanismos de sanciones, hay sancionadores y se aplican algunas sanciones, pero ello parece no funcionar; la falta de ética se presenta entre un conjunto de situaciones que no alteran la corrupción como conjunto de prácticas ancestrales. Es momento en que hay que reformar reglas para que la estructura funcione con un enfoque multidisciplinario que refresque las áreas de trabajo. El mismo control interno debería formar parte de la planeación estratégica. El control interno debería ser un verdadero control de riesgos. Las tareas sobre ética y vocación de servicio son amplias y van más allá de la situación parcial.

Las características de un gobierno ético y de servicio estarían determinadas en:

- Un Estado flexible que maneje la incertidumbre.
- Hacer competentes a los administradores públicos con capacidad de aprendizaje, innovación e invención.
- Un Estado no puede ser dictadura contra la creatividad y la innovación.
- Un gobierno que gobierne para los ciudadanos, no para sí mismo, controlando sólo lo que hace al interior.
- Lograr la estabilidad, la confianza y la libertad de acción de las personas rumbo a la gobernanza, a su participación en la toma de decisiones.
- Y lo más importante, una ética de autorregulación donde no sólo se haga lo que se controla, sino lo que se debe.

Ante toda esa problemática, en esta entrega de la *Revista IAPEM* hemos conjugado una serie de pensamientos desde diversas ópticas relativos a la parte ética y vocación del servidor público. Los resultados, además de interesantes, muestran una problemática integradora de gran complejidad; hay que considerar desde aspectos filosóficos y teórico-conceptuales hasta el panorama general de un gobierno abierto, examinando especificidades como ancianos y género o presupuestos para la transparencia.

El Ensayo “El Gobierno Abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones”, de José Juan Sánchez, es un trabajo de investigación importante e interesante que nos acerca para entender el origen, evolución y situación actual del Gobierno abierto y las acciones que México ha llevado a cabo en este aspecto.

“La moralidad y vocación del político en la filosofía política de Immanuel Kant”, es el artículo preparado por Jaime Espejel Mena. Kant le dio su lugar a la política, es uno de los filósofos que la abordan en el terreno de la moral, ya que uno de sus objetivos primordiales fue apostarle a una política que avanzara a la par con la moral, en detrimento del pragmatismo que no tolera, ni reconoce a la moral. En pleno siglo XVIII, leyó muy bien el devenir hasta nuestros días, planteó acertadamente la moralización de la política y condenó la política articulada con la inmoralidad, por ser la fuente directa de la corrupción y la falta de publicidad o transparencia en las relaciones gobierno-gobernado, o bien de gobernante-gobernante. La forma de visualizar un político con moral es cuando observa a sus semejantes como *fin*es en sí mismos, y no como simples *medios* u objetos carentes de dignidad.

“La construcción de la ética y el cambio social como tarea pendiente, en la reconstrucción del México posrevolucionario”, de Joel Mendoza Ruiz, expone el tema de la convocatoria a la reconstrucción del México pos-revolucionario en 1926, cuando grupos de intelectuales, académicos y hombres de derecha, izquierda y

centro muy influyentes en ese momento contribuyeron con sus ideas a esa reconstrucción, pero quedaron pendientes la construcción de la ética y del cambio social. Hoy, ante la posibilidad de una nueva convocatoria, es menester seguir la tarea.

En “Los conceptos de ética en Oscar Diego Bautista a partir del análisis de sus cuadernos 18, 19 y 20”, el profesor Jaime Rodríguez Alba, con agudas observaciones de cada uno de los Cuadernos, entabla un soliloquio con las ideas del autor, suscribiendo y cuestionando algunas de ellas. Así, el Cuaderno 18 queda bajo la lupa del nombre *Sistema Nacional Anticorrupción: ¿basta la ley o precisamos del buen juicio?*; el Cuaderno 19 se titula *Finlandia: un modelo ético contra la corrupción*. El Cuaderno 20, *Máximas éticas y buen juicio*.

“La vocación de servicio en el INAI”, es el nombre del artículo de David Alonso Figueroa Hernández, quien señala que 2016 resulta de gran trascendencia debido a la homologación de las diversas leyes estatales al Ordenamiento General en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales, así como a la incorporación de nuevos sujetos obligados. Sin embargo, existen diversos rubros en los que el dispendio ha cobrado altos costos para un país donde la alta burocracia no permite un correcto accionar en el quehacer público. Y toca en particular el caso del INAI, comentando que ha sido objeto de una lupa periodística y ciudadana importante que lo coloca en una posición fundamental para no permitir que se convierta en un ente más de la ya de por sí complicada burocracia nacional.

“La responsabilidad social del estado en el proceso de transparencia y acceso a la información pública en México”, es el tema que insiste en la transparencia, una colaboración de Lorena Torres Bernardino y de Verónica J. Sayago Alonzo.

Las autoras aseguran que frente a la aprobación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en México*, se tiene la responsabilidad de generar un reposicionamiento en las capacidades reales que los servidores públicos tienen hacia las instituciones, pero sobre todo hacia la sociedad. Por ello, se vuelve prioritario realizar un análisis sobre la importancia de la capacitación del servidor público de cara al dinamismo político, social e institucional, que los recientes cambios en materia de Transparencia y Acceso a la Información han suscitado, como parte del deber político de construir confianza social.

“La idea de gobierno y moral en la ciudad antigua. Sobre la obra de Fustel de Coulanges”, es un análisis de Ricardo Navarro Reyna acerca de este autor poco conocido, cuya pertinencia, dice Navarro Reyna, es resaltar las fuentes fundacionales del gobierno de la Ciudad a través de la propiedad, la religión, el Estado y la ley, categorías políticas que en su época significaron los vértices cardinales de la

convivencia y el desarrollo del individuo, la familia, el ciudadano y el gobernante en un ámbito territorial dado y bajo una constelación de creencias, cultos y ritos augurales.

“Género y ancianidad, obligaciones morales de la Administración Pública”. En este trabajo, la Maestra Delia Selene de Dios Vallejo comenta que en la perspectiva de género se han dedicado esfuerzos para develar la actividad social femenina, tanto como a mostrar su valor específico. En este proceso ha influido el desarrollo de las disciplinas sociales, que debido a la progresiva complicación del mundo moderno se han orientado hacia las relaciones y los espacios antes marginados del conocimiento. Éste es el caso del género aunado al problema del envejecimiento en México: Temas de responsabilidad ética de la Administración Pública.

La sección PROSPECTIVA presenta diferentes libros que se han publicado en poco tiempo sobre *Prospectiva y futuro* en nuestro país y en la región latinoamericana, que ha dejado de ser la mancha gris en cuestiones de futuro y que señalan diversas propuestas de solución a problemas importantes de largo plazo.

Sin embargo, lo que sería una “tragedia de Casandra”, es que el drama de Casandra nos enseña que el saber sin la credibilidad entraña impotencia y desesperación. Pocas cosas tan angustiosas que conocer el problema, sus causas y sus soluciones, pero no encontrar oídos dispuestos a escuchar lo que se sabe. Invertebradas costumbres, prejuicios, miedos e inmoralidad, pueden explicar el por qué; a pesar de todo, seguimos atados a un estilo administrativo anacrónico e improductivo.

La sección RESEÑA incluye la obra *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. Este trabajo es el más reciente de Oscar Diego Bautista, quien es, sin duda, la persona que más ha trabajado en nuestro país sobre el tema de la ética. El libro es reseñado por Jaime Rodríguez Alba

DOCUMENTOS nos invita a conocer a Mexiquenses distinguidos.

La AGENDA GLOCAL rememora la *Fundación del Estado de México* e incluye el *Himno del Estado de México*, su origen y letra.

El Gobierno Abierto en México en perspectiva: retos y limitaciones

José Juan Sánchez González*

Resumen

El propósito del artículo es analizar la trayectoria del Gobierno Abierto como iniciativa multilateral y su implementación en México. La metodología utilizada fue el estudio de caso con el análisis de documentos teóricos y prácticos del Gobierno Abierto en México. El resultado revela: 1. La Iniciativa de Gobierno Abierto conjunta cuatro elementos: transparencia, colaboración, participación ciudadana y uso de las TIC's. 2. El Gobierno Abierto en México ha generado mejores prácticas en la Administración Pública federal, aunque ha comenzado a nivel estatal y local. 3. El Gobierno Abierto amplía su práctica en el Parlamento Abierto y en la Justicia Abierta, para destacar que es una tendencia aplicable en los tres poderes públicos y en los niveles de gobierno.

Palabras clave

Gobierno central, transparencia, ciudadanía, participación social, tecnologías de la Información.

Abstract

The purpose of the paper is to analyze the trajectory of Open Government and multilateral initiative and its implementation in Mexico. The methodology used was the case study with the analysis of theoretical and practical documents Open Government in Mexico. The result shows: 1) Open Government Initiative joint four elements: transparency, cooperation, citizen participation and use of ICTS; 2) Open Government in Mexico has generated best practices in the federal government, but has begun to state and local level; 3) Open Government extends its practice in Parliament Open and Open Justice, to emphasize that it is an applicable trend in the three branches and levels of government

Key words

Central government, transparency, citizenship, social participation, information technologies.

* José Juan Sánchez González es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, *campus* Zumpango. Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Premio INAP 1997 y mención honorífica del Premio IAPEM 2001. Investigador nacional nivel II del SNI. Dirección: Km 3.5, Camino Viejo a Jilotzingo, Valle Hermoso, Zumpango, Estado de México, 50600. Correo electrónico: cameralista@hotmail.com

Introducción

El tema del Gobierno Abierto (GA) aparece en la agenda de la Administración Pública como asunto central con los elementos que la integran: la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas, en donde la información y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) tienen un rol esencial. Aislados estos elementos tendrían resultados parciales y efímeros, mientras que juntos constituyen una estrategia de transformación administrativa y rinden mejores resultados para los ciudadanos.

El GA es un nuevo movimiento en cuya base se encuentra un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el fenómeno del uso intensivo de las TIC y las redes sociales (o *web 2.0*), que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de *buen gobierno*, de apertura de la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que forma parte (Ramírez, 2011: 104).

Un GA es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y los funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que tiene, que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 9-10).

El propósito del artículo es describir al GA, los elementos que lo componen, el origen y desarrollo de la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, en español) destacando las estrategias para su implementación, pero enfatizando la experiencia mexicana en la AGA en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa con el Plan de Acción Ampliada (2011-2013) y el Plan de Acción 2013-2015 en la gestión de Enrique Peña Nieto. Esta forma de abordar el GA en México, permitirá establecer la viabilidad de su implementación, así como los diferentes obstáculos para convertirlo en un GA pleno. Se desarrolla en cinco apartados. En el primero se detalla el origen institucional, la iniciativa, las definiciones y objetivos del *Open Government* (Gobierno Abierto), afirmando que éste es una etapa superior del llamado gobierno electrónico (*e-government*). Destacan los elementos que lo componen: transparencia, colaboración, participación ciudadana y uso de las TIC's. En el segundo, se revisa la experiencia mexicana en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en el primer Plan

de Acción Ampliada (2011-2013), mostrando las metas propuestas y los resultados alcanzados en el reporte final presentado en el 2012, determinando los retos en el corto y mediano plazo para continuar con esta iniciativa multilateral. En el tercero se describe el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), estableciendo los 26 compromisos, la metodología para su implementación y los resultados alcanzados. Por último, se enumeran algunas consideraciones como retos y limitaciones para implementar el GA en México.

Una aproximación a la iniciativa del Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*)

Un primer supuesto en el tema del Gobierno Abierto (GA) es que se trata de un concepto en construcción. Escribir sobre Gobierno Abierto es un reto mayúsculo, porque no existe una definición conceptual terminada y asumida como válida por un grupo amplio de participantes. Es más ilustrativo y útil aproximarse al concepto de GA como una iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores (Peschard, 2012: 27); es decir, definirla por su puesta en marcha y más que por sus resultados.

El GA es un término que se está constituyendo. Actualmente ofrece una serie de ideas provocadoras para la reconstrucción del concepto gobierno, a través de nuevas formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente con eficacia, de manera sostenible y equitativa, a temas de interés público (Cobo, 2012: 101). El GA es un gobierno colaborativo que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación para cooperar con los ciudadanos y aprovechar su experiencia, además de solicitar su participación en determinados aspectos (Quintanilla y Gil, 2013: 12). Una definición más operacional la define como:

El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (Sandoval, 2013: 40).

Sandoval propone diversos modelos de Gobierno Abierto:

Un primer modelo es precisamente organizar los datos, “liberar” los datos de las garras de la burocracia. Un segundo modelo es considerar que el gobierno abierto es un campo dinámico, en constante movimiento y cuyas funciones se pueden ir adaptando a nuevas circunstancias y contextos. Un tercer modelo a seguir es considerar que el gobierno abierto evoluciona: su grado de “madurez” dependerá de qué tanto cumpla con sus funciones y cómo se vayan adaptando a ellas las estructuras gubernamentales (Sandoval, 2013: 50).

En general, existen dos definiciones de GA: la maximalista y la limitada (Villoria, 2012: 71). La maximalista, define al GA en aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios públicos que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Mientras, la definición limitada define al GA como la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la Administración Pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos.

Una definición institucional es la que expone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que define al GA como: “la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2005, citado por Cobo, 2012: 103). Como podrá inferirse con las definiciones citadas, el GA es una nueva estrategia de gobierno que se caracteriza por emplear conjuntamente la transparencia, la colaboración, la participación ciudadana y el uso intensivo de las TIC’s, con el fin de ofrecer mejores servicios públicos a los ciudadanos.

Sin embargo, existe el riesgo de que el concepto de GA con tanta potencialidad teórica y práctica se degrade a no más que una etiqueta de moda, un lugar común, un término de denotación versátil, o simplemente una manera más atractiva de nombrar nuestras añejas ideas y prácticas, lo que se considera que el gobierno debe ser y hacer en el ejercicio gubernativo de una sociedad, que ahora cuenta con acreditada autonomía, marcada y potenciada por la conectividad que brindan las nuevas TIC (González, 2015: 13).

Un segundo supuesto es que el GA no es un concepto nuevo, aunque su significado sea más reciente. Los orígenes del GA son antiguos. En Suecia fue aprobada la *Ley de Prensa*, en el año de 1766, que estableció la difusión de los registros gubernamentales como derecho a la información (Quintanilla y Gil, 2013: 19). En

Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial, la agenda política norteamericana asignó cada vez más el interés a la apertura del gobierno. Walter Parks (1957) escribió un artículo en la *Revista de Derecho George Washington*, titulado “The open government principle: applying the right to know under the constitution”, donde argumenta que tanto el Partido Demócrata como el Republicano habrían prometido impulsar una libertad de información del gobierno. Esta petición fue la reacción de la información que se ocultó durante la Segunda Guerra Mundial, pero fue el punto de arranque para comenzar a definir el GA (Sandoval, 2013: 29). En 1956, los principales partidos políticos acordaron y se comprometieron a consolidar un acceso abierto a la información pública. De 1957 a 1967, la legislatura del Estado de Florida consiguió, tras una fuerte disputa, facilitar la apertura de las actividades del gobierno estatal y local. El Senado de dicho estado norteamericano aprobó la idea de un “Gobierno a la luz del día” (*Government Sunshine*) (Cobo, 2012: 102). Mientras, a finales de los años 1970, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico, el uso del GA referido a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad.

Por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismos en los titulares de la prensa, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Ramírez-Alujas, 2011: 101).

En esta misma línea, Bennett (1985) publicó un artículo en Inglaterra discutiendo sobre el grado de discrecionalidad que guardaba el gobierno británico para consultar y determinar el grado de apertura en la consulta de documentos públicos. Más de diez años después y con la caída del Muro de Berlín en 1988, se volvió a debatir en foros académicos, además que se comenzó a incluir la necesidad de utilizar las tecnologías de información y comunicación para impulsar la idea del gobierno transparente y que promoviera la rendición de cuentas y la apertura de los datos (Sandoval, 2013: 29). Los acontecimientos económicos, los cambios en los sistemas políticos y el avance de las tecnologías aplicadas a la comunicación y la información, fueron el marco para la construcción histórica del GA.

Un tercer supuesto: la *Open Government Partneship* (Alianza para el Gobierno Abierto) es un esfuerzo multilateral de varios países liderados por Estados Unidos.

Aun cuando el concepto de GA ha sido utilizado ya desde mucho antes, como se ha mencionado, no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama (2009) cuando adquiere plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al *New Public Management* y unido a la *Patriot Act* y a la lucha contra el terrorismo (Villoria, 2012: 69).

El origen de la iniciativa de la AGA es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil (osc), en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno. Los elementos comunes fueron: la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas, la participación social en los asuntos públicos y la amplia utilización de las tecnologías de la información (Peschard, 2012: 27-28). Estas conversaciones escalaron rápidamente en la administración del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y desde ahí fue sumando a personas de diferentes países con prácticas exitosas en materia de transparencia. Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos sobre GA, que serían conocidos el año siguiente como *Open Government Partnership*. Como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental” (Villoria, 2012: 70).

En una ceremonia el 12 de julio de 2011, en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los presidentes Barack Obama de Estados Unidos y Dilma Rousef de Brasil presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia, mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras (Peschard, 2012: 28).

Mientras, en julio de 2012, el Departamento de Estado norteamericano organizó una reunión para anunciar el establecimiento de la iniciativa de *Open Government Partnership* liderada por Brasil y Estados Unidos.

Oficialmente en el evento *Power of Open*, celebrado el 20 de septiembre de 2011 en Washington, D.C., fue instalada la Alianza para el Gobierno Abierto, con la participación de ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) que suscribieron la *Declaración de Gobierno Abierto* y 22 países comprometidos en participar. Brasil y México fueron invitados a ser parte del Comité Directivo, el cual se integró con representantes de los gobiernos y de la sociedad civil, y cuyo objetivo ha sido guiar la conformación de la propia alianza, dirigirla y apoyar y orientar a los países que desean ser parte de ella (Quintanilla y Gil, 2013: 44).

Asociada con la economía y el crecimiento sustentable, la AGA permite promover la inversión, mediante la transparencia y el combate a la corrupción (Quintanilla y Gil, 2013: 43). Para integrarse a la AGA, los países deben adoptar la *Declaración de Gobierno Abierto* y presentar un Plan de Acción con compromisos puntuales a ser realizados, además de presentar un informe y un auto-informe un año después para medir los resultados alcanzados (Mesina, 2013: 74), para lo cual deben acatar cinco lineamientos:

1. Respaldar la *Declaración de Principios sobre un Gobierno Abierto* y aprobar, según sea el caso, el más alto nivel.
2. Establecer compromisos concretos, como parte de un Plan de Acción, para el país que se extiende más allá de las prácticas actuales en proceso.
3. Elaborar e implementar un Plan de Acción concreto, desarrollado a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil.
4. Comprometerse a una autoevaluación y un reporte independiente sobre el avance del país.
5. Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnología y recursos, según corresponda.

Para otorgarle una estructura a la AGA, se integró un Comité Directivo conformado por los ocho países fundadores –Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos–, al cual se integraron nueve OSC: INESC, MKSS, IMCO, África Center for Open Governance, Twaweza, National Security Archive, Transparency and Accountability Initiative, Revenue Watch Institute y el Internacional Budget Partnership, con el fin de que se encargaran de revisar lo concerniente a la transparencia, rendición de cuentas y participación

fuera del ámbito gubernamental. El Comité Directivo cuenta con una presidencia y una copresidencia para ser ocupadas por los gobiernos adherentes, así como por una presidencia y una copresidencia reservadas para las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc).

En la AGA, Estados Unidos fungió como presidente desde enero hasta septiembre de 2011, y fue el anfitrión de la primera reunión anual (que a la vez fue el acto inaugural). En tanto Brasil, que asumió la presidencia desde septiembre de 2011, continuó hasta agosto de 2012, siendo el anfitrión de la reunión anual de alto nivel del mes de abril de 2012. El gobierno norteamericano permaneció fungiendo como vice-presidente hasta la reunión de abril de 2012, para asegurar una transición sin problemas. El Reino Unido se convirtió en ese mismo mes y durante la primera reunión anual en vice-presidente y asumió la presidencia en septiembre 2012. Indonesia, a su vez, asumió la co-presidencia con el Reino Unido en septiembre de 2012, y presidió el Comité en septiembre de 2013. México asumió la co-presidencia en 2013, y se convirtió en presidente en septiembre de 2014 (Mesina, 2013: 76-77).

En 2015, 66 países de las diferentes regiones del mundo se habían incorporado a la AGA y han venido presentando sus planes de acción, mientras que los países fundadores deben dar cuenta de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en septiembre de 2011 al firmar la *Declaración de la Alianza* (González, 2015: 12). Por lo que corresponde a los países de la OCDE, tienen dos razones para la construcción de GA. La primera es el deseo fundamental para apuntalar la legitimidad y credibilidad de la democracia como una forma de gobierno. La segunda es para lograr objetivos políticos igualmente importantes como el crecimiento económico y la cohesión social (Cobo, 2012: 105). Un GA fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte en contra de cualquier acumulación excesiva de la riqueza o el poder en las manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la aplicación de los ciudadanos.

En el 2015, los 66 miembros del AGA han elaborado poco más de 110 Planes de Acción, en los cuales se incluyen 1,046 compromisos (cerca de 20 por cada plan). Los cinco temas que los países les han dado mayor prioridad en los Planes de Acción, son: participación política, datos abiertos, transparencia fiscal, mejora de servicios públicos y acceso a la información. Desde 2011, las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil de los países de América Latina han elaborado 28 Planes de Acción nacionales, en los que se han incluido 625 compromisos (Cerdán y Zavaleta, 2015: 23). Ver Cuadro 1.

Cuadro 1
COMPROMISOS DE LA AGA EN PAÍSES MIEMBROS Y EN ALCA

Países miembros de la AGA (66)		Países de ALCA miembros de AGA (15)	
<i>Tema</i>	<i>Compromisos</i>	<i>Tema</i>	<i>Compromisos</i>
Participación Pública	303	Participación Pública	181
Datos Abiertos	242	Datos Abiertos	139
Transparencia Fiscal	204	Transparencia Fiscal	113
Servicios Públicos	165	Servicios Públicos	108
Acceso a la información	132	Acceso a la información	84
<i>Total*</i>	<i>1,046</i>	<i>Total</i>	<i>625</i>

Fuente: Cerdán y Zavaleta, 2015, p. 23.

*Nota: los autores no incluyen el total.

Los participantes del AGA se comprometen a poner en marcha un esquema de rendición de cuentas “doble” para dar seguimiento al cumplimiento de compromisos (Cerdán y Zavaleta, 2015: 25). En primer lugar, cada gobierno debe entregar dos reportes de autoevaluación durante la implementación de su Plan de Acción: uno al primer año y otro al final del siguiente año. El segundo elemento del esquema de rendición de cuentas es el *Mecanismo Independiente de Revisión* (MIR). El MIR establece los lineamientos de valoración de los planes y coordina una red de 66 investigadores locales que se encargan de determinar el cumplimiento de los compromisos y analizar los procesos de creación e implementación del Plan. Así funciona de manera institucional *la Alianza para el Gobierno Abierto*.

Un cuarto supuesto es que no existe una teoría del GA, sino estudios aislados que tratan de construir una interpretación crítica y sistemática. La presunción que existe –según Villoria (2012)– tras la AGA, de acuerdo con sus propios portavoces, se basa en tres ideas claves: la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción del gobierno (Villoria, 2012: 70). En una interesante clasificación teórica del gobierno abierto, este autor elabora la siguiente tipología:

1. Las del gobierno promotor del bienestar a través de la capacidad reguladora.
2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas.

3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo.
4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Las dos primeras están basadas en la regulación y el papel del Estado, generando instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear, por sí misma y con el Estado, mejoras sociales (Villoria, 2012: 77).

Aunque no existe una teoría del GA, Sandoval (2013) identifica tres corrientes teóricas que han contribuido a su desarrollo:

1. La libertad de información.
2. La información como herramienta.
3. Datos abiertos (*open data*).

La primera como el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. La segunda es la que considera a la información gubernamental como herramienta para la toma de decisiones. Y la tercera es la que supone la apertura de los datos como una manera de explicar el GA (Sandoval, 2013: 29-34). Ahora hay quien sugiere que el GA tiene elementos de gobernanza, por lo que puede ser explicado a partir de este enfoque.

Desde el GA como paradigma de gobernanza, tres son los atributos político-administrativos de los cuales dependen los procesos de co-generación de valor público gobierno-sociedad, a saber: del grado de transparencia del gobierno; del grado de colaboración e innovación intragubernamental y entre el gobierno y los ciudadanos; y finalmente, del grado de participación y control que los ciudadanos puedan tener y ejercer en los procesos de política (González, 2015: 17-18).

El GA no es solamente una agenda de reformas en materia de transparencia, de rendición de cuentas, de participación y control ciudadano, o de innovación tecnológica y organizativa para la colaboración dentro y fuera del gobierno. El GA es un paradigma de gobernanza democrática que requiere y demanda de esos atributos político-administrativos para establecer procesos de relaciones gobierno-sociedad (de colaboración y de participación) que aspiren a resolver problemas públicos de forma eficaz, eficiente, sostenible y con plena legitimidad democrática (González, 2015: 18).

En suma, el GA es el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y los servicios públicos son administrados y operados,

estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en vastos sectores de la sociedad, en el mercado y las organizaciones de voluntariado y sin fines de lucro (Ramírez, 2011: 106).

Un quinto supuesto es que el GA es una etapa superior al gobierno electrónico. El gobierno electrónico es la aplicación de las TIC y sus herramientas a los procedimientos preexistentes; no es el cambio de valores o procedimientos, sino es pura tecnología. No se repiensa la Administración Pública, sólo se tecnifica. El gobierno electrónico no transforma la sociedad, simplemente hace más fácil la vida a los ciudadanos. Mientras que el GA es colocar el resultado por delante del procedimiento, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de la Administración Pública y abandonar el concepto *administrado* por el de *ciudadano* (Calderón y Lorenzo, 2010: 13).

El GA supone un paso más allá del gobierno electrónico, ya que éste alude principalmente a la aplicación de la tecnología, de los instrumentos necesarios para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, y abrir nuevos canales de comunicación. El GA supone sobre el gobierno electrónico, la continuación de éste, en tanto que se basa en los avances técnicos para dar un paso más allá de la mera instrumentación técnica y conseguir el fin. La aportación del GA es la apertura de los datos. No existe GA si no existe un acceso libre, abierto y gratuito a datos y a toda información relacionada (*open data*) y, si además, no existen los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos con estos datos (*open action*) (Campos y Corojan, 2012: 124-125). El GA es posible debido a la consolidación del gobierno electrónico.

La “Apertura de Datos” (*open data*) ha sido una verdadera revolución en materia de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Esta revolución ha generado un nuevo paradigma a través del cual el Estado ya no se encarga de generar todas las aplicaciones necesarias para los ciudadanos, sino que, por el contrario, es la sociedad misma quien genera para obtener un mayor provecho a los datos que el Estado deja a su disposición (Naser y Ramírez, 2015: 36).

Un sexto supuesto es que el GA es una filosofía, una reingeniería o un elemento para “abrir la caja negra del Estado”. Para Oszlak (2012), el GA es una filosofía. Se reflexiona sobre cómo gobernar, cuál es el papel que desempeñan los gobiernos

y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del GA:

1. La tecnología facilita la comunicación e interacción recíproca entre gobierno y ciudadanos.
2. El gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, para recolectar las opiniones de políticas públicas en la co-producción de bienes y servicios, en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública.
3. Los ciudadanos deben involucrarse activamente para asumir sus responsabilidades en este escenario, donde asumen otras funciones como vigilantes y corresponsables de las decisiones públicas (Oszlack, 2012: 3).

En su esencia, el GA trata de

abrir la caja negra del Estado y de instalar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas del juego en la relación gobierno-ciudadanía (Oszlack, 2012: 5).

El GA es el modelo de reingeniería de la vida pública y democrática más trascendente de la actual sociedad red. Es la posibilidad de fortalecer la democracia participativa, vincular a los tomadores de decisiones con los ciudadanos, decidir en función de las opiniones y preferencias de las personas que serán afectadas o beneficiadas con las decisiones, crear en conjunto valor público, reutilizar la información pública para generar riqueza y aprovechar el empoderamiento ciudadano (Bojórquez, 2012: 175-176).

Un séptimo supuesto es que el GA puede tener problemas de implementación que limiten su éxito, si no se toma en cuenta su contexto y la brecha digital. Un GA se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad mediante la transparencia. Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado (Ramírez, 2011: 125).

El GA también tiene problemas de implementación que deben ser considerados por los países que forman parte de la AGA (Campos y Corojan, 2012: 123-124). Por un lado, todavía está extendido el temor de que cualquier gobierno se enfrente a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática. Esto afecta no sólo a la integridad y disponibilidad de servicios, sino también a la confianza de los ciudadanos del sistema. La seguridad nacional también es considerada como uno de los límites. Con frecuencia, las leyes que protegen la seguridad nacional entroncan con las normas de transparencia informativa, y la protección de las primeras impide el estudio del impacto real.

Igualmente se considera la brecha digital o estratificación digital. Aunque el número de usuarios de internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos. Además, tampoco consideran como un límite del GA la confianza ciudadana. Uno de los límites de implementación puede residir en la actitud y receptibilidad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los gobiernos o ser reacios a utilizarlos.

Garantizar el acceso a la información y a los servicios sigue siendo el gran reto del GA, hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa. Además, es necesario que los gobiernos coordinen las iniciativas que se realizan en diferentes niveles, ya que la descoordinación puede causar un efecto contrario en la ciudadanía. En ese sentido, resultaría útil el desarrollo de métodos que permitan conocer cuál es la demanda, los beneficios y la calidad de los servicios de las administraciones, y también examinar cuáles son las necesidades de los ciudadanos, cuál es la capacidad que tiene ellos para hallar la información de los gobiernos y cómo pueden digerir y utilizar la información pertinente (Campos y Corojan, 2012: 130).

Para que el GA sea una realidad, supone dejar de ignorar lo que es complejo e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. Requiere de la definición de hojas de ruta vigorosa y políticas de Estado (más allá de los gobiernos en turno) que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Para Güemes y Ramírez (2012), el GA ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública, cuyos efectos sólo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino

que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje de debate en estos primeros años del siglo XXI (Güemes y Ramírez, 2012: 215).

En suma, el GA como concepto e iniciativa multinacional destaca por los elementos que la componen –transparencia, participación, colaboración de los ciudadanos y uso de las TIC’s–, por los derechos que la sustentan –libertad de prensa y de libre circulación de las ideas–, así como por la relevancia de la integridad pública y el combate a la corrupción que se ven fortalecidos con la participación social de las osc. Además, puede ser una herramienta social para combatir la corrupción al interior de la Administración Pública.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en México: 2011-2012

Después de la reunión del 12 de julio de 2011 en el Departamento de Estado en Washington D.C., en la que se establecieron los primeros acuerdos entre la Secretaría de Estado Hillary Clinton y el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, para promover la creación de un organismo de GA, en agosto de ese mismo año se envió a la Administración Pública Federal de México y a varias OSC invitaciones para participar en la iniciativa de GA, solicitando información relacionada con este tema. El entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) tuvo una rápida respuesta a esta invitación y de inmediato se integró al Comité Promotor Internacional (*Steering Commitee*).

La integración del Plan de Acción en México comenzó en julio de 2011, para ser presentado en septiembre de ese mismo año. En ese tiempo, el IFAI inició el proceso de integración del plan en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), convocando la participación de las dependencias de la Administración Pública federal. Posteriormente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) se sumó al proyecto, en función de sus atribuciones en materia de regulación y vigilancia de la Administración Pública. Por último, atendiendo a los principios de la AGA, se invitó a aquellas OSC que ya tenían en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la iniciativa, para finalmente presentar el Plan de Acción mexicano en Nueva York, en septiembre de 2011 (Peschard, 2012: 42-43).

Cabe señalar que en México se realizaron dos Planes de Acción. Aunque formalmente el primero no fue descartado en la práctica, el segundo terminó concentrando la atención, los esfuerzos y los recursos para su implementación, ya que fue reformulado para tener un mayor alcance, integrando propuestas de

las OSC que no fueron incluidas en el primer plan. No queda del todo claro si se suman los compromisos de ambos o si el segundo Plan Ampliado sustituye al anterior. El primero contenía 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales tendientes a su mayoría a mejorar la transparencia. Estos compromisos y el Plan de Acción Original no contaron con el aval de las OSC, por considerar éstas que hubo falta de compromisos puntuales y la integración de varias propuestas presentadas por ellas (Quintanilla y Gil, 2013: 94).

La SFP buscó un acercamiento con las OSC que habían participado en la consulta inicial con el objeto de escuchar y atender sus inquietudes. Se acordó establecer un mecanismo de coordinación en el que tuvieran voz y voto las OSC y no sólo los funcionarios, por lo que la SFP propuso crear un Secretariado Técnico Tripartita (STT), que quedó conformado en diciembre de 2011 con tres instancias:

1. El Secretario Ejecutivo del IFAI.
2. El Director de Estudios y Evaluación de Políticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la SFP.
3. Un representante de las ocho OSC participantes en la consulta inicial.

Los primeros acuerdos del STT fueron:

1. Establecer procedimientos para su adecuado funcionamiento.
2. Modificar el primer Plan de Acción para incluir nuevos compromisos que reflejaran las propuestas que las referidas OSC habían presentado originalmente.

Después de cinco mesas de trabajo, con más de 40 sesiones entre distintas dependencias y organismos de la sociedad civil (incluso con la Conferencia Nacional de Gobernadores), el 28 de marzo de 2012 se presentó el nuevo Plan de Acción Ampliado (PAA), que quedó concluido en mayo de 2012 con 36 compromisos (Mesina, 2013: 149). La ventaja de la versión ampliada fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las tecnologías de información y la relevancia de crear sitios *web* específicos, como lo muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2
COMPROMISOS DE PA Y PAA

<i>Fecha ingreso</i>	<i>Núm. de Compromisos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Dependencias de gobierno</i>	<i>Organizaciones de la sociedad civil</i>
Sep. 2011 (PA)	14	Mejorar los servicios públicos (3) Aumentar la integridad pública (6) Administración efectiva de los recursos públicos. (3) Incrementar la rendición de cuentas corporativa (2)	18 Secretarías de Estado coordinadas: • Instituto Federal de Acceso la Información y Protección de Datos; • Presidencia de la República, y Secretaría de Relaciones Exteriores.	• Artículo19; • Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); • Cultura Ecológica, A.C. • CitiVox; • Fundar;
Abril 2012 (PAA)	36	Mejora de servicios (3). Aumento de rendición de cuentas corporativas (4). Administración eficiente de los recursos públicos (16). Aumento de la integridad pública (13).	22 dependencias gubernamentales coordinadas por Secretariado Tripartita: • Representantes del IFAI; • Secretaría de la Función Pública y representantes de organizaciones civiles.	• Centro de Análisis e Investigación, A.C.; • Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC); • Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO); • Transparencia Mexicana.

Fuente: Quintanilla y Gil, 2013, p. 97.

Por lo que se refiere a los resultados alcanzados, en “El reporte de cumplimiento del primer año de trabajo”, la AGA en México reportaba los resultados de los 36 compromisos asumidos por el país, como se muestran en el Cuadro 3. Al respecto, destaca lo siguiente: dos de los 36 compromisos asumidos por el gobierno mexicano en el PAA corresponden al reto “Mejora de los servicios públicos”; 11 compromisos al reto “Aumentar la integridad pública”; 18 compromisos al reto “Manejo de recursos con mayor eficacia y eficiencia”; cuatro compromisos al reto “Aumento de la rendición de cuentas corporativa”, y tres al reto “Construcción de comunidades más seguras” (AGA, 2012: 3).

Cuadro 3
RETOS AGA Y COMPROMISOS PLAN DE ACCIÓN AMPLIADO (PAA)

<i>Retos de la Alianza por el Gobierno Abierto</i>	<i>Compromisos del PAA (México)</i>
Mejora de los servicios públicos	2
Aumentar la integridad pública	11
Manejo de recursos con mayor eficiencia y eficiencia	18
Aumento de la rendición de cuentas corporativa	4
Construcción de comunidades más seguras	3
Total	36

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, 2012, p. 3.

El PAA se integró con 36 compromisos y uno de carácter general referido a un Premio a la Innovación en Transparencia para la mejora de la gestión institucional. Dos de los compromisos iban dirigidos hacia actividades de carácter gubernamental: inclusión de México en la Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas y elaboración de un plan de trabajo para la publicación de padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales. Los demás compromisos –treinta y cuatro– se ubicaban en las categorías de transparencia y transparencia electrónica, los cuales estaban enfocados a la solicitud de publicación y acceso a la información, así como a la creación de sitios *web* para congregar información sobre aspectos específicos (Quintanilla y Gil, 2013: 112-113).

El PAA se gestó en la administración del Presidente Felipe Canderón Hinojosa y los mayores esfuerzos por implementarlo se realizaron entre mayo y diciembre de 2012, ya que posteriormente iniciaría la nueva administración de Enrique Peña Nieto. Además, fue un periodo de tiempo reducido por la veda electoral de los meses de abril, mayo y junio –establecida para no influir en el voto de los ciudadanos–, que obligó a las dependencias a dejar de publicar información relacionada con el quehacer gubernamental, los resultados de programas y las acciones públicas, lo cual influyó negativamente en el avance del cumplimiento de los compromisos. Asimismo, los trabajos e inquietudes que se generan en las dependencias gubernamentales por el cierre de administración y entrega de oficinas, fue otro factor que no favoreció en el cumplimiento total del PAA.

Para la valoración del cumplimiento de los 36 compromisos, las osc definieron cinco aspectos a evaluar:

- a) Disponibilidad y actitud del gobierno.
- b) Programa de trabajo específico.
- c) Tiempo de respuesta.
- d) Avances sobre planes de trabajo.
- e) Calidad del cumplimiento de la propuesta.

Cada uno de estos aspectos fue valorado a partir de tres criterios: cumplimiento total (CT); cumplimiento parcial (CP), y cumplimiento nulo (CN).

El Reporte señalaba que de los 36 compromisos, 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total; 15 fueron calificados como cumplidos parcialmente, y 2 con cumplimiento nulo (AGA, 2012: 3-4). Destacaba la creación del portal *web Trámite Fácil* que permite conocer los 300 trámites y servicios ofrecidos por el gobierno federal de forma ágil y sencilla. También la organización de datos abiertos por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y la SFP en 2012, son dos ejemplos visibles de los resultados obtenidos en el marco de la AGA en México (Pérez, 2013: 1).

Cabe señalar que, como se describe en el siguiente apartado, algunas de estas acciones se cumplieron y otras parcialmente se están llevando a cabo. Una segunda evaluación es el Informe de Avance 2011-2013 presentado por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), en donde se expone que de un total de 37 compromisos, se han cumplido totalmente con 20, 14 estaban en progreso y dos no se habían iniciado. Existen diferencias en cuanto al número total de compromisos, porque algunos fueron divididos en la última etapa para facilitar su evaluación (STT, 2013: 6).

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el PAA puso énfasis en implementos de acceso a la información, transparencia presupuestaria, transparencia en el sector privado y datos abiertos, con el propósito de manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia. Resultado de ello fueron las adecuaciones tecnológicas y político-legales para políticas públicas dirigidas hacia la apertura gubernamental (Mesina, 2013: 155).

A partir del supuesto de que el Gobierno Abierto constituye una política de carácter transversal, los miembros participantes en esta experiencia proponían seis acciones para fortalecer la *Alianza para el Gobierno Abierto* en México en el futuro (AGA, 2012: 12-13), en los siguientes términos:

1. Refrendar al Secretariado Técnico Tripartita como el espacio permanente e institucional de toma de decisiones de la AGA.

2. Impulsar de manera coordinada entre las tres instancias una consulta nacional para recibir propuestas adicionales de otras OSC y con esta base elaborar el Segundo Plan de Acción a presentarse en el primer semestre de 2013.
3. Incluir el compromiso general de darle continuidad a la AGA en el *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*.
4. Trabajar en la implementación del Segundo Plan de Acción mediante la adjudicación de recursos financieros y humanos, así como la socialización de la iniciativa en las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, los poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades federativas.
5. Desempeñar un papel más activo y propositivo en el Comité Directivo de la AGA, a partir de septiembre de 2013, fecha en que México deberá asumir la copresidencia de esa iniciativa multinacional.

Por último, para los participantes de la AGA México, la preocupación fundamental era la transición del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa a la de Enrique Peña Nieto, relacionada con la continuidad a los compromisos pendientes y comenzar el proceso participativo para la conformación del Segundo Plan de Acción 2013-2015, además de que México debería asumir la copresidencia de la AGA en septiembre de 2013 (Pérez, 2013: 2). Resultaba recomendable que el gobierno mexicano continuara con la ruta para un gobierno abierto, comprometiéndose con los compromisos asumidos en la primera etapa y que en una segunda etapa permitiera una mayor participación de las OSC mexicanas. Estas preocupaciones tuvieron una respuesta positiva en el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), el cual será analizado en el apartado siguiente.

Plan de Acción 2013-2015 de la AGA México

Ante la duda de la continuidad de la AGA en México, el compromiso del GA de Enrique Peña Nieto fue manifiesto desde el primer discurso como Presidente de la República:

Como Presidente democrático, respetaré a todas y a cada una de las voces de la sociedad. Voy a ejercer un Gobierno Abierto, que hable con verdad, que pida opinión, que escuche a la ciudadanía y tome las mejores decisiones. Quiero que las buenas propuestas guíen a este Gobierno. Será un Gobierno facilitador, un ejecutor de las mejores ideas de los mexicanos (Peña, 2012).

Este compromiso se ha expresado en dos formas (STT, 2013: 3-4). En primer lugar, mediante la inclusión de los principios de Gobierno Abierto como ejes rectores del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y del reconocimiento de la AGA como el marco para la realización conjunta de proyectos entre sociedad civil y gobierno que tenga un impacto positivo en la sociedad. En segundo lugar, el compromiso se ha materializado mediante la decisión del gobierno federal de ratificar al Secretario Técnico Tripartita (STT) como órgano permanente e institucionalizado de la conducción y toma de decisiones de la AGA en México.

A continuación, de manera general, se describen los alcances y compromisos del Plan de Acción 2013-2015 (PA15) (STT, 2013: 7). El 11 de abril de 2013, en una reunión presidida por Julián Alfonso Olivas Ugalde, Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas y Encargado del Despacho de la SFP, y con la presencia del Comisionado Presidente del IFAI, Gerardo Laveaga Rendón, y de los ocho representantes del Comité Coordinador de la Sociedad Civil (CCSC), se dio inicio formal al proceso de elaboración del Plan de Acción 2013-2015 (PA15).

Se pactó que los compromisos del PA15 provendrían de dos fuentes. La mitad de ellos se generarían en nueve mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocó a funcionarios públicos, expertos y actores clave para determinar compromisos en áreas temáticas prioritarias. La otra mitad, conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico de alto impacto ciudadano, propuestas por el gobierno federal, se presentarían a osc para su acompañamiento y seguimiento (STT, 2013: 7-8).

A partir de la metodología descrita, se han integrado en el PA15, 17 compromisos asumidos por las dependencias del gobierno federal en las mesas de trabajo temáticas y nueve seleccionados por la SFP a partir del proceso descrito. El documento señala que estas nueve propuestas estaban en proceso de asimilación por parte de la sociedad civil. En el marco de los principios de la Alianza, deben transitar por un diálogo abierto y permanente con la sociedad civil (STT, 2013: 12).

Una de las lecciones del PA15 es que se ha querido evitar el número excesivo de compromisos, para lograr un listado de compromisos más acotado y más realista. Para llegar a esa definición metodológica, ha resultado útil el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), que muy pronto acusó que una agenda de compromisos muy extensa generaría problemas de seguimiento y cumplimiento.

En el caso del PA15, se ha buscado enfáticamente que cada compromiso represente realmente el resultado de un diálogo informado y comprometido de las instancias

gubernamentales y los interlocutores de la sociedad civil hacia la construcción de agendas de verdadero cambio hacia el Gobierno Abierto en sus vertientes de participación, rendición de cuentas, datos abiertos, transparencia y acceso a la información (STT, 2013: 31).

En el cumplimiento de este segundo PA15, por parte de la sociedad civil participaron: el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC); Artículo 19; Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C.; Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.; Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC); Transparencia Mexicana; Social TIC, y Cultura Ecológica. Por parte del gobierno federal participaron: la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Gobernación, Petróleos Mexicanos, Procuraduría General de la República y Presidencia de la República (STT, 2015b: 5).

El resultado final del proceso para elaborar el PA15 fue la definición de 17 compromisos en las mesas de trabajo temáticas, así como la selección de nueve proyectos propuestos por diferentes dependencias del gobierno federal. Por tanto, el PA15 quedó integrado por 26 compromisos. Los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 4.

Cuadro 4
COMPROMISOS Y RESULTADOS DEL PA15

	<i>Compromisos</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Resultado Final</i>
1.	Tu Gobierno en un solo punto gob.mx	SFP	http://www.gob.mx
2.	Regulación clara y transparente	COFEMER	http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?conenido=377
3.	Normas accesibles	SE	http://sinec.gob.mx/SINEC
4.	Registro de detenidos	PGR	http://consultadetenidos.pgr.gob.mx
5.	Base de datos de personas desaparecidas	PGR	http://secretariaejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php
6.	Padrón abierto de beneficiarios	Sedesol	http://sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios
7.	Compras abiertas	SFP	http://compranet.funcionpublica.gob.mx/
8.	Compras inteligentes	SFP	http://www//funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/sracp/mejores-practicas-en-contrataciones-publicas.Html
9.	Gasto abierto: obra pública	SHCP	http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
10.	Impuestos abiertos	SAT	http://www.sat.gob.mx/DerechosyObligaciones
11.	Fondo emprendedor abierto y participativo	SE	http://www.sistemaemprendedor.gob.mx
12.	Infraestructura para todos	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/infraestructuraParaTodos.do
13.	Sigue la obra pública	SCT	http://www.aga.sct.gob.mx/sigueObraPublica.do
14.	Política de Datos Abiertos datos.gob.mx	Presidencia	http://datos.gob.mx
15.	Consejo Consultivo de Datos Abiertos	Presidencia	http://datos.gob.mx/avances/consejo-consultivo
16.	Datos carreteros abiertos	SCT	http://aga.sct.gob.mx/datosCarreterosAbiertos

Cuadro 4
COMPROMISOS Y RESULTADOS DEL PA15
 (continuación)

	<i>Compromisos</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Resultado Final</i>
17.	Datos de Educación Superior	SEP	http://catalogo.datos.gob.mx/dataset?tags=educaci%C3B3n+superior
18.	Datos para un México en paz	Segob	http://datos.gob.mx/herramientas/incidencia-delectiva-prorrateada-por-delegaciones.html
19.	Portal de becas	SEP	http://snbecas.sep.gob.mx/
20.	Retos públicos	Gobierno de la República	http://retosgob.mx
21.	Fonden transparente	Segob	http://fonden.datos.gob.mx
22.	Petróleo en beneficio de todos	Pemex	http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx
23.	Minería para todos	SE	http://busca.datosgob.mx/#/instituciones/se
24.	Cuidado al medio ambiente basado	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/temas/estadisticas-ambientales
25.	Protección participativa del medio ambiente	Semarnat	http://www.semarnat.gob.mx/impacto-ambiental/consultas-publicas
26.	Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas	Sener	http://sites.google.com/seneradhesionaeiti/

Fuente: elaboración propia con base en STT, 2015d, pp. 1-4.

En cuanto al seguimiento y evaluación del PA15, se estableció una metodología que contempla la elaboración de planes de trabajo para cada compromiso acordado entre funcionarios y las osc responsables, quienes establecieron metas semestrales e indicadores. Los planes de trabajo se llevan a cabo conforme al “Formato para el Seguimiento y la Evaluación del PA15” que se acordó para este fin, en el cual se prevé la habilitación de un “Tablero de Control Público” en la página de Internet de la Alianza para el Gobierno Abierto dedicada a México. En este “Tablero de Control Público”, las dependencias del gobierno federal y las osc responsables

deben reportar los avances en el cumplimiento de cada uno de los compromisos del PA15 (STT, 2015^a: 1).

Al mes de octubre de 2015, en el Tablero se han realizado tres reportes de avances, el primero con fecha al 27 de octubre de 2014, el segundo con corte al 8 de marzo de 2015 y el tercero actualizado al 22 de julio de 2015. Existen tres *status* de reporte: 1. sin avance; 2. en proceso, y 3. completado. En cada uno de estos reportes, todos los compromisos del PA15 están señalados como completados. En el mes de julio de 2015, se reportaba que había dos compromisos que de acuerdo con el PA15 finalizarían sus actividades en una fecha posterior al 22 de julio. Se trata de los compromisos “Adhesión de México a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (compromiso 26)” y “Registro de Detenidos (compromiso 4)” (STT, 2015b: 2). Sin embargo, como lo muestra el cuadro 4, se alcanzaron la mayoría de los compromisos suscritos.

En la experiencia del AGA en México, desde su integración hace cuatro años, se han establecido dos Planes de Acción; uno de ellos en 2011, el cual fue ampliado en 2012, y otro para el periodo 2013-2015. La experiencia para su definición y cumplimiento ha sido gradual pero sostenida. Esto explica que del 58% de cumplimiento del Plan de Acción Ampliado 2011-2012 se haya pasado al 100% del Plan 2013-2015 (PA15). El próximo Plan 2016-2018 está siendo sometido a consulta pública actualmente (Salas, 2015: 8-9). Es de esperarse que tome en cuenta las experiencias de ambos planes de acción y permita una mayor participación deliberativa de las osc.

Alcances y limitaciones del Gobierno Abierto en México

La participación de México en la conformación, origen y desarrollo de la AGA, como país fundador de la iniciativa, muestra el avance del gobierno de Felipe Calderón en una participación activa y colaborativa con las instancias creadas dentro de la iniciativa. Destacan tres condiciones políticas que permitieron esta situación. Primero, una decidida participación del IFAI (ahora INAI) como responsable de las políticas de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales –tanto en la instancia que dio paso a la formación de la AGA, como en la instancia local mexicana– que estuvo al tanto del avance y cumplimiento de los compromisos contraídos. Segundo, la participación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) como la instancia gubernamental responsable del mejoramiento de los procesos y procedimientos gubernamentales en la instancia federal.

Y tercero, las OSC que han buscado en todo momento convertirse en mecanismos efectivos de participación ciudadana y con la expectativa de incidir en las políticas públicas del sector. Todas estas condiciones se combinaron para que el nivel de cumplimiento de PAA 2011-2013 tuviera importantes resultados, como ya fueron descritos en los apartados anteriores.

Las reformas constitucionales y la *Ley General de Transparencia* conceden al INAI atribuciones para promover y coordinar las actividades de gobierno abierto a nivel nacional. Así, el Instituto se propuso fomentar que otros poderes y niveles de gobierno incorporen el GA. En cuanto a otros poderes, se firmó la *Alianza para el Parlamento Abierto* por parte de OSC, el INAI y el Congreso de la Unión, y a la que se invitará a sumarse a los 32 congresos y órganos garantes de transparencia estatales (Salas, 2015: 9). El Gobierno Abierto se expande no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Legislativo y Poder Judicial con sus propias particularidades.

En el Poder Legislativo cobra importancia la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*, que es un llamado a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las OSC del monitoreo parlamentario (PMO's, por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario (*Alianza para el Parlamento Abierto*, 2014: 1).

En septiembre de 2015 se cumplieron tres años de la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria* impulsada a nivel mundial, a partir de la cual se han empezado a tejer los hilos del Parlamento Abierto. La Declaración busca cuatro aspectos:

1. Promover la cultura de la transparencia.
2. Transparentar la información parlamentaria.
3. Facilitar el acceso a la información.
4. Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información.

En México, cuatro organizaciones firmaron la Declaración: Fundar Centro de Análisis e Investigación; Visión Legislativa; Borde Político, e Impacto Legislativo. En el caso mexicano se agruparon diez principios de Parlamento Abierto con base en el contenido de la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria* (Nava, 2015: 45-46).

Los diez principios de Parlamento Abierto en México son: 1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) información parlamentaria;

4) información presupuestal y administrativa; 5) información sobre legisladores y servidores públicos; 6) información histórica; 7) datos abiertos y no propietarios; 8) accesibilidad y difusión; 9) conflicto de interés; y 10) legislar a favor de gobierno abierto (Nava, 2015, 46).

También se desarrollaron 95 variables que permiten reflejar el cumplimiento de cada uno de los principios. La agenda del Parlamento Abierto debe permear en los 34 cuerpos legislativos del país a la par de la cultura política.

En el nivel del Poder Judicial, la apertura se viene produciendo a raíz de la evolución del *e-Gobierno* al Gobierno Abierto y sus principios, los cuales todavía tienen un bajo grado de impacto. La evolución de la *e-Justicia* a la Justicia Abierta (*open justice*). Por ello, se puede definir a:

(...) la Justicia Abierta como la extensión de la filosofía y los principios del Gobierno Abierto (especialmente Transparencia, Participación y Colaboración) aplicados al ámbito de la justicia donde la innovación y, actualmente, las TIC son herramientas clave para estas iniciativas (Jiménez, 2014: 51).

En el caso del Poder Judicial, en nuestro contexto se está percibiendo una cada vez mayor desconexión entre justicia y ciudadanía, a pesar de que por las instituciones se enfatiza cada vez más la necesidad de lograr una verdadera modernización de la justicia y conexión con la ciudadanía. Se habla institucionalmente desde hace tiempo de apertura de la justicia y, sin embargo, no parece que se hayan articulado mecanismos potentes que estén llevando a los Estados a avanzar de forma eficaz en este camino (Jiménez, 2015: 39).

Bajo objetivos de proximidad de la justicia, acceso, calidad, eficacia o eficiencia, la modernización de la justicia debería venir determinada por cambios estructurales que garanticen una evolución del modelo en beneficio de los ciudadanos. Una clave es la apertura de la justicia, la cual no puede ser una iniciativa aislada, sino que debe incorporarse en una perspectiva estratégica, a las que las iniciativas de modernización y apertura de la justicia deberían adaptarse (Jiménez, 2015: 40). Transparencia, participación y colaboración pueden mejorar la impartición de la justicia.

La pertinencia de México en la AGA facilita la difusión y la adopción del gobierno abierto en el país. Permitió colocar en un lapso de tres años el tema en la agenda nacional; conformar una comunidad de actores relevantes que impulsa el GA en el territorio nacional; crear espacios de interlocución entre autoridades,

órganos garantes de transparencia y sociedad civil para concertar acciones nacionales en la materia; visibilizar la importancia de incluir el gobierno abierto en la legislación de transparencia recientemente aprobada; y promover que actores de otros poderes y niveles de gobierno se sumen a la iniciativa (Salas, 2015: 7).

El PA15, en el que el gobierno de Enrique Peña Nieto incluye los principios del Gobierno Abierto en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, reconoce a la AGA como marco conjunto para realizar proyectos entre la sociedad civil y gobierno, además de ratificar al STT como órgano permanente de la conducción de la AGA en México. Destaca en este segundo PA15, la mayor participación de la OSC en la evaluación y seguimiento de los compromisos contraídos. Además, de la puesta en marcha del tablero de seguimiento –tablero.gobabiertomx.org– para asegurar el avance y cumplimiento de cada uno de los compromisos de los acuerdos con lo establecido en sus planes de trabajo.

Parece promisorio que el PA15, como segundo programa de acción en la AGA México, cuenta con la experiencia anterior por parte de los participantes, una destacada participación de OSC que garantiza un enfoque ciudadano; y que con la concurrencia de la Administración Pública mexicana, el GA tendrá que resolver estos obstáculos para implementarse como una estrategia de mejores prácticas en la gestión pública. Cabe destacar la consolidación del papel del Secretariado Técnico Tripartita –órgano de toma de decisiones de la AGA en México, integrado por el Comité Coordinador de Sociedad Civil, el INAI y el Gobierno Federal– en el impulso, coordinación y cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del GA mexicano. La instancia del STT permite suponer que para el siguiente PA, pueda aplicar su experiencia y conocimiento en el marco de la AGA en México, para dar seguimiento a los compromisos, los actores participantes y los mecanismos de coordinación y evaluación de los compromisos.

Para dar continuidad a los dos Planes de Acción (2011-2013) y (2013-2015), se ha lanzado la consulta pública para el tercer Plan de Acción de México para el GA, que se comenzará a construir en noviembre de 2015. La idea es involucrar al mayor número de voces y perspectivas, para buscar identificar problemáticas y prioridades en conjunto con la ciudadanía para que puedan ser resueltas por medio de la herramienta de gobierno abierto (AGA, 2015c: 1). De hecho, la convocatoria es a través de internet para identificar las temáticas prioritarias que puedan solucionarse por medio del GA.

Una de las consideraciones estratégicas en el futuro del GA, es que sería conveniente continuar sus “mejores prácticas” a nivel de las entidades federativas, para replicar su esquema, metodología y proceso de coadyuvancia. Así, los gobiernos

estatales se podrán fijar compromisos, permitir la participación de OSC y mejorar la transparencia, la colaboración y el uso intensivo de las TIC's. Un tablero de seguimiento que mostrará a los ciudadanos el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos. El GA debe llegar a nivel estatal y en algún momento a los gobiernos municipales. El éxito del GA en esas instancias de gobierno implicará “abrir la caja negra” de lo que sucede en sus estructuras y procedimientos administrativos.

Resulta promisorio el que en 2015 haya arrancado la implementación de ejercicios estatales de GA en 14 estados del país –Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, en un primer bloque; Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, en un segundo. Zacatecas y San Luis Potosí se agregaron posteriormente. Replicando la experiencia federal, en estos estados se han formado Secretariados Técnicos y ya existe un Plan de Acción local presentado, aunque están en puerta los demás (Salas, 2015: 9). Habrá que esperar los resultados de estas experiencias a nivel estatal y local, pero su implementación deberá incorporar sus propias realidades para que tengan éxito.

Una lección relevante fue la participación de las OSC en el marco del GA: mejora la forma de evaluación social de los compromisos gubernamentales. La forma tradicional de evaluación mediante los informes de autoevaluación, los informes y reportes oficiales, no constituyen auténticos mecanismos de evaluación. El que sean OSC las que evalúan el cumplimiento de los compromisos asumidos, representa un avance significativo para que el gobierno se convierta en un verdadero gobierno abierto, evaluado por los representantes de los ciudadanos.

Dentro de la experiencia del GA mexicano, existen áreas de oportunidad. Hace falta incluir compromisos que impulsen el aprovechamiento de la información para potenciar su impacto social, promover la colaboración ciudadana, dar seguimiento y evaluar los resultados de las acciones emprendidas. Para ello, debe generarse información sobre temas sensibles en por lo menos cinco ejes temáticos: derechos humanos, corrupción, medio ambiente, seguridad, justicia e igualdad (Salas, 2015: 9). Por ejemplo, en materia de GA y Derechos Humanos, Ruelas (2015) afirma que pensar en un GA es reconocer una forma de gobernar en que la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en un valor de las instituciones; en la que se garanticen los derechos humanos; y en la que existe un marco legal para que la sociedad participe libremente en los espacios públicos (Ruelas, 2015: 27).

Por eso, conjugar a los derechos humanos en una forma de gobernar requiere, en un primer lugar, el pleno reconocimiento de los mismos. No se puede hablar de gobierno

abierto cuando existen 88 periodistas asesinados y éstos, junto con los defensores de derechos humanos, son el flanco perfecto para la criminalidad y la impunidad (Ruelas, 2015, 29).

También debe crearse una estrategia nacional de GA para evitar esfuerzos aislados y poca coordinación. El INAI, el gobierno federal y las OSC deben tomar en cuenta que habrá nuevos sujetos obligados y que bajo el Sistema Nacional de Transparencia conviene establecer mecanismos que permitan la inclusión de otros poderes y niveles de gobierno hacia la conformación de un Estado Abierto (Salas, 2015: 9-10). El futuro del GA dependerá de los actores involucrados y del empuje de las OSC para el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del AGA.

Por último, habría que considerar la posibilidad de diseñar políticas generales que fomenten de una forma más amplia y uniforme las ideas y principios del GA, procurando involucrar al conjunto de la Administración Pública y a otras instancias de la sociedad civil más allá de las organizaciones que suelen participar en temas específicos, como la transparencia, rendición de cuentas, medio ambiente, combate a la corrupción, entre otras.

Conclusiones

El GA es un concepto en construcción, es antiguo aunque su significado sea reciente. La *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA) es un esfuerzo multilateral, donde México es país fundador y activo participante. El Gobierno Abierto no tiene una teoría que lo defina completamente, pero existen opiniones que consideran que cuenta con los atributos para ser considerada como gobernanza. Se trata de una etapa superior del gobierno electrónico (*e-government*), por lo que hay una relación intrínseca entre ambas. Una de sus principales limitaciones en su implementación es la brecha digital y los problemas de transparencia en materia de seguridad nacional.

En el GA destaca la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como una amplia utilización de las tecnologías de la información (TIC's). Estos cuatro elementos del GA empleados en forma conjunta entre gobierno y OSC permiten mejores resultados en el cumplimiento, seguimiento y evaluación de compromisos establecidos en los Planes de Acción.

La experiencia mexicana en la (AGA) muestra las metas propuestas y los resultados alcanzados en el reporte final presentado en el 2012, estableciendo los

retos en el corto y mediano plazo para continuar con esta iniciativa multilateral. En nuestra opinión, el mejor escenario para México es que se continúe con los compromisos de la AGA, tanto con el PAA (2011-2013) como con el PA 2013-2015 (PA15) y en el tercer PA, dando continuidad a los compromisos adquiridos en esta acción multilateral, como ya quedó demostrado en los apartados dedicados a la experiencia mexicana.

La experiencia del GA en México con sus dos Planes de Acción (2011-2012 y 2013-2015) muestran avances relevantes en el cumplimiento de metas, pero existen más retos que deberán considerarse en la elaboración del tercer Plan de Acción que está en marcha. El impacto de esta experiencia ha hecho posible que se está replicando en 12 entidades del país y comenzado en diversos gobiernos municipales. Para que el Gobierno Abierto sea constante, perdurable y efectivo, debe comenzar a impactar a más gobiernos estatales y en los gobiernos locales mexicanos. El GA requiere una mayor difusión de las prácticas y los resultados, tanto al interior como al exterior, pero involucrando a los académicos e investigadores de la comunidad científica para su análisis y estudio.

El GA ha generado un concepto central que está transitando de mejores prácticas del Poder Ejecutivo, hacia el Parlamento Abierto en el campo del Poder Legislativo y en la Justicia Abierta en el ámbito del Poder Judicial. La idea del GA –transparencia, colaboración, participación ciudadana y TIC’s– puede emplearse en los tres poderes públicos, como producto de una nueva relación del Estado con los ciudadanos. Por ello, no resulta difícil sostener la idea de un Estado Abierto que transforme su vínculo con la Administración Pública, la sociedad y sus ciudadanos.

Fuentes

Alianza para el Gobierno Abierto (2012), “Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, México” [en línea], Dirección URL: www.aga.org.mx (consulta: 27 de junio, 2013).

Alianza para el Gobierno Abierto (2015a), “Reporte de autoevaluación del Plan de Acción 2013-2015 de México Alianza para el Gobierno Abierto” [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consulta: 22 de octubre, 2015).

Alianza para el Gobierno Abierto (2015b), “Tercer Avance del Plan de Acción 2013-2015 de México, Alianza para el Gobierno Abierto” [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabiertomx.org> (consulta: 22 de octubre, 2015).

- Alianza para el Gobierno Abierto (2015c), “Presentación de resultados del Plan de Acción 2013-2015” [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabierto.org> (consulta: 22 de octubre, 2015).
- Alianza para el Gobierno Abierto (2015d), “Consulta pública para el Tercer Plan de Acción de México en la Alianza para el Gobierno Abierto” [en línea], Dirección URL: <http://www.gobabierto.org> (consulta: 22 de octubre, 2015).
- Alianza para el Parlamento Abierto (2014), *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* [en línea], Dirección URL: www.parlamentoabierto.mx/declaracion (consulta: el 29 de octubre, 2015).
- Bojórquez, P. J. A. (2012), “La caja negra del Estado: el reto del gobierno abierto”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
- Calderón, C. y S. Lorenzo (coords.) (2010), *Open Government. Gobierno abierto*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Campos, E. y A. Corojan (2012), “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
- Cerdán, Alonso y Dionisio Zabaleta (2015), “Avances y retos en América Latina”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 20-25.
- Cobo, C. (2012), “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
- González, Alejandro (2015), “Coordinar, construir y reconocer interdependencias”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 12-18.
- Güemes, M. C. y A. Ramírez Ahujas (2012), “Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
- Jiménez Gómez, Carlos E. (2014), *Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government*, Barcelona, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Catalunya.
- Jiménez, Carlos (2015), “Apertura y Justicia”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 38-42.
- Mesina, R. J. J. (2013), *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*, México, INAP, GLAP, IICA.
- Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez (2015), “La AGA en perspectiva regional”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 30-37.
- Nava, María del Carmen (2015), “Parlamento Abierto: evaluación, ética y reelección”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 44-49.
- Oszlak, O. (2012), “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”, en *VIII Conferencia Anual INPAE 2012*, San Juan de Puerto Rico.

- Peña Nieto, Enrique (2012), “Mensaje a la nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” [en línea], Dirección URL: www.presidencia.gob.mx (consulta: 24 de febrero, 2014).
- Pérez, H. (2013), “Alianza para el Gobierno Abierto: una oportunidad para México” [en línea], Dirección URL: www.sinembargo.mx/opinion (consulta: 27 de junio, 2013).
- Peschard, M. J. (2012), “Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.
- Quintanilla, M. G. y Gil G. J. R. (2013), *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*, México, GLAP, IICA.
- Ramírez Alujas, A. V. (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, Chile, Universidad Central de Chile.
- Ruelas, Ana Cristina (2015), “Gobierno Abierto y Derechos Humanos”, en *México Social*, México, año 4, núm. 63, CEIDAS, pp. 26-29.
- Salas, Joel (2015), “México en la Alianza para el Gobierno Abierto”, en *México Social*, año 4, núm. 63, México, CEIDAS, pp. 8-11.
- Sandoval, R. A. (2013), *La larga marcha del gobierno abierto. Teoría, medición y futuro*, México, INAP, GLAP, IICA.
- Secretariado Técnico Tripartita (2013), *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno* [en línea], Dirección URL: www.aga.org.mx (consulta: 24 de febrero, 2014).
- Villoria, M. M. (2012), “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coordinadores), *La promesa del gobierno abierto*, México, ITAIP, IFAI.

La moralidad y vocación del político en la filosofía política de Immanuel Kant

*Jaime Espejel Mena**

Resumen

El presente documento revisa los dos tipos de políticos que se presentan en la filosofía política de Immanuel Kant: el político moral y el moralista político. El primero hace suyo los preceptos de la moral para sus actuaciones públicas, lo cual permite promover la transparencia en los asuntos públicos y personales. El segundo considera a la moral como mera retórica y carente de validez, lo que permite auspiciar la corrupción por manejarse en secreto en los asuntos públicos y personales. El imperativo categórico, como principio formal de la moral, dicta una línea adecuada para que se cumpla el deber, y esto es actuar con transparencia y en contra de la corrupción en los asuntos públicos. La transparencia la respaldan dos principios, cuyo afán es actuar con pretensión de justicia; el moralista político nunca los respeta por su elogio hacia el pragmatismo. El político moral elogia la transparencia y el moralista político la corrupción.

Palabras clave

Moralista político, político moral, corrupción, publicidad y moral.

Abstract

This paper reviews the two types of politicians who served on the political philosophy of Immanuel Kant: the moral politician and political moralist. It makes him the first precepts of morality for their public performances, allowing promote transparency in public and personal affairs. Second, consider morality as mere rhetoric and void, allowing corruption sponsor handled secretly by public and personal affairs. The categorical imperative, as a formal principle of morality, issues an appropriate line for that duty is fulfilled, and this is to act with transparency and against corruption in public affairs. The support transparency two principles, whose desire is to act with pretense of justice, the political moralist never respected for his praise for pragmatism. The moral politician praises transparency and political moralist corruption.

Key words

Political moralist, moral politician, corruption, publicity and moral.

* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

Introducción

Immanuel Kant no redactó una obra dedicada a la filosofía política, como sucedió con la filosofía jurídica, la moral, la ética, la epistemología, las relaciones internacionales y la estética. En algunas de sus obras más representativas se encuentran elementos de suma envergadura para emprender un hilo argumentativo a favor de una explicación de la corrupción y la transparencia o publicidad. Un filósofo por más que piense en términos abstractos, siempre deja algún margen para lo fáctico como la política; pues Hegel, Heidegger, Sartre, Fichte, Croce, Gentile, etcétera, así lo hicieron, y el caso de Kant no es la excepción. La política no puede ser soslayada por todo aquel que sea un libre pensador, ya que en la esfera de la política es donde se encuentran elementos para pensar la realidad y un tiempo histórico; la política es parte inherente a la naturaleza humana, no se puede huir de ella; y pobre de aquel que lo haga, pues estaría fuera de este mundo.

Kant le dio su lugar a la política. Por este motivo es uno de los filósofos que la abordan en el terreno de la moral, ya que uno de sus objetivos primordiales fue apostarle a una política que avanzara a la par con la moral, en detrimento del pragmatismo que no tolera ni reconoce la moral. En pleno siglo XVIII, este filósofo de Königsberg leyó muy bien el devenir hasta nuestros días, y planteó acertadamente la moralización de la política, condenando la política articulada con la inmoralidad por ser la fuente directa de la corrupción y la falta de publicidad o transparencia en las relaciones gobierno-gobernado; o bien, de gobernante-gobernante. Este pensador alemán preconiza un gobierno republicano, quien es el único, de las formas existentes, interesado en reclutar a políticos con alto grado de moralidad con el afán de dirigir los asuntos públicos en un marco de respeto a la norma jurídica y moral.

La moral ofrece un conjunto de normas objetivas que demandan ser acatadas por los hombres, y más específicamente por los políticos. Esto con la pretensión de que esté en paralelo con la política. La forma de visualizar un político con moral es cuando ve a sus semejantes como *fines* en sí mismos, y no como simples *medios* u objetos carentes de dignidad. Si el político considera a los hombres como *fin* , actúa con rectitud por pretender acoplarse a un “reino de fines”. En caso de prevalecer un gobierno republicano dentro del Estado, existen mayores condiciones de posibilidad de privilegiar a la moral por encima del pragmatismo, lo que a la postre puede figurar un político que le rinda tributo a la moral, así como al Derecho. Si este tipo de político no desconoce la moral y el Derecho, está en posibilidades de utilizar el principio de publicidad enmarcado por el propio Kant; fenómeno que coadyuva a desplazar la corrupción de la vida pública y privada.

El político que hace compatible sus tareas públicas con la moral, recurre al diálogo para encontrar el respaldo en sus interlocutores, por ello utiliza como recurso a la publicidad como el principio *ad hoc* para llevar por buen sendero los negocios públicos. En contraparte, un político que se dice llamar pragmático por mofarse de la moral, o por desechar la eficacia de ésta, no puede utilizar la transparencia o la publicidad como principio mayúsculo de sus conductas, ya que su principal interés es la dominación y las conductas corruptas. Es innegable el progreso de la corrupción en las sociedades contemporáneas; se manifiesta en el quehacer gubernamental y en las relaciones intersubjetivas de los particulares. La razón por la cual va en ascenso, se debe a la ausencia del acatamiento de las reglas morales y de los mandatos jurídicos. De acuerdo con Kant, la corrupción puede ser enfrentada mediante la publicidad o la transparencia en las actuaciones públicas, con el fin de actuar siempre con justicia y en el marco de la moral. Esta recomendación prescriptiva no es errónea para sanar a las sociedades modernas del cáncer de la corrupción; pues a mayor publicidad de las actuaciones, menor corrupción.

En los dos apéndices de *Hacia la paz perpetua* (1999), Kant aborda con lucidez y maestría la estrecha relación y la posible divergencia entre “política” y “moral”. La argumentación plasmada en estos escritos demuestra fehacientemente un sistema filosófico férreo, que se complica estructurar alguna crítica; antes bien, es más factible retomar los planteamientos para introducirse en la filosofía política desde una óptica kantiana. Parece acertada la postura de José Ortega y Gasset (1964) cuando dice que para entender a Kant, es necesario adentrarse o vivir en él mediante sus escritos. Esta afirmación no resulta obvia como puede parecer a primera vista, ya que al conocer la línea conducente de la filosofía política de este pensador, es como se podrá armar coherente y sistemáticamente un crítica a la postura kantiana; antes resultará complicado. El interés primordial en este texto es retomar algunas tesis de Kant para construir una modesta argumentación en aras de explicar la corrupción y la transparencia en la política.

La corrupción del moralista político

La filosofía de Kant contempla un cúmulo de elementos políticos para entender esta actividad tan añeja como el mismo hombre. Quizás el objetivo que tenía en mente este filósofo de Königsberg con sus apéndices de *Hacia la paz perpetua* (1999), era condenar las prácticas inmorales existentes en el mundo moderno, en específico en la esfera de la política. Aunque no redactó una obra dedicada al

estudio de la “corrupción” y la “transparencia”, sí ofrece elementos en algunas de sus obras como la *Crítica de la razón práctica* (2005), *Metafísica de las costumbres* (2002) y la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1998), para contemplar una línea de investigación en este rubro. De ahí que la *corrupción* se encuentre en sincronía directa con la inmoralidad del “moralista político” y la *transparencia* se relacione con la labor desarrollada por el “político moral”. Este último tipo de político es el que, en verdad, logra conciliar la política con la moral, teniendo como escenario un gobierno republicano.

El “moralista político”, tal como Kant lo concibe, será el representante inmediato de las acciones antimorales, quien considera a la moral como mera demagogia y retórica. Este tipo de político enaltece las conductas pragmáticas, es decir, visualiza todo su proceder como ganancia o fines inmediatos sin importarle los medios. Esta aseveración puede asemejarse a la celebre frase tan adjudicada a Niccoló Machiavelli (2002): “el fin justifica los medios”, aunque no se tiene la certeza si Kant lee al canciller italiano al momento de exponer el proceder de este tipo de político. Por lo tanto, si un político se dedica a trabajar en aras del interés personal y en perjuicio del interés público, puede ser considerado un político corrupto. Y si a esto le sumamos que menoscaba la moral (como doctrina del Derecho) para auxiliarse de máximas negativas para tener mayor facilidad de actuar estratégicamente, resulta plausible la materialización de todo aquello planeado premeditadamente.

Si el moralista político no respeta a la moral, pero sí *fetichiza* la estrategia, está en un plano inmoral, pues no puede ser considerada política la actividad que se dice lleva a efecto. “La política dice: sed astutos como la serpiente y la moral añade (como condición limitativa) y sin engaño como la paloma” (Kant, 1999: 113). En efecto, el moralista político estará actuando como la *serpiente* en el tenor de abocarse a los principios estratégicos de la política, desapareciendo por completo la *paloma* (o la moral) de la política. De suerte que un moralista político seguirá a todo trance la guía otorgada por la *serpiente*, debido a los buenos resultados ofrecidos al gobierno monárquico y su cuerpo corrupto de administrativos. La inmoralidad en la política es funcional para el político en el poder, pues resultan benéficos los dividendos en el ejercicio del poder.

La inmoralidad del moralista político

El moralista político para Kant es aquel político encargado de buscar la moral que más convenga al gobernante; esto con el objetivo de llevar a efecto una voluntad subjetiva o personal. En otras palabras, se patrocina una moral tal que sea útil a las

conveniencias del hombre de Estado (Kant, 1999). La moral patrocinada por este tipo de político es la adecuada a los intereses de la clase política, y nunca para el interés público. Este tipo de moral no merece tal adjetivo por la sencilla razón de que el político es práctico, es decir, la moral la considera como simple teoría carente de validez, o bien puede aseverar que la validez de la moral reside solamente en los gobernados (o súbditos), pero no para él ni para los integrantes del gobierno.

Actuar de acuerdo a la moral es cumplir el deber que se tenga, sea subjetivo o intersubjetivo, en virtud que las leyes morales son mandatos que requieren forzosamente obediencia. Por supuesto que el moralista político no está de acuerdo con la aseveración precedente, razón por la cual su proceder cae en una inmensa inmoralidad, ya que siempre tiene posibilidades de corromper a los demás o a las instituciones en las cuales labora. De esto se deduce que lo inmoral y la corrupción se deslizan y engarzan en un mismo proceso.

En contraparte, la moral puede ser vista, también, como doctrina del Derecho, y lo jurídico es aquella voluntad del hombre transformada en norma formal. Sin embargo, el moralista político desdeña el Derecho estratégicamente, pues nunca hará público su desacato. Son tres los aspectos que este político menoscaba, a saber: *a)* la moral, *b)* el Derecho y *c)* el deber. La *moral* es traicionada por soslayar su influencia y sus ordenanzas. El *derecho* es traicionado por no respetar la voluntad de los hombres, sino acata solamente su voluntad en miras a buscar beneficios para el jefe del Estado o para los grupos de las élites políticas. El *deber* es desplazado como un criterio adecuado para señalar los modos de vida buenos.

No hay forma más acabada de *inmoralidad* que traicionar el *deber*. El deber es la línea conducente del hombre para caminar por los horizontes de vida buena. Dejar el *deber* en segundo término, es darle *prioridad* al egoísmo, o una conducta corrupta. Y este egoísmo se refleja perfectamente en las máximas de corte negativo –o máximas de sagacidad política– que enaltece el moralista político.

Los moralistas políticos obran siempre con astucia, que en un primer acercamiento puede parecer que actúan conforme al deber, al Derecho y la moral; sin embargo, es todo lo contrario, en virtud de auspiciar la estratagema y la política de intereses. Por este motivo, estos astutos hombres del Estado tergiversan su trabajo llevando a efecto prácticas que perjudican al pueblo y al mundo entero con su enaltecimiento al poder político (para no perder de vista sus intereses particulares), siguiendo el camino de verdaderos juristas cuando ascienden a la política (juristas artesanos no legisladores). Y como aplican las leyes, toda Constitución les parece la mejor aunque no lo sea; y si se efectúan reformas, les parece la mejor aunque sea errónea, ya que su postura es que todo funciona correctamente.

El moralista político se jacta de conocer los principios que fundan la Constitución, se vanaglorian de conocer al hombre sin conocerlo, y se acercan provistos de estos conceptos al Derecho político y de gentes, tal como la razón lo dicta, lo que permite que se acerquen al espíritu de los *leguleyos* siguiendo sus procedimientos (el de un mecanismo de leyes determinadas despóticamente) allí donde los conceptos de la razón fundamentan la coacción legal en los principios de la libertad, coacción que hace posible una Constitución política conforme al Derecho. Este presunto pragmático, es decir, el político sin un mínimo de moral, cree que puede resolver los problemas públicos, sean éstos nacionales o cosmopolitas, por medio de prácticas inteligentes, cosa que resulta muy cuestionable, pues ellos gobiernan siempre con una dominación férrea hacia a los miembros de la sociedad, aplican prácticas en ausencia de la norma y emprenden políticas con beneficios particulares. Con estas prácticas, no puede más que darse un cauce directo a la corrupción; y a falta de transparencia, a la gestión política y administrativa.

Así, las máximas estratégicas que utiliza como recurso el moralista político, son por lo demás inmorales y negativas. Éstas son, a saber:

- a) *Actúa y da una justificación*. Esta máxima está encaminada a aprovechar la circunstancia favorable para apropiarse de los bienes de un Estado o de un pueblo. La justificación será fácil después del *hecho*, y la violencia será disculpada fácilmente antes del diálogo.
- b) *Si hiciste algo, niégalo*. Esta máxima se refiere a negar los hechos cometidos por uno mismo para sumir al pueblo en la desesperanza. Después, adjudicarle a algún segmento de la sociedad toda la responsabilidad; o en su defecto, argumentar que los hechos acaecidos son producto de la desobediencia de los individuos, y no necesariamente del gobernante.
- c) *Divide y vencerás*. Esta máxima consiste en que si en tu pueblo existen personas que te han elegido como gobernante (primero entre iguales) desúnelos y enemístalas con el pueblo; ponte luego del lado del pueblo, reclamándote de la ficción de una mayor libertad, de esta manera todo dependerá de tu voluntad. Si se trata de Estados, insertar la discordia entre ellos, es un medio de someterlos bajo la pretensión de apoyar al más débil.

Estas máximas le dan dirección y sentido al comportamiento del moralista político, mismas que son el basamento de la estrategia política, el pragmatismo y la corrupción. La política practicada de esta forma se supedita a los intereses de jefe del Estado y de sus colaboradores, y recibe el nombre de *política de serpiente*

en virtud de enaltecer al engaño y las prácticas inmorales en la función política de una sociedad.

Esta teoría inmoral (de serpiente) incentiva la práctica frecuente y sistemática de la sagacidad política para establecer la paz y orden entre los hombres, además de promover la aplicación del Derecho, pero un Derecho tergiversado y desplegado únicamente para legitimar las malas prácticas del político sin moral. De hecho, este político reconoce que el hombre no puede evadir al Derecho, sea en sus relaciones privadas o públicas, lo cual implica que en prácticas de sagacidad, el Derecho no puede ser desdeñado. Sin embargo, en la vida fáctica el mismo Derecho es eludido con excusas y escapatorias.

Así pues, el moralista político aparte de actuar inmoralmente y de no acatar el *deber* plasmado en el principio formal del imperativo categórico, tampoco obedece a la moral como esa práctica objetiva con validez para los hombres de razón. La inmoralidad de este político se plasma en la ejecución de las máximas de la sagacidad con un carácter negativo, que en concomitante destruye el orden en la sociedad civil, auspicia la corrupción y la falta de transparencia, y destruye la paz perpetua entre los hombres y las naciones. Es decir, la inmoralidad le da cauce directo a la corrupción, ya que los políticos corrompidos ven a la moral únicamente como un problema técnico que carece de importancia en la vida política. En pocas palabras, la inmoralidad de los políticos se refleja tajantemente en la corrupción de sus conductas.

Una idea de la corrupción

La corrupción es un término del lenguaje político que sirve para expresar una actividad pública quebrantada por intereses propios o de grupos en el poder político. Aunque este término es reservado comúnmente a la esfera de la política y del gobierno, también es utilizado para señalar las malas prácticas emprendidas en el campo de la economía, la impartición y procuración de justicia, las relaciones internacionales, las transacciones entre particulares, sean éstos empresarios o simples ciudadanos. Sin embargo, Kant nos ofrece elementos de suma envergadura para poder explicar el *porqué* y el *para qué* de la corrupción en las relaciones gubernamentales y de la política, aunque estos elementos pueden coadyuvar a explicar la corrupción en otros campos de la vida cotidiana.

Kant condena desde el siglo XVIII las malas prácticas públicas emprendidas por los titulares del poder y su cuerpo administrativo, y también lo hace en las

relaciones intersubjetivas de la vida cotidiana. Si el sujeto actúa motivado por el interés propio, es una acción loable y legítima; sin embargo, la mala acción deviene cuando el sujeto actúa con alevosía y ventaja ante los demás, es decir, en el momento en que el sujeto utiliza como *medio* a su semejante. La acción es catalogada como inmoral cuando un individuo utiliza a los demás como medios y no como un *reino de fines* para conseguir los intereses personales. Toda acción emprendida por el sujeto será inmoral si se buscan beneficios particulares y se recurren a los demás como simples medios; fenómeno que avanza en contraposición al *imperativo categórico* kantiano.

Las acciones inmorales de los hombres tienen cupo en cualquier área de la vida pública o privada. Sin embargo, las acciones corruptas de los políticos, en este caso del *moralista político*, tiene un efecto sin precedente en la medida que contamina la vida política y al mismo tiempo las relaciones humanas en la vida social. Pero no hay que perder de vista que la corrupción está latente en dos esferas: la vida pública y la vida privada, y cada acción corrupta efectuada es distinta, pero en lo que convergen es en la intencionalidad de obtener beneficios que de otra manera sería imposible conseguir.

La corrupción puede entenderse como una práctica negativa e inmoral por evadir los principios de la moral y del Derecho en el afán de cumplir expectativas personales. El dolo en las pretensiones transforma la conducta en corrosiva, al asumir a los otros como simples *medios* para alcanzar un horizonte de oportunidades, que de otra forma sería difícil o imposible. Por tal motivo, la corrupción de un moralista político se acerca al pragmatismo voraz de buscar *medios* no importando cuáles sean éstos, con tal de materializar una voluntad unitaria por encima de otras voluntades.

En efecto, dependiendo del tipo de conducta de los hombres, es como puede calificarse si tiene una connotación corrupta o no. Mas sea como fuere, la carga inmoral que las acompaña puede ser un buen criterio para señalar si determinada conducta es o no corrupta. Hay otros elementos a considerar para calificar una conducta de esta naturaleza, independientemente de la “política de serpiente” imperante en la política inmoral. Algunos de éstas son: *a)* la ilegitimidad, *b)* la ilegalidad, *c)* la injusticia y *d)* la traición al *deber*.

El actuar del moralista político está impregnado de actitudes *ilegítimas*, en virtud de los intereses personales perseguidos. En realidad, estos intereses son considerados legítimos en la medida que el “progreso hacia mejor” ha sido constituido precisamente por la iniciativa de los intereses. Ahora bien, la ilegitimidad de las conductas efectuadas para materializar los intereses deviene al momento

de elegir los *medios* para tales fines. La “ilegitimidad” emerge cuando se menoscaban los intereses de los *otros* hombres (en este caso los gobernados) con el afán de llevar a buen puerto el interés personal del gobernante. Se visualiza la conducta ilegítima del gobernante cuando el pueblo (o la voluntad discursiva e intersubjetiva) muestra evidencias de descontento con las formas de gobernar, es decir, el pueblo no tolera las conductas emprendidas por su gobierno, en este caso la monarquía, que es la criticada por Kant.

La *ilegalidad* en la conducta del moralista político se ve con precisión cuando éste traiciona al Derecho, pero en el fondo la traición es al pueblo, porque éste es el que determina qué es y qué no es el Derecho. Por lo tanto, este tipo de político está subsumiendo la norma y hace imperar su voluntad por encima de la ley y de la voluntad del pueblo. En efecto, el moralista político traiciona la norma y la institución que representa, pues únicamente hace sentir la fuerza de su voluntad. La corrupción, pues, está en sincronía inmediata con la ilegalidad, al tiempo que ambas convergen en el menoscabo de la moralidad. Actuar, pues, ilegalmente es corromper la norma y la voluntad intersubjetiva que le dio vida a dicha norma.

Un criterio *sine qua non* para abordar la corrupción o conducta tergiversada del moralista político es la *injusticia*. Al parecer no hay argumento para refutar la afirmación de que la corrupción se muestra como una arista más de plena injusticia. Por injusticia habría que entender la inequidad de las partes al momento de llevar a efecto una acción, y por supuesto el mayor beneficio estará destinado para el moralista político o algún individuo que menoscabe el interés de otro en las relaciones cotidianas, pues la injusticia no es propia de las relaciones gobernantes-gobernados, sino hay posibilidades también en las relaciones entre sujeto-sujeto. *Verbigracia*, no hay nada más injusto que un individuo pida prestado dinero a otro sabiendo premeditadamente que no saldrá su deuda, pues si afirma que no pagará el dinero, su propósito se ve frustrado.

El deber es regulado por la razón, quien es la encargada de hacer práctica las acciones. Sin embargo, el político moral desvía el deber para abocar su conducta a la inmoralidad, esto es, su conducta queda contaminada al momento de darle la espalda al deber. Un político corrompido (o moralista político) desconoce por completo la función crucial del deber, no sabe con certeza cómo se efectúa éste, lo único que tiene en mente son las conductas desbocadas por completo de la moral.

Actuar conforme al deber –en términos kantianos– significa acomodar la conducta a la moralidad, para lo cual es menester tener como referencia inmediata el “imperativo categórico”, que indica el sendero para transitar por el deber y la moral. Este imperativo reza de la siguiente forma: “Obra sólo según una máxima

tal, que puedas querer al mismo tiempo que se torne ley universal” (Kant, 1998: 39). El político moral elimina la posibilidad de este mandato de la moral, pues la menoscaba al contemplarla como mera retórica, ya que sus intereses no podrían sufrir el efecto deseado si están presentes estos mandatos objetivos. Por lo tanto, la máxima de actuar en detrimento de la moral no puede universalizarse, ya que sólo los políticos morales están de acuerdo con ésta; los hombres con principios morales la rechazarán.

Así que una forma de corrupción es actuar en contra de los mandatos de la moral. Desviarse del deber es una forma más de corrupción en el sentido de alterar las acciones adecuadas y positivas para sustituirlas por actitudes negativas para la especie humana. La secuela de corromper el deber implica resquebrajar la moral, el Derecho, las instituciones en la sociedad civil y menguar la paz perpetua entre las naciones.

La promoción de la transparencia del político moral

El moralista político es ese hombre dedicado a la actividad política, quizá con vocación o sin ella, pero lo certero es que elogia los principios del pragmatismo, razón por la cual está inmerso en actos de corrupción. Mas sea como fuere, desarrolla una *política* sin sentido humano por estar contaminada por la corrupción e inmoralidad. Su trabajo se polariza en efectuar una dominación férrea sobre los súbditos con objeto de permanecer en el poder político, no importándole cuáles sean los medios utilizados, ora no respetando la moral, ora eliminando la posibilidad de obediencia al Derecho, o desechando el respeto al deber. Este es el bosquejo de un moralista político cargado de valores negativos y corrosivos para la vida institucional de la sociedad civil y la paz perpetua entre naciones.

Para Kant, la contraparte de este tipo de político es el “político moral”, mismo que toma distancia crítica del moralista político, tanto en valores, conducta, como en objetivos. El filósofo de Königsber lo cataloga como “un político que entiende los principios de la habilidad política de un modo tal que puedan coexistir con la moral” (Kant, 1999: 115).

La labor del político moral es más que elogiada por Kant, en virtud del respeto hacia la moral y al buen proceder de su conducta política en la gestión de los negocios gubernamentales. Si se elogia el comportamiento de este político, es porque Kant reconoce el respeto a la moral y al principio formal del imperativo categórico, pues no hay algo más digno que actuar conforme al deber y la buena

voluntad. Por otra parte, al reconocer la trascendencia de la moral para actuar en la vida pública, Kant también argumenta a favor de la “publicidad” o la “transparencia”, que es un ingrediente más que coadyuva a fortalecer la moralidad, el respeto al Derecho, y es compatible con el *deber* dictado por el principio formal del imperativo categórico.

El porqué de la *publicidad* en la filosofía práctica kantiana tiene una respuesta categórica. Como el sujeto no puede permanecer aislado *per se*, pues en todo caso sería una bestia o un dios como añade Aristóteles (2004: Libro I), se ve en la imperiosa necesidad de promover la intersubjetividad, pues de no ser así la especie humana estaría propensa a desaparecer. El objetivo de hacer públicas las pretensiones tiene como prioridad buscar el respaldo de los demás o en su defecto el rechazo tajante si tiene como base la injusticia o la inmoralidad. El fundamento de las decisiones del político moral las otorga la publicidad, en la medida que es un indicador para señalar el buen o mal camino para avanzar. La publicidad o transparencia de las pretensiones son un buen indicador para ver la dirección del progreso. Es así como Kant ve a la publicidad, como un ingrediente del progreso o del retroceso humano. La publicidad es un aspecto ineludible del progreso hacia mejor, porque es la forma adecuada de que el pueblo se queje de los gobernantes. La publicidad en los aspectos políticos y sociales son una antesala para el progreso de la humanidad; en caso de no hacerlo de esta forma, el progreso queda frustrado y se le niega simultáneamente un Derecho natural al hombre (Kant, 1994).

Efectivamente, la publicidad avanza en concomitante con el *progreso hacia mejor*, en la medida que al hacer un uso público de la razón, se buscan y se ofrecen razones de primer orden para entablar el dialogo entre los hombres de manera coherente y sistematizada; es decir, entre gobernantes y gobernados, para deliberar las acciones de gobierno adecuadas que persigan el interés del jefe de Estado y sus colaboradores, así como el de los habitantes de la República. Precisamente por someter al escrutinio las decisiones y modos de conducta del político moral, la intersubjetividad deviene para darle validez y efectividad. Por lo tanto, la moralidad juega un rol relevante en los procesos de publicidad con los que operan los políticos morales. En otras palabras, la moral no es antitética a la publicidad, porque no pueden prescindir los principios de cada una, ambas se determinan. La fuente inmediata de la publicidad o transparencia la encontramos en la moral, porque ésta propicia el diálogo inteligente entre las partes para deliberar qué máximas y qué decisión pública no dista de los planteamientos de la moral. Así que un político con moral no actuará arbitraria y premeditadamente en la gestión pública y política, sino buscará el escrutinio público de su acción para que pueda ser objeto de validez, y ésta la otorga el consenso de las partes.

La dicotomía publicidad-moralidad resulta compatible, pues en una dicotomía ninguna categoría tiene más peso que la otra (Bobbio, 1999). Si una decisión del *político moral* no pasa la prueba de la publicidad, luego entonces no puede ser moral; la razón reside en que el secreto prevaleció. En contraparte, si el *político moral afirma* que la política de estrategia está acompañada de los mandatos de la moral, pero no hace pública sus pretensiones o presuntas decisiones, la transparencia o publicidad no tiene cupo. En fin, la citada dicotomía tiene *raison d'être* cuando ambas categorías sirven como criterio imprescindible para actuar, sea del político moral o de cualquier hombre.

La moralidad del político moral

Se ha hablado a menudo de moral en la vida pública y en el campo privado. Pero qué es lo que Immanuel Kant concibe como moral. Esa respuesta la ofrece en sus manuscritos dedicados a la filosofía política. Se encuentran algunos esbozos en *La fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1998), en *Hacia la paz perpetua* (1999) y en la *Crítica de la razón práctica* (1998). Así y todo, Kant escribe al respecto:

La moral es en sí misma ya una práctica en sentido objetivo, en cuanto suma de leyes incondicionalmente obligatorias de acuerdo con las que *debemos* actuar; y es una incoherencia manifiesta pretender decir que *no es posible* prestarle obediencia una vez que se le ha reconocido a este concepto de obligación toda su autoridad. En ese caso se saldría este concepto, por sí mismo, de la moral (*ultra posee nemo obligatur* [Nadie está obligado a lo imposible]) (Kant, 1999: 113).

La moral, por tanto, es un enaltecimiento de las buenas prácticas abocadas a la buena voluntad, ya que ésta siempre es buena por sí misma. Y las buenas prácticas devienen cuando la conducta está sometida a las máximas del imperativo categórico. Pues el imperativo categórico, o principio moral, tiene tres formulaciones relacionadas estrechamente, que son: *a)* la universalidad, *b)* la humanidad y *c)* el reino de los fines:

Estas tres formulaciones se enuncian, respectivamente, de la siguiente manera: *a)* Obra de modo tal, que puedas querer que la *máxima* de tu voluntad se vea convertida en *ley universal*; *b)* Obra de modo tal, que en la *máxima* de tu voluntad consideres a la humanidad, tanto en tu persona como en la de los demás, siempre como *un fin en*

sí mismo y nunca como mero medio; c) Obra de modo tal, que tus *máximas* puedan servir como leyes de un posible *reino de fines como reino de la naturaleza* (Granja, 2005: 25-26).

Efectivamente, el imperativo categórico dicta la línea conducente a seguir en el afán de caminar por los senderos de la moral. El político moral obra en su actividad política acorde a máximas con pretensión de universalidad, las cuales están cargadas de un fuerte matiz moral. Como la voluntad es libertad práctica, tiene que ser posible ver a la humanidad siempre como un *fin es sí mismo*, lo cual supone eliminar de *facto* como *medio* al hombre, tal como sucede con el *moralista político*. Finalmente, las máximas orientan al hombre o la especie humana, a ver ésta como ley de un *reino de fines como reino de la naturaleza*. Lo delineado por el imperativo categórico ofrece una vida y una conducta más que moral al político que pretende materializar estos preceptos.

Los principios ofrecidos por el imperativo categórico son una referencia a no perder de vista para saber porqué y cómo actuar ante determinadas circunstancias; *verbigracia*, saber *cómo* actuar frente al fenómeno de la corrupción y *por qué* actuar en contraposición a la conducta corrupta. Faviola Rivera (2003: 87-88) aclara este aspecto:

Usualmente se piensa que el imperativo [categórico] exige que actuemos de manera moralmente meritoria en ciertas ocasiones específicas; sin embargo, es importante observar que la exigencia del imperativo es elegir *máximas* morales, esto es, principios generales de conducta. Estrictamente, entonces, el imperativo no exige directamente la realización de acciones particulares moralmente meritorias, sino la adopción de máximas moralmente buenas, lo cual equivaldría a tener una voluntad buena o moralmente buena, lo cual equivaldría a tener una voluntad buena o moralmente perfecta, e implicaría, desde luego, actuar de maneras moralmente meritorias en ocasiones específicas.

Así pues, habría que visualizar a la moral como una cualidad de los seres humanos, en sí misma como teoría del Derecho. “La legislación que erige una acción en deber y el deber en impulso (*Triebfeder*), es una legislación moral; mientras que aquella que admite un impulso diferente de la idea del deber, es jurídica” (Córdova, 1976: 188). El político moral ve a la moral y al Derecho como referentes objetivos a ser obedecidos para cumplir el deber y hacer el bien.

Un principio de la política moral es, por ejemplo, que un pueblo debe convertirse en un Estado de acuerdo con los conceptos jurídicos generales de la libertad y de la igualdad, y este tipo de principio no está basado en la sagacidad, sino en el deber (Kant, 1999: 122).

Una característica notable de este político, en contraposición al moralista político, es que no ve al Derecho y su cuerpo de normas como simples cosas u objetos que están ahí, las considera como algo a tomar en cuenta para moldear su conducta. En otras palabras, no busca pretextos para no cumplir con la ley, la lleva efecto, y cumple con el deber que enuncia el principio formal del imperativo categórico. No hay más moral elogiosa que la practicada por el político moral, mismo que sólo existe en una forma de gobierno republicana, tal como lo enuncia Kant.

Kant, como todo un humanista, está por supuesto de acuerdo con el político moral, quien no desdeña la estrategia, pero la empata con la moral, lo cual resulta positivo. Si un político ve en los mandatos de la moral una validez por el sólo hecho de respetarla, ve al hombre como su *semejante* en toda relación de intersubjetividad, y no como *medio*, como lo hace el moralista político. Un político moral ve a su *otro* como *fin* en sí mismo, y no como medio, y eso implica el respeto a la dignidad ajena. Kant argumenta que

el hombre, considerado como *persona*, vale decir, como sujeto de una razón moralmente práctica, se eleva por encima de cualquier precio, porque como tal (*homo noumeno*) no puede ser considerado como un medio para alcanzar los fines de los demás, y ni siquiera los suyos propios, sino como fin en sí mismo, lo que quiere decir que él posee una *dignidad* [Würde] (un valor intrínseco absoluto), por medio de la cual constriñe al *respeto* de sí a todas las demás criaturas racionales del mundo; es esa dignidad la que permite compararse con cada una de éstas y estimarse igual a ellas (Córdova, 1976: 135).

Dos principios de publicidad

El político moral tiene la pretensión de actuar con justicia, y no impone a sus semejantes sus criterios; no trata de universalizar su modo de conducta; antes bien, intenta hacer público su proceder para buscar el mayor consenso posible para proceder al frente de los negocios de la gestión política y gubernamental. Así pues, la *publicidad* es un criterio a no soslayar para actuar adecuadamente en la vida social y política. Kant encuentra en este criterio el factor primordial

para demostrar que la política está interconectada con la moral. De ahí que la dicotomía política-moral pueda caminar amalgamada en la conducta del jefe de todo Estado republicano, misma que no buscará excusas para evadirla.

La publicidad o la *transparencia* es un buen vehículo para encaminar las conductas subjetivas por una ruta de la justicia; pues de no hacerlo así, todo se torna injusto, y el Derecho sería desconocido, ya que el Derecho se otorga desde la justicia. Toda pretensión jurídica tiene que ser hecha pública para ver la viabilidad y aceptabilidad de los otros, no hacerlo sería practicar el secreto o la opacidad. Sin embargo, hablar de publicidad o transparencia no tiene sentido, si no se despliegan criterios que puedan guiarnos por este sendero. Con este objetivo, Kant (1999: 127) expresa una *fórmula trascendental* del Derecho público, el cual reza: “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soporten ser hechos públicos”.

Efectivamente, este principio, dice Kant, no basta con contemplarlo como *ético*, resulta primordial considerarlo como *jurídico*. La capacidad de hacer públicas las pretensiones es loable en la medida que se expresan buenas razones y se espera recibir razones convincentes. No solamente la creación de la ley requiere de publicidad, sino todas aquellas actividades vinculadas con la vida pública. Este diálogo intersubjetivo permite buscar razones y ofrecer razones en al afán de avanzar por una vía justa a la materialización de todas las pretensiones. Argumenta Kant que la publicidad es un aspecto ineludible del progreso hacia mejor, porque es la forma adecuada de que el pueblo se queje de los gobernantes. La publicidad en los aspectos políticos y sociales es una antesala para el progreso de la humanidad; en caso de no hacerlo de esta forma, el progreso queda frustrado y se le niega simultáneamente un Derecho natural al hombre (Kant, 1994).

Una máxima que no pueda manifestarse en *alta voz* sin arruinar al mismo tiempo mi propio propósito, que debería permanecer *secreta* para prosperar y a la que no puedo *reconocer públicamente* sin provocar inmediatamente la oposición de todos, es un máxima que sólo puede obtener esta universal y necesaria reacción de todos contra mí, cognoscible *a priori*, por la secuela injusta del menoscabo a los intereses de los otros. Por lo tanto, es un principio *negativo* porque sirve únicamente para conocer lo que *no es justo* para con los otros. La publicidad, bajo la fórmula trascendental, tiene límites, que *tienen* que ser superados.

El principio trascendental del *Derecho público* reivindica la transparencia, es más que evidente. Sin embargo, este principio no está ajeno de antinomias, mismas que coadyuvan a la opacidad. Para visualizar este problema, recurramos a una interrogante kantiana. “¿Es la revolución un medio legítimo para que un pueblo

se libere del poder opresivo de un, así llamado, tirano...?” (Kant, 1999: 128). No hay duda que los derechos del pueblo están oprimidos y que el tirano no se le hace ninguna injusticia quitándolo de la distinción del ejercicio del poder público.

La injusticia de la rebelión popular se pone de manifiesto en que de *reconocer-se públicamente* sus principios, sus propios propósitos resultarían irrealizables. Habría que mantenerlos en *secreto*, lo que no puede ocurrir necesariamente con el jefe de un Estado, ya que éste puede decir libremente que castigará toda revolución con la violencia o la muerte de los sujetos. En efecto, el *Chef d'État* no debe preocuparse de que la *publicidad* de sus principios entorpezca sus propósitos si es consciente de que detenta el poder irresistible; pero en caso de que la rebelión del pueblo triunfe, el político retorna a súbdito sin posibilidad de comenzar una rebelión para retomar el poder.

No es un secreto el hecho de que la publicidad trae aparejado conflictos en las relaciones internacionales de los Estados. No basta aplicar la publicidad, pues si se hace de esta forma, pueden surgir inconvenientes, mismos que no son factibles para los hombres y los Estados. Por esta razón, Kant apoya la publicidad de la fórmula trascendental con un segundo principio, con el único objetivo de garantizar la justicia y la moral en la vida pública. Este principio trascendental y positivo del Derecho público es: “Todas las máximas que *necesitan* de la publicidad (para no fracasar en sus propósitos) concuerdan con el Derecho y la política a la vez” (Kant, 1999: 133).

Este principio enuncia que la publicidad tiene que perseguir una pretensión de justicia, en el sentido de que la transparencia debe estar en concordancia con la política y el Derecho, y por supuesto con la moral. En este sentido, la publicidad con estos dos principios, no hay pretexto para que el político moral se pierda por el ramal del árbol. Este político actúa con la pretensión de justicia por hacer público su interés, mismo que no es tergiversado porque los dos principios citados sirven como molde de la conducta. Por ello, este tipo de político será justo con su pueblo, con otros pueblos y con otras naciones. La transparencia en los asuntos públicos promueve el progreso hacia mejor en la medida que ello limita a los gobernantes en sus malas conductas, y el pueblo forma parte de las discusiones públicas. El optimismo kantiano se refleja en que preconiza a la República un político moral, el cual se ayuda del Derecho, de la moral y de la transparencia para actuar con justicia y de acuerdo al deber.

Así pues, las máximas que concuerden con el Derecho y la política, es porque pasaron la prueba de la publicidad. En primera instancia, puede parecer formal este proceso; sin embargo, no lo es debido al contenido material que posee. El

político moral lo entiende perfectamente, y es el medio por el cual sus máximas son aplicadas en la gestión política y del gobierno dada la aceptación de los gobernados. La transparencia o la publicidad, por tanto, tienen mayores posibilidades de florecer en una República con políticos que no vean en la moral mera retórica, sino como un cuerpo de normas objetivas. Por lo tanto, la dicotomía moral-publicidad camina a la par, y no resulta antitética en los negocios públicos y jurídicos. La transparencia tiene que ser hecha práctica en la vida política, pues es una ruta adecuada para incrustar la moral en la vida política.

Conclusiones

Existe una controversia entre la política y la moral en la vida práctica; o bien, en el espacio de influencia de la voluntad. Ejemplos de esta divergencia sobran debido a la constante inmoralidad en la que se encuentran las sociedades post-industriales. No existe tal conflicto, y no parece que existiera, en el mundo del *deber ser*. Sin embargo, en el plano fáctico dicha controversia emerge con lucidez; mas sea como fuere, Kant rechaza semejante aseveración. Para él, tiene que poderse, de ahí que su filosofía sea práctica, complementar la moral y la política; una no puede actuar sin considerar a la otra. Estas dos esferas se complementan y se conjugan cuando un político o una simple conciencia las materializan en la forma de actuar cumpliendo el deber. En contraparte, Kant acertadamente plantea que la política y la moral caminarán por caminos opuestos cuando el político no le reconozca su validez a la moral, y únicamente se aboque a observar el pragmatismo en la política; es decir, los intereses personales o de los grupos de poder en el poder político. Ya que Kant preconiza un gobierno republicano, será en este tipo de gobierno en donde el político vea como un criterio certero a la moral, que por lo demás guiará a este político en los negocios públicos. El Derecho, por otra parte, no buscará burlarla ni la enaltecerá para disfrazar la evasión de ésta. El deber, por ende, será el objetivo a perseguir en los negocios públicos en aras de vivir en un marco de plena moralidad.

Es innegable el acuerdo existente de Kant por el “político moral”, por razones obvias; éste hará suya la moral, vivirá dentro de ella y la respetará en concomitante con sus mandatos. Es evidente el desacuerdo de este filósofo con el “moralista político”, porque es un símbolo innegable de la máxima inmoralidad que puede haber con la llegada de la modernidad. Así y todo, no se puede negar que la moral y la inmoralidad son una realidad en el mundo moderno; sin embargo, habría que ser optimistas, como lo fue Kant, y dirigir la voluntad hacia una plena vida moral, lugar en el que el Derecho sea respetado y se materialice el deber.

Es irrefutable que el “moralista político” es un político corrupto por menoscabar la moral y burlarse de los mandatos del Derecho; y dicho sea de paso, se mueve en espacios herméticos y con opacidad. Es decir, no tiene la voluntad de deliberar con sus semejantes las buenas propuestas, las máximas, las acciones, etcétera. Lo que él cree, es lo que hace; aunque la validez se la dé él únicamente, tiene la pretensión de hacerlas valer para todos mediante la imposición y la dominación. Y tampoco tiene la voluntad de hacer público sus objetivos, porque de hacerlo no podrá realizarlos debido al perjuicio y la injusticia que causaría a los demás; esta es la razón por la cual se mueve bajo el más puro secreto y menoscaba la transparencia que debiera de existir en los negocios públicos. Este tipo de político no merece tal calificativo, ya que no persigue el interés público, sino sólo el personal y los de los grupos comandados por el jefe del Estado.

El político moral, por el contrario, es el prototipo de político necesario para dirigir el timón estatal debido a su conducta moral y respeto al Derecho. Este político no se conduce mediante el pragmatismo; al contrario, respeta la validez de la moral y acomoda su conducta a ella. Rechaza tajantemente a la política de serpiente (o inmoral) que cataloga a los hombres como simples *medios* para conseguir los propósitos personales. El, por el contrario, ve a los hombres como fines por sí mismo como parte de un reino de fines. Esta afirmación muestra fehacientemente la moralidad del político moral. Por otra parte, orilla su conducta a la moral en su máxima expresión cuando actúa conforme a las máximas del imperativo categórico. Por lo tanto, este tipo de político no ve conflicto alguno entre la política y la moral, sino las articula para encaminar su conducta por una vía pacífica y moral.

En efecto, el político moral aparte de ver a la moral como ese conjunto de normas objetivas, respeta al Derecho y actúa conforme a la moral, pero hay algo más. Esto es, que tiene la capacidad de hacer pública sus pretensiones; su objetivo es deliberar con los demás para llegar a un acuerdo, sean estas decisiones, modos de conducta o máximas (Serrano, 2003). La publicidad es un criterio para actuar con justicia, sean las acciones, las decisiones o las máximas. Hacer públicas las pretensiones es racional, porque es el hombre únicamente el capaz de entablar un diálogo intersubjetivo, y llegar a acuerdos justos. Cuando José Gómez Caffarena (1996: 73) se refiere a la publicidad, escribe que:

Necesitar (*bedürfen*) de la publicidad para la eficacia (para no fallar en los fines que se proponen) viene a ser una garantía de que no se esconde en ellas engaño e injusticia para nadie. Pues al conocer tal intención, el amenazado se pondría en guardia

y podría frustrarla. Es algo como lo que hoy solemos llamar *transparencia en las actuaciones públicas*.

No hay duda de que la paloma tendrá que guiar a la serpiente en las actuaciones públicas con el apoyo de la moral, el Derecho, la justicia y la transparencia o publicidad; o mejor dicho, tiene que poderse, tal como lo enuncia la filosofía trascendental de Kant.

Fuentes

- Aristóteles (2004), *La política*, México, Porrúa.
- Bobbio, Norberto (1999), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Córdova, Arnaldo (1976), “La concepción jurídico-política de Kant”, en *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo-Enlace.
- Gómez Caffarena, José (1996), “La conexión de la política con la ética (¿Logrará la paloma guiar a la serpiente?)”, en Muguerza, Javier y Roberto Rodríguez (coords.), *La paz y el ideal cosmopolita de la Ilustración*, Madrid, Tecnos.
- Granja Castro, Dulce María (2005), “Presentación”, en Kant, Immanuel, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, México, UNAM.
- Hoyos, Luis Eduardo (2004), “La actualidad de Kant”, en Hoyos, Luis Eduardo (ed.), *Estudios de filosofía política*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Kant, Immanuel (1994), *Filosofía de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kant, Immanuel (1998), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Porrúa.
- Kant, Immanuel (1999), *Hacia la paz perpetua*, Madrid, Nueva Biblioteca.
- Kant, Immanuel (2002), *Metafísica de las costumbres*, Madrid, Tecnos.
- Kant, Immanuel (2005), *Crítica de la razón práctica*, México, UNAM/UAM/FCE.
- Malem Seña, Jorge (2002), *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa.
- Maquiavelo, Nicolás (2002), *El príncipe*, Bogotá, Panamericana.
- Ortega y Gasset, José (1964), *Tríptico*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Rivera, Faviola (2003), *Virtud y justicia en Kant*, México, Fontamara.
- Serrano Gómez, Enrique (2003), *La insociable sociabilidad*, Barcelona, Anthropos.

La construcción de la ética y el cambio social como tarea pendiente, en la reconstrucción del México posrevolucionario

*Joel Mendoza Ruiz**

Resumen

A partir de una convocatoria a la reconstrucción del México posrevolucionario publicada en 1926, este artículo abunda sobre las características de los grupos involucrados a manera de inventario de hombres, valores y logros generacionales. Se trató de una convocatoria dirigida exclusivamente a una clase universitaria, considerando el reclutamiento acostumbrado entre maestros políticamente encumbrados y alumnos sobresalientes. A la convocatoria acudió una multitud heterogénea que improvisó proyectos con nulo sustento teórico, derivados del pragmatismo político y auspiciados por un Estado de sugestión socialista. Por ello, se prevé que una nueva convocatoria tendría que considerar los avances y tareas pendientes de su antecedente. Los avances se dieron en el contexto universitario: asociacionismo estudiantil, valores e integridad docente, pluralidad teórica, atención individualizada, énfasis en la toma de decisiones, así como publicaciones de refuerzo. La tarea pendiente es la construcción de la ética y el cambio social.

Palabras clave

Ética y cambio social, siete sabios de México, Sociedad de Conferencias y Concursos, maestros socializadores de líderes políticos, cachorros de la revolución.

Abstract

This article, from an announcement to the reconstruction of the post-revolutionary Mexico published in 1926, deepens on the characteristics of the groups involved as an inventory of men, values and generational achievements. It was a calling addressed exclusively to a certain university class, considering the customary recruitment between politically extolled teachers and outstanding students. The calling was answered by a heterogeneous multitude, which improvised projects with no theoretical foundation whatsoever, originated by the political pragmatism and founded by a Government of socialist suggestion. Therefore, a new calling is considered to be in need of taking the advances and pending tasks of its predecessor to account. The progress happened in the university context: student associations, scholastic values and integrity, theoretical plurality, personalized attention, emphasis on the decision making, as backing publications. The pending task is the construction of the ethics and the social change.

Keywords

Ethics and social change, seven sages of Mexico, Society of Conferences and Concerts, Political leaders socializing teachers, Revolution's puppies.

* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM, 2009). Profesor Investigador de Tiempo Completo adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Texcoco. Correo: jmendoza66@ymail.com.

Introducción

El texto *1915* fue un ensayo que escribió Don Manuel Gómez Morín en 1926. El documento convocó a su clase universitaria a constituirse como *generación con sentido rector* para el México posrevolucionario (Castillo, 1994: 12), concediendo así una misión política a los grupos de la Universidad Nacional de México, autónoma desde 1929 (UNAM). Como contexto, se planteó la transición desde la destrucción material vivida hacia la corrupción moral. Como problemática derivada, la retórica de los caudillos se convertía sin oposición alguna en programas o, peor aún, en verdades absolutas (Castillo, 1994: 12).

La clase intelectual se había aislado durante el conflicto armado de la Revolución Mexicana, por lo cual se reclamaba su intervención para implementar el nuevo proyecto nacional. En el lenguaje del nuevo nacionalismo, se exhortó a encontrar un camino común, una verdad, un criterio de acción futura más allá de las diferencias ideológicas. Los convocados fueron considerados la *minoría espiritualmente dirigente*, quienes debían intervenir como contrapeso de la *mayoría bárbara actuante*. La metodología propuesta fue denominada *la técnica*, como la adaptación de la ciencia a fines humanos (Castillo, 1994: 12).

Antes de publicarse *1915* existió un debate mediático de la calidad revolucionaria de la clase intelectual. En su defensa, la clase agraviada forjó el autonombramiento y la integración preliminar de la *generación 1915*. En 1925, Narciso Bassols fue criticado por dictar una conferencia en la que expuso la mentalidad revolucionaria en el Derecho, por lo que fue calificado como *Heraldo del socialismo en México*. Gómez Morín salió a la defensa, explicando que la revolución se hacía posible mediante las armas, pero a ello debía seguirle la conformación del pensamiento revolucionario, lo cual era labor de la *generación que había nacido en la revolución* (Krauze, 1990: 219). Por su parte, Daniel Cosío Villegas, en un artículo periodístico y en sus clases de sociología mexicana, adaptó la obra literaria de José Ortega y Gasset al debate del caso. El libro *El tema de nuestro tiempo* (1923), en su capítulo “La idea de las generaciones”, refiere a *las generaciones como sujetos de la historia, como portadoras de la nueva sensibilidad vital* (Krauze, 1990: 221).

Después del ensayo 1915

Después de la publicación del ensayo *1915* se registraron tres tipos de reacciones. Daniel Cosío Villegas, Julio Jiménez Rueda y Pedro de Alba mostraron plena aceptación en artículos que destacaron los valores de la época como contrapeso a

los acontecimientos de la etapa armada. En contra se expresaron por la misma vía los gestores del movimiento revolucionario, principalmente la familia Díaz Soto y Gama. Como respuesta crítica por la mala interpretación del ensayo, José Vasconcelos consideró positivo el mensaje, aunque lo relacionó con el resurgimiento del carrancismo a propuesta de un autor cuestionable como revolucionario (Gómez Mont, 2008: 47-49). Al paso de los años, la convocatoria funcionó. Varios documentos dan testimonio de una *generación* que desempeñó un papel importante en la vida pública del México posrevolucionario, aunque sus integrantes tuvieron trayectorias independientes y poca sinergia.

Este artículo rinde homenaje al compromiso histórico de la *generación eje*, e insistir, tal vez desde un contexto más amplio, plural y difuso, en una convocatoria siempre abierta para aportar intelectualmente a los desafíos de México. El contenido de este texto está organizado en apartados que describen las características de grupos incrementales, a manera de inventario de hombres, valores y logros de la *generación eje* del México posrevolucionario: *Los siete sabios de México*, *El resto de la Sociedad de Conferencias y Conciertos*, *Los maestros socializadores de los líderes políticos*, *Los trescientos cachorros de la revolución*. En las conclusiones, se presenta una interpretación de la obra conjunta de la referida generación, así como la proyección de una nueva convocatoria.

Los Siete Sabios de México

Los *Siete Sabios de México* fue la denominación satírica que se les dio a los fundadores de la *Sociedad de Conferencias y Conciertos*. Esa fue una asociación estudiantil de la Escuela de Jurisprudencia, creada mediante acta constitutiva del 5 de septiembre de 1916, con el fin de *propagar la cultura entre los estudiantes de la Universidad de México* (Krauze, 1990: 74). Salvador Azuela señaló que, en alusión a los siete sabios de la Grecia antigua, *se les identificó sarcásticamente con ese nombre, y ellos se lo tomaron en serio* (Adame, 2014: 22). Lo cierto fue que los comportamientos de esos siete los identificaban como estudiantes cumplidos, honorables, inteligentes, respetuosos y *macheteros* (Adame, 2014: 19). Los *Siete Sabios* iniciaron su labor estudiantil impartiendo conferencias, organizando veladas y publicando trabajos eruditos. Su última actividad, antes de su graduación en 1919, fue la organización de un concurso de trabajos filosóficos (Krauze, 1990: 75). Otras versiones los han sublimado: *Algunos compañeros seguían a todas partes a los Siete Sabios... escuchaban con atención las citas de infinidad de autores*

que hacían a cada momento, y se aprendían de memoria sus frases y sus teorías (Calderón, 1961: xii). Como acción destacada, los *Siete Sabios* solicitaron en 1917 al Congreso de la Unión la autonomía universitaria, aunque ésta no se logró en esa época (Krauze, 1990: 80).

Alfonso Caso Andrade nació el 1° de febrero de 1896 en la Ciudad de México, murió el 30 de noviembre de 1970 en la misma urbe. Considerado un neoliberal destacado por su erudición, creía en la justicia de las actividades revolucionarias. En su labor docente fue un crítico excelente de las fallas de la Revolución y del gobierno. Fue ejemplo para sus estudiantes por el servicio personal que brindó a su país. Manifestó su integridad cuando renunció al cargo de secretario *alemanista*, al resolver que su reputación estuvo en riesgo por *razones fuera de su control* (Camp, 1981: 171). Enseñó filosofía y sociología en la Escuela de Jurisprudencia desde 1919. Fue director de la Escuela Nacional Preparatoria entre 1938 y 1944, le siguió la rectoría interina de la UNAM durante una grave crisis de dirección. Fue miembro del Partido Laboral Mexicano. Entre 1946 y 1949 fue Secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (Camp, 1981: 170). Como arqueólogo, Alfonso Caso contribuyó al rescate del pasado prehispánico y de la cultura indígena de México (Riding, 1985: 354). Estudió los códices y las inscripciones pre-coloniales, exploró Monte Albán y otras zonas del Estado de Oaxaca, determinó la sincronología indígena-occidental (El Colegio Nacional). Al asumir la rectoría de la UNAM en agosto de 1944, Alfonso Caso expresó:

No llego a la Universidad por haber recibido el apoyo de algún partido universitario o extra-universitario. Llego sin odios ni rencores, sin compromisos ni parcialidades. Puedo entregarle únicamente mi amor por la institución, mi fe en su futuro destino y mi dedicación para resolver, con la mente y el corazón, los problemas de nuestra *Alma Mater* (Calderón, 1961: 33).

Antonio Castro Leal fue originario de San Luis Potosí, capital del mismo estado, en donde nació el 2 de abril de 1896; falleció en la Ciudad de México el 7 de enero de 1981. En descripción de Ermilo Abreu Gómez: *es hombre recio de cuerpo y espíritu... su cultura le permite tener a mano un poderoso punto de referencia e interpretar los valores que se relacionan con la producción literaria de México* (Castro, 1984). Castro Leal produjo más de 27 publicaciones sobre historia, cuento, novela, poesía, teatro y cine. Al igual que sus compañeros cercanos de generación, se inició en la docencia desde que egresó de la Escuela de Jurisprudencia; fue

profesor de historia, literatura y Derecho internacional en varias escuelas de la Universidad Nacional. Obtuvo el grado de Doctor en Filosofía por la Universidad de Georgetown, Washington. Durante seis meses, entre 1928 y 1929, ejerció el cargo de rector de la Universidad Nacional, justamente antes de que ésta obtuviera la autonomía. Posteriormente siguió ocupando otras obligaciones en la misma universidad. En 1934 fue nombrado Jefe del Departamento de Bellas Artes, año en el que fue inaugurado el Palacio de Bellas Artes de la Ciudad de México. Otros cargos públicos de Antonio Castro fueron: Jefe de supervisión cinematográfica de la Secretaría de Gobernación y Presidente de la Comisión Nacional de Cinematografía en el periodo 1945-1949; Embajador ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) entre 1949 y 1952; Consejero y Presidente de la Comisión de Monumentos y Sitios Arqueológicos de la misma organización en el periodo 1940-1954; Diputado al Congreso de la Unión entre 1958 y 1961. En la sección *vida y obra* de los miembros del Colegio Nacional se destaca como cita de Castro Leal: *La elaboración de una obra de arte es proceso de lo más admirable y misterioso* (El Colegio Nacional).

Manuel Gómez Morín nació el 27 de febrero de 1897 en Batopilas, Chihuahua. Su deceso se registró el 19 de abril de 1972 en la Ciudad de México. Como particular rasgo, su acervo ideológico sufrió una clara evolución motivada por sus dos etapas distintas de participación en la vida pública de México. Antes de la década de los treinta, su pensamiento político neoliberal de izquierda estuvo caracterizado por el nacionalismo, la honradez y la democracia; mientras que sus iniciativas de implementación socio-administrativa destacaron un pragmatismo técnico y organizacional. Posteriormente cambió a favor de la doctrina social de la iglesia católica, misma que hace hincapié en la supremacía de los derechos individuales sobre los del Estado (Rinding, 1985: 134), por lo que Gómez Morín fue catalogado como conservador de derecha (Camp, 1981: 186-187). Entre 1918 y 1939, fue profesor de Derecho público, economía política y Derecho monetario en la Universidad Nacional. En 1920 asumió la Secretaría de la Escuela de Jurisprudencia, en 1923 llegó a ocupar la dirección de la misma, en el periodo 1933-1934 fue Rector de la UNAM (Camp, 1981: 184-185). Como parte del gobierno federal mexicano, Gómez Morín fue Oficial Mayor y Subsecretario de Hacienda entre 1919 y 1921, agente financiero ante el gobierno de Estados Unidos en 1921, y Consejero del Banco de México entre 1925 y 1929. El título de *constructor de instituciones* obedeció a su participación en la redacción de diversas leyes que establecieron, entre otras entidades, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola

y Nacional Financiera (Calderón, 1961: 123-124). En 1939, desilusionado por la trayectoria del desarrollo mexicano, fundó el Partido Acción Nacional, el cual presidió durante sus primeros diez años. Sin embargo, no volvió a ocupar cargos públicos a partir de entonces, perdió dos elecciones para diputado federal en los años de 1946 y 1958 (Camp, 1981: 187). Gómez Morín concluyó el ensayo *1915* con la siguiente frase:

El deber mínimo es el de encontrar, por graves que sean las diferencias que nos separen, un campo común de acción y de pensamiento, y el de llegar a él con honestidad, que es siempre virtud esencial y ahora la más necesaria en México. Y la recompensa menor que podemos esperar será el hondo placer de darnos la mano sin reservas (Calderón, 1961: 27).

Vicente Lombardo Toledano, oriundo de Teziutlán, Puebla, nació el 16 de julio de 1894. Dejó de existir el 16 de noviembre de 1968 en la Ciudad de México. Al igual que Gómez Morín, Lombardo Toledano contó con dos etapas ideológicas a lo largo de su destacada trayectoria pública. En la década de los veinte contaba con una filosofía espiritual y demócrata-cristiana, además de predicar la necesidad de servir a México. Durante esa primera etapa trató de transformar el socialismo en filosofía cristiana, se constituyó también como uno de los primeros precursores de la democracia cristiana en Latinoamérica. A partir de 1931 se tornó francamente de izquierda, con una propuesta de corte marxista: la socialización de la industria en beneficio del pueblo, instrumentada a través del movimiento obrero reestructurado y del partido político (Camp, 1981: 189). Inició en 1918 como profesor de preparatoria, más tarde impartió clases de ciencias sociales y de Derecho industrial en la Escuela de Jurisprudencia; de esta última fue secretario durante el periodo 1920-1922. En el año de 1920 inició estudios de maestría en la Escuela de Graduados de la Universidad Nacional. Como servidor público, Lombardo Toledano fue Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal en 1921, Gobernador interino de Puebla en 1923, Regidor del Ayuntamiento de la Ciudad de México entre 1923 y 1926 y Diputado Federal durante los periodos que iniciaron en 1926 y en 1964. Perteneció a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) entre 1923 y 1932. Ya en su segunda etapa ideológica, entre 1933 y 1936, dirigió la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM); en el periodo 1936 y 1941 fue secretario general de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), durante los años 1938 y 1963 presidió de la Confederación de Trabajadores de América Latina, y desde 1945 fue Vicepresidente de la Federación

Sindical Mundial. En 1947 fundó el Partido Popular, del cual fue candidato a la Presidencia de la República en 1952. A su expulsión de la UNAM en 1933 por radical, fundó la Universidad Gabino Barreda y la Universidad de Trabajadores de México (Camp, 1981: 189-190). Vicente Lombardo Toledano expresó durante una entrevista, en 1958, como mensaje a la juventud en función de sus experiencias: *La juventud debe prepararse para vivir dentro de un régimen de vida social, nacional y mundial, mucho más progresista que el de hoy. Ese régimen será construido con la ayuda de la Ciencia y de la Técnica más avanzada...* (Calderón, 1961: 96).

Jesús Moreno Baca nació el 14 de septiembre de 1894 en Hidalgo del Parral, Chihuahua. Sucumbió el 19 de enero de 1926 en la Ciudad de México, víctima de un supuesto crimen pasional (Adame, 2014: 126). Aunque en el texto de su tesis profesional, así como en opinión de sus compañeros de generación, destacó conceptos políticos de izquierda, su propuesta fue un sindicalismo neutro: *que no fuera ni socialista, ni conservador, ni liberal, sino exclusivamente independiente* (Adame, 2014: 48). Moreno Baca desempeñó algunos cargos judiciales: primer Secretario del Juzgado Quinto de lo Civil en 1919, Juez séptimo correccional interino en 1920, Jefe del Departamento de Asesores Legales de la Plaza de la Ciudad de México en 1921, Juez primero de lo penal de la Ciudad de México en 1922, y juez octavo de lo penal de la Ciudad de México entre 1923 y 1925. Al final de su vida, en 1925, fue asesor del Secretario de Agricultura y Fomento (Adame, 2014: 55-108). El joven Jesús Moreno Baca, ante el cuestionamiento ¿quiénes deben ser los magistrados de la Suprema Corte?, respondió al diario *El Universal* en 1917: *Que sean los conocimientos jurídicos y la moral más absoluta, dentro de lo humano, las cualidades que adornen a los que pretendan ser magistrados, y no los parientes y amigos de los que privan en las altas regiones del poder* (Adame, 2014: 46).

Teófilo Olea y Leyva nació el 8 de enero de 1896 en Miacatlán, Morelos. Murió el 5 de septiembre de 1955 en la Ciudad de México. Desde su etapa universitaria, según Manuel Gómez Morín,

Teófilo miraba con clarividencia e imparcialidad de miras poco usuales... Le gustaba disputar con mucha ponderación. En el desarrollo de su vocación, pugnó por llevar el Derecho hasta sus más fecundas consecuencias, si cuenta el poder público con un brazo férreo, limpio e ilustre (Calderón, 1961: 61).

Olea y Leyva fue profesor de lógica y de ética en la Escuela de Altos Estudios, así como de Derecho penal y de procedimientos en la Facultad de Derecho. Estudió

el doctorado en filosofía en la misma Escuela de Altos Estudios (Calderón, 1961: 57-58). En la función pública, Teófilo Olea y Leyva fue diputado y líder del Congreso de Guerrero en 1920, más tarde fue diputado local por el Estado de Morelos y secretario de gobierno en el Estado de Guerrero (Guerrero Cultural, 2015). Pese a que se consideraba *hombre de oposición*, en 1940 el presidente Manuel Ávila Camacho postuló a Olea y Leyva como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que ocupó hasta su muerte (Calderón, 1961: 58). Anteriormente, en la función judicial, había sido agente del Ministerio Público del fuero militar y magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Guerrero Cultural, 2015). Sus obras literarias más conocidas han sido *Ensayo sobre la socialización del Derecho* y *Ensayo sobre la estructuración jurídica* (Calderón, 1961: 58-61). Sobre las facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ministro Olea y Leyva expuso en 1951:

Es una facultad frontera la de investigar violaciones al voto público, llamándola también de manera jocosa “un ornitorrinco que participa de los caracteres de las aves y de los mamíferos”. Aun cuando presagiaba la transición del tribunal electoral, su utilidad era indiscutible al dar certeza en la investigación de cuestiones políticas que de otra manera ninguno de los demás poderes de la Unión podría garantizar (González, 2010: 73).

Alberto Vázquez del Mercado, originario de Chilpancingo, Guerrero, nació el 20 de marzo de 1893. Murió en la Ciudad de México el 11 de julio de 1980. Al igual que Alfonso Caso, su labor docente fue caracterizada por la crítica y la erudición, aunque la diferencia fue que adicionó el sarcasmo a sus exposiciones. También desafió al gobierno sobre la base de sus principios morales cuando renunció al cargo de miembro de la Suprema Corte de Justicia, como protesta al destierro de Luis Cabrera por su activismo *anti-callista*. En sus labores académicas estuvieron su clase de literatura en la Escuela Nacional Preparatoria desde 1919, así como su breve cátedra de Derecho mercantil en la Escuela de Jurisprudencia. Como servidor público, fue secretario del Departamento del Distrito Federal en 1921, subsecretario de industria en 1922, diputado federal en 1924, así como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre 1929 y 1931 (Camp, 1981: 181). En 1958, Vázquez del Mercado manifestó, de manera *burlona*, que los siete sabios: *ni éramos siete, ni menos sabios... Los estudiantes de Derecho nos veían con cierto recelo, considerándonos despectivamente “literatos” y aprendices de filósofos* (Calderón, 1961: 101).

El resto de la Sociedad de Conferencias y Conciertos

La *Sociedad de Conferencias y Conciertos* contó con otros once integrantes destacados. Narciso Bassols García (1897-1959) influyó considerablemente en los líderes políticos por sus puntos de vista económicos y por su participación en la vida pública. Durante su vida, cambió desde un punto de vista social liberal influenciado por la Revolución Mexicana hasta otro socialista. Apoyó el reparto agrario, apuntalado incluso en la posible continuación de la etapa armada. En su pensamiento económico veía al hombre moderno reconstruyendo la sociedad y destruyendo las estructuras que no la beneficiaran. Entre 1921 y 1931 fue profesor de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Escuela de Jurisprudencia. Como académico apoyó el debate y la función ideológica de las leyes, básicamente en pro del combate a la pobreza. También criticó los métodos del gobierno para alcanzar las metas revolucionarias. En la década de los treinta, fue secretario de Educación Pública, de Gobernación y de Hacienda, así como embajador en Londres y en París (Camp, 1981: 171-174).

Daniel Cosío Villegas (1898-1976) fue ejemplo de independencia crítica. En los años setenta se constituyó como el principal detractor del presidencialismo perverso que, como en el Porfiriato, volvía a violar sistemáticamente su propio marco legal y moral, pervirtiendo así la totalidad de la vida pública mexicana (Meyer, 2001). En forma antecedente, coadyuvó en la fundación del Fondo de Cultura Económica en 1934 y de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM en 1935. Presidió El Colegio de México entre 1959 y 1962. Entre sus obras destaca la coordinación de la *Historia Moderna de México* en 10 volúmenes (1955 a 1974).

Miguel Palacios Macedo (1898-1990) destacó por su visión neoliberal y su simpatía con los alumnos. Enseñó economía política en la Universidad Nacional, llevaba sus libros a clase para comparar los distintos sistemas económicos. En los treinta fue secretario particular del subsecretario de Hacienda, y tesorero del movimiento rebelde de Adolfo de la Huerta. En 1936 participó en la redacción de la *Ley Orgánica del Banco de México* (Camp, 1981: 159-160).

Manuel Toussaint y Ritter (1890-1855) se inició en la literatura, la que paulatinamente abandonó para dedicarse a su verdadera misión: la historiografía del arte. Fue profesor de literatura española en la Escuela Nacional Preparatoria. Fue fundador del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM en 1936, y más tarde su director. Fue director de Monumentos Coloniales y de la República, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre 1944 y 1954 (Weismann, 1956: 268).

Antonio Caso Andrade (1883-1946) es considerado el maestro con mayor influencia en los líderes políticos, a quienes transmitió valores humanistas y la necesidad de crear soluciones a los problemas mexicanos. En franco repudio al positivismo, el humanismo era para Caso la filosofía moral que debía dar dirección y disciplina al pensamiento intelectual. Mientras que el pragmatismo era la base para que los mexicanos resolvieran sus propios problemas, convencido de que ninguna filosofía tenía una realidad íntegra. Como maestro, Caso aprovechó su destreza como orador y su habilidad para inspirar curiosidad. Sus alumnos afirmaron que a menudo el término de su clase era seguido del silencio de la audiencia, y una vez que pasaba la emoción estallaban los aplausos. En sus dinámicas, regularmente forzaba a los estudiantes a desarrollar sus propias ideas y personalidades dentro del contexto cultural mexicano. En la Universidad Nacional, Antonio Caso fue Secretario general, Director de la Escuela de Graduados, Director de la Escuela Nacional Preparatoria y Rector. En los años treinta fungió como embajador en varios países de Sudamérica (Camp, 1981: 152-157).

Miguel Ángel Cevallos (1886), de acuerdo a los registros de la *Medalla Belisario Domínguez* del Senado de la República (1968), fue inicialmente profesor de los cursos libres de psicología que se impartían en la Escuela de Altos Estudios, hoy Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Más tarde fundó la carrera de psicología en la misma escuela. Fue también maestro en el Colegio Militar, la Escuela Normal de Maestros y el Instituto Científico y Literario del Estado de México, hoy Universidad Autónoma del Estado de México.

Ramón López Velarde (1888-1921) fue un poeta clasificado dentro del modernismo literario. Su obra más conocida, *Suave Patria*, reza:

Suave Patria: permite que te envuelva en la más honda música de selva, con que me modelaste por entero al golpe cadencioso de las hachas, entre risas y gritos de muchachas y pájaros de oficio carpintero. Patria: tu superficie es el maíz, tus minas el palacio del Rey de Oros, y tu cielo, las garzas en deslíz y el relámpago verde de los loros. El Niño Dios te escrituró un establo y los veneros del petróleo el diablo.

Octavio Medellín Ostos (1896-1952) fue un economista y político, conocido en sus inicios como líder vasconcelista.

Carlos Pellicer Cámara (1897-1977) fue escritor, poeta, museólogo y político.

Jaime Torres Bodet (1902-1974) fungió como secretario de Educación Pública en los periodos 1943-1946 y 1958-1964. En su primer periodo inició la Campaña Nacional contra el Analfabetismo; en su segunda etapa creó el Programa de Libros de Texto Gratuito para las escuelas de educación básica. Fue Secretario de Relaciones Exteriores entre 1946 y 1948. Fue también Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) entre 1948 y 1952.

José Vasconcelos Calderón (1882-1959) influyó en los estudiantes a través de sus escritos. En los años veinte publicó una columna mensual en *El Universal*, y a partir de 1929 fundó un periódico llamado *Antorcha*. Vasconcelos expuso un nacionalismo anti-imperialista y unificador de Latinoamérica, además de enfatizar soluciones a los problemas nacionales de México. En 1920 fue Rector de la Universidad Nacional y un año más tarde titular fundador de la Secretaría de Educación Pública. Siempre estuvo convencido de que el gobierno federal debía proporcionar educación universal (Camp, 1981: 191-194).

Los maestros socializadores de los líderes políticos

Más allá de la Sociedad de Conferencias y Conciertos, la *formación social* consecuente que es menester abordar se refiere al profesorado de la Universidad Nacional de fines de los años veinte e inicios de los treinta. La socialización de los profesores contó con dos ciclos dimensionales. En lo interno, la etapa estudiantil tenía como opciones participar en asociaciones políticas e intelectuales y asistir a clases de profesores políticamente distinguidos. Al graduarse, los estudiantes distinguidos podían seguir adscritos a la UNAM y labrar largas carreras docentes. Eso fue común para profesores oriundos de medios urbanos y niveles socio-económicos medios y altos (Camp, 1981: 140).

La virtud de ese proceso natural de selección fue que logró, en lo general, maestros con fuertes principios morales e integridad (Camp, 1981: 200). En lo particular, la cátedra universitaria se basó en una filosofía ecléctica que enfatizó el nacionalismo, el nativismo, el humanismo, el pragmatismo, el estatismo y un *liberalismo fusionado* a partir de las interpretaciones de los siglos XIX y XX (Camp, 1981: 201). Lo más valioso que los investigadores han destacado de los profesores de esa época ha sido la atención individual que los profesores daban a los estudiantes en sus clases. Esas *clases únicas* enfatizaban la discusión de problemas

y la toma de decisiones, para desarrollar así funciones emotivas, intelectuales e ideológicas (Camp, 1981: 131). Otra forma de influir en el estudiantado fue a través de publicaciones (Camp, 1981: 132).

Los maestros universitarios se clasificaron por su ideología. Los positivistas eran pedagogos objetivos, ávidos defensores de los valores porfiristas. Ellos fueron Enrique Octavio Aragón, Ezequiel Adeodato Chávez Levista, Julio García y Julio Guerrero (Camp, 1981: 146). Dos profesores apolíticos que destacaron por su amplio compromiso con la enseñanza fueron: Erasmo Castellanos Quinto y Manuel López Aguado (Camp, 1981: 149).

Los humanistas se constituyeron como la *anti-tesis* de los positivistas: Francisco de Paula Herrasti y de la Fuente, Alfonso Reyes Ochoa y Antonio Caso Andrade (Camp, 1981: 151). Los liberales continuaron la línea de pensamiento iniciada en 1850, profesaron la libertad política y una estructura económica capitalista matizada por el cambio social surgido de la Revolución Mexicana. Los liberales fueron Manuel Borja Soriano, Manuel Palacios Macedo, Enrique Martínez Sobral, Trinidad García, Roberto Esteva Ruiz, Luis Vicente Cabrera Lobato y Rodolfo Brito Foucher (Camp, 1981: 158).

El más numeroso grupo de profesores reconstruyeron la visión política del siglo XIX para pasar a considerarse neoliberales, y se clasificaron según visiones económicas de izquierda, de centro y de derecha.

Los neoliberales de izquierda fueron Narciso Bassols García, Ramón Beteta Quintana, Antonio Carrillo Flores, Alfonso Caso Andrade, Antonio Martínez Báez, Mario de la Cueva y de la Rosa, Joaquín Ramírez Cabañas y Samuel Ramos Magaña (Camp, 1981: 166-171).

Los neoliberales centristas incluyeron a Gabriel García Rojas, Gabino Fraga Magaña, Andrés Serra Rojas, Eduardo García Máynez, Alberto Vázquez del Mercado, Antonio Díaz Soto y Gama, Eduardo Suárez Aránzolo, Luis Chico Goerne, Manuel Gómez Morín y Vicente Lombardo Toledano (Camp, 1981: 178-181).

Los neoliberales de derecha sólo contaron con dos integrantes: José Romano Muños y José Vasconcelos Calderón (Camp, 1981: 191).

El último grupo de profesores, de acuerdo a la opinión de quienes fueron sus estudiantes, tenía tendencias marxistas: Fernando González Roa, Jesús Silva Herzog, Enrique González Aparicio y Mario Souza (Camp, 1981: 194).

Los profesores del nivel profesional tuvieron en paralelo carreras políticas de éxito (Camp, 1981: 140). De aquí se derivó el segundo ciclo dimensional, pues en el ámbito extra-universitario los profesores de la época fueron miembros de una élite política que se perpetuaba a sí misma. En ese sentido, cumplieron con la

función de reclutar a los futuros líderes políticos para el desarrollo de dos grandes funciones nacionales: el servicio público y el activismo en partidos de oposición (Camp, 1981: 129).

Los trescientos cachorros de la revolución

El grupo de mexicanos que, conscientes o no, atendieron la convocatoria planteada en el ensayo *1915*, se estima en trescientos integrantes. Ellos fueron una clase exclusivamente masculina, que contrariando los conceptos *minoría espiritualmente dirigente* y *mayoría bárbara actuante*, superaron en número a los líderes de la etapa armada, estimados en doscientos (González, 2002: 141). En promedio, los miembros de la generación *1915* nacieron entre 1891 y 1905. Mayores conocimientos los caracterizaron, pues el 66% concluyó estudios profesionales, cien integrantes fueron abogados, treinta y cinco sacerdotes, dieciocho médicos, doce ingenieros, diez generales y algunas minorías conquistaron otras profesiones como filosofía, economía, pintura, historia, química, arquitectura y contaduría. Noventa y cinco personas egresaron de la UNAM (González, 2002: 119-120).

No todos los integrantes de la generación *1915* nacieron en México. 15% tuvieron sus orígenes en España, Estados Unidos, Francia, Líbano, Guatemala, Italia, Suecia y Japón. Otro 8% fueron la primera generación de migrantes extranjeros. De los nacidos en México, 20% provenía del centro occidente del país, 20% del centro oriente, 25% de la Ciudad de México, mientras que el restante 33% había tenido sus orígenes en el resto del país. El 80% nació en contextos urbanos y el restante 20% en ambientes rurales, aunque el 12% emigró a la ciudad durante su infancia. La generación *1915* fue en un 90% clase media y alta, sólo un 10% fue pobre y no se contó con representación indígena alguna. El 20% de la generación *1915* fue híbrida, pues participó en la rebelión armada; la mayoría combatió del lado de Venustiano Carranza, una minoría con Emiliano Zapata y nadie con Pancho Villa (González, 2002: 113-119).

La generación *1915* fue calificada de precoz, pues en 1920, a los veintidós años de edad promedio, sus integrantes incursionaron en el servicio público, la escritura, la literatura y la poesía. La solidaridad generacional contuvo los conflictos, la prudencia caracterizó incluso al sindicalismo.

Más tarde, durante el Maximato, la generación *1915* buscó un proyecto común en cordura y convivencia con los caudillos revolucionarios. De ese modo, las acciones de gobierno se basaron en implementar la justicia social en los sectores

agrario y obrero. En paralelo surgió un nuevo empresariado, que auspiciado por el Estado invirtió dinero y esfuerzos en la radio, la música, el cine, la novela y la pintura mural; lo que también impactó en la comunicación masiva (González, 2002: 123-128).

La composición y trayectoria de los integrantes de la generación 1915, aspectos abordados en los dos párrafos anteriores, fueron las causas que explican sus valores comunes. Se dice que al nacionalismo de convicciones mayoritariamente capitalistas se sumó la justicia social que pregonaban los inmigrantes, conformando así una *actitud socialista ecléctica en la que caben muchos matices*. De ese modo, las minorías de economistas clásicos y los marxistas no se sintieron muy incómodos. Se aceptó en lo general una actitud vagamente socializante que alineó, en pro del enriquecimiento patrio, la ciencia, la técnica, la ingeniería y el nuevo concepto de justicia social.

La generación 1915 tuvo en lo general una idea pesimista del país e indiferencia religiosa. El mayor contraste fue que tuvieron poca confianza en el componente social y mucha en la tutoría gubernamental. Sobre esas bases, adoptaron y adaptaron ideologías para improvisar, fueron hombres de acción sin grandes doctrinas estructuradas (González, 2002: 144-146).

Casi al concluir el sexenio *cardenista*, uno de los pocos inconformes con los resultados alcanzados por la generación 1915 fue precisamente el autor de la convocatoria original. El 20 de febrero de 1940, Manuel Gómez Morín, ya como presidente de un partido de oposición, criticó del régimen sus acciones agrícolas, petroleras, educativas, económicas y socio-corporativistas. Lázaro Cárdenas replicó a la oposición acusándola de antirrevolucionaria.

Gómez Morín, sintiéndose nuevamente cuestionado en su calidad revolucionaria, aseveró que lo verdaderamente revolucionario era:

Luchar para que el Estado conozca sus funciones, las cumpla ordenadamente y se limite a ellas, ejerciendo dignamente su autoridad sin ser tiránico, ampliando su gestión cuando sea necesario para el bien común, sin ser subversivo. Quienes por estos ideales luminosos, progresistas y revolucionarios, critican abiertamente al régimen, lo critican, por tanto, porque ha sido en su conducta contrarrevolucionaria, retrógrada y obscurantista (PAN, 1994: 1-2).

Conclusiones

La obra conjunta de la *generación 1915* no dejó satisfecho a su convocante:

Primero, se exhortó a una clase universitaria, considerada la *minoría espiritualmente actuante*, a reconstruir el México posrevolucionario. Los que en realidad asumieron esa labor fue un grupo amplio y heterogéneo que incluso superó en número a los líderes armados.

Segundo, se asumió que la labor de los convocados se distinguiría de la *mayoría bárbara actuante*. En la misión encomendada, la *generación 1915* se mezcló hábilmente con los caudillos revolucionarios e improvisó soluciones con poco sustento metodológico, definiendo así un pragmatismo político vigente hasta nuestros días.

Tercero, la mayor desviación se dio en la premisa de aplicar la ciencia a fines humanos. En ese sentido, los insumos intelectuales fueron relativamente adecuados, pero la mezcla desigual. Ante la desconfianza e insensibilidad social, el nacionalismo opacó al humanismo, resultando así la efigie de una patria cuyo enriquecimiento dominó la ciencia y la técnica. El instrumento único previsto fue, y sigue siéndolo, la tutoría de un Estado de sugestión socialista.

Como antecedente, el aporte de la Universidad Nacional resultó insuficiente pese a grandes atributos como el asociacionismo estudiantil, profesores con valores e integridad, pluralidad teórica, atención individualizada, énfasis en la toma de decisiones ante problemas públicos, así como publicaciones de refuerzo. La universidad de esa época era elitista y difusora del corporativismo a nivel interno y externo. Tales rasgos, además de las distancias geográficas, restringieron la trascendencia de la educación profesional mexicana.

Las clases estudiantiles selectas ahondaban las limitaciones universitarias al asignarse misiones excesivamente individualistas. Los egresados carecían de una misión colectiva consistente y de cultura organizacional. En esas circunstancias, los principios particulares sólo propiciaban reacciones de aislamiento social. Alberto Vázquez del Mercado y Alfonso Caso Andrade renunciaron a sus cargos como medida de protesta a la actuación gubernamental. Manuel Gómez Morín y Daniel Cosío Villegas pasaron a la oposición política y a la oposición crítica, respectivamente, cuando el gobierno federal mexicano los relegó de sus filas.

Una nueva convocatoria tendría obligadamente que considerar los avances y tareas pendientes de la convocatoria anterior. La convocatoria elitista y la implementación *no-sustentada* deben erradicarse de la vida nacional. Los tiempos

actuales demandan convocar y a la vez implementar con ética social; y complementariamente, implementar mientras se convoca permanentemente al cambio social. Desde la base primaria, la creatividad de las asociaciones estudiantiles, en versiones *no-porriles*, debe orientarse al servicio social genuino con catalizadores múltiples, como lo son la orientación individual o tutoría académica y las semanas o ciclos estudiantiles.

Las universidades, hoy en día de mayor inclusión social, deben recuperar del modelo inicial los valores e integridad de los profesores, la pluralidad teórica, el énfasis en la toma de decisiones ante problemas públicos, así como la producción literaria entre maestros y alumnos. Como nueva pauta, tanto para el funcionamiento conjunto de universidades mexicanas como para darle misión a los egresados, se debe trabajar fuertemente en crear conciencia de que la sociedad no es un cuerpo único, sino formaciones federadas simples y complejas que debe funcionar subsidiariamente. La técnica necesaria es un aprendizaje socio-organizacional.

El Estado mexicano, después de restringir su paternalismo histórico, debe empezar a gestionar la pluralidad social y las redes de políticas. Actualmente las formaciones sociales acusan existencia, pero no se promueve su mayor funcionamiento. Ellas deben participar en las competencias que paulatinamente les ceda el Estado para beneficiar la autonomía, reivindicando así la vida social. En suma, se requiere convocar e implementar simultáneamente una revolución socio-constructiva sin culparnos de antirrevolucionarios en el proceso. La revolución genuina no debe ser armada, elitista o una mezcla *sin doctrina*; la revolución debe basarse en la ética y el cambio social, hasta hoy ausente de la vida nacional mexicana.

Fuentes

- Adame, Á. G. (2014), *El séptimo sabio. Vida y derrota de Jesús Moreno Baca*, México, Librería Porrúa.
- Calderón, L. (1961), *Los siete sabios de México*, México, Editorial Jus.
- Camp, R. A. (1981), *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castillo, C. (1994), *Manuel Gómez Morín. Constructor de instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castro, A. (1984), *El imperialismo andaluz y otras historias*, México, Fondo de Cultura Económica.
- El Colegio Nacional, *Miembros, arqueología. Caso, Alfonso*, disponible en: <http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/template/content.aspx?e=vida&te=detallemiembro&mi=94> (consulta: 25 de abril, 2014).

- El Colegio Nacional, *Miembros, literatura*. Castro Leal, Antonio, disponible en: <http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/template/content.aspx?se=vida&te=detallemiembro&mi=162> (consulta: 25 de abril, 2014).
- Guerrero Cultural, *Sobre Teófilo Olea y Leyva*, disponible en: <http://guerrerocultural.blogspot.mx/2010/01/sobre-teofilo-olea-y-leyva.html> (consulta: 2 de mayo, 2015).
- Gómez Mont, M. T. (2008), *Manuel Gómez Morín*, México, Fondo de Cultura Económica.
- González, L (2002), *Obras 4*, México, El Colegio Nacional.
- González, M. (2010), “La desaparición de un aliado en la justicia electoral. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de violaciones al voto público”, en *Sufragio, Revista especializada en Derecho electoral* (5), sección de ensayos.
- Krauze, E. (1990), *Caudillos culturales en la revolución mexicana*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Meyer, L. (2001), “Daniel Cosío Villegas”, en *Letras Libres*, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/entrevista/daniel-cosio-villegas> (consulta: 10 de marzo, 2016).
- Partido Acción Nacional (PAN, 1994), “La victoria cultural del PAN”, en *Temas de Campaña* (17).
- Riding, A. (1985), *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta.
- Weismann, E. (1956), “Manuel Toussaint 1890-1955”, en *The Hispanic American Historical Review*, 36 (2), pp. 268-270.

Los conceptos de ética para servidores públicos en Oscar Diego Bautista. (Acerca de sus Cuadernos 18, 19 y 20)

Jaime Rodríguez Alba*

A partir de una serie de reflexiones evocadas por la obra de Oscar Diego Bautista, autor mexicano y coordinador de una serie de textos sobre ética para los servidores públicos, el profesor Jaime Rodríguez Alba, quien imparte Ética en la Administración Pública en la Universidad Siglo 21 de Córdoba, Argentina, elabora un análisis de tres textos correspondientes a los Cuadernos 18, 19 y 20.

Cuaderno 18 **Sistema Nacional Anticorrupción: ¿basta la ley o precisamos del buen juicio?**

Sostenía Tácito (*Annales*, Libro III, 27) que “*corruptissima re publica plurimae leges*” (“república muy corrupta, pluralidad de leyes”). En realidad, tal afirmación viene relativizada al contexto siguiente: tras la expulsión de Tarquinio el Soberbio (en el 509 a. C), se redactan numerosas leyes, entre ellas las *XII Tablas*, para Tácito “cima de la equidad”. Pero la situación social, las alianzas de Gracos y Saturnianos impidieron que la República pudiera gozar de estabilidad institucional. De modo que se llegó a una situación en la que “no se legisló ya sólo para todos, sino también contra los hombres particulares... y en una República corrompida a más no poder, se multiplicaron las leyes”.

* Profesor de Ética de la Administración Pública en la Universidad Siglo XXI, en la provincia de Córdoba, Argentina.

En un sentido similar se expresa Víctor Lapuente, profesor en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Göteborg, Dinamarca, en una entrevista realizada por Jordi Évole: “cuantas más leyes tenemos, podemos tener menos ética”; y como manifiesta el profesor Lapuente, a menos ética mayor corrupción.

En dicha entrevista sostiene este especialista en gobierno que el éxito en combate a la corrupción de países como Dinamarca no está en hacer muchas leyes contra la corrupción, sino en una sólida formación en valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos de la existencia social, pero desde luego en aquellos relativos a la selección de personas para la Administración Pública.

Oscar Diego seguro suscribe las anteriores palabras, o al menos eso puedo colegir yo tras la lectura de su *Cuaderno 18: Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción desde un enfoque ético*. Como señala Victorino Barros Dávalos en la introducción a este cuaderno, el Sistema Nacional Anticorrupción puesto en marcha por el gobierno de México mediante decreto recogido en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015, adolece de una gran falla: no establece instrumentos éticos de aplicación práctica en el combate de la corrupción. El objetivo de Oscar Diego en este *Cuaderno 18* es precisamente apuntalar líneas de reflexión y trabajo en esta dirección.

En el cuaderno, Oscar Diego establece interesantes reflexiones que a continuación mentamos, acaso para orientar una lectura atenta del mismo, más que recomendada, tanto por la utilidad de dicho cuaderno en tiempos como los actuales, como por la presencia de ideas bien concretas y sugerentes.

Por lo que respecta a lo primero, destaca que en el mismo resume muchos de los avances en materia de corrupción que Oscar Diego ha realizado (2007, 2009, 2010). La primera forma de combatir la corrupción es analizarla, para lo que se hace preciso “tomar distancia”. La corrupción es un fenómeno complejo (Villoria, 2001), pues involucra tanto causas sociales e institucionales, como psicológicas e individuales. Por eso, tomar en cuenta que la simple legislación no es suficiente, aunque sea necesaria, es un paso importante al efecto, como Oscar Diego señala acertadamente en este cuaderno. La línea de argumentación, reiterada por este autor y por tantos otros expertos en la materia, es la siguiente: la ética pública contribuye al fortalecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, lo que otorga confianza ciudadana, arrojando así “armonía, participación e interacción” entre las instancias de gestión política y administrativa y la ciudadanía. Pilares éstos de una *buena gobernanza*. Como hemos analizado en una obra reciente (Diego Bautista y Ausin compiladores, 2014), potenciar la ética fomenta el buen gobierno, tanto en los elementos institucionales como los de cultura cívica y construcción o formación de la subjetividad.

Los códigos y leyes éticas, así como las medidas legislativas para creación de medidas contra la corrupción, como la que analiza este Cuaderno, son pilares fundamentales de la ética de la Administración Pública (Ausin, 2011), en la medida en que permiten orientar la acción y corregir antivalores en las moralidades presentes en la cultura organizacional. Pero se precisa además reforzar la ética en la Administración Pública (Ausin, 2011); esto es, aquellos elementos éticos que involucran la conducta de las personas que componen las administraciones y gobiernos.

El *Cuaderno 18* de Oscar Diego que reseñamos, tiene la virtud de sentar ideas tanto en lo relativo a cómo subsanar deficiencias de la creación del SNA (Sistema Nacional Anticorrupción), tanto en lo relativo a la ética de la administración como a la ética en la administración.

Es de vital importancia, según analiza este Cuaderno, el desarrollo de instrumentos, políticas, acciones y organismos éticos. Entre los primeros destaca la creación de un *consejo ético*, compuesto por un número de personas reputadas tanto en su perfil ético como en sus conocimientos; El Consejo debe oscilar entre tres y siete miembros. Pero se hace importante también reforzar medidas tanto como ofrecer programas de formación de agentes éticos, realizar evaluaciones de los programas implementados, impulsar una cultura ética mediante recursos formativos y organización de debates y seminarios, tareas que han de ser encomendadas a una *oficina de ética*.

Entre los instrumentos éticos destaca también el *marco legal ético* y el *marco normativo ético*. Pero quizá lo más reseñable en esta propuesta que realiza Oscar Diego, estriba en el impulso que ha de tener el *agente ético*, profesional de la ética que haya de servir las veces de líder que induzca, oriente y aconseje. Los agentes éticos han de formar una red destinada a coordinar acciones y generar interacción entre diversas áreas administrativas. Por lo que yo alcanzo a conocer, la apuesta por la creación de un agente ético está en consonancia con diversos proyectos para impulsar la ética en el sector público, como el puesto en funcionamiento en Paraguay (Marleny Ospina, 2008), mediante el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay). También, en la creación de instrumentos éticos en la República del Paraguay, se pone mucho énfasis en crear agentes de socialización ética. Oscar Diego añade como elemento importante en la creación de instrumentos éticos la conformación de *auditorías éticas*, destinadas a identificar conductas y percibir síntomas que delaten la presencia de corrupción.

No obstante, como el autor señala en diversos lugares, de nada sirve la teoría sin voluntad. Por eso, el elemento político, de voluntad política, resulta vital. Entre

las políticas anticorrupción, el mencionado *Cuaderno 18* señala las siguientes: política de difusión de valores, políticas estrictas en materia de regalos, políticas de recursos humanos basadas en valores, políticas orientadas a potenciar la formación ética –tanto a nivel de educación universal, como en la formación cívica mediante los medios de comunicación, etcétera–, políticas de ética en las profesiones y, en último lugar pero quizá de lo más relevante, políticas de profesionalización de la función pública.

Vitales devienen las acciones específicas para impulsar una cultura ética, como las que destaca Oscar Diego. Así, la formación de líderes éticos orientados a contrarrestar la presencia de ejemplaridad negativa mediante la ejemplaridad positiva, potenciar la captación de denuncias y la protección a los denunciantes, así como desarrollar una escala de conductas éticas de los servidores públicos.

Una cultura sin organismos es, empero, como una función biológica sin tejidos. Para que se puedan sostener las funciones biológicas, se precisa de tejidos que conformen órganos saludables. Del mismo modo, la cultura ética precisa organismos e instituciones orientadas a desarrollar sus líneas de acción, fines y valores. Por eso, para potenciar una cultura en la que se considere la denuncia de prácticas antiéticas como fundamental para desalentar la reproducción de las mismas, se precisan organismos para recibir denuncias capaces y que garanticen la privacidad. El Defensor del Pueblo y la Cancillería de Justicia son fundamentales al efecto. Estos organismos han de impulsar la proactividad: denunciar actos indignos es de por sí un acto muy digno. El bien común es el mayor de los bienes; y por ende, orientarse a salvaguardarlo poniendo freno a quienes atenten contra el mismo, deviene una práctica de suyo noble. Aquí no sirve el pretexto escolar contra los “chivatos” o “acusones”. Este Cuaderno también considera importante generar organismos de lucha contra la corrupción que, como la Oficina de Lucha contra la Corrupción de la Unión Europea, persiga las diversas modalidades de corrupción. Crear Fiscalías anticorrupción con especialistas a cargo es una importante tarea. Fiscalías que podrán también cooperar con diversos organismos destinados a control del presupuesto, como la Oficina Estatal de Auditoría o el Tribunal de Contabilidad. Y como no puede ser de otro modo, sanciones claras, firmes y que se cumplan, es también un elemento fundamental en una cultura ética. La cultura en sí ha de ser un refuerzo positivo para las buenas conductas y uno negativo para las indebidas. Se precisan, pues, organismos sancionadores como un Tribunal especializado en asuntos de corrupción, o un Tribunal de ética gubernamental.

Todas estas medidas que Oscar Diego propone, apuntalan lo que dice la legislación y la experiencia en combate contra la corrupción, siguiendo modelos diversos en el mundo. Pero lo que llama la atención por su originalidad, es la propuesta de un Sistema Ético de Integridad (SEI). Propuesta que refuerza la proactividad y utilidad de este Cuaderno. Combatir la corrupción supone no medidas espectaculares, y desde luego tratar de evitar la politización del fenómeno. Politización a la que tan asiduos son los líderes políticos: acusar de corrupción se ha convertido en un arma en la contienda electoral. Combatir la corrupción supone, como señala nuestro autor, una *estrategia*. Como indica la etimología (estrategia deriva de *stratos* –ejército– y *ago* –dirigir–), el arte de dirigir ejércitos contra la corrupción no puede ser una simple improvisación. Tiene que fundarse sobre acciones locales, diseñadas con cuidado y pensando siempre en las jugadas que vienen después de la tomada, esto es, en el largo plazo. Por eso resulta tan interesante la propuesta de un Sistema Ético Integral.

En el marco del SEI se despliegan diversas acciones para librar combate a la corrupción. Así, formar una red de profesionales de diversas áreas destinadas a estudiar el fenómeno en todas sus dimensiones; preparar herramientas de batalla contra la corrupción; formar mentalmente contra la corrupción; saber cómo, cuándo y dónde emplear cada instrumento; enfrentarse en la batalla haciendo los reajustes necesarios ante la reacción que pueda darse, y conformar un *Consejo Ético* con personas adecuadas. Entre las estrategias de este Consejo destacan: desarrollar líneas de investigación en ética pública, elaborar una agenda ética, realizar diagnósticos éticos, identificar instrumentos éticos, institucionalizar herramientas éticas; diseñar los elementos del SEI; dar a conocer las reglas del juego ético; realizar campañas de información en ética pública, y apostar por una política internacional que consolide líneas de investigación y acción contra la corrupción.

Como Oscar Diego nos muestra en este Cuaderno, diversas experiencias internacionales señalan que el trabajo ético reduce la corrupción y potencia, tanto por esta reducción como por la proactividad que induce en el servicio público el crecimiento económico. Conviene, lo que redundará en la estrategia, actuar comenzando por pequeños espacios, desde varios puntos y atendiendo a la necesidad de tiempo. El tiempo de lucha contra la corrupción nunca puede ser la corrupción del tiempo a la que tan habituados nos tienen las prácticas de nuestras sociedades del cambio constante: contra la corrupción se actúa con estrategia, no con sencilla táctica.

En resumen podríamos decir que este Cuaderno contiene valiosas reflexiones que el legislador debiera tener en cuenta, pues el mismo se erige, en mi humilde opinión, como una auténtica hoja de ruta que puede ser concretada en diversos ámbitos institucionales y sociales para poner un dique a la corrupción.

Por eso, apostar por el *buen juicio*, por generar un tejido de pensamientos, hábitos y sentimientos orientados a conocer la lacra de la corrupción, rechazarla por constituirse en obstáculo para la equidad social y orientarse a un accionar ético, ha de tomar en cuenta las sugerencias de Oscar Diego Bautista en el presente Cuaderno. Estrategia, más que táctica; honestidad, más que ampulosidad política, son elementos para el cambio institucional. Un cambio que puede tomar en cuenta las sabias palabras de Maimónides: “está en el deseo del hombre un deseo de buscar los finales; y a menudo encuentra los preliminares tediosos y rehúsa darse a ellos” (*Guía de perplejos*, parte I, cap. 34; citado en Roiz, 2008: 44).

Fuentes

- Ausin, T., L. Peña y O. Diego Bautista (coords.) (2010), *Ética y servicio público*, Madrid, Plaza y Valdés.
- Ausin, Tx. (2011), “Ética de las administraciones”, en *Eunomía*, núm. 1, septiembre 2011-febrero 2012. Disponible en <http://goo.gl/gPezIe>
- Diego Bautista, O. (2007), *La ética en la gestión pública* (memoria de tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid. Disponible electrónicamente en <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>
- Diego Bautista, O. (2009), *Ética para corruptos*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Diego Bautista, O. y Tx. Ausin (comps.) (2014), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- Entrevista a Víctor Lapuente: <https://www.youtube.com/watch?v=R6KvEx2nA8g>
- Marleny Ospina, L. (coord.) (2008), *Manual de ética pública*, Asunción, Millenium College Corporation, Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública, USAID.
- Roiz, J. (2008), *Sociedad vigilante y mundo judío en la concepción del Estado*, Madrid, Editorial Complutense.
- Tácito (1979), *Annales*, Libro I a VI, Madrid, Gredos.
- Villoria, M. (2000), *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos.
- Diego Bautista, O. (2015), *Cuaderno 18. Componentes para un Sistema Nacional de Anticorrupción desde un enfoque ético*, Toluca, CICSUH y Poder Legislativo del Estado de México.

Cuaderno 19

Finlandia: un modelo ético contra la corrupción

El Cuaderno 19, “Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia”, escrito por Oscar Diego Bautista y que recoge sus investigaciones de campo en este país, resulta sorprendente por la agilidad de ideas que presenta y por cómo se confirma con él mismo la tesis central en la que el autor trabaja desde hace años (2007, 2009, 2010; entre otras, por no citar los 18 cuadernos previos a éste que estamos presentando). A saber: el éxito de Finlandia en materia de corrupción –según muestran los diversos informes de Transparencia Internacional que el Cuaderno recoge y se ocupa de contrastar con los alarmantes datos que existen para México– se apoya en una estrategia de apuesta por la ética pública, tanto *de la administración* como *en la administración* (Ausín, 2011). Mediante entrevistas, aplicación de cuestionarios, visitas a instituciones políticas y académicas, así como recopilación estadística y documental, Oscar Diego nos muestra en este cuaderno que combatir la corrupción es cuestión no sólo de códigos y legislación (ética de la administración), sino de formación en valores y reflexión ética (ética en la administración).

Como han sabido observar los especialistas en la materia (por ejemplo, Villoria, 2000, además del propio Diego Bautista), modificar la cultura institucional es una de las herramientas más complejas pero más efectivas en el combate contra la corrupción. Por decirlo en términos psicológicos: allí donde se potencia el *locus de control interno* se fomentan los hábitos positivos, los valores y se refuerzan disposiciones del sujeto que conducen a una mejora en la calidad de los servicios públicos. Cuando en la gestión pública se apuesta por la interiorización de la ética, se fomenta una *gestión ética*:

la actuación autorregulada de los agentes públicos, orientada a asumir sus responsabilidades frente a los grupos con los que interactúan; encaminar sus acciones hacia el establecimiento de modelos de trabajo orientados por la ética pública, y ajustar los planes estratégicos y estructuras organizacionales hacia la búsqueda de los fines sociales que garanticen la aplicación de los derechos humanos integrales y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población –en especial de la más vulnerable–, según lo ordenan la Constitución y la Ley (Marleny Ospina, 2008: 68).

El caso finlandés es ilustrativo al respecto.

Según Oscar Diego, el éxito finlandés –que desde luego no ha de entenderse como si no hubiera corrupción en Finlandia, sino más bien en el sentido de la reducción de la misma, del bloqueo de actitudes antiéticas y, sobre todo, de la creación de un tejido ético que abarca a la ciudadanía, la academia y el gobierno–, se asienta sobre varios elementos. Primero, la existencia de un elevado consenso sobre la importancia que la ética pública tiene en los asuntos de Estado. Consenso que minimiza, creo yo, la politización de la ética y apunta hacia la consolidación de actitudes que denotan toda forma de corrupción, venga de quien venga, así como la deslegitimación de la misma. En segundo lugar destaca el conocimiento y comprensión sobre instrumentos éticos de aplicación práctica que tienen los finlandeses. Conocimiento que conduce a diseñar políticas de prevención que superan lo habitual. Tal es el caso del interesante *Comité para el futuro*. Dependiente del Parlamento y compuesto por personas adecuadas al perfil, este comité se ocupa de analizar desde una perspectiva integral los efectos a largo plazo de las decisiones tomadas en el presente. Este comité está en interacción con el *Consejo Mundial para el Futuro*, compuesto por 50 personalidades de los cinco continentes. Una de sus tareas es analizar las responsabilidades éticas de los políticos.

Otros rasgos importantes que señala la presente investigación de Oscar Diego sobre el caso finlandés y que apuntalan ideas respecto al éxito en el combate a la corrupción, son: la prevención y la visión integral de la ética. Para prevenir un problema es preciso, dice nuestro autor, anticiparse a él. En esto, los finlandeses han atinado. Por eso se esfuerzan en consolidar instrumentos de ética pública que funcionen cooperativamente. Instrumentos que inducen una visión global, en la que colaboran diversidad de agentes sociales: desde las instituciones de gestión, gobierno y académicas, hasta los partidos políticos, las empresas y la ciudadanía. El funcionamiento de Comités sobre ética de los servidores públicos –como es el caso del Comité de Asesoría Ética del Ministerio de Finanzas–, así como una legislación en diversos niveles –Constitución, Ley de servidores públicos, Ley de apertura gubernamental, Ley de procedimientos administrativos, Ley de administraciones públicas, y diversas órdenes y directivas–, son elementos fundamentales de la operacionalización de instrumentos éticos.

Entre los elementos que coadyuvan al éxito en el combate a la corrupción, destaca el hecho de que se apuesta por la definición del perfil de los candidatos a cargos públicos –algo en lo que Oscar Diego viene insistiendo (2007, 2010, 2014)–, siempre buscando potenciar aquellos perfiles orientados hacia los bienes internos: la vocación y compromiso con el servicio público. El diseño de perfiles es interesante también en cooperación con un pertinente sistema de acceso a la función

pública. En Finlandia, son las universidades públicas las que están involucradas en los procesos selectivos. Los mismos se desarrollan conforme a una serie de fases: un comité selecciona a los candidatos por mérito, se procede a realizar entrevistas individuales a los seleccionados, se realizan pruebas psicológicas para comprobar la adecuación del perfil, así también las necesarias pruebas relativas a los conocimientos específicos exigidos por el cargo y finalmente un Comité de Evaluación completa la selección conforme a todos los procesos previos.

Dentro de los instrumentos éticos que implementa el Estado, también se encuentran las áreas de capacitación de las agencias gubernamentales. Áreas que prestan especial atención a la formación y capacitación en materia ética: durante el proceso de inducción –cuando se capacita al servidor público para su función–, durante el ejercicio profesional, antes de la promoción, y en general como herramienta de mejora institucional. El Instituto Finlandés de Administración Pública realiza diversos cursos al respecto. Así también jornadas de capacitación ética.

No obstante, los factores sociales y culturales no tienen menor importancia. En Finlandia existe una acreditada cultura de denuncia de los actos antiéticos. Identificar la corrupción mediante la inspección, el periodismo de investigación y las denuncias, deviene fundamental al efecto. La Cancillería de Justicia y el *Ombudsman* resultan centrales al efecto.

La confianza en el gobierno es un pilar esencial en este proceso de implementación ética. Si los cargos públicos pierden la confianza ciudadana, existe sanción social que les conduce a la dimisión, como sucedió en Suecia, con la viceprimer ministra Mona Sahlin en 1995, en el “caso Toblerone”: se vio forzada a dimitir por haber utilizado mal la tarjeta de crédito de su cargo, pensando que era la suya propia, y realizar una compra personal por valor de 35 dólares. La confianza se sienta en la elevada cultura cívica de la ciudadanía, resultado de una educación de calidad que hace figurar a Finlandia entre los primeros países del mundo en lo relativo a las habilidades de los alumnos; pero por lo que puede apreciarse, el elevado grado de civismo de la sociedad finlandesa, se puede interpretar como rasgo importante también.

La ética es sabido que tiene más que ver con la acción voluntaria que con la coacción legal. Formar el juicio ético, la sensibilidad y reflexión ética, es siempre una estrategia que puede resultar costosa, pero resulta exitosa en el medio y largo plazo. Se trata de medidas que suponen una suerte de pacto de Estado y alejarse de la inmediatez de la contienda política. Para Oscar Diego, el éxito finlandés se sienta sobre pilares como la buena práctica que hace que la administración tenga prestigio; un fuerte sentido del Estado de Derecho, que induce a considerar los

cargos públicos como sujetos a normas y no como propiedad de quien los detenta; la persecución de los conflictos de interés; el sistema refrendario, que hace que las decisiones siempre sean cooperativas; la simplicidad y transparencia administrativa; la solicitud de información sobre las labores del funcionario; la educación y el conocimiento requeridos en la gestión; la innovación y la apuesta por *e-democracia* y la facilidad para llevar a los tribunales a todos aquellos, con independencia de su rango y posición social, que comenten actos antiéticos.

Finlandia muestra, como podemos apreciar en este Cuaderno, cuya interesante lectura recomiendo, cómo combatir la corrupción mediante la estrategia de formar un *ethos* administrativo y cívico que potencie virtudes y combata antivalores, es una estrategia exitosa en la lucha contra la corrupción. Se trata así de un caso empírico que muestra cómo las investigaciones de Oscar Diego, entre otros, parecen tener razón: la ética genera gestión de calidad y merma los antivalores en el Estado.

Fuentes

- Ausin, T., L. Peña, y O. Diego Bautista (coord.) (2010), *Ética y servicio público*, Madrid, Plaza y Valdés.
- Ausin, Tx. (2011), “Ética de las administraciones”, en *Eunomía*, núm. 1, septiembre 2011-febrero 2012. Disponible en: <http://goo.gl/gPezIe>
- Diego Bautista, O. (2007), *La ética en la gestión pública* (memoria de tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid. Disponible electrónicamente en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>
- Diego Bautista, O. (2009), *Ética para corruptos*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Diego Bautista, O. (2015), *Cuaderno 19. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia*, Toluca, СИСЫН y Poder Legislativo del Estado de México.
- Diego Bautista, O. y Tx. Ausin (comp.) (2014), *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México.
- Marleny Ospina, L. (coord.) (2008), *Manual de ética pública*, Asunción, Millenium College Corporation, Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública, USAID.
- Villoria, M., *Ética pública y corrupción* (2000), Curso de ética administrativa, Madrid, Tecnos.

Cuaderno 20 **Máximas éticas y buen juicio**

He de confesar que no suscribo plenamente lo que en este *Cuaderno 20*, “Máximas clásicas para interiorizar la ética”, sostiene Óscar Diego Bautista. Recopila, entre otras, unas palabras de Aristóteles que dicen: “se puede amar a los amigos y a la verdad; pero es un deber sagrado dar preferencia a la verdad”. Ciertamente dar prioridad a la verdad se hace necesario cuando la amistad es una forma corrupta. La mentira, como suele decirse, tiene patas cortas. Además, por encima de la amistad, está el bien del Estado, sin que ello signifique que hay que invalidar la misma. Pero no me distancio de esta aseveración porque crea que hay que salvaguardar la amistad aun con la mentira, sino porque, como consideraba H. Arendt sobre tal afirmación aristotélica, por encima de una verdad absoluta está la *humanitas* ciceroniana: amar la verdad con la mano tendida al otro, comenzando por supuesto por el amigo.

Respecto a la amistad es preciso hacer honor al término griego que la convocaba: el ágape. El banquete de la amistad tiene que ver con ese amor especial que invoca el ágape. No el amor como Eros, como demanda de completud, sino el impulso que convoca a “hacerse amigo”. Esta es la gran virtud del amor como ágape (Comte-Sponville, 2009). Me distancio pues del aristotélico, para acercarme al ciceroniano Oscar Diego. Creo que este Cuaderno que presenta tiene la virtud de convocar a la amistad con respecto a la ética. Es así una suerte de botín para el ágape ético.

Nos hace notar el autor que Aristóteles no está muerto, que aún respira para poder inspirar la formación del buen juicio, tan necesaria en la gestión y la política de un mundo complejo y dinámico como el nuestro. La vindicación de Aristóteles tiene como objetivo fundamental combatir el tan manido realismo político que pretende que se puede hacer buena política al margen de la ética. Al contrario, la “ética es parte del saber de la política”, nos recuerda Oscar Diego en palabras del estagirita.

¿Por qué máximas? ¿En qué sentido son “máximas”? ¿Qué importan éstas en el proceso de interiorización ética? Todas estas cuestiones están disueltas como hilo argumental, no siempre explícito, en el concurso de términos –desde buen gobierno, hasta felicidad, pasando por virtud, politicastro y tantos otros– que nos ofrece este Cuaderno.

Desde luego, me parece a mí que no hay que entender aquí *máxima* en el sentido kantiano, más próximo a una lógica deductivista desde principios que son aprehen-

didados por una razón moral que tiende a funcionar de un modo un tanto rígido: *el deber por el deber mismo*. Con Aristóteles, y así también con Oscar, estamos más en el terreno de la prudencia y la sindéresis ética, que del deber principalista. Por decirlo con H. Arendt (2007), más en el terreno del *juicio reflexionante* que del *juicio determinante*. Mientras éste procede deductiva y categóricamente en la aplicación de los principios a los casos concretos, el juicio reflexionante supone el cultivo de la prudencia como ejercicio del análisis y valoración del caso concreto. Análisis que ha de partir, por cierto, de lo que Kant llamaba la *mentalidad ampliada*: tener presente que en el juicio propio siempre está involucrada la perspectiva de los demás. Este Cuaderno ofrece a mi modo de ver sugerentes aportes para que aquellos que lo lean puedan reflexionar e incorporar la perspectiva de otros que, como Aristóteles, han dejado palabras sabias para pensar el modo como nos relacionamos con nosotros mismos, con los demás y con los bienes y virtudes que nos definen como animales políticos.

La lectura de este trabajo resulta recomendable en tanto acomoda las voces sabias de la antigüedad a una época tan dada a la premura y, en sintonía, el prejuicio. Distanciarse de la inmediatez y de la rutina que conduce a pensamientos automáticos, como aquellos que dan por zanjado el tema de la ética en la gestión pública, es fundamental. Pese a las virtudes que este trabajo de Oscar Diego tiene al respecto, me veo igual en la obligación de seguirle en lo relativo a la veracidad. No porque considere que se aleja de la verdad, sino porque considero importante matizar algunas operaciones que el autor realiza sobre la voz de Aristóteles. Resultan matizables las opiniones aristotélicas sobre la democracia, pues no dejan de resultar anacrónicas en ciertos aspectos. Al menos llamativas para sociedades que, como las nuestras, otorgan gran valor a la igualdad. Oscar Diego, en cambio, rescata las críticas aristotélicas a la democracia y cómo ésta puede redundar en un declive de la autoridad y la jefatura. Pero no porque se desaliente respecto a la democracia, entiendo yo, sino porque se busca resaltar algo que en nuestras sociedades se olvida con frecuencia: para desobedecer primero hay que haber obedecido. Y así como se ha de apostar por el buen gobierno, también se ha de apostar por obedecer bien. ¿Qué es obedecer bien? Ante todo obedecer aquellas disposiciones que nos orienten hacia los actos de la virtud y nos desalienten de las acciones indecorosas, vergonzantes, malevolentes, etcétera. Resulta llamativo aquí que Oscar Diego señale la voz *antivalores* para tales acciones. En realidad, en la *Ética a Nicómaco* (1107a, 14-20), Aristóteles entiende que tales acciones son malas en sí mismas, pero no habla de valores, sino de acciones que no tienen término medio, y por tanto no son susceptibles de virtud. Aristóteles habla de virtud, no

de valor. Quizás en honor a la verdad haya que señalar a Oscar Diego que no es lo mismo *valor* que *virtud*. Pero como digo, la amabilidad de Oscar apunta más a convocar a pensar que a la simple exactitud de los términos, razón por la que en función del ideal de *humanitas* haya que pasar por alto este desliz. Si es que merece tal término.

En sintonía con la anterior observación, quizá merezca la pena señalar también que el término *politicastro* es pertinente en su sentido, matizando el contexto de la cita de Aristóteles. En efecto, en la voz correspondiente Oscar Diego apela a una cita de la *Política* (1270b: 14-19). La misma es relativa a la institución de los éforos. Allí dice que “de modo que muchas veces llegan al cargo hombres muy pobres que por su indigencia son venales”. Los éforos eran unos magistrados “de control” que hacían las veces de articulación entre los dos reyes que gobernaban en Esparta. Ciertamente eran elegidos entre y por el pueblo, una suerte pues de institución democrática. Aristóteles estaba preocupado en su juicio por cómo la pobreza podría situar al éforo en condiciones de desatender el bien del Estado buscando el propio. Me parece a mí que la valoración de Aristóteles pretende más que desestimar la institución del eforado, apuntalar virtudes que han de satisfacer los magistrados y políticos en general. Como muy atinadamente se ocupa de resaltar Oscar Diego, Aristóteles señala algo muy interesante en épocas de elevada demagogia y clientelismo como las que vivimos hoy: “el hombre verdaderamente afecto al pueblo debe estudiar de qué manera la multitud ha de ser salvada de la extrema pobreza” (*Política*, Libro VI, 1320^a: 39-48). No ocuparse en mantener a los pobres como tales para asegurarse una clientela de adeptos a sus ideas. Adeptos que buscan más la propia subsistencia, aun reproduciendo su miserable condición, que el bien del Estado.

Sería tedioso analizar aquí la pluralidad de voces para la reflexión que este Cuaderno nos ofrece. Pero una de las cosas que más resalta del mismo, es la vindicación del saber y del valer en el caso del hombre que se dedica a la política. Para éste deviene fundamental la disposición moral. Disposición que no se adquiere por la simple experiencia, pero que tampoco está en manos de expertos que actúan en contra de los principios de una ética orientada al bien común, como tan a menudo sucede en los gobiernos tecnócratas de la actualidad. Aristóteles en esto sigue las reflexiones de Sócrates contra los Sofistas (Platón, 1987): la virtud –y como rama suya la virtud de gobernar bien– no se adquiere por simple experiencia, ni se hereda de los progenitores; es resultado de un arte a medio camino entre la ciencia rigurosa y la simple experiencia. El saber ético supone el reposo del juicio, pero el juicio ha de ser nutrido con las voces sabias que nos llegan desde lejos, desde aquellos que como Aristóteles o Confucio han dejado reflexiones para la posteridad que hay que saber rescatar.

El Estado ha de valorarse no sólo por la cantidad, como están acostumbrados a hacer los técnicos de la política, sino también por la cualidad: por la libertad, la educación, la presencia de modelos de socialización y hábitos virtuosos, etcétera. Por eso, la ética resulta un importante elemento en la formación del servidor público, como tantas veces nos reitera Oscar Diego, considerando, por decir con sus palabras, presentes en las reflexiones finales de este *Cuaderno 20*: “la ética no se reduce a una lista de buenos principios, supone un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas hacia el interés público” (2015: 60). Creo que este Cuaderno suministra un material importante, pese a lo chocante de algunas voces –como, por ejemplo, *esclavitud* u *ocio*– en esta dirección.

Fuentes

- Arendt, H. (2007), *Responsabilidad y juicio*, Barcelona, Paidós.
 Aristóteles (1985), *Éticas*, Madrid, Gredos.
 Aristóteles (1988), *Política*, Madrid, Gredos.
 Comte-Sponville, A. (2009), *Pequeño tratado de grandes virtudes*, Barcelona, Paidós.
 Diego Bautista, O. (2015), *Máximas clásicas para interiorizar la ética*, Toluca, СИСУН y Poder Legislativo del Estado de México.
 Platón (1987), *Diálogos II*, Madrid, Gredos.

La vocación de servicio en el INAI

*David Alonso Figueroa Hernández**

Resumen

El año 2016 resulta de gran trascendencia debido a la homologación de las diversas leyes estatales al ordenamiento general en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Datos Personales, así como a la incorporación de nuevos sujetos obligados. Sin embargo, existen diversos rubros en los que el dispendio ha cobrado altos costos para un país donde la alta burocracia no permite un correcto accionar en el quehacer público.

Por su parte, el INAI ha sido objeto de una lupa periodística y ciudadana importante que lo coloca en una posición fundamental para no permitir que se convierta en un ente más de la ya de por sí complicada burocracia nacional.

Palabras clave

Ética; Transparencia; Acceso a la información; Servicio Público; Rendición de Cuentas; Ciudadano.

Abstract

The year 2016 is of great significance due to the approval of various state laws to the General order on Transparency and Access to Public Information and Personal Data as well as the incorporation of new obligors, however, there are various areas in that the waste has gained high costs for a country where the high bureaucracy does not allow proper action in public affairs.

Meanwhile the INAI has been an important journalistic and civic magnifying glass placed in a prominent position to not allow it to become an entity over the already complicated national bureaucracy.

Keywords

Ethics; Transparency; Access to Information; Public Service; Accountability; Citizen.

* Profesor de la Universidad Insurgentes. Correo electrónico: dfigueroah@yahoo.com.mx

Del IFAI al INAI

En el año 2014, entre los meses de febrero y mayo, se trabajaron en el Senado de la República las reformas correspondientes en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que conllevaría una elección pública sin precedentes en la historia para conformar el nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (IFAI).

Dicha elección se llevó a cabo en términos de equidad y transparencia. Sin embargo, derivaría en la elección de siete nuevos Comisionados con autonomía y que proyectarían al Instituto por una nueva transición a lo que conoceríamos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Una vez realizada la selección de los nuevos Comisionados, éstos han estado bajo la lupa ciudadana debido a una serie de movimientos en la institución que han dado de qué hablar para el órgano garante de la transparencia a nivel nacional y que ponen en entredicho a una institución que nació con un objetivo ciudadano: obligar a los sujetos obligados y a todos aquellos que funcionen con dinero público, a transparentar, a rendir cuentas a la sociedad, a quienes se deben.

Sobre conceptualizaciones básicas y conflictos prácticos

En este breve análisis, primero debemos entender algunos conceptos básicos de lo que representa ser un trabajador al servicio del Estado, donde se buscan “supuestamente” los mejores perfiles en cada una de las áreas para desempeñar un trabajo en favor de la ciudadanía.

Consecuentemente, si adoptamos una postura clásica respecto a la definición de lo que es ético, entenderíamos lo siguiente:

...la teoría clásica, la cual tiene dos posturas respecto a la obligación ética. La primera, teleológica, subraya las consecuencias de un acto o decisión. La otra, deontológica, se centra en la naturaleza de un acto o decisión (Lambeth, 1992, p. 27).

Ahora bien, si el concepto lo aterrizamos aún más para el ciudadano de a pie, la Real Academia Española (RAE) define a la ética en su acepción 4. f. como “Conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida”. Es aquí donde valdría la pena preguntar a cada servidor público cuáles son las normas morales sobre las que se identifican y realizan su trabajo todos los días.

En nuestro país, pese a contar con un gran entramado jurídico de cuyo tronco Constitucional devienen todos los demás ordenamientos, vale la pena hacer una escala y observar cuidadosamente lo que, de acuerdo con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su Artículo 108 (reformado en 2007), hace alusión cuando refiere al concepto de servidor público:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>, consultado el 24 de enero de 2016).

Aterrizado lo anterior, la definición legal de servidor público se puede establecer, al menos, de dos maneras:

Es considerado un servidor público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública. Los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones.

La designación del funcionario es transmitida por la propia ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado... (<http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/12/servidores-publicos.html>, consultado el 24 de enero de 2016).

Asimismo,

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza para el Estado (<http://biblio.juridicas.unam.mx /libros/7/3370/5.pdf>, consultado el 24 de enero de 2016).

Si, por otra parte, se decide que el término de servidor público no compete para las funciones que el organismo y cada uno de sus Comisionados atañe, aquí está un concepto similar pero importante de funcionario público:

Es un servidor del Estado, designado por disposición de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando (<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>, consultado el 18 de enero de 2016).

Una vez definido el terreno jurídico sobre los conceptos mínimos que atañen a quienes brindan un servicio al interior de la Administración Pública, ya sea dentro de la estructura o en órganos autónomos como es el caso del INAI, y a poco menos de dos años de haber entrado en funciones con las nuevas atribuciones y con la elección de “ciudadanos intachables” para su conducción, el organismo se encuentra en una encrucijada debido a los objetivos que persigue, las estrategias para lograrlos y, lo más importante, la forma en cómo se han implementado, con presupuesto público, algunas de sus funciones.

A finales del año pasado se dio a conocer que el INAI registró para el año 2015, un total de 150 mil 595 solicitudes de información ante los sujetos obligados de la Administración Pública Federal; sin embargo, la cifra aún resulta ínfima, pero también representa un interés cada vez mayor entre la ciudadanía (principalmente académicos, periodistas y organizaciones sociales y educativas). Si bien la cifra puede ser relativa, también es un parámetro importante si se compara con el año anterior, 2014, donde se logró un total de 143 mil 148 solicitudes.

En este sentido, bien vale la pena hacer mención que la recepción de solicitudes de información se proporciona a través de cuatro canales fundamentales:

INAI/ sujetos obligados	Plataforma INFOMEX
	Servicio Telefónico TelINAI (01-800-835-4324). Comenzó a operar a partir de agosto de 2015 y generó 801 solicitudes de información.
	Correo Postal
	Presencial en las oficinas del INAI y sujetos obligados

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en Alberto Morales, *El Universal*, 2015.

En este tenor de ideas, cada uno de los Comisionados al frente del INAI resultan en ciudadanos al servicio de la sociedad; por tanto, es menester que ambos conceptos –ya expuestos líneas arriba– pueden ajustarse al desempeño de las atribuciones que la ley les confiere. Por tal motivo y por un principio de eticidad, los Comisionados debieran (y deben) sujetarse a los principios de austeridad,

igualdad y equidad en cuanto a la designación de su equipo de trabajo, así como a un ajuste presupuestal en las diferentes encomiendas que por ley le son adscritas a la institución.

Sin embargo, los presuntos gastos que el Instituto ha ejercido al día de hoy, parecieran no estar acordes con dichos principios; y aunque se ha hecho un esfuerzo importante por acercar el INAI a la sociedad, a través de una ambiciosa campaña publicitaria de posicionamiento, también es justo mencionar que se ha convertido en un ente más de una nómina burocrática contra la que todo organismo de transparencia busca combatir. Ante los ojos de la ciudadanía, se comienza a convertir en “un gran elefante blanco” a cuyo peso capital se le atribuyen millones de pesos derivados de los impuestos de la ciudadanía.

De acuerdo con la solicitud de información con número de folio 0673800002816 y fecha de respuesta 1° de marzo de 2016, en el que se solicitó la información relativa al presupuesto anual ejercido para cada ponencia (encabezada por cada uno de los Comisionados), la institución tuvo a bien contestar lo siguiente (el monto total de cada año se atribuye al autor de este artículo):

2014 (MAYO A DICIEMBRE)

<i>Unidad Administrativa</i>	<i>Monto ejercido</i>
Presidencia	1,516,786.67
Oficina de la Comisionada Presidente, Ximena Puente de la Mora	12,577,713.10
Oficina de la Comisionada María Patricia Kurckyn Villalobos	13,517,507.71
Oficina del Comisionado Oscar Mauricio Guerra Ford	14,504,994.44
Oficina del Comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov	13,223,588.87
Oficina del Comisionado Joel Salas Suárez	12,942,749.85
Oficina de la Comisionada Areli Cano Guadiana	10,796,071.35
Oficina del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas	12,224,960.32
Total	91,304,372.31

2015 (ENERO A DICIEMBRE)

<i>Unidad Administrativa</i>	<i>Monto ejercido</i>
Presidencia	4,944,928.25
Oficina de la Comisionada Presidente Ximena Puente de la Mora	22,416,143.05
Oficina de la Comisionada María Patricia Kurckyn Villalobos	23,278,260.19
Oficina del Comisionado Oscar Mauricio Guerra Ford	23,827,113.17
Oficina del Comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov	20,526,269.27
Oficina del Comisionado Joel Salas Suárez	22,327,609.02
Oficina de la Comisionada Areli Cano Guadiana	21,277,969.17
Oficina del Comisionado Francisco Javier Acuña Llamas	23,567,903.69
Total	162,166,195.81

Por otra parte, cada ponencia posee en plantilla (servidores públicos de confianza) 26 servidores públicos a su servicio, es decir, 182 personas, las cuales también perciben un salario de acuerdo a su puesto. Según la información proporcionada por el INAI en la solicitud ya referida, la siguiente es la plantilla ocupacional por puesto que compone cada una de las ponencias al 15 de febrero de 2016 (no se toman en cuenta el total de las personas que laboran en toda la institución; solamente las adscritas a cada ponencia):

1. Comisionada o Comisionado.
2. Secretaría Particular.
3. Secretaria.
4. Chofer.
5. Secretaría de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información.
6. Subdirección de Resoluciones de Acceso a la Información "A".
7. Departamento de Análisis de Acceso a la Información "A".
8. Proyectista de Acceso a la Información "A".
9. Proyectista de Acceso a la Información "B".
10. Subdirección de Resoluciones de Acceso a la Información "B".
11. Departamento de Análisis de Acceso a la Información "B".
12. Proyectista de Acceso a la Información "C".
13. Proyectista de Acceso a la Información "D".

14. Secretaría de Acuerdos y Ponencia de Datos Personales.
15. Subdirección de Resoluciones de Protección de Datos.
16. Departamento de Análisis de Protección de Datos “A”.
17. Proyectista de Protección de Datos “A”.
18. Departamento de Análisis de Protección de Datos “B”.
19. Proyectista de Protección de Datos “B”.
20. Jefe de Ponencia.
21. Subdirección de Análisis y Estudios de Ponencia.
22. Departamento de Análisis y Estudios de Ponencia “A”.
23. Enlace de Ponencia “A”.
24. Enlace de Ponencia “B”.
25. Departamento de Análisis y Estudios de Ponencia “B”.
26. Enlace de Ponencia “C”.

En este sentido, bien vale la pena reflexionar si el trabajo hasta hoy realizado por el INAI justifica su erogación ante la ciudadanía, o acaso ¿será necesario que la ciudadanía y las instituciones académicas fiscalicen el presupuesto con el que opera el INAI? La respuesta parece orientarnos hacia un sí. No obstante, el problema aquí no radica en el ejercicio con presupuesto público, sino el gran presupuesto otorgado para las funciones que tal pareciera no se escatiman: recursos, personal, infraestructura y mucho menos gasto corriente y servicios diversos, en una labor que debe ser discreta y eficiente. Veamos algunos ejemplos de ello.

En diciembre pasado, 2015, la periodista Diana Lastiri, del periódico *Reforma*, ya había hecho hincapié en los onerosos gastos que el INAI realizó durante ese mismo año en algunos de los rubros ya citados y recordó una declaración que alertaría a los ciudadanos interesados en este tema:

Los comisionados del INAI deben ser cuidadosamente observados por un órgano de control ciudadano, como lo mencionó en diciembre pasado el director de Gestión Social y Cooperación, A.C., en el que recordó que la *Ley General de Transparencia* prevé la existencia de este órgano que debe estar conformado por integrantes de la sociedad civil y cuya designación recae en el Senado (Lastiri, “Solicitan...”, *Reforma*, 2015).

Consecuentemente, resultaría no sólo oneroso sino absurdo que un organismo que surgió como una necesidad democrática nacional se convierta –como puede pasar con otros organismos autónomos– en un fiel servidor de los intereses en turno, con presupuestos millonarios, con designaciones a modo y con escasos

resultados para la sociedad a la cual debe su propia existencia. En este sentido, otra muestra:

De acuerdo con el portal electrónico de *Compranet*, el INAI gastó sólo en el suministro de café y galletas, 1 millón 12 mil 689.65 pesos... Aunque este servicio está desglosado en dos servicios: uno de cafetería y otro de alimentos, no deja de ser alto para una institución que debe velar, además de la transparencia, por los bajos costos de la dependencia.

En la misma tesitura, la misma reportera anunció que el mismo INAI había realizado un pago por contrato a Jardinería 2000, s.a. de c.v., por 331 mil 712.56 pesos para trabajos de mantenimiento y conservación del *roof garden* y macetas interiores (Lastiri, “Pagan por...”, *Reforma*, 2015).

Consecuentemente, tal vez por ser cierre de año se pensó que pocos se darían cuenta de los altos costos que ha resultado para la ciudadanía el poder financiar a un organismo como el INAI. Los medios de comunicación, en concreto los medios impresos, se han dado a la tarea de escudriñar y solicitar, tal como muchos otros académicos y miembros de organizaciones sociales, diversas solicitudes de información para hacer valer el alto costo que el organismo representa.

De esta forma, la misma periodista investigó otro rubro en el que el organismo justificó sus contrataciones para funcionar debidamente, cuando posee una estructura –que considera insuficiente– para tratar los asuntos de carácter jurídico, tal como se observa en el extracto de la presente nota:

Con el pretexto de que el personal que el INAI posee para los asuntos legales resulta insuficiente, el INAI se hizo de los servicios, a través de una adjudicación directa, en favor de Servicios Jurídicos Almanza, S.C., con el objetivo de conducir a buen término cada uno de los juicios laborales interpuestos en contra de la institución. De acuerdo con la investigación de Diana Lastiri, el INAI desembolsará además de los 703 mil 169.93 pesos mensuales para pagar el salario de las 20 personas que integren la Dirección General de Asuntos Jurídicos, asesorías al personal del área mencionada (7 mil pesos para cada una de ellas); además, el contrato con dicho *bufet* establece que por cada juicio laboral iniciado contra el INAI, se realizarán tres pagos, que suman 50 mil pesos por cada asunto (Lastiri, “Duplica...”, *Reforma*, 2015).

Pese a ello, bajo el amparo de la sustancial ampliación presupuestal que el Congreso le concedió al INAI entre 2014 y 2015, que fue del orden de 43 por ciento,

para ubicarlo en 893 millones de pesos, pareciera poco en tanto que el malestar ciudadano aumenta.

Por si lo anterior no fuera suficiente, los Comisionados decidieron bonificarse –en una sesión pública– una partida económica asignada solamente a los servidores públicos que, por su posición estratégica, su persona pudiese encontrarse en peligro debido a la gravedad y delicadeza de su labor desempeñada.

Lo anterior derivó en múltiples comentarios, ya que pueden existir casos delicados en los que los propios Comisionados deben exhortar y obligar a las dependencias a abrir ciertos archivos, pero de ahí a que se pueda poner en riesgo su figura como servidor público, puede sonar un tanto irrisorio. Aun así, el bono denominado de riesgo fue aprobado en la sesión pública del 9 de diciembre del 2015, contemplado para el rubro de “sueldos y prestaciones 2015”; y que según la misma solicitud de información, con número de folio 0673800002816 y fecha de respuesta 1° de marzo de 2016, ascendió a \$311,221.81 para cada uno.

Con lo anterior, creemos entonces que cada uno de los Comisionados posee una labor administrativa y una figura política trascendental en la Administración Pública Federal, tal como el que reciben funcionarios de alto nivel como el Presidente de la República o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aunque dentro del marco jurídico atribuyeron esta prestación como parte de un ejercicio público de alto grado de peligrosidad al tratar con instituciones y temas que pueden poner en peligro su integridad física, sin duda para la ciudadanía fue un golpe a la credibilidad de la institución y a la función pública que cada Comisionado realiza.

En esta tesitura y para concluir, cada uno de los Comisionados, nada más para 2014 y 2015 referente a sueldos y prestaciones para dichos años, tuvieron un “sueldo excesivamente meritorio” de acuerdo con la solicitud de información ya mencionada (mencionamos solamente los rubros donde se aplica igual monto para cada Comisionado):

<i>Sueldo y Prestación</i>	<i>2014 (mayo a diciembre)</i>	<i>2015</i>
Sueldo base	\$179,081.66	\$284,006.16
Compensación garantizada	\$1,294,211.44	\$2,052,493.92
Despensa	\$582.63	\$924.00
Prima Vacacional	\$3,944.53	\$7,889.06
Seguro de Separación Individualizado	\$223,226.20	\$354,015.12
Apoyo para Vehículos	Varía	\$208,363.68
Aguinaldo y Gratificación de Fin de Año	\$250,415.29	\$447,851.86
Vales de Despensa	\$9,458.00	\$20,000.00
Seg. Salud Trab (7.375%) ISSSTE	\$11,166.00	\$18,611.04
Cesantía (3.175%)	\$4,807.05	\$8,012.40
Vales de Gasolina	No hubo registro	\$60,606.00
Bono de Riesgo	No existió	\$311,221.81

Fuente: Elaboración propia basado en datos proporcionados por la solicitud de información con número de folio 0673800002816.

Conclusiones

Sin duda alguna, en cualquier Estado democrático de Derecho, la transparencia, el acceso a la información pública, así como la rendición de cuentas, son elementos sustantivos para que la ciudadanía forme parte del entramado social, en el que los individuos y las instituciones sociales se convierten en copartícipes de la función ejemplar realizada por los servidores públicos y por el propio gobierno.

Sin embargo, en el caso del INAI, aún falta mucho para hacer llegar no sólo su espíritu noble de transparentar el destino de los dineros públicos, sino que debe evitarse que la institución se convierta en un ente más de la burocracia y para ello será necesario que la sociedad evalúe concienzudamente el actuar del propio INAI, así como de cada uno de los Comisionados que lo encabezan.

En este esfuerzo se encuentran los diversos servicios que la institución contrata ya sea desde el personal que laborará en cada una de las ponencias, así como los

diversos servicios que se requieren para el correcto desempeño del mismo. No obstante, deberán ajustarse a los lineamientos de austeridad en el que todo el Gobierno federal desea establecer para este año 2016 a todas las dependencias, debido a que los precios del petróleo han bajado y la inflación comienza a incrementarse a través del reflejo de la paridad del peso frente al dólar.

En este sentido y de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la Cámara de Diputados, los Comisionados solicitaron diversos beneficios extraordinarios. Entre ellos destacan:

“gratificación de fin de año” por 354 mil 854 pesos para cada uno; una partida por 208 mil pesos para el “apoyo económico para la adquisición de vehículo”; un “seguro de separación” por 350 mil pesos; percepciones extraordinarias por 58 mil 678 pesos, y aguinaldo por 48 mil 420 pesos; prestaciones por un millón 83 mil 302 pesos y un salario por dos millones 336 mil 500 pesos...” (<http://www.24-horas.mx/inai-esajeno-a-plan-de-austeridad-comisionados-piden-prestaciones-de-lujo/>, consultado el 24 de enero de 2016).

Paralelamente, para este 2016, se tiene contemplado se homologuen todas las leyes estatales, y muchos estados de la República –al momento de realizar este artículo– faltan por establecer dichos parámetros que les permitan funcionar adecuadamente respecto a la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

De acuerdo con la información citada en la página anterior, “la implementación de la reforma en transparencia costó 77.8 millones de pesos y el 80% de los recursos fueron utilizados para el crecimiento de la alta burocracia en el órgano de rendición de cuentas”.

Es por todo ello que el INAI debe hacer un análisis con miras a un año 2016 complicado, en el que se incorporarán nuevos sujetos obligados, así como la homologación de las leyes estatales, donde se espera no sea pretexto el incremento de la labor cotidiana para generar más burocracia y dispendios, rubros en los que el sentir ciudadano, periodístico y académico, cuestionan el correcto funcionamiento de las instituciones y el actuar “intachable” que el INAI había prometido con las nuevas reformas.

Fuentes

- Lambeth, Edmund B. (1992), *Periodismo Comprometido*, México, Limusa Grupo Noriega Editores.
- Lastiri, Diana, “Solicitan para INAI meter lupa ciudadana”, en *Reforma*, Sección Nacional, 21 de diciembre de 2015.
- Lastiri, Diana, “Pagan por jardinería y olvidan su mantenimiento”, en *Reforma*, Sección Nacional, 27 de diciembre de 2015.
- Lastiri, Diana, “Duplica el INAI gastos legales”, en *Reforma*, Sección Nacional, 27 de diciembre de 2015.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Morales, Alberto, “Crece interés por datos de dependencias: INAI”, en *El Universal*, Sección A, domingo 27 de diciembre de 2015.

Cibergrafía

- <http://www.rae.es/>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>
- <http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/12/servidores-publicos.html>
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3370/5.pdf>
- <http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/njsp.php>
- <http://www.24-horas.mx/inai-es-ajeno-a-plan-de-austeridad-comisionados-piden-prestaciones-de-lujo/>

La responsabilidad social del Estado en el proceso de transparencia y acceso a la información pública en México

Lorena Torres Bernardino*

Verónica J. Sayago Alonzo**

A la luz de FRIDA... con todo nuestro amor.

“...El bienestar de una nación... se encuentra condicionado por una penetrante y única característica cultural: el nivel de confianza inherente a la sociedad”.

FRANCIS FUKUYAMA

Resumen

La aprobación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en México* tiene la responsabilidad de generar un reposicionamiento en las capacidades reales que los servidores públicos tienen hacia las instituciones, pero sobre todo hacia la sociedad, ya que la dota de las herramientas para hacer efectivo su derecho de acceder a la información que es generada por los sujetos obligados. Derivado de ello, se vuelve prioritario realizar un análisis sobre la importancia de la capacitación del servidor público de cara al dinamismo político, social e institucional que los recientes cambios en materia de Transparencia y Acceso a la Información han suscitado, como parte del deber político de construir confianza social.

Palabras clave

Transparencia, acceso a la información, responsabilidad, capacitación, confianza social.

Abstract

The approval of the *General Law of transparency and access to information in Mexico* is responsible for generating a repositioning in real capabilities that public servants have to institutions, but above all towards the society, since it gives the tools to enforce their right to access the information that is generated by the obligors. Derivative of this, becomes priority to analysis of the importance of the training of the public server for the political, social and institutional dynamism that recent changes in transparency and access to information, have raised, as part of the political duty of constructing social trust.

Key words

Transparency, access to information, accountability, training, social trust.

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Correo electrónico: l.torres0702@gmail.com

** Lic. en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Correo electrónico: vjsayago@gmail.com

Introducción

El objetivo del artículo es mostrar la inacabada construcción social del proceso de transparencia y acceso a la información pública en México. Esto debido a que la misma naturaleza social la ha mantenido en constante cambio, producto de las necesidades, intereses y valores de los actores que intervienen activamente en su proceso. En este sentido, el texto reflexiona sobre el papel de las Unidades de Transparencia (antes de Enlace), institución de la que muy pocas veces se habla.

En la implementación de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, la corrupción, el secretismo político y la cultura de la opacidad gubernamental, son considerados los principales obstáculos para el funcionamiento efectivo de esta nueva maquinaria a la que está sujeta la Administración Pública; sin embargo, poco se ha responsabilizado a la mínima o nula capacitación de los servidores públicos en el fallo que ensombrece su adecuado funcionamiento.

El trabajo se enfoca en el desarrollo de cinco apartados:

- 1) La idea de Democracia en el acceso a la información pública como característica del Estado.
- 2) Constitucionalización y Ley de Acceso a la Información.
- 3) El actor olvidado: la Unidad de Transparencia.
- 4) Los retos de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: la capacitación en la construcción de confianza social.
- 5) A manera de conclusión: democracia y propuesta en torno a la capacitación.

Con el tratamiento breve de estas líneas temáticas, en un primer momento se pretende mostrar la importancia del ideal democrático como característica fundamental en el posicionamiento social y político de la transparencia, y el acceso a la información como un derecho fundamental en las tareas del Estado.

Posteriormente se analiza la Constitucionalización del derecho de acceso a la información como parte del primer sustento normativo del proceso de transparencia y acceso a la información, plasmado en una ley general.

En este orden de ideas, se plantea la importancia de la Unidad de Transparencia como un actor clave en la intermediación real entre la sociedad y el Estado a partir de la información pública. Y posteriormente se anotan algunos retos para la Ley general en la materia, los cuales consideramos fundamentales visibilizar

como parte del análisis en torno a la relevancia de la capacitación de los servidores públicos en el sector.

Se concluye con una reflexión sobre la democratización –en crisis– de las acciones del Estado; y se puntúan algunas propuestas para vislumbrar la capacitación de los servidores públicos, frente a los cambios que la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* –reformada– ya comienza a generar.

La idea de Democracia en el acceso a la información pública como característica del Estado

La Democracia es la combinación entre apertura del sistema político y la capacidad de Estado: “ninguna democracia puede funcionar si el Estado carece de la capacidad para supervisar la toma de *decisiones democráticas* y poner en práctica sus resultados” (Tilly, 2007: 15).

Un Estado muy débil puede proclamar el principio de evitar que sus ciudadanos sean maltratados por agentes internos y externos, pero puede hacer poco cuando esto sucede. Mientras, un Estado con una gran capacidad pasa lo contrario: las decisiones de los agentes internos y externos tienen tal peso, que se sobreponen a todas las consultas entre el gobierno y los ciudadanos.

Así, todo régimen político que aspire a ser reconocido como democrático, debe hacer de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, elementos inmanentes a su naturaleza, a los cuales dará garantía implementando las políticas públicas y los mecanismos jurídicos necesarios para tal efecto.

El Estado como un instrumento de la sociedad política busca el bien común, el cual entendemos no como la suma de bienes individuales, sino como el conjunto de condiciones externas necesarias para el desarrollo de las capacidades personales, en el ámbito material, intelectual y valorativo de los ciudadanos.

De acuerdo a la concepción weberiana, el Estado es el monopolio de la fuerza legítima, conceptualización que encuentra sus cimientos en dos elementos: la concentración exclusiva de la fuerza en manos de una entidad y la legitimación de dicho fenómeno por parte de los gobernados. Bobbio (1994) lo desarrolla de la siguiente forma: “...un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza, porque tiene como fin supremo de su preminencia el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia, dos funciones que no pueden ser realizadas más que por quien posee un poder coactivo y legítimo...”

El Estado como producto de realidades y demandas políticas, económicas y sociales específicas de un impacto tan relevante, puede llegar a generar la reconfi-

guración misma del concepto a un nivel general. Hoy día, nuestra realidad puede ser ubicada en un Estado Democrático de Derecho, pero ¿por qué hablar de un Estado Democrático de Derecho y no sólo de un Estado de Derecho? La respuesta pareciera simple; no obstante, es producto de un análisis sobre el Estado y sus tipificaciones de acuerdo a los rasgos que le definen.

Tal afirmación reside en la posibilidad que nos brinda un Estado Democrático de Derecho de encontrar en él una cierta responsabilidad para crear un aparato crítico y participativo en sus ciudadanos; es decir, un Estado Democrático de Derecho defiende y fomenta los derechos ciudadanos a la información, la participación y la justicia social (Ackerman, 2008: 19).

Para Guillermo O'Donnell (2008), un Estado de Derecho puede definirse como "...una 'idea' capaz de comprender diversas modalidades institucionales de control del poder público y de protección de los derechos del hombre, siempre bajo la constante aplicación del Derecho a partir de la racionalidad construida desde el propio derecho".

Paralelo a su caracterización, menciona que si bien "la vocación de cualquier Estado es organizar un conjunto de relaciones sociales de toda la población en un territorio", "...la vocación fundamental de un Estado *Democrático* de Derecho es llegar a esas relaciones sociales como co-constituyente de ciudadanos y ciudadanas plenos en lo político, en lo social, en lo económico y en lo cultural" (O'Donnell, 2008).

Acceso a la información: ¿complemento o sinónimo de la transparencia y rendición de cuentas?

Cuando se habla de *acceso a la información*, podemos o no remitirnos a las nociones sobre transparencia y rendición de cuentas; podemos o no pensar que el acceso a la información es un elemento constitutivo de éstos, o que al darse uno, el otro se presenta en consecuencia. No obstante, la conceptualización de la noción sobre el acceso a la información merece tratarse de forma individual por lo relevante de su naturaleza.

No es que el acceso a la información juegue un papel de menor importancia en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas; su importancia recae en la complementariedad que le brinda a éstos. Si bien hay cosas que se transparentan (acción gubernamental) y sobre las cuales se rinden cuentas, ello es sólo la detección al interior de asuntos sobre los que la sociedad "pudiera" tener interés de informarse; en otras palabras, los más relevantes de su actividad administrativa.

En ese proceso de detección de los temas de interés, hay cosas que quedan al margen, por lo cual al percatarse la sociedad de que no existe publicación en términos de transparencia y rendición de cuentas sobre tal o cual tema, es justo el momento en el que los mecanismos de acceso a la información entran en operación (participación activa de la sociedad).

El acceso a la información relativo al desempeño del Estado se da a través de dos caminos: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde (Ackerman, 2008: 177).

Estos dos caminos del acceso a la información nos llevan justamente a distinguir entre lo que se transparenta y a lo que se accede; no obstante, no se puede afirmar que la transparencia sea parte del acceso a la información, puesto que la transparencia es lo que permite que haya, en el caso concreto de México, rendición de cuentas y acceso a la información.

Sin duda, habrá perspectivas desde las que se vea al acceso a la información como el elemento que desencadene la transparencia y la rendición de cuentas, siendo justo esas perspectivas las que nos llevan a concluir que para el acceso a la información, aun existiendo como derecho fundamental en la Constitución, hasta antes del 2002, no existía un marco legal que obligara al Gobierno a dar la información solicitada, y menos sancionador, motivo por los que ubicamos a la transparencia como el primer eslabón de esta cadena.

Como elemento que complementa los mecanismos de rendición de cuentas, hay que destacar un componente fundamental de la rendición de cuentas y que posee una especial importancia para el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI): aquello que Schendler (2007: 7) llama *answerability*, es decir, la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados, ya que rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.

La transparencia es una cualidad del gobierno, la rendición de cuentas es una obligación del gobierno, mientras que el acceso a la información es un derecho fundamental de todo individuo.

El carácter de Derecho fundamental lo adquiere gracias al contenido del Artículo 6° Constitucional, mismo que a su vez nos devela la conexión existente entre

la libertad de expresión y el acceso a la información gubernamental, respecto a lo que Ernesto Villanueva enfatiza que el derecho a la información incluye tres elementos específicos:

1. El derecho a atraerse de información.
2. El derecho a informar.
3. El derecho a ser informado.

Mark Bovens hace una distinción entre transparencia y el derecho a la información:

Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la Administración Pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales.

De acuerdo a lo anterior, el acceso a la información es un ejercicio dinámico entre el Estado y la sociedad, en el cual la sociedad es la que solicita la información y el Estado es el sujeto obligado por la Ley a hacer entrega de la misma, con plena observancia de aquella que se encuentre definida en las excepciones previstas en ella.

Sentido y significado del acceso social a la información

La Sociedad, concepto cuyo origen etimológico se encuentra en el término latín *societas*, en alusión a un conjunto de individuos que comparten una misma cultura, folclore, costumbres y estilos de vida en un espacio y tiempo determinados, dotándoles de identidad y un sentido de pertenencia, cuya relación se encuentra regulada por medio de un marco de reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, motivo por el cual se afirma que una sociedad no sólo comparte lazos ideológicos, puesto que también comparte lazos económicos y políticos.

Retomando dicho concepto, la sociedad como conjunto de individuos ha desarrollado hasta nuestros días diversas formas de organización, cuya estructura respondía en su momento a necesidades económicas, políticas y sociales concretas.

Se ubica particularmente al Derecho de Acceso a la Información como elemento de un Estado Democrático de Derecho, tipificación de Estado en el que la sociedad encuentra una mayor realización del significado de un concepto que veía su realización más representativa en las urnas: Democracia (liberal).

La Democracia se refleja en la posibilidad otorgada a la sociedad de ser partícipe de los asuntos del Estado mediante el Derecho de Acceso a la Información; es decir, a través del conocimiento generado por la apertura de la información gubernamental y el acceso social a ésta.

Antes de la constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información, el panorama en el que se situaba la sociedad se configuraba básicamente por un funcionamiento opaco de sus instituciones, que al ser elementos estructurales del ejercicio del poder, su mal funcionamiento influye en el cumplimiento de las tareas del Estado, generando por ende un impacto contraproducente en las obligaciones de desarrollo.

Desde esta perspectiva, el Derecho de Acceso a la Información ha sido considerado la respuesta gubernamental a una necesidad social que refiere a la forma en que son gestionados los asuntos de interés público. María Marván Laborde (2004: 5) establece una doble necesidad al respecto:

...por una parte, se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar, las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero, por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales...

No obstante lo mencionado, el Derecho de Acceso a la Información adquiere de la sociedad un significado más amplio al ir más allá de alcanzar un cierto control sobre el actuar gubernamental, pues el fin último de la obtención de información pública es trascender a ser un medio o instrumento garante del cumplimiento de otros derechos fundamentales.

El Derecho de Acceso a la Información, constituido como Derecho fundamental que permite a los individuos pasar de la inactividad a la actividad en el ámbito político, protegiendo e incrementando su poder real basado en el conocimiento, no es esencial sólo para lograr una mayor calidad del sistema democrático, pues es justo en este punto donde debemos resaltar la doble función que cumple:

1. Como mecanismo de control gubernamental al crear escenarios gubernamentales transparentes, abiertos al escrutinio público.
2. Como mecanismo instrumental que coadyuva al cumplimiento de otros derechos fundamentales.

Constitucionalización y *Ley de acceso a la información*

De forma precisa, John Ackerman (2007: 20) establece que una *Ley de Acceso a la Información* (LAI), es una ley que otorga a los ciudadanos el derecho de conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI, los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.

A su vez, retoma de Toby Mendel los principios centrales que desde su perspectiva deberían guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información:

- a) Apertura máxima.
- b) Obligación de publicar.
- c) Promoción de gobiernos abiertos.
- d) Alcance limitado de las excepciones.
- e) Eficiencia en el acceso a la información.
- f) Costos.
- g) Reuniones abiertas.
- h) El principio de apertura debe ser prioritario.
- i) Protección para informantes.

Cada país tiene una interpretación distinta acerca del Derecho de Acceso a la Información, motivo suficiente para que cada uno de éstos decida poner mayor o menor peso a uno u otro elemento, de la misma forma que tal interpretación incide en los elementos que la constituirán y de aquellos que serán excluidos.

Desde otra perspectiva, el Centre for Law and Democracy y Acces Info difundió en 2010 un instrumento de evaluación sobre las leyes de acceso a la información, en el que los elementos constitutivos de la ley se agrupan de la siguiente forma:

1. *El derecho de acceso*: debe ser garantizado por la Constitución de modo preciso. Las referencias a los grandes principios no bastan. El principio de divulgación máxima debe ser afirmado por la ley.
2. *El campo de aplicación*: los beneficiarios, los documentos sobre todo tipo de soporte, el acceso a los documentos y a la información, el sector público (las tres ramas, legislativa, ejecutiva y judicial), el sector privado (las empresas que desempeñan un papel público o reciben financiaciones públicas) y la publicación proactiva de las informaciones.
3. *Procesos de demanda*: ayuda de los funcionarios, plazo de contestación rápido, identificación fácil de los documentos, gastos de acceso limitados.
4. *Excepciones y denegaciones*: los intereses protegidos son generalmente los mismos, y conviene conseguir un equilibrio entre su protección y el derecho de acceso.
5. *Los recursos de instituciones externas*.
6. *Las sanciones* en caso de deterioro, así como *las protecciones* contra las represalias, por parte de sus superiores jerárquicos, en contra de los delatores que denuncian los casos de malversaciones.
7. *La promoción de la ley*.

Constitucionalización de un Derecho fundamental

El Derecho de Acceso a la Información es un derecho fundamental. Para Carbonel, este Derecho protege de dos formas los bienes básicos:

1. Da contenido, calidad y sustancia a otros Derechos fundamentales, tales como el Derecho a la libertad de expresión, los Derechos electorales, entre otros.
2. Reside en el valor autónomo inmanente a la información como bien jurídico, ejemplo de ello es que el acceso a los datos personales puede llevar a la rectificación, supresión, actualización o solicitud de confidencialidad de los mismos; otro ejemplo es la fundamentación de la libertad de investigación, mientras que a un nivel colectivo permite el control de la gestión gubernamental y el acceso a información presupuestaria.

Así, el hecho de que en México se haya constitucionalizado o normado el Derecho de Acceso a la Información, responde a una *demandas social*, en la que se aparta al Derecho de Acceso a la Información en su forma universal –no negociable ni alienable– de las fuerzas del mercado y de los intereses políticos.

La importancia de la constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información se refleja en la última frase agregada al Artículo 6º, en donde la garantía del Derecho se vuelve una responsabilidad del Estado.

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; ***el derecho a la información será garantizado por el Estado.***

Entonces, la existencia de una Ley reguladora del Derecho de Acceso a la Información es resultado de un proceso de constitucionalización, creándose así la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ley originada a causa del impacto que tuvieron dos acontecimientos específicos: la alternancia política del 2 de julio de 2000 y la intervención de la sociedad civil, a través de lo que hoy se conoce como “Grupo Oaxaca”.

Tal es el sentido que se le otorga al proceso de constitucionalización, que en la creación de la norma es de gran importancia prever la creación de instituciones responsables de vigilar y garantizar que se dé cumplimiento del Derecho en los términos establecidos en la Ley. Tenemos entonces que la Ley incentivó la creación de instituciones gubernamentales; y mención aparte merece la creación de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) surgidas de una acción colectiva.

El análisis de la creación de un marco normativo demuestra que la constitucionalización de cualquier Derecho fundamental entraña en sí mismo un proceso de elevada complejidad, pues no sólo se trata de crear postulados jurídicos para reglamentar la forma en que ese Derecho será otorgado a la sociedad; se trata también de crear instituciones eficientes e instrumentar y legislar lo necesario sobre aquellos documentos oficiales que tengan injerencia en la materia a todos los niveles.

El actor olvidado: la Unidad de Transparencia

La forma en que se concibe hoy día la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública desde diversas perspectivas, se sitúa al interior de un sujeto obligado por la Ley: la Unidad de Transparencia.

En un sentido amplio, la Unidad de Transparencia es la instancia facultada para gestionar el procedimiento de acceso a la información establecido en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, con base en el Artículo 28 de la Ley. Sin embargo, en términos prácticos, las Unidades de Transparencia tienen una responsabilidad mucho mayor al ser el vínculo entre el solicitante, la Dependencia y el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (IFAI), de acuerdo al Artículo 41 del mismo ordenamiento.

Específicamente, los dos artículos que se han citado, nos permiten tener una idea general de las responsabilidades que permean a las unidades de transparencia. Una mirada más profunda no permitiría dejar que éstas gestionen el Derecho de Acceso a la Información de una forma mecánica, pues tienen en sus manos la construcción y permanencia de la confianza de la sociedad en el Estado.

Efectivamente, la Unidad de Transparencia recibe las solicitudes de acceso, orienta a los particulares sobre la forma de ingresar su solicitud; o en su caso, sobre la dependencia o entidad que es competente para atender su petición y gestiona las solicitudes a fin de facilitar el acceso a la información de los particulares. Asimismo, gestiona la información que alimentará el Portal de Obligaciones de Transparencia en los plazos y formatos establecidos en la LFTAIPG.

Partiendo de ello y desde una perspectiva externa a la Unidad de Transparencia, se podría afirmar que ésta da cabal cumplimiento a sus atribuciones. Sin embargo, es justo en su interior donde esa perspectiva cambia radicalmente, ya que el trabajo de la Unidad de Transparencia no se agota cumpliendo mecánicamente lo estipulado como sus funciones, pues para su cumplimiento se necesitan más acciones no estipuladas que, lamentablemente al no ser formales, dependen del criterio del personal que constituye las unidades de transparencia.

Los retos de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*: la capacitación en la construcción de confianza social

Se retoma la doble naturaleza de la confianza a través de la perspectiva desarrollada por Luhmann (1998), la cual establece que la confianza es un mecanismo que cumple una función esencial en todo sistema (sea una persona, una interacción o una organización), que es la de reducir la complejidad, definiendo la confianza como un mecanismo que permite a los actores reducir la incertidumbre a través de adoptar expectativas específicas sobre el comportamiento futuro del otro y predecir en alguna medida sus acciones, de manera rutinaria, no necesariamente producto del cálculo.

Como referencia a esta noción de confianza, Rafael Echeverría (2000) establece que las acciones provocarán juicios, y tales juicios generarán la emocionalidad de la confianza (o de la desconfianza).

Mientras que para Darío Rodríguez (1996), la confianza es una apuesta, hecha en el presente, hacia el futuro y que se fundamenta en el pasado. Entonces como principal producto de la confianza, tendremos relaciones recíprocas con vínculos y redes sociales duraderas, basadas en el cumplimiento de compromisos.

Por su parte, la confianza política se presenta en dos niveles de generalización. Por un lado, el ciudadano abriga ciertas expectativas acerca de lo que se decidirá, posiblemente de lo que le interesa a él mismo, o del estilo de la política que apoya y puede usar su voto como una expresión de total disolución o satisfacción. Por otro lado, otorga su confianza al sistema político como tal, quedándose en el país y confiando en poder llevar una vida razonable (Luhmann, 1996: 107).

En este sentido, la promulgación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* del 4 de mayo del 2015 no sólo homologa los principios, criterios y procedimientos para su aplicación a nivel nacional, sino que además enriquece el catálogo de sujetos obligados y aumenta el número de obligaciones de transparencia que deben ser publicadas en los portales oficiales de cada una de las Entidades y Dependencias de la APF.

No obstante, la importancia de esta Ley Marco en la historia del acceso a la información radica principalmente en la aplicación de sanciones por el incumplimiento, la obstaculización e inclusive la negativa de acceso a la información generada por los sujetos obligados, brindando de esta forma un sentimiento de “certeza” a la sociedad, ya que al establecer sanciones, se está “vigilando” y “haciendo cumplir” el mandato constitucional que estipula que todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos deberán rendir cuentas a la sociedad.

En primera instancia, la lectura de dicho marco legal promete un cambio radical en la materia. Sin embargo, nuestra realidad la pone en duda. Mucho se comenta que es una Ley con muchos candados en defensa de la opacidad y la corrupción, por lo que no se espera su cabal cumplimiento. Una crítica realizada al marco legal no puede estar completa si se deja fuera al factor humano que la aplica, sin exclusión del que la ejerce.

Frente a tal olvido, resulta necesario hablar sobre la importancia de implementar programas de capacitación en las Dependencias y Entidades de la APF, haciendo énfasis en el hecho de que el peso de garantizar el mayor nivel de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, no recae en los que toman las decisiones, sino en la Unidad de Transparencia (antes Unidad de Enlace), que

como vínculo entre la sociedad y la Dependencia o Entidad Gubernamental es la que debe estar mayormente preparada para poder capacitar u orientar en caso de dudas o inconsistencias.

En este sentido, la Unidad debe procurar que sus enlaces cuenten al menos con los conocimientos mínimos para poder desempeñarse eficaz y eficientemente, y finalmente es ella la que tiene el “poder” de solicitar la constante actualización de la información contenida en los Portales de Transparencia. Pero esto no es posible cuando la Unidad de Transparencia desconoce su propia autoridad y por ende su responsabilidad.

Ello deriva de alcanzar un grado de madurez tras la comprensión de que los asuntos que refieren a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, merecen ser atendidos con conocimiento en la materia, por lo menos en lo que concierne a vocablo, fechas y fundamentos legales en cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Una situación ideal sería que paralelo a la capacitación de los servidores públicos, la sociedad en general pudiera tener conocimiento de la misma información; ya que al lograr una mayor cobertura, se podría evitar caer en errores producto del desconocimiento. Así, la capacitación se torna ya una necesidad, entendiéndola como aquellos métodos utilizados para proporcionar a los servidores públicos, las herramientas cognitivas necesarias para realizar su trabajo. De esa forma, la capacitación además de incidir en el desarrollo de las personas, también lo hace en el cumplimiento de los objetivos institucionales, como parte de una responsabilidad social.

A manera de conclusión: democracia y propuesta en torno a la capacitación

La democracia como expresión de la organización del poder político ha sido vista por la teoría política contemporánea como una referencia de las sociedades modernas (Puerta, 2016). En este sentido, se considera que la democracia descansa en buena medida en la capacidad de las sociedades de construir la institucionalidad democrática, en donde la crisis actual de la democracia es sobre todo una crisis de control y de legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos, por lo que se requiere de la búsqueda de nuevas formas de conducir el proceso de gobierno, de toma de decisiones y de cambio en las modalidades de ejercicio del poder.

La democracia en crisis se plantea como un modelo que necesita de una redefinición, en virtud de que sus mecanismos tradicionales son débiles para garantizar el equilibrio de sus estructuras. El método democrático es el sustituto funcional del uso de la fuerza para la solución de los conflictos sociales. En el planteamiento de Bobbio sobre los tres *estadios* del Estado: naturaleza, Derecho y democrático, se encuentran aportes para la comprensión de la crisis de la democracia, en razón de las motivaciones que incidieron en la evolución de una etapa a otra. Para Bobbio (1985), las amenazas a la democracia vienen de su propio seno, a saber: la ingobernabilidad, la privatización de los espacios públicos y el poder oculto.

La idea de crisis también se encuentra en el planteamiento de Gauchet (2008) cuando éste concibe razonable entender como crisis de la democracia la resistencia de sectores de la sociedad a las instituciones tradicionales y la búsqueda de una salida alternativa, que puede verse reflejada en opciones extremas, como en el caso de algunos Gobiernos totalitarios que alcanzaron el poder por esta vía. Así, la democracia encierra una paradoja, pues parece que no deja de ser la mejor opción de la que disponemos ante escenarios complejos de conflicto y contención política.

La discusión actual en la teoría política y de la Administración Pública, apunta hacia la redefinición de la democracia y sus mecanismos institucionales, en donde el proceso de transparencia se ha subordinado al seguimiento de procesos, mientras que la importancia de la intervención de los actores ha pasado de largo, pese a ser lo que inmediatamente se refleja en el resultado: de repente lo social deja de ser producto de lo social.

Esto se refleja en numerosos estudios que tratan de esclarecer conceptos que se vuelven complejos y repetitivos, buscando por medio de estadísticas encontrar algún avance sin obtener resultados. Esto lleva a la crítica los procedimientos utilizados, quedando sólo en estudios que no van al fondo del problema, ya que como producto social, siempre tendrán como causa, acciones y decisiones de individuos que interactúan en una sociedad dinámica.

Consideramos que los escenarios en torno a la responsabilidad social del Estado en el proceso de transparencia y acceso a la información en México deben atender un elemento clave –casi invisible– que explica muchas de las deficiencias en el accionar político y social de los que deben garantizar el acceso social a la información. Este elemento es: la capacitación del servidor público.

Así, a manera de propuesta, la capacitación debe estar concebida para:

1. Detectar los cambios.
2. Identificar las necesidades que surgen de éstos.

3. Definir una estrategia para enfrentarlos de acuerdo con los objetivos institucionales y alcances sociales.

La capacitación debe ser entendida como un proceso continuo, dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño y la calidad de vida en el trabajo, factores claves que permiten a una institución tener una corresponsabilidad social efectiva.

Por tanto, el resultado que busca la capacitación es el desarrollo, tanto de las personas como de la organización. Con base en lo anterior se propone lo siguiente:

- a) Detectar los cambios que se generan como resultado de la reforma en materia de transparencia reciente.
- b) Identificar los campos de acción que nos permitan enfrentarnos a tales cambios, refiriéndonos específicamente al fortalecimiento de aciertos y la disminución de las deficiencias en la atención de las solicitudes de acceso a la información y todo lo que su gestión conlleva derivadas.
- c) Trazar líneas de capacitación continua que no sólo sean dirigidos a personal operativo, sino que absorban de manera importante a los altos mandos. Si bien es importante que el conocimiento del marco normativo permee a toda la Dependencia o Entidad Gubernamental, siendo parte importante de la gestión del proceso el personal operativo, la capacitación dirigida al personal directivo, como se ha visto, resulta pieza clave en el proceso, al recaer en ellos el poder de decisión sobre los términos en que la información se abre a la sociedad.

Así, se reconoce que a pesar de la existencia del Derecho de Acceso a la Información, aún es pertinente cuestionarnos sobre ¿qué produce la desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones? Sin dejar de lado el tema de la corrupción, realmente la falta de conocimiento en la materia trunca el correcto funcionamiento del mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Finalmente, un Estado Democrático de Derecho no sólo cumple con la organización de las relaciones sociales de un territorio, ya que como respuesta a distintas demandas políticas y sociales, absorbe dentro de sus responsabilidades la creación de un aparato crítico y participativo de sus ciudadanos, el cual establece su base para la creación de esas relaciones en la información que se encuentra bajo su resguardo. Tan ardua tarea es realizada por medio de la integración de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en su gestión; de no ser así, no podrá llamársele democrático a cualquier régimen político.

Fuentes

- Ackerman, John M. (2008), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI.
- Alonso, José A. (2008), *Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las Instituciones*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto (1994), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE.
- Castillo, Arturo (2003), *Medición de la corrupción. Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cerroni, Umberto (1997), *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI.
- Crespo, José Antonio (2001), *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*, México, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1, Auditoría Superior de la Federación.
- Echeverría, Rafael (2000), *La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación*, Buenos Aires, Gránica.
- Guerrero, Manuel Alejandro (2007), *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, IFAI.
- Helmke, G. y S. Levitsky (2006), *Informal institutions and democracy. Lesson from Latin America*, United State of America, The John Hopkins University Press.
- Jepperson, R. L. (1999), “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- Kant, Emmanuel (2004), *La Paz Perpetua*, México, Porrúa.
- Kant, Emmanuel (1978), “¿Qué es la ilustración?”, en *Filosofía de la historia*, México, FCE.
- Luhmann, Niklas (1996), *Confianza*, Barcelona, Anthropos.
- Luckmann, Thomas (1996), *Teoría de la Acción Social*, Barcelona, Paidós.
- Perrow, Charles N. (1991), *Sociología de las organizaciones*, México, McGraw Hill.
- Rothstein, Bo (2001), “Las instituciones políticas: una visión general”, en Goodin, R. y H. D. Klingemann, *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Itsmo.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (2011), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, BID.
- Schedler, Andreas (2007), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.
- Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vergara, Rodolfo (2007), *La transparencia como problema*, México, IFAI.

La idea de gobierno y moral en la *Ciudad Antigua*. Sobre la obra de Fustel de Coulanges

Ricardo Navarro Reyna*

Resumen

El estudio de la *Ciudad Antigua*, obra del historiador francés Fustel de Coulanges, es ocasión del presente trabajo, cuya pertinencia es resaltar las fuentes fundacionales del gobierno de la Ciudad a través de la propiedad, la religión, el Estado y la ley, categorías políticas que en su época significaron los vértices cardinales de la convivencia y el desarrollo del individuo, la familia, el ciudadano y el gobernante, en un ámbito territorial dado y bajo una constelación de creencias, cultos y ritos augurales.

Palabras clave

Ciudad, Religión, Gobierno, Propiedad, Estado y Ley.

Abstract

The present paper refers to the study of the Ancient City by the french historian Fustel de Coulanges, Its pertinence is highlights the foundational sources of the city's government, through the property, religion, State and Law, political categories wich all the time meanth the cardinal vertices of coexistence and development of the individual, the family, the citizen and the ruler on a given territorial scope and under a constallation of beliefs, cults and augural rites.

Key words

City, Religion, Government, property, State and Law.

* Especialista en Gobierno y Administración Pública. Profesor del INAP, del IAPEM y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

El trabajo que aquí se presenta tiene como propósito difundir e incorporar al cultivo del gobierno de las ciudades, la interpretación del historiador francés Numa Denys Fustel de Coulanges, autor de la obra *La Ciudad Antigua. Estudio sobre el culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*, 1864. Y específicamente en su libro III, donde se enfoca nuestro análisis, el autor hace un importante aporte al conocimiento de las ideas políticas y de las prácticas de gobierno que se llevaban a cabo en la antigüedad.

El afán de la reseña es enriquecer y sistematizar toda aquella información que en Ciencias Sociales vamos descubriendo y buscando en libros y publicaciones, para que contribuyan en la construcción del *corpus* científico del administrador público y que sea de utilidad en su formación académica, profesional y de investigador, desde un mirador multidisciplinario en torno a la ciudad.

Nacimiento de la Ciudad

En la visión de nuestro autor, se nos propone una mirada al nacimiento de la ciudad muy original y aguda, en cuanto a ver a ésta en y desde el alma de sus habitantes. De ahí que para el sociólogo mediterráneo, las ciudades no se hacen con ideas y anhelos preconcebidos acerca de qué tipo de gobierno se debe tener y cuál debe ser la calidad de sus leyes, códigos y ordenamientos que se hagan obedecer.

En Fustel, las *“Instituciones Políticas de la ciudad nacieron con la ciudad misma, el mismo día que ella; cada miembro de la ciudad la llevaba en sí mismo, pues se encontraban en germen, en las creencias y en la religión de cada hombre.”*

La Ciudad era, pues, la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus.

La semilla germinal fue el hogar en donde el padre de familia se levantaba como el gran sacerdote con una autoridad única, casi dogmática; es decir, la familia tenía un *curión* o *fratriarca*. De igual forma, la tribu contaba con un jefe religioso al que los atenienses conocían como rey de la tribu, y en su escala ascendente en la calidad de ciudad el pontífice predominaba.

Autoridad religiosa del Rey

La autoridad religiosa la ostentaba el Rey, que bajos diversos nombres –rey, pritano, arconta– fungía como el jefe del culto, cuidaba el hogar, efectuaba sacrificios y elevaba la oración; como tarea importante, le correspondía presidir las comidas religiosas.

En Roma como en Esparta, los reyes eran al igual sacerdotes. Aristóteles con-
signa que *“el cuidado de los sacrificios públicos de la ciudad pertenecen, según la costumbre religiosa, no a sacerdotes especiales, sino a esos hombres que reciben su dignidad del hogar y que se llaman reyes aquí, pritanos allá, arcontas más allá”*.

En ese sentido, luego entonces, la tarea principal de un rey consistía en realizar ceremonias sagradas.

Los reyes en Roma siempre se los representaba como sacerdotes. El primero fue Rómulo, que estaba *“instruido en la ciencia augural”* y que fundó la ciudad, según ritos religiosos.

La autoridad religiosa del rey-sacerdote se entronizaba en una ceremonia en lo alto del monte Capitolino, en un trono de piedra, vuelto el rostro hacia el mediodía, y a su mano izquierda se ubicaba un augur sosteniendo el bastón augural; luego se esperaba un relámpago o el vuelo de las aves, significando con ello el asentimiento de los dioses. Pasado este evento, el nuevo rey tomaba posesión de su cargo.

El rey se erigía como jefe supremo de la religión, y la salud de la ciudad iba a depender de sus oraciones y sacrificios.

La autoridad política del Rey

El gran sacerdote de la ciudad era también su jefe político, quien debía obediencia a la religión y, por su investidura política, solamente tenía que someterse al imperio de la idea moral.

Según Aristóteles, de acuerdo a Fustel, los reyes de Esparta tenían tres atribuciones:

- a) Llevar al cabo los sacrificios.
- b) Comandar en la guerra.
- c) Dictar justicia.

En el caso de Roma, los reyes cumplían también esta triada de mandatos.

La figura de la herencia fue el factor clave o estratégico en la transmisión del culto. La religión prescribía, por ejemplo, que el cuidado del mantenimiento del hogar pasase siempre de padre a hijo, misma situación se elevaba al cuidado de la ciudad; con ello se subraya el papel de la herencia en el sacerdocio y el poder político. La autoridad, en este sentido, se derivó del culto del hogar y por lo tanto en la ciudad la religión creó al rey, y la casa al jefe de familia.

Entre los pueblos la sociedad se formó paulatina y lentamente por grados, primero la familia, luego de la tribu a la ciudad. En ese ambiente de convivencia y armonía, los reyes no tenían necesidad de la fuerza física, no había ejercito ni hacienda; su autoridad se sostenía y legitimaba en creencias que ejercían su imperio en las almas, la autoridad era santa e inviolable.

La preeminencia de la religión doméstica

Esta categoría de conocimiento es para Fustel la piedra de toque en el gobierno de la Ciudad Antigua. Para el autor, la religión tenía una preeminencia sobre la razón, la inteligencia y la certidumbre humana; subraya que la religión doméstica se fundaba en que cada dios sólo podía ser adorado por una familia.

Entre los ritos y cultos que se realizaban, el que más estrechaba los vínculos familiares era el culto a los muertos que les pertenecían por la sangre. El culto a los muertos era el culto a los antepasados, y el hijo varón tenía la obligación de cuidar, atender y cumplir las libaciones y sacrificios en honor a su padre y a todos sus abuelos. Faltar a este deber era la impiedad más grave que podía cometerse.

El vivo no podía prescindir del muerto ni el muerto podía prescindir del vivo; así se establecía un lazo poderoso entre todas las generaciones de una misma familia, conformándose un cuerpo eternamente inseparable.

Los actos de la religión doméstica se realizaban en secreto; si una ceremonia era hurgada por un extraño a la familia, ésta se manchaba con una sola mirada.

La cuidadosa sensibilidad de Fustel hacia la religión doméstica lo conducía a enfatizar que los ritos, cultos, creencias y oraciones propios de cada familia, correspondía al padre transmitirlos al hijo. Estas enseñanzas religiosas y sagradas para la familia, representaban un patrimonio y una propiedad sagrada que no compartían con nadie; incluso estaba prohibido revelarlas al extraño.

Esta cultura familiar tan arraigada y con cimientos tan poderosos, nos anima a pensar que la religión no estaba en los templos sino en la casa, por ello cada núcleo tenía sus propios dioses. De ahí que la regla era tajante, la religión sólo se

propagaba de varón a varón; la mujer solamente era partícipe por mediación del padre o de su marido.

Bajo esta tesis coligamos que la religión fue el principio constitutivo de la familia, debido a que ésta es una asociación religiosa todavía más que una asociación natural.

Derecho a la Propiedad

Los griegos y romanos, desde su más remota antigüedad, han conocido y practicado siempre la propiedad privada; estos pueblos son propietarios del suelo y de sus frutos.

Tres reglas o principios se encuentran arraigados en las sociedades mencionadas:

- a) La religión doméstica.
- b) La familia.
- c) El derecho de propiedad.

Estos tres elementos demuestran que desde su origen han sido inseparables, privilegiando el sentido prístino en la construcción de la idea del gobierno de la ciudad.

En Fustel, *“la idea de la propiedad estaba implicada en la religión. Cada familia tenía su hogar y sus antepasados. Estos dioses podían ser adorados por ella; sólo a ella protegían; eran su propiedad”*.

En conclusión, no fueron las leyes las que garantizaron, al comienzo, el derecho de propiedad, fue la religión. Aunque por ley estaba prohibida la venta de la propiedad para evitar que el cuerpo de la familia se separara.

La Patria y la Nación

El historiador galo advierte con agudeza política, más que jurídica, que el concepto de patria era un factor de pertenencia e identidad del individuo en la ciudad, de ahí que el sentido de la palabra patria se orientara a definirla como la tierra de los padres, *“terra patria”*.

La patria de cada hombre era la parte de suelo que su religión doméstica o nacional había santificado; la tierra donde reposan los huesos de sus antepasados y ocupada por sus almas, para los griegos era la “*tierra sagrada de la patria*”.

En el capítulo XIII, el autor influenciado por su vocación de historiador enfatiza tres conceptos cuya carga vale la pena prestar atención y son: “*Estado, Ciudad y Patria, no representaban una abstracción sino que materializaban con fidelidad un conjunto de divinidades locales, con culto cotidiano y creencias arraigadas en el alma*”.

La fuente fundacional del sentimiento greco-romano deposita en la patria un destacado nacionalismo *sui generis* en la línea de su estrecha relación del individuo y su ciudad. Fustel arremete y ahonda esta liga a tal grado que sentencia: “*la patria tenía al individuo sujeto con un vínculo sagrado; debía amarla como se ama a la religión y obedecerla como se obedece a Dios... era necesario ante todo saber morir por ella... dar con gusto la vida, porque atacar a su patria era atacar a su religión*”.

La Ley

En la *Ciudad Antigua*, en su capítulo XI, el escritor parisino resalta la relevancia de la Ley no como una invención aislada, alerta más bien sobre su íntima adhesión con la religión, a tal grado que reduce la creación de la ley no como un hecho humano sino religioso. De ahí que la ley

fue al principio una parte de la religión, los antiguos códigos de las ciudades eran un conjunto de ritos, de prescripciones litúrgicas, de oraciones, al mismo tiempo que disposiciones legislativas, las reglas del derecho de propiedad y del derecho de sucesión se encontraban dispersas entre reglas concernientes a los sacrificios, a la sepultura y al culto de los muertos.

En Roma era común una verdad reconocida que aludía a que no se podía ser buen pontífice si se desconocía el Derecho, y en recíproco no se podía conocer el Derecho si se ignoraba a la religión, en virtud de que los pontífices eran los únicos jurisconsultos. Vaya un ejemplo que a la fecha perdura en algunas regiones del país, y es aquel que deviene de la cultura greco-romana y es el referido a que el hijo hereda y la hija no hereda.

Los antiguos, atrae Fustel, argumentaban que sus leyes las habían recibido de los dioses; los cretenses alardeaban que las suyas no son producto de Minos,

sino de Júpiter. Platón, por su lado, enfatiza que obedecer a las leyes es obedecer a los dioses.

Con el tiempo y gracias a la invención griega del lenguaje escrito, las leyes empiezan a ser escritas en libros sagrados de la ciudad. Antes de ser escritas, las leyes eran cantadas y versificadas; los romanos denominaban a las leyes *carmina* –versos–, y los griegos las nombraban cantos.

Se puede concluir por lógica que el Derecho representaba un aspecto de la religión y, por lo tanto, sin religión común difícilmente se podía aludir a la existencia de una ley común.

El Magistrado y El Cónsul

Con objeto de ir separando las tareas religiosas de las políticas, hecho que nunca se pudo lograr, se creó la figura del Magistrado con el carácter de servidor público, encargado, por tiempo determinado, de los deberes religiosos como sacerdote y de los asuntos políticos, con la intención de reemplazar al Rey.

La figura del Magistrado debía atender sin reserva lo prescrito en la ley y en la religión, referente a las formas del cuidado de la vestimenta personal, en donde el blanco era el color sagrado, así como de los peinados, y hasta definir el tipo y carácter de las ceremonias de investidura, incluyendo el cómo subir a la Acrópolis a tomar posesión.

Por la importancia de su autoridad, el Magistrado era responsable de asegurar la salud de la ciudad.

En contraste, en Roma se instituyó la figura del Cónsul, quien tenía la encomienda de ser el intermediario entre los hombres y las divinidades; a su fortuna estaba asociada la fortuna pública. Él era tratado como el genio tutelar de la ciudad; su desempeño fue tan apreciado que cuando un Cónsul moría, era un hecho funesto debido a que con él partían los augurios.

Fustel de Coulanges le da un espacio importante al Consulado como institución política, ya que pondera con cuidado el mecanismo por el cual se designaba a un Cónsul. Este se seleccionaba de entre varios candidatos y correspondía a un Magistrado en activo; es decir, que poseyera el carácter sagrado además de los auspicios, y nombrar en los días faustos al Cónsul de entre los candidatos.

Cabe hacer mención que también se echaba mano del sistema de votación popular en donde solamente participaban ciudadanos. Los atributos del presunto Cónsul que más pesaban en el ánimo y convencimiento de los electores no eran

sus habilidades de razonamiento sensato e inteligente en la solución de problemas, sino su comportamiento ante los dioses y su actitud responsable en el cuidado y atención de sus muertos. La ponderación de estas conductas significaba el éxito o el fracaso de los aspirantes; sin duda, los electores valoraban más su vida virtuosa y la de sus antepasados. Si alguno de ellos tuviera un antecedente de impiedad hacia la religión, hacia sus muertos, esto nulificaba las aspiraciones de los posibles candidatos; ellos tenían que provenir de una familia pura, sana y buena.

El ciudadano

En la ciudad antigua, el ciudadano se distinguía por su involucramiento y activo protagonismo en el culto a la ciudad. De esa participación se distinguían sus derechos civiles y políticos.

Corresponde ahora, en una selección de derechos y obligaciones, perfilar la categoría de ciudadano de acuerdo a Fustel y son los siguientes:

- Asistir a los banquetes públicos, de lo contrario se perdía la calidad de ciudadano.
- Era una exigencia participar en las fiestas de la ciudad.
- En Roma, era imprescindible estar presente en la ceremonia santa de la lustración para el goce y disfrute de los derechos políticos.
- Al ciudadano se le inhabilitaba hasta por un lustro si no tomaba parte en la oración común y en el sacrificio.
- El ciudadano debía honrar a los dioses de la ciudad como a los suyos.
- El ciudadano es el que tiene derecho a acercarse a los altares y a penetrar al recinto sagrado donde se celebran las asambleas.
- Es el que cumple con la inscripción en el registro de ciudadanos, y que juró por la práctica del culto de la ciudad; en suma, es el que participa en las cosas sagradas.

Si un ciudadano fuese despojado de su calidad como miembro de la ciudad, sus penas o sanciones a cumplir iban desde la anulación de sus derechos políticos y civiles, hasta aquellos que tenían que ver con su participación en las cosas sagradas. Las leyes de la ciudad no lo protegían. Todo esto estaba comprendido en el título de ciudadano y se perdía con él.

La relevancia del Estado

El último factor seleccionado para acercarnos al conocimiento de la idea de gobierno en la ciudad antigua es el Estado, visto éste como una organización no abstracta de los atenienses y romanos. Su importancia es cardinal en la convivencia, armonía, cohesión social y religiosa del ciudadano, de las familias y de los propios gobernantes supeditados a los ritos, creencias, ceremonias, códigos, leyes y augurios de las sociedades griega y romana.

Edifiquemos las aristas más agudas en la configuración del gobierno de la ciudad desde el mirador del Estado, de sus acciones, tareas, facultades, objetivos y medios de coerción física, espiritual y material. La autoridad estatal en este pasaje de la historia de la ciudad antigua resulta sorprendente por su eficacia legal y aceptación religiosa de sus ciudadanos.

La ciudad se había fundado sobre la religión y se había constituido en una iglesia, de ahí su fuerza, su omnipotencia y el imperio absoluto sobre sus miembros.

En este capítulo, el pensador parisino Fustel de Coulanges es particularmente claridoso acerca de su percepción del Estado. Los ejemplos que nos ofrece los podemos ubicar en el siguiente listado:

- El ciudadano estaba sometido total y cabalmente y sin ninguna reserva a la ciudad.
- El cuerpo y el alma de los ciudadanos estaban esclavizados; en Roma, el servicio militar obligaba hasta los 46 años. En Atenas y Esparta, toda la vida.
- Su fortuna estaba siempre a disposición del Estado. Si la ciudad necesitaba dinero, podía ordenar a las mujeres que le entregasen sus alhajas; a los dueños de olivares, que le entregasen gratuitamente el aceite que habían fabricado.
- Muchas ciudades griegas prohibían el celibato a los hombres. Esparta no sólo castigaba al que no se casaba, sino al que se casaba tarde.
- Ejercían su tiranía hasta en las cosas más pequeñas; por ejemplo, en Roma, Mileto y Marsella prohibían a las mujeres beber vino puro.
- Esparta determinaba el peinado de las mujeres y Atenas les prohibía en viaje llevar más de tres túnicas.
- En Rodas, la ley prohibía afeitarse; en Bizancio se castigaba con multa al que tenía en su casa una navaja de afeitar; al contrario, en Esparta, exigía al hombre que se afeitase el bigote.
- El Estado tenía el derecho de no tolerar que sus ciudadanos fueran deformes o contrahechos.

- Era una obligación que votase en la asamblea y que fuese magistrado cuando le correspondiese.
- La ley pronunciaba una pena severa: la pérdida del derecho de ciudad.
- La educación entre los griegos distaba mucho de ser libre.
- En Esparta, el padre no tenía ningún derecho sobre la educación de su hijo. En Atenas, la ciudad obraba de suerte que la educación fuese común bajo maestros elegidos por ella.
- En este sentido, Platón opinaba que los padres deben ser libres de enviar o no enviar a sus hijos a los maestros que la ciudad ha elegido, pues los hijos pertenecen menos a sus padres que a su ciudad.
- El Estado consideraba el cuerpo y el alma de cada ciudadano como de su pertenencia.
- El hombre no era libre en la elección de sus creencias. Debía creer y someterse a la religión de la ciudad.
- Los antiguos no conocían, pues, ni la libertad de la vida privada, ni la libertad de la educación, ni la libertad religiosa. La persona humana contaba muy poca cosa ante la autoridad santa y casi divina que se llamaba patria o Estado.
- Se creía que el Derecho, la justicia, la moral, debían ceder ante el interés de la patria. El gobierno se llamó sucesivamente monarquía, aristocracia, democracia; pero ninguna de estas revoluciones dio al hombre la verdadera libertad, la libertad individual.
- Finalmente, los antiguos y sobre todo los griegos exageraron siempre la importancia y los derechos de la sociedad; esto se debe, sin duda, al carácter sagrado y religioso que la sociedad había revestido en su origen.

En este rico inventario, el tratadista francés nos deja como reflexión final el tipo y la clase de gobierno que animó fundacionalmente a las sociedades greco-romanas. Rescatamos para los efectos de nuestra investigación doctoral, las líneas argumentativas más acusadas que en torno a las fuentes de poder se manifestaron en los terrenos de la religión y del Estado, siendo estas dos fuentes los factores clave del destino de la familia y del ciudadano.

Fuentes

De Coulange, Fustel (2012), *La Ciudad Antigua, Estudio sobre el Culto, el Derecho y las Instituciones de Grecia y Roma*, México, Editorial Porrúa.

Género y ancianidad, obligaciones morales de la Administración Pública

*Delia Selene de Dios Vallejo**

Resumen

La construcción de género parte de diferentes factores, incluidos los socioculturales más significativos en los procesos de conformación de subjetividad e identidad colectiva, manifestadas de diversas formas en el momento de realizarse aspectos tales como las acciones sociales. El género es una dimensión compleja en varios sentidos: económicos, socioculturales, ideológicos, filosóficos, psicológicos, jurídicos, etcétera. Por igual, el problema del envejecimiento presenta multidimensiones.

En la perspectiva de género se han dedicado esfuerzos para develar la actividad social femenina, tanto como a mostrar su valor específico. En este proceso han influido el desarrollo de las disciplinas sociales que, debido a la progresiva complicación del mundo moderno, se han orientado hacia las relaciones y los espacios antes marginados del conocimiento. Éste es el caso del género aunado al problema del envejecimiento en México. Temas de responsabilidad ética de la Administración Pública.

Palabras clave

Perspectiva sociológica, categoría de género, subjetividad, identidad colectiva, género, envejecimiento, México.

Abstract

The construction of gender is based on various factors, including the most significant socio-cultural processes of formation of subjectivity and collective identity, manifested in different ways in the time of aspects such as: social actions. Gender is a complex dimension in several respects: economic, socio-cultural, ideological, philosophical, psychological, legal. Equally aging problem has multidimensiones.

In gender mainstreaming efforts have been to reveal the female social activity, both as to show its value specific. In this process, have influenced the development of social disciplines which, due to the progressive complication of the modern world, have been directed towards relationships and previously marginalized knowledge spaces. This is the case of the genre in addition to the problem of ageing in Mexico. Issues of ethical responsibility of public administration.

Key words

Sociological perspective, category of gender, subjectivity, collective identity, gender, aging, Mexico.

* Profesora Titular "A", Tiempo Completo, FCPYS-UNAM. Exconsejera Universitaria; Secretaria General de la Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, A.C.; Miembro del Comité de Dirección de la Federación Democrática Internacional de Mujeres.

Se agradece el apoyo de la licenciada en Trabajo Social, Pamela Jiménez Romo; de la Maestra Guadalupe Pieza Martínez, y de la Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Rosalinda Cuéllar Celis.

Introducción

La introducción del concepto de género como categoría y elemento explicativo surge en México gracias a la apertura de la Cátedra Sociológica de las Minorías en 1973, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que era impartida por Alaide Foppa, quien además, en el programa radiofónico *Foro de la Mujer* de Radio UNAM, lo divulgaba.

Los estudios de género en la academia son el resultado de la existencia del movimiento feminista, ya que vincular género y academia no ha sido cuestión fácil, pues ha existido una desvinculación y rechazo abierto, el cual fue desapareciendo porque las académicas y los académicos fueron abriendo brechas, despertando conciencias, aun cuando exista un cierto ninguneo y marginación que la realidad tenaz rompe a gran velocidad. Ha sido grande el reto para las feministas en la tarea de incorporar los estudios primero de la mujer y hoy de género en la academia, como ha sucedido con cualquier nueva disciplina.

Estudios de género critican las teorías existentes y proponen nuevos paradigmas en la investigación de la realidad, porque permiten establecer interrelaciones de género dentro de los géneros al evidenciar la politización de lo biológico, al establecer diferencia entre sexo y género, al hacer patente que la división entre lo femenino y masculino es una construcción de múltiples facetas y no un determinismo biológico.

Con esta perspectiva se trata de comprender la especificidad de las mujeres y los hombres, cómo son y cómo se articulan mutuamente todos los sistemas de opresión: de género, clase, etnia o edad, y cómo en un momento determinado funcionan para mantener la desigualdad. Por lo anterior, la categoría de género analiza la síntesis histórica que se da entre lo biológico, lo económico, lo social, lo jurídico, lo político, lo psicológico, lo cultural; implica al sexo, pero no agota ahí sus explicaciones. Cuando hablamos de género no necesariamente nos estamos refiriendo a las mujeres, pues hay otros sujetos de género.

Así, el género plantea una relación social entre hombres y mujeres establecida sobre la base de patrones culturales que instalan y justifican la desigualdad y la subordinación de la mujer.

CONCEPTO DE GÉNERO Y CATEGORÍAS ASOCIADAS

<i>Definición</i>	<i>Autor (a)</i>	<i>Año</i>
Es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas, asignadas a las personas en forma diferenciada de acuerdo con el sexo (p. 50).	Vasallo, Norma	2015
Es la construcción socio-cultural de las diferencias entre mujeres y hombres (p. 50).	Vasallo, Norma	2015
El género no es sólo una división de sexos socialmente impuesta, también es un producto de las relaciones sociales de sexualidad (p. 32).	Rubin, Gayle	1975-2003
El género no es sólo la identificación con un sexo, sino la orientación sexual hacia el otro sexo, lo cual deja implícito la necesaria heterosexualidad y la opresión de la homosexualidad (p. 33).	Rubin, Gayle	1975-2003
El género es la más reciente manifestación de una larga historia que contiene cambiantes versiones de una separación de las esferas doméstica y pública (p. 35).	Nicholson, L.	1989
El término género se origina en Nueva Zelanda, donde el concepto <i>gender</i> se empleó por primera vez para referirse a un componente cultural, fundamentalmente la influencia educativa, en la formación de la identidad sexual (p. 41).	Hopkins, John	1951
Las relaciones entre mujeres y hombres y los roles asignados a cada uno varían de una sociedad a otra, como resultado de la influencia cultural de lo que se denomina género (p. 43).	Vasallo, Norma	2015
El género, desde el punto de vista psicológico, se refiere al conjunto de creencias compartidas por un grupo social sobre las características psicosociales: rasgos, roles, motivaciones y conductas que se consideran propias de mujeres y hombres (p. 44).	Bosch, E.	1999
El género se relaciona con el sexo, pero no es lo mismo; su formación y desarrollo dependen de procesos culturales del entorno de desarrollo de las personas desde el mismo momento de su nacimiento (p. 44).	Bosch, E.	1999
El género en el nivel individual es la subjetivación de las exigencias sociales, de raza y clase, tal y como las va construyendo la persona a partir de su cuerpo y sus experiencias, no siempre conscientes, en su historia (p. 45).	Vasallo, Norma	2015

CONCEPTO DE GÉNERO Y CATEGORÍAS ASOCIADAS
(continuación)

<i>Definición</i>	<i>Autor(a)</i>	<i>Año</i>
En la relación con las personas, la comunidad de contenidos asignados/asumidos al género que ellas portan, se intercambia en las diversas maneras de comunicarse, construyendo un saber cotidiano que se constituye en Representación Social del Género, construido y compartido socialmente como toda representación social (p. 45).	Vasallo, Norma	2015
La construcción del género es producto y proceso de su representación (p. 45).	Fuller, N.	1997
Las definiciones atribuidas a los géneros contribuyen a la configuración de las identidades de cada una/o y entre ellas/os mismas/os (p. 46).	Vasallo, Norma	2015
La relación entre subjetividad, identidad y condición histórica del sujeto, sustenta la identidad de género. Identidades asignadas y experiencias vividas son aspectos esenciales en su comprensión de la identidad genérica (p. 46).	Lagarde, M.	1998
En los años setenta, las académicas norteamericanas retomaron el concepto gender para explicar el origen no ya de la diferencia, sino de la desigualdad entre mujeres y hombres, como resultado de las relaciones jerárquicas entre los géneros (p. 47).	Vasallo, Norma	2015
La opresión de las mujeres es una construcción socio-cultural a través del Sistema Sexo-Género. A éste lo define como el “Conjunto de disposiciones por el cual la materia prima biológica del sexo y la procreación humanas son conformadas por la intervención humana y social y satisfechas en una forma convencional, por extrañas que sean algunas de las convenciones” (p. 48).	Rubin, Gayle	2003

Fuente: Norma Vasallo, *Ecos distantes, voces cercanas, miradas feministas*, Cuba, 2015, segunda edición.

Ciertamente, es de larga data la lucha por los derechos humanos de las mujeres, esto gracias a los movimientos feministas primero de liberación de la mujer y después del año 1968, de género. Dicha lucha es ubicada dentro de un proceso donde se contemplan olas del feminismo.

La primera ola del feminismo, según la Genealogía del feminismo y la cronología de los estudios europeos, sitúa el origen del feminismo en la Ilustración, por considerar que fue en el Siglo de las Luces cuando la polémica sobre la naturaleza

de la mujer y la jerarquía de sexos, también llamada la polémica feminista, se planteaba en términos diferentes a los de siglos anteriores. El feminismo nace con nuevo discurso crítico que utiliza, precisamente, las categorías de la filosofía que le es contemporánea. Es decir, emplea el pensamiento de autores como Rousseau para fundamentar las vindicaciones. Según los estudios norteamericanos, la primera ola se refiere al movimiento feminista que se desarrolló en Inglaterra y Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX. Esta es en la cronología europea, la segunda ola, también denominada feminismo liberal sufragista, centrado en el derecho al sufragio y a la educación.

Feminismo e Ilustración

También conocido como feminismo moderno, no es una fase prescindible en el estudio y conocimiento del feminismo, pues como dice Amelia Valcárcel, el feminismo es un hijo no querido de la Ilustración. Ana de Miguel, citando a Celia Amorós, afirma que:

el feminismo como cuerpo coherente de vindicaciones y como proyecto político capaz de constituir un sujeto revolucionario colectivo, sólo puede articularse teóricamente a partir de premisas ilustradas: premisas que afirman que todos los hombres nacen libres e iguales y, por tanto, con los mismos derechos.

Aun cuando las mujeres queden inicialmente fuera del proyecto igualatorio –tal y como sucedió en la susodicha Francia revolucionaria y en todas las democracias del siglo XIX y buena parte del XX–, la demanda de universalidad que caracteriza a la razón ilustrada puede ser utilizada para irracionalizar sus usos interesados e ilegítimos, en este caso patriarcales.

Si bien las polémicas sobre la mujer se remontan hasta la Edad Media y aunque arrancan con el preciosismo, se considera que el primer gran precedente del feminismo es la obra de Poullain de la Barre (1673) y que es en el siglo XVIII, siglo de la controversia y de la razón, cuando la polémica sobre igualdad y diferencia entre los sexos se plantea con un discurso crítico, a través de la filosofía de la Ilustración, que era contemporánea.

Los autores liberales como Rousseau, con honrosas excepciones, van a relegar a un rincón el papel de la mujer dentro del Estado liberal. Como reacción a esto, se crea una declaración de los derechos declinada en femenino. En 1791, Olympe de Gouges hizo la “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana”,

como contrapartida a los “Derechos del Hombre y el Ciudadano”, creados tras la Revolución Francesa. Se genera cierta literatura de carácter liberal a favor de la mujer: Mill y Nicolas de Condorcet van a ser ejemplos de líderes (hombres) que defienden los derechos de la mujer, pero el vacío y aparente olvido de la relegada figura de la mujer dentro del Estado liberal, que perdura hasta el siglo xx, no va a ser denunciado hasta la aparición de escritoras como Mary Wollstonecraft, autora de *Vindicación de los derechos de la mujer*, que rompe con la tónica de las obras escritas hasta el momento por mujeres, descritas como “memorial de agravios” y pasa a la “vindicación”, componente esencial del feminismo. La obra de Wollstonecraft se publicó en 1792. Tres años antes, en 1789, las mujeres habían enviado los *Cuadernos de quejas* a la Asamblea, pidiendo instrucción, moderado ejercicio del derecho al voto, reforma de la familia y protección. Estas quejas y vindicaciones no fueron escuchadas.

Feminismo liberal sufragista

Originariamente, se concentró en la obtención de igualdad frente al hombre en términos de derecho de propiedad e igual capacidad de obrar, así como la demanda de igualdad de derechos dentro del matrimonio. A finales del siglo xix, los esfuerzos se van a concentrar en la obtención de poder político; en concreto, el derecho al sufragio.

Un hito del feminismo es la Convención de Seneca Falls, en Nueva York, en el año 1848, donde 300 activistas y espectadores se reunieron en la primera convención por los derechos de la mujer en Estados Unidos, cuya declaración final fue firmada por cerca de 100 mujeres.

En Inglaterra aparecen la *suffragettes*, activistas por los derechos civiles, lideradas por Emmeline Pankhurst, así como por numerosas autoras y activistas, en su mayor parte de Estados Unidos e Inglaterra. Ellas llevarán el feminismo al terreno del activismo, especialmente en un contexto de vindicación de igualdad de derechos frente al Estado.

Los acontecimientos históricos del momento, especialmente la abolición de la esclavitud, van a ser muy influyentes en el devenir del movimiento feminista, pudiendo encontrar una correlación entre la lucha por la abolición y la lucha por los derechos de la mujer: muchas de las líderes de esta segunda corriente son esposas de líderes abolicionistas.

Una vez conseguida la abolición, se van a producir contactos entre las feministas y las mujeres negras, poniéndose de relieve las grandes diferencias en la situación

de las mujeres blancas de clase media-alta, las únicas feministas hasta el momento, con las mujeres negras. Este encuentro lo personaliza la figura de Sojourner Truth y su discurso “Ain’t I a Woman?” (1851). Las diferencias y características específicas de los problemas de la mujer negra junto con los de las mujeres obreras (un grupo que va a comenzar a hacer aparición) van a generar fricciones y problemas como, por ejemplo, la incompatibilidad del modelo femenino de la mujer obrera con el de las pioneras del feminismo.

Autoras y activistas importantes de la primera ola del feminismo son: Lucretia Mott, Lucy Stone, Elizabeth Cady Stanton y Susan B. Anthony, muchas de ellas vinculadas al abolicionismo e influenciadas por el pensamiento cuáquero. El carácter del feminismo predominante en ese momento vindica la mujer a través de cualidades positivas consideradas femeninas, como la templanza, la vida piadosa o la abstención de beber alcohol. Sin embargo, esta vindicación de la mujer a través de la templanza no es menoscabo para enérgicas protestas y un activismo beligerante, con acciones como encadenarse en lugares públicos, romper escaparates, huelgas de hambre, desobediencia civil o actos desesperados y extremadamente peligrosos, como tirarse delante del caballo del rey durante una carrera.

La abolición de la esclavitud va a llegar, pero para decepción de las mujeres, la igualdad de raza no se extiende a la igualdad de género, de modo que el movimiento feminista va a tener que buscar un camino propio, separándose del movimiento abolicionista.

Tras grandes esfuerzos, se conseguirá el derecho al sufragio en 1918, cuando en Inglaterra se regula el voto para mujeres mayores de 30 años y poseedoras de una casa. En 1928, la edad para votar se equipara a la de los hombres. Por su parte, en Estados Unidos, la Decimonovena Enmienda de 1920 otorga derecho al voto en todos los estados del país. La mayor parte de los grandes Estados europeos van a tomar medidas semejantes con algunas excepciones, como Francia o Italia, que aun postergarán unos 20 años el derecho al sufragio femenino.

Junto al derecho al voto, la lucha feminista tuvo como objetivo los derechos educativos. Fueron años difíciles para las mujeres. Si lograban acceder a la universidad, después no se les reconocía el derecho a obtener formalmente el título oficial de los estudios que hubieren cursado, ni a ejercer la profesión para la que se habían preparado igual que los hombres.

Con la consecución de la igualdad “*de Iure*”, la primera ola va a perder su razón de ser, tras un periodo de poca actividad en lo que a feminismo se refiere. Las mujeres demostraron en los períodos bélicos que podían trabajar en todo lo que eran empleos de hombres. Pero al terminar la Guerra, en esta fase que auto-

ras como Amelia Valcárcel llama el Interregno, lo que sucedió se conoce con el nombre de *Mística de la feminidad*, obra de Betty Friedan.

Aparecerán nuevas corrientes feministas, centradas en el progreso e igualdad social y cultural de la mujer; y para diferenciarlas, se les va a calificar como la “Segunda Ola” (o Tercera en la cronología europea), nombrando de forma retrospectiva a la “Primera Ola”.¹

Las estructuras sociales han delineado las identidades por edad, etnia, raza, clase, sexo o género; se han asignado características y deberes a partir de la apariencia biológica, y con ello cargas valorativas para lo designado “masculino” o “femenino”.

Durante el siglo xx hubo importantes modificaciones en cuanto a la transformación de dichas valoraciones y de las características esperadas de la identidad. Aun encontramos hombres y mujeres que se asumen y asumen a las y los demás desde una perspectiva excluyente, en un modelo social que determina la hombría o la feminidad como expectativas o atributos esperados. Así, los sujetos aprenden qué formas, actitudes y trabajos, deben presentar para responder a ese modelo; prácticas institucionalizadas que provocan estereotipos, esto es, creencias sobre el “deber ser” de los sujetos.

El mundo social está delimitado, construido e institucionalizado en función de la división de los sexos y las edades, así como en un espacio asignado en categorías jerarquizadas entre superior e inferior: en una representación genérica donde lo masculino es lo representante del poder, la razón, lo público, etcétera; frente a lo femenino, conferido a la obediencia, la sumisión, la abnegación, el sentimentalismo, la reproducción de la especie y, con ello, la responsabilidad del cuidado y educación de los integrantes del grupo social denominado familia.

Actualmente, los medios de comunicación masiva influyen de manera importante en la fomentación de los estereotipos. Dentro de los mensajes transmitidos por ella, plasman al patrón de la mujer ideal que, a través de los anuncios comerciales, muestra a una mujer feliz, espontánea, inteligente, respetable, socialmente aceptable, deseable e influyente; es complaciente, servicial, atenta, etcétera. Físicamente es delgada, con el cuerpo perfecto y facciones clásicas; es bella. Los hombres son adinerados, atractivos, fuertes, trabajadores, sexualmente “potentes” y seductores.

A continuación, los estereotipos se clasificarán de acuerdo a la edad y el género.

¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Primera_ola_del_feminismo

En la infancia las niñas, juegan a ser mamás, las maestras, a la comida y otros roles sociales vinculados directamente con actividades de cuidado de los que tienen una experiencia directa. Los niños de las mismas edades prefieren juegos que impliquen construir algo, que inciten a la acción, a la competencia y a la autonomía. Tienden a imitar a personalidades fantásticas, superhéroes y otros roles inspirados en la televisión.²

Los roles están muy definidos socialmente desde la infancia. El mensaje es constante: las niñas son delicadas y los niños son agresivos.

Durante la infancia reciben la aprobación social cuando realizan “actividades propias de su sexo”, y se les corrige en sus preferencias, cuando éstas no coinciden con los estereotipos tradicionales. En esta etapa de la infancia, las personas interiorizan progresivamente las normas de conducta propias de su género, para poder actuar conforme a ellas. Toman conciencia del concepto género, al diferenciar a qué juegan los chicos y a qué las chicas, utilizando como referencia las personas de su entorno familiar, social, educativo, e incluso personajes televisivos.³

Así pues, la actitud de género va configurándose con la edad y el sexo desde una postura egocéntrica, en los que niños y niñas relacionan los juguetes con su género, reflejadas en los estereotipos sociales.

En la juventud, se espera que la mujer tenga un cuerpo estético; es vista como objeto sexual, sentimental, expresiva, etcétera; el hombre es fuerte, independiente, agresivo, valiente, con iniciativa, protector, sexualmente “potente” y seductor. En la actualidad, algunas mujeres han modificado algunos estereotipos.

Ante esto, Adriana Rosales habla de “feminidades hegemónicas y feminidades resistentes”, las cuales rescata y define:

Las feminidades hegemónicas alude a un tipo de ser mujer que prevalece en una sociedad determinada, en el que se asumen ideas, valores y creencias (sustentados en un universo simbólico y una ideología), así como prácticas (*habitus*) que se despliegan en el campo de la sexualidad, entre otros.

Una feminidad hegemónica se refiere a un tipo de ser mujer que intenta imponerse como verdadero y natural para todas las mujeres; es decir, que encuentra una relación lineal entre el sexo biológico y las que se consideran características, cualidades y papeles femeninos “propios.”

² <http://www.revistafrida.com/frida/marzo08/mintz2.pdf>

³ <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/104/10411360004.pdf>

Por otro lado,

las feminidades rebeldes son aquellas que se resisten y ponen en entredicho ciertos elementos del universo simbólico y la ideología, y que se manifiestan en una estructura alternativa, diversa o cambiante, que va tomando la identidad de género. Son expresiones de lo femenino que se rebelan ante las normas dominantes de género, y que contribuyen al ejercicio de otras formas de ser mujer.⁴

En la adultez, las mujeres aparecen como: ama de casa, madre, trabajadora, sabia (con respecto a los asuntos del hogar), paciente, bonita, consumidora, etcétera. Los hombres son fuertes, el cabeza de la familia, trabajador, activo, protector y siempre joven.

En la vejez, las mujeres adultas mayores son atentas, cariñosas, cocineras, comprensivas; mientras que los hombres son jubilados, realizados, etcétera.

Todo ello refleja los estándares de la sociedad, que promueven un modelo juvenil. El cuerpo femenino que envejece entra en conflicto directo con las representaciones culturales de la belleza femenina. Este cuerpo viejo se constituye y vive dentro del contexto de múltiples relaciones de poder, en las cuales la mujer mayor carece de él.

Las mujeres responden a la publicidad y al esfuerzo de la industria doméstica de convencernos de que sin ciertos productos nos veremos “viejas”, algo que no desea ninguna persona que se respete a sí misma. “La dificultad surge cuando estas representaciones requieren un rechazo de una parte fundamental de nuestra identidad: las marcas de nuestra edad”.⁵

La conceptualización de la sociedad sobre la vejez y el género es una representación social, ya que es un constructo que da elementos informativos, de sentido común, afectivos y valores. Estos, a partir de los cuales se construye el conocimiento común de las personas sobre diferentes fenómenos, sin duda tienen una influencia en su visión del mundo real y su actuación en él.

Las representaciones sociales y la vejez se constituyen desde la infancia, por lo consiguiente se modifican en el transcurso de la vida y están fuertemente arraigados en aspectos culturales, pues éstas son concepciones que tienen las personas de la realidad y la manera en la cual prescriben su identidad. Por ello, no todas las

⁴ Adriana Rosales Mendoza, *Género, cuerpo y sexualidad. Un estudio diacrónico desde la Antropología Social*, Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, pp. 23-24.

⁵ Martha B. Holstein, “Sobre cómo envejecemos las mujeres”, en Revista *Debate feminista. Viejas*, año 21, vol. 42, México, octubre, 2010, pp. 62-63.

vejeces son iguales, cada uno tiene la vejez que se ha ido gestando y ésta se prepara a lo largo de la vida a partir del género, debido a su estrecha relación, pues están conectados a la vida en tanto se relacionan el uno con el otro.

Diversas ideas circulan en el imaginario colectivo por el temor a la vejez: evitarla, silenciarla, omitirla, negarla y disfrazarla. En la sociedad posmoderna, existe una industria millonaria dedicada a hacer los mejores intentos por mantenernos siempre jóvenes, lo cual no es nuevo y tiene sus antecedentes desde los inicios de la historia a través de las pócimas para encontrar la fuente de la eterna juventud.⁶

Por un lado, se tiene una representación de que la persona adulta mayor es sabia (o), devota (o) y consagrada (o); por otro, está degradada (o), es repulsiva (o), está enferma (o), huele mal y ha perdido sus dientes; tiene lentitud, fealdad, son pasivas (os), son dependientes. La falta de su participación política, económica y social, es motivo para que sean excluidas (os).

Por otra parte, tenemos un fragmento de un texto de Simone de Beauvoir, el cual refleja claramente realidades e ideas avanzadas para su tiempo:

Ni en la literatura ni en la vida he encontrado ninguna mujer que considerara su vejez con complacencia. Tampoco se habla jamás de una “hermosa anciana”; en el mejor de los casos, se la califica de “encantadora”.⁷ En cambio, se admira a ciertos “viejos hermosos”; el varón no es una presa; no se le pide ni frescura, ni dulzura, ni gracia, sino la fuerza y la inteligencia del sujeto conquistador; el pelo blanco, las arrugas no contradicen este ideal viril.

Como se puede imaginar *a priori*, debido a la diferencia de su destino biológico y de su estatuto social, el caso de los hombres es muy diferente al de las mujeres. Biológicamente, los hombres están en mayor desventaja; socialmente, la condición de objeto erótico desfavorece a las mujeres.

El comportamiento de unos y otros es poco conocido. Ha sido objeto de cierto número de encuestas que han servido de base a estadísticas. El valor de las respuestas obtenidas por los encuestadores es siempre discutible. Y en este terreno, la noción de término medio no tiene mucho sentido. Sin embargo, incluyo en un apéndice las que he consultado y de las cuales he retenido algunas indicaciones.

⁶ *Ibidem*, p. 20

⁷ El tema poético “A una hermosa vieja”, explotado a menudo en diferentes siglos y diferentes países, es el de una mujer que ha sido hermosa y ha dejado de serlo con la vejez. Sólo conozco una excepción: la “Oda a una hermosa vieja”, de Maynard.

Biológicamente, la sexualidad de la mujer se ve menos afectada por la vejez que la del hombre. Es lo que observa Brantome en el capítulo de la *Vie des dames galantes*, que dedica a “Algunas señoras viejas a quienes les gusta tanto hacer el amor como a las jóvenes”. Mientras que el hombre a cierta edad ya no es capaz de erección, la mujer “a cualquier edad que sea, recibe en sí como un horno todo fuego y toda materia”. Una larga tradición popular subraya ese contraste. En uno de los cantos de las *Alegres musas de Caledonia*,⁸ una mujer de edad se queja de la impotencia de su viejo marido; añora “los locos abrazos de sus años juveniles” que ya no son más que un pálido recuerdo, pues en la cama él no piensa más que en dormir, mientras que ella se consume en deseo.

La ciencia de hoy confirma la validez de esas indicaciones. Según Kinsey, a lo largo de toda la vida hay mayor estabilidad sexual en la mujer que en el hombre; a los 60 años, sus posibilidades de deseo, de placer, son las mismas que a los 30. Según Maters y Johnson, la intensidad de la respuesta sexual disminuye con la edad; sin embargo, la mujer sigue siendo capaz de llegar al orgasmo, sobre todo si es objeto de un estímulo sexual eficaz y regular. Entre las que no tienen relaciones físicas frecuentes, el coito provoca a veces –durante o más tarde– fenómenos de dispareunia y disuria; no se sabe si el origen de esos trastornos es físico o psicológico. Añado que a la mujer puede gustarle hacer el amor aunque no llegue al orgasmo: los “placeres preliminares” cuentan para ella quizá más todavía que para los hombres. Es normalmente menos sensible que el hombre a la apariencia de su pareja y en consecuencia menos afectada por su envejecimiento. Aunque su papel en el amor no sea tan pasivo como se ha pretendido, no tiene por qué temer un fracaso. Puede cumplir actividades sexuales hasta sus últimos días.

Sin embargo, todas las encuestas muestran que sus actividades son, de hecho, mucho menos numerosas que las de los hombres. A los 50 años, según Kinsey, 97% de los hombres tienen todavía una vida sexual y sólo 93% de las mujeres; a los 60 años, 94% de los hombres y sólo 80% de las mujeres. Es que socialmente el hombre, a toda edad, es sujeto, y la mujer un objeto, un ser relativo. Casada, su destino es ordenado por el de su marido; éste tiene, en término medio, cuatro años más que ella y en él el deseo decrece. O si subsiste, se dirige a mujeres más jóvenes. Sin embargo, a la mujer de edad le es muy difícil tener parejas extramaritales. Gusta todavía menos a los hombres que el hombre viejo a las mujeres. En su caso, la gerontofilia no existe. Un hombre joven puede desear a una mujer lo bastante grande como para ser su madre, pero no su abuela. A los ojos de todos, una mujer de 70 años ha cesado de ser un objeto erótico. Los amores venales le

⁸ Cantos populares escoceses recogidos en el siglo XVIII.

son muy difíciles; es excepcional que una mujer vieja tenga los medios y la ocasión de pagarse un hombre y en general la vergüenza, el temor del qué dirán, la disuaden. Para muchas mujeres de edad, esta frustración es penosa, porque siguen atormentadas por sus deseos. Por lo común, los apaciguan masturbándose. Una ginecóloga me citó el caso de una mujer de 70 años que le suplicaba que la curara de esa práctica a la que se entregaba noche y día.

Andrée Martinerie, interrogando a mujeres de edad, ha recogido confidencias interesantes.⁹ La Sra. F., gran burguesa de 68 años, católica militante, con cinco hijos y diez nietos, le dijo: “Yo tenía ya 64 años... Bueno, pues escuche: cuatro meses después de la muerte de mi marido, bajé a la calle como quien se suicida, decidida a entregarme al primer hombre que me quisiera. Nadie quiso. Entonces volví”. A la pregunta: “¿Ha pensado usted en volver a casarse?”, respondió: “No pienso más en eso. Si me atreviera, pondría un aviso en *Le Chasseur français*... ¡Antes un hombre lleno de achaques que ninguno!” A los 60 años, junto a un marido inválido, la Sra. R. dice, a propósito del deseo: “Es cierto que eso no pasa”. A veces tienen ganas de dar con la cabeza contra la pared. Una lectora de esta encuesta escribe a la revista:

Me veo obligada a comprobar que a pesar de la edad, la mujer sigue siendo mujer durante mucho tiempo. Hablo con conocimiento de causa porque tengo 71 años. Me quedé viuda a los 60 años, la muerte de mi marido fue brutal, tardé dos años en superarla. Después contesté a los anuncios matrimoniales. Lo reconozco, me ha faltado un hombre, qué digo, me falta; es aterradora la vida sin un objetivo, sin afecto, sin poder expansionarse. Su encuesta me ha aliviado...

La corresponsal escribe púdicamente “afecto”, “expansionarse”. Pero el contexto indica que su frustración tiene una dimensión sexual.¹⁰

La idea de que en las mujeres los impulsos sexuales persisten largo tiempo, es confirmada por las observaciones que se pueden hacer en las homosexuales. Algunas conservan actividades eróticas hasta después de los 80 años. Eso prueba que las mujeres siguen siendo capaces de desear mucho tiempo después de haber dejado de ser deseables a los ojos de los hombres.

⁹ Citadas en *Revista Elle*, marzo de 1969.

¹⁰ Una reacción típica es la de una mujer joven que escribe a la *Revista Elle*: “En un grupo de jóvenes nos hemos reído en grande de la ardiente viuda militante de la Acción Católica para la cual ‘el deseo no pasa’... ¿No podrían ustedes hacer próximamente una encuesta sobre el amor y la cuarta edad de la mujer, es decir, las que tienen entre 80 y 120 años?” Los jóvenes se escandalizan si las personas de edad, y sobre todo las mujeres, tienen todavía una vida sexual.

Es decir, que la mujer sufre hasta el fin su condición de objeto erótico. La castidad no le es impuesta por un destino fisiológico, sino por su condición de ser relativo. Sin embargo, ocurre que ella misma se condena a la castidad a causa de esas “barreras psíquicas” de que he hablado y cuyo papel es todavía más apremiante para la mujer que para el hombre. Por lo general, es más narcisista que él en el amor; en ella el narcisismo apunta al cuerpo entero; a través de las caricias y la mirada de su pareja, toma deliciosamente conciencia de su cuerpo como deseable. Si él sigue deseándola, ella se adaptará con indulgencia a su marchitez. Pero al primer signo de frialdad, sentirá amargamente su decadencia, se asqueará de su imagen y ya no soportará exponerse a los ojos de otro.

Esta timidez reforzará el temor a la opinión: la sabe severa con las mujeres de edad, que ya no representan su papel de abuela serena y desencarnada. Aunque su marido la solicite todavía, una preocupación de decencia profundamente interiorizada puede llevarla a hurtarse. Las mujeres tienen menos recursos que los hombres a las diversiones. Aquellas cuya vida erótica ha sido muy activa y muy libre, compensan a veces su abstinencia con la crudeza de su vocabulario, la obscenidad de sus palabras. Desempeñan más o menos el papel de alcahuetas o por lo menos espían con una curiosidad maniática la vida sexual de las mujeres jóvenes que las rodean, solicitan confidencias. Pero, en general, la represión se extiende también al lenguaje. La mujer de edad se quiere decente en sus conversaciones como en su conducta. La sexualidad ya no se traduce más que en su manera de vestirse, de arreglarse, en su gusto por la presencia masculina. No se niega a tener relaciones de discreta coquetería con hombres más jóvenes que ella; es sensible a las atenciones que demuestran que para ellos sigue siendo una mujer.

Sin embargo, también entre las mujeres la patología pone de manifiesto que los impulsos sexuales están reprimidos pero no apagados. Los alienistas han observado que en los asilos, el erotismo de los sujetos femeninos suele aumentar con la edad. La demencia senil produce delirios eróticos, resultantes de una falta de control cerebral. En otras psicosis se produce también una liberación de los impulsos. En 110 mujeres de más de 60 años pensionistas de un asilo, el doctor Georges Mahé señaló 20 casos de erotismo agudo: masturbación en público, mímica del coito, palabras obscenas, exhibicionismo. Desgraciadamente, no indica el sentido de estas manifestaciones, no las ubica en un contexto, no sabemos quiénes son las enfermas que se entregan a ellas. Muchas internadas tienen alucinaciones genitales: violaciones, contactos. Hay mujeres que se creen embarazadas a más de 71 años. La Sra. C., de 70 años, abuela, canta canciones de soldados, se pasea en el hospital semidesnuda buscando hombres. El erotismo está en el centro de

numerosos delirios (o es pretexto de depresiones melancólicas). Gehu habla de una abuela de 83 años alojada en una casa atendida por religiosas. Hacía ostentación de tendencias tanto homosexuales como heterosexuales. Atacaba a las monjas jóvenes que le llevaban la comida. Durante esas crisis, estaba lúcida. Después tuvo una confusión mental. Terminó por recobrar la lucidez y una conducta normal. También sobre este caso serían de desear más detalles. Todas las observaciones que acabo de transmitir son insuficientes, e indican que las mujeres de edad no están más “purificadas de sus cuerpos” que los hombres.

Ni la historia ni la literatura nos han dejado testimonio valedero sobre la sexualidad de las mujeres de edad. El tema es todavía más tabú que la sexualidad de los viejos del sexo masculino.¹¹

Envejecimiento en México

Como resultado de los grandes cambios demográficos experimentados en México durante el siglo xx, la estructura por edad y sexo de la población está sufriendo cambios significativos; entre éstos destaca el inicio del proceso de envejecimiento demográfico que se expresa como un incremento relativo y absoluto de la población en edades avanzadas.

La edad es un criterio arbitrario para acotar el envejecimiento, debido a que el umbral de la vejez autopercebida o socialmente asignada muestra diferencias; sin embargo, en este documento se considera como adultos mayores a la población de 60 años o más, en concordancia con el criterio adoptado en la mayoría de las investigaciones sociodemográficas que versan sobre el tema y en pleno apego a la *Ley de los derechos de las personas adultas mayores* que rige en el país.

Diversas investigaciones antropológicas y estudios de códices muestran a las personas ancianas, quienes tenían un rol fundamental durante la época prehispánica: se les escuchaba, se les trataba con atención y respeto, considerando siempre sus consejos producto de la experiencia y el conocimiento, y a determinada edad adquirirían un rango especial y un sitio privilegiado entre las sociedades antiguas.

El gobierno del *calpulli* era ejercido por un consejo en el que recaía la autoridad suprema. Se hallaba integrado por los ancianos del *calpulli*, es decir, por los jefes de las parentelas o familias extensas; dicho de otro modo, por los hombres de mayor edad

¹¹ Extractos del libro *La vejez*, editado por Editorial Sudamericana.

y sabiduría, cabezas de grupos de familias conyugales ligadas entre sí por herencia directa, patri o matrilineal. En la época colonial, estos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos los asuntos que demandaban una decisión trascendente.

Los indios cabeza, reunidos en consejo, elegían a los funcionarios del *calpulli* encargados de llevar a ejecución sus decisiones. De estos funcionarios, el más prominente era el *teachcauh*, pariente mayor.

Los funcionarios del *calpulli* duraban en su encargo toda una vida; como sus cargos eran el resultado de una elección, no heredaban la función en sus hijos y descendientes, y podían, si para ello daban motivo grave, ser depuestos a voluntad del consejo de ancianos. Los funcionarios del *calpulli*, por lo demás, eran siempre electos entre indios cabezas; entre los jefes de familia o ancianos del linaje.¹²

Diversos autores han establecido que se debe de considerar algunos aspectos que determinarán cómo cada persona siente y vive su vejez. En la clasificación se considera a seis tipos de edades y es la siguiente:

- **Edad cronológica:** esta edad es la forma más fácil de entender lo que es la vejez, y se muestra con el número de años transcurridos desde el nacimiento hasta la fecha actual. Y se caracteriza por clasificar en cuatro estados a una persona: en la infancia, la juventud, la madurez y vejez.
- **Edad fisiológica:** El estado de funcionamiento orgánico es el que determinan los individuos, su edad biológica y, por tanto, el grado de deterioro en sus órganos y tejidos. Los cambios orgánicos se producen de forma gradual, la disminución de la agilidad y de la fuerza es paulatina e inapreciable al inicio del proceso, mientras que las modificaciones alcanzan su auge en el momento en que se afecta el normal desarrollo de las actividades de la vida cotidiana o interviene en ellas. Utilización de gafas, cansancio, etcétera.
- **Edad psíquica:** ésta hace énfasis en las diferencias que existen entre los individuos de edad madura y los ancianos en su forma de pensar, ya que a partir de ciertas edades, la forma de percibir la vida es completamente diferente a como se percibía anteriormente. Por el tiempo transcurrido y por las vivencias internas de la vida sociales y afectivas, las personas reaccionan según su personalidad, sus circunstancias y su experiencia vital.
- **Edad social:** este tipo de edad en particular es el que designa el rol que cada persona debe de desempeñar dentro de un círculo social en el cual cierta persona se desenvuelve.

¹² www.asambleadf.gob.mx/historia/antehis.htm

- **Edad biológica:** ésta se relaciona a los cambios que se producen en las estructuras celulares, órganos y sistemas.
- **Edad psicológica:** define a la vejez dependiendo de los cambios cognitivos de la persona, ya que ésta no cesa el aprendizaje; de ninguna manera deja de estar presente.

La Organización de la Naciones Unidas considera que las personas ancianas lo son a partir de los 65 años de edad. En México, es considerada anciana una persona a partir de los 60 años.

El tema de envejecimiento de la población es una realidad en todo el mundo. En México, de acuerdo al censo elaborado por el INEGI en el año 2010, la pirámide poblacional presenta cambios notorios en la base y en la cúspide. Muestra que aproximadamente hay 10,109,723 (9%) de la población total con personas adultas mayores, por lo que se prevé que para el año 2050 habrá 2,000 millones (22%) de personas mayores.

Actualmente existen 112,336, 538 habitantes en México, de los cuales 54,855,231 son hombres y 57,481,307 son mujeres; de ellos (as), 1,639,799 tienen de 60 a 64 años y 404,556 tienen 85 años o más. El Distrito Federal cuenta con el 12% de la población total de personas adultas mayores.

Según la Encuesta Nacional sobre la Discriminación del año 2010 enfocada hacia las personas adultas mayores, el estado civil que prevalece en la población adulta mayor es “casada”, así lo confirma 55.63% de esta población; en segundo lugar (26.91%) son viudos (as). De la población adulta mayor que está casada, seis de cada diez son hombres y cuatro son mujeres. En relación con el estado de viudez, las mujeres superan el porcentaje respecto de los hombres. En general, las mujeres adultas mayores presentan mayor porcentaje de la población que vive “sin pareja”.¹³

Como se puede observar, la sobrevivencia es mayor en las mujeres y ésta va acompañada de condiciones no siempre favorables en el ámbito de salud, educación, seguridad social y redes familiares.

Salud

Estudios realizados en diversos países del mundo han demostrado que en la vejez los problemas de salud son diferentes por sexo:

¹³ <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf>

los hombres tienden más a padecer enfermedades agudas que requieren hospitalización, mientras que las mujeres sufren enfermedades crónicas que, pese a no poner en peligro la vida, pueden provocar discapacidades. Además las mujeres tienen una peor percepción de su salud (p. 80).

La relación entre estado de salud y edad está variando, porque las tasas de enfermedad e incapacidad de las personas de edad se están modificando. Existe una gran cantidad de factores que juegan a favor y en contra del estado de salud al envejecer, entre ellos está la aparición más temprana de la enfermedad.

En el año 2008 en México, la Secretaría de Salud elaboró un cuadro en donde se pueden observar las veinte principales causas de enfermedad en el grupo de edad de 5 años y más, el cual es el siguiente:

**VEINTE PRINCIPALES CAUSAS DE ENFERMEDAD EN EL GRUPO DE 65 AÑOS Y MÁS.
MÉXICO, 2008**

<i>Núm.</i>	<i>Padecimientos</i>	<i>Casos</i>	<i>Incidencia*</i>
1	Infecciones respiratorias agudas	1 130 765	18 896.70
2	Infecciones de vías urinarias	345 152	5 767.98
3	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	291 328	4 868.51
4	Úlceras, gastritis y duodenitis	167 321	2 796.17
5	Hipertensión arterial	139 989	1 437.84
6	Diabetes mellitus no insulínica	86 039	622.94
7	Gingivitis y enfermedades periodontales	37 276	493.87
8	Amebiasis intestinal	29 553	489.75
9	Neumonías y bronconeumonías	29 306	420.29
10	Conjuntivitis	25 150	399.64
11	Otitis media aguda	23 914	387.17
12	Enfermedades isquémicas del corazón	23 168	308.84
13	Asma y estado asmático	18 481	302.08
14	Enfermedades cerebrovasculares	18 076	291.82
15	Otras helmintiasis	17 462	277.31

**VEINTE PRINCIPALES CAUSAS DE ENFERMEDAD EN EL GRUPO DE 65 AÑOS Y MÁS.
MÉXICO, 2008**
(continuación)

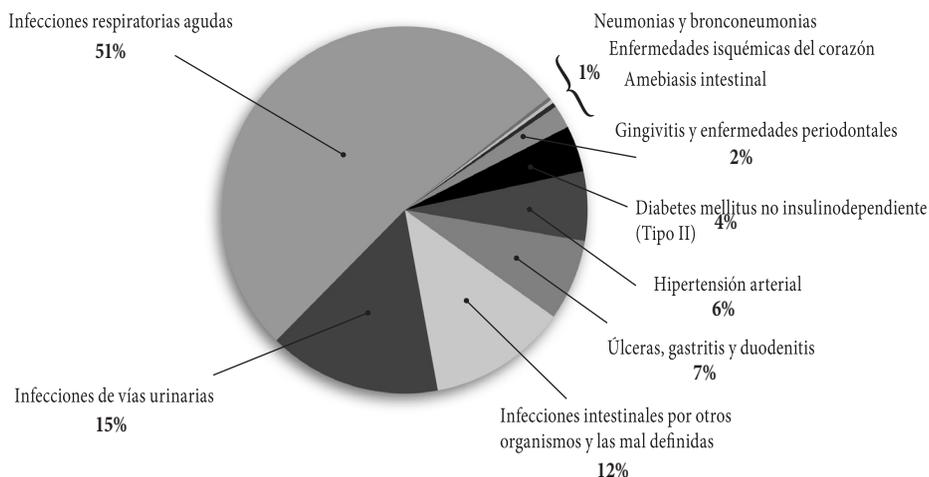
Núm.	Padecimientos	Casos	Incidencia*
16	Intoxicación por picadura de alacrán	16 594	277.31
17	Mordedura de perro	8 334	139.27
18	Quemaduras	6 092	101.81
19	Paratifoidea y otras salmonelosis	5 437	90.86
20	Candidiasis urogenital	4 842	80.92
	Total 20 principales causas	2 424 279	40 513.18
	Otras causas	51 349	858.12
	Total global	2 475 628	41 371.29

Fuente: suive/dge/Secretaría de Salud/Estados Unidos Mexicanos, 2008.

* 100,000 habitantes de 65 años y más.

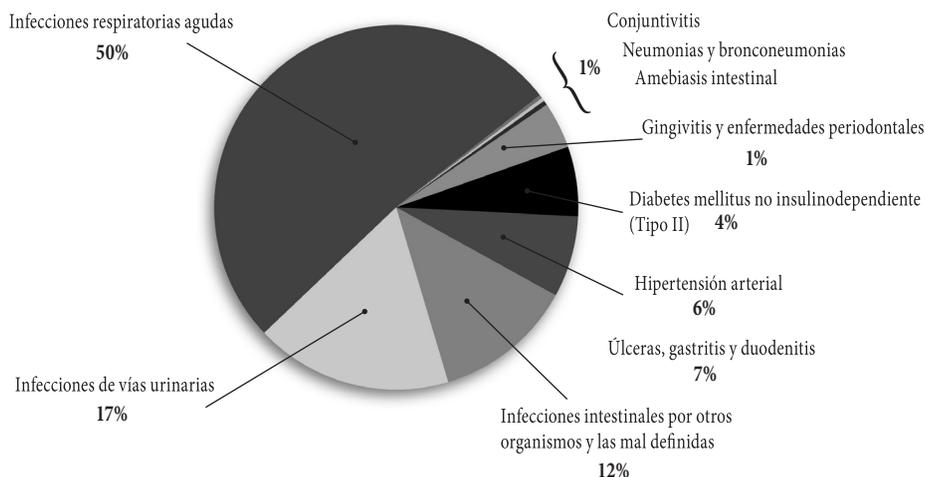
La gráfica muestra que diez principales causas de atención en los hombres mayores de 65 años son las enfermedades infectocontagiosas, tales como: infecciones respiratorias agudas, infección de vías urinarias e infecciones intestinales por otros organismos; éstas ocupan 78%.

DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE ATENCIÓN EN HOMBRES MAYORES DE 65 AÑOS, 2009.



En el caso de las mujeres mayores de 65 años de edad, las enfermedades infectocontagiosas ocupan el 79% de las primeras causas de su atención.¹⁴

DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE ATENCIÓN EN MUJERES MAYORES DE 65 AÑOS, 2009.



El envejecimiento afecta en especial a los órganos del sentido. Según recientes investigaciones, se ha comprobado que

el 35% de las personas centenarias son sordas, y el 20% de los octogenarios sufren sordera social y problemas visuales de tal magnitud que impiden la lectura. El mayor porcentaje de individuos ciegos en los países desarrollados son ancianos.¹⁵

Las causas de mortalidad entre los 65 y 74 años son en orden de mayor a menor frecuencia: afecciones cardíacas, cáncer, procesos cerebro vasculares y enfermedades respiratorias (neumonías y embolias pulmonares). Después de los 75 años, los accidentes cerebro vasculares sobrepasan en frecuencia al cáncer.¹⁶

Casi un tercio de las personas con más de 65 años son hipertensas y también casi la mitad de las que tienen más de 80 años, lo cual aumenta en ellas el riesgo de Cardiopatía Isquemia, insuficiencia cardíaca y accidentes cerebro vasculares.¹⁷

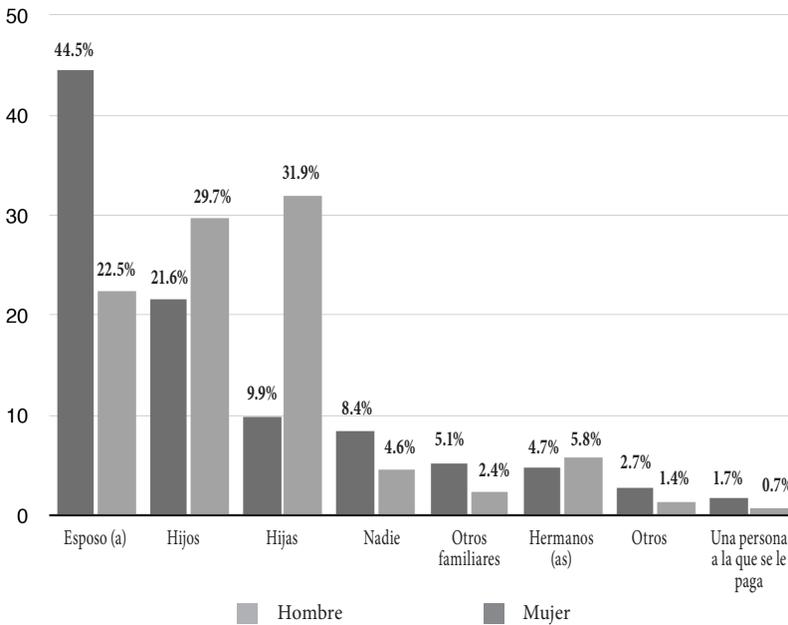
¹⁴ http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/monografias/P_EPI_DEL_ADULTO_MAYOR_EN_MEXICO_2010.pdf

¹⁵ <http://www.geriaticas.com/contenidos/infosalud/contenidos/infosauld/corazon.asp>.

¹⁶ <http://www.geriaticas.com/contenidos/infosalud/contenidos/infosauld/corazon.asp>.

¹⁷ <http://www.geriaticas.com/contenidos/infosalud/contenidos/infosauld/corazon.asp>.

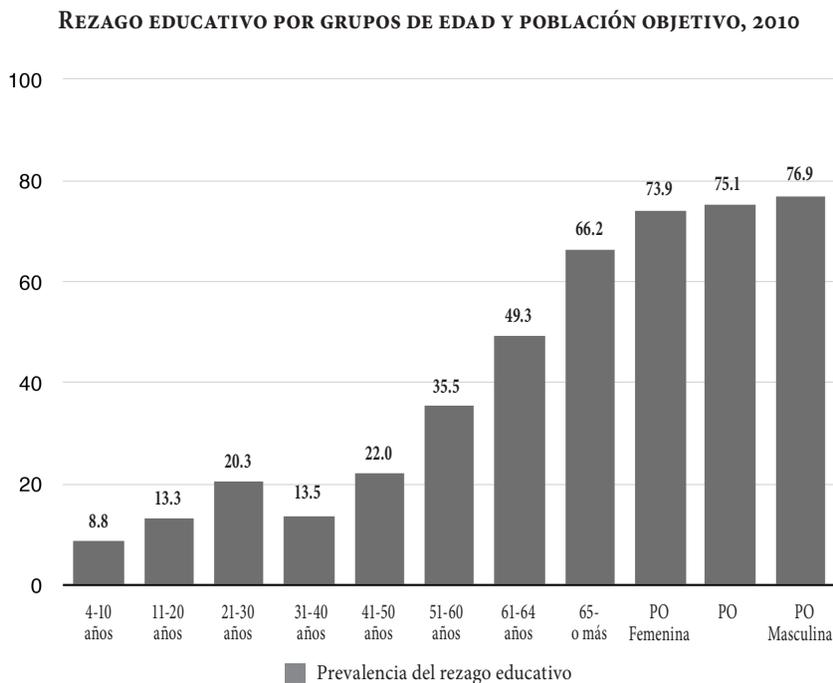
Según la Encuesta Nacional sobre la Discriminación del año 2010, el 33.2% de personas que afirman que su pareja se hace cargo cuando se enferman, el porcentaje de hombres (44.5%) duplica al de mujeres (22.5%). Las mujeres, por su parte, señalan que son las hijas (31.9%) o los hijos (29.7%) quienes asumen ese cuidado. Resalta que a la mayoría de las mujeres adultas mayores las atienden sus hijas, mientras que a los hombres adultos mayores, sus esposas. A continuación se muestra la gráfica:



Educación

El nivel educativo de los individuos está vinculado tanto al nivel de ingreso como al acceso a los sistemas de seguridad social. Entre más alto es el nivel educativo de una persona, mayor es la probabilidad de que tenga un trabajo asalariado. En México, el rezago educativo es mayor entre los individuos con mayor edad. De hecho, entre las personas adultas mayores jubiladas y pensionadas, el rezago educativo es menor que entre las personas adultas mayores en la población objetivo. En el grupo de adultos mayores de 65 años en adelante, el rezago educativo alcanza 66.2 %; sin embargo, entre la población objetivo de adultos mayores sin

pensión o jubilación, el rezago educativo es mayor (75.1 %). De tal suerte que 73.9% de las mujeres y 76.9 % de los hombres en la población objetivo presentan rezago educativo, como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva de SEDESOL con datos del MCS-ENIGH 2010.

La escolaridad en todos los niveles (primaria, secundaria, estudios técnicos, media superior y superior) es menor para los adultos con mayor edad para ambos sexos. En consecuencia, los grados promedio de escolaridad de la población objetivo son menores conforme aumenta la edad, de tal manera que los adultos de 85 años en adelante tienen un grado promedio de escolaridad que apenas supera a dos años. En el nivel básico de educación, las tasas de primaria y secundaria terminadas son mayores en los hombres que en las mujeres adultas mayores. No obstante, cabe destacar que las tasas de estudios técnicos o comerciales con primaria terminada es mayor entre las mujeres que entre los hombres; en contraste, los varones tienen mayores tasas de educación media y tasa de educación superior que las mujeres, como se muestra en la siguiente tabla:

ANALFABETISMO Y ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, 2010
(porcentajes)

<i>Escolaridad</i>	<i>Grupo de población</i>	65 y más	65-69 años	70-74 años	75-79 años	80-84 años	85 años y más
Analfabetismo	Total	34.25	26.84	32.03	33.52	42.44	54.15
	Hombres	31.92	22.14	29.39	32.52	38.75	55.44
	Mujeres	35.82	30	33.71	34.19	44.88	53.08
Sin escolaridad	Total	36.35	27.27	33.63	37.67	45.96	58.06
	Hombres	36.12	24.05	33.43	39.12	44.16	61.74
	Mujeres	36.51	29.42	33.76	36.7	47.16	55.01
Primaria	Total	52.51	56.03	56.3	53.49	46.75	37.59
	Hombres	52.74	58.21	55.43	53.34	50.38	34.84
	Mujeres	52.35	54.56	56.85	53.60	44.35	39.88
Secundaria	Total	4.42	6.12	4.04	4.37	2.89	1.87
	Hombres	4.36	6.53	4.19	3.67	2.01	1.94
	Mujeres	4.46	5.84	3.94	4.84	3.47	1.81
Estudios técnicos o comerciales	Total	2.69	4.39	2.5	1.76	1.07	1
	Hombres	0.83	1.4	1.07	0.43	0.11	0
	Mujeres	3.95	6.4	3.41	2.65	1.7	1.83
Preparatoria o bachillerato	Total	1.14	1.36	1.27	0.94	1.03	0.64
	Hombres	1.3	1.61	1.8	0.91	0.78	0.41
	Mujeres	1.04	1.19	0.93	0.97	1.2	0.83
Educación superior ¹	Total	2.37	4.18	1.79	1.36	1.53	0.75
	Hombres	4.24	7.85	3.89	2.08	1.32	0.86
	Mujeres	1.1	1.71	0.46	0.86	1.67	0.65
Grado promedio de escolaridad (años)	Total	3.58	4.45	3.57	3.31	2.88	2.07
	Hombres	3.71	4.96	3.83	3.15	2.78	1.77
	Mujeres	3.49	4.12	3.41	3.42	2.95	2.33

Relaciones familiares

Se ha observado que aproximadamente el 20% de la población experimenta la soledad y el abandono social, en un entorno de estrés y violencia, lo que ha ocasionado importantes cambios sociales y culturales que han venido a neutralizar los valores tradicionales que protegían a la familia y en especial a las personas adultas mayores.¹⁸

¹⁸ Félix Ruiz C. y M. L. Hernández Orozco, "El abandono del adulto mayor como manifestación de la violencia intrafamiliar", en *Archivos de medicina familiar*, vol. 11, núm. 4, octubre-diciembre, 2009, p. 147.

De acuerdo con la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, la familia de las personas de edad deberá cumplir con su función social al proporcionar los satisfactores necesarios para su atención y desarrollo integral. La mayor parte de la población de 60 años y más forma parte de hogares familiares. Conforme a la muestra del Censo de 2010, 23.5% de los hogares está integrado por al menos una persona de 60 años y más; 88.2% de estos hogares son familiares.

Entre 2008 y 2010, la población en situación de pobreza pasó de 44.5 a 46.2%, lo que representa un incremento de 48.8 a 52 millones de personas, indica un reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

La medición de pobreza, como lo establece la *Ley General de Desarrollo Social*, incluyó los siguientes factores: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

La población en situación de calle en la capital pasó de 3,049 a 3,282 personas en el último año; un aumento de 7.1 por ciento, según los resultados del *Censo de Población de Calle del Programa Invierno 2011* del gobierno capitalino.

Violencia familiar hacia las personas adultas mayores

Cuando la persona adulta mayor ha dejado de ser independiente, la familia pasa a ser su único soporte. Sin embargo, en muchos casos el hogar se convierte en un espacio de marginación, abandono y de maltrato. En los últimos años constatamos que la familia ha sufrido múltiples cambios, producto de la modernización de la sociedad, que en vez de cohesionar a las familias acelera el proceso de desestructuración de las mismas y de desvalorización de los adultos mayores.

El maltrato hacia las y los ancianos es “un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza” (OMS).

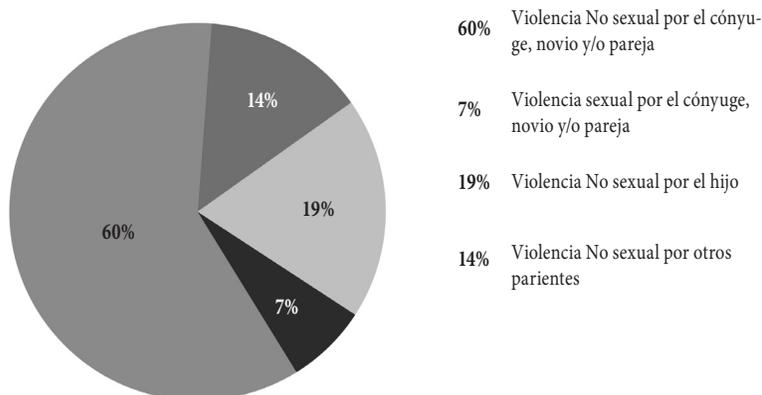
En México, la encuesta sobre violencia intrafamiliar de 1999 registró que 18.6% de la población de 60 años o más vivía en hogares donde se presentaban actos violentos. Según datos del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), en 2001 se presentaron nueve mil denuncias por violación a los derechos humanos de las personas ancianas, y para 2002 esta cifra ascendió a 18 mil. En la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006 (ENDIREH, 2006), se registró que del total de mujeres mayores de 60 años, 27% sufría violencia de pareja y 14% violencia por familiares e integrantes del hogar. En estudios realizados por el Instituto Nacional de Salud Pública en 2008,

en diferentes estados de la República mexicana se encontró que entre 16 y 17% de las personas ancianas han manifestado maltrato dentro del ámbito familiar.¹⁹

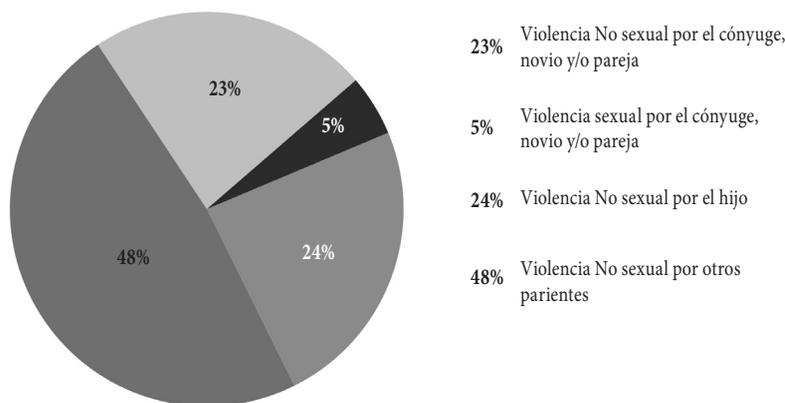
Respecto a los casos de violencia familiar en contra de adultos mayores, en el año 2009 se identificaron dos tipos principales: sexuales y no sexuales. En este último básicamente el agresor es el hijo. Las distribuciones nacionales muestran que se reporta principalmente la de tipo no sexual y en el sexo femenino; en la presentación por sexo, para el masculino se identifica violencia no sexual por otro pariente. El 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 1 de octubre como *Día Internacional de las Personas de Edad*, el cual se conmemora anualmente y tiene como objetivo principal reconocer la contribución de los adultos mayores al desarrollo económico y social, así como resaltar las oportunidades y los retos asociados al envejecimiento demográfico.

En ese entonces, sólo 30 de los 51 Estados Miembros de la Organización permitían el voto de las mujeres o les permitían ocupar cargos públicos. En 1946 se estableció la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (csw, por sus siglas en inglés), con el mandato de promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres. Dicha Comisión es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU. Aun cuando en sus orígenes estaba integrada por 15 miembros electos bajo el principio de la representación geográfica equitativa, hoy en día cuenta con 45 integrantes.

VIOLENCIA EN MUJERES MAYORES DE 60 AÑOS, TIPO SEXUAL Y NO SEXUAL, 2009.



¹⁹ http://seminarioenvejecimiento.unam.mx/Publicaciones/libros/mayores_maltratados.pdf

VIOLENCIA EN HOMBRES MAYORES DE 60 AÑOS, TIPO SEXUAL Y NO SEXUAL, 2009.

Actos tan relevantes como la creación de mecanismos institucionales y órganos internacionales destinados a defender y promover el adelanto de las mujeres, estuvieron acompañados de la adopción de instrumentos jurídicos que abordan problemas específicos de la inequidad de género. Los dos tipos de acciones requirieron de un cambio fundamental en la percepción de la comunidad internacional sobre la situación de las mujeres.

En esa tarea fue primordial la celebración de conferencias internacionales, dedicadas expresamente a tratar la problemática de las mujeres. En ellas, los gobiernos han identificado y adoptado nuevas directrices. Con un carácter plenamente voluntario, acuden para avanzar paulatinamente tanto en el reconocimiento de los derechos femeninos como en su efectivo cumplimiento.

En ese proceso, las demandas y propuestas de diversos organismos de la sociedad civil se mantienen como una de las bases más importantes.

Durante el pasado siglo se destacan algunos momentos claves en la evolución histórica de los derechos de las mujeres en el ámbito multilateral, así como la adopción de instrumentos que establecen derechos para las mujeres en materia de nacionalidad, de protección en conflictos armados, frente a delitos como la trata y el tráfico de personas y de combate a la discriminación, entre otros. Además, se realizaron diversas conferencias sobre nuevos temas, cuyo producto final ha sido la instrumentación de políticas públicas con el objetivo de impulsar su acceso pleno al desarrollo, mediante el impulso de acciones que brindan la igualdad de oportunidades o bien a través de la realización de acciones afirmativas.

A pesar de que el marco normativo para promover la igualdad de género se ha ido perfeccionando constantemente, sigue existiendo un evidente desfase entre los derechos garantizados “sobre el papel” y la situación real.

En el mismo año de 1946 se estableció en la ONU, la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), con objeto de impulsar el avance de las mujeres en el mundo y asegurar que, en igualdad de condiciones, participen y se beneficien del desarrollo sustentable, la paz, la seguridad, la gobernabilidad y los derechos humanos.

Como parte de su mandato, la División busca que se transversalice la perspectiva de género en el sistema de Naciones Unidas. En junio de ese año, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) estableció la Comisión sobre el Estatus de la Mujer (CEM) para garantizar la facultación de la mujer y la igualdad de género (E/RES/2/11, 21 de junio de 1946), así como para proveer recomendaciones al Consejo sobre los obstáculos referentes a los derechos de la mujer en los campos político, económico, civil, social y educativo.

A lo largo de los años, la CEM ha organizado diversas conferencias a fin de reafirmar y mejorar los derechos de la mujer. Hasta ahora se han celebrado cinco conferencias mundiales sobre la mujer. Las conferencias han buscado unificar a la comunidad internacional con una serie de objetivos comunes y con un plan de acción eficaz para el adelanto de la mujer en todas partes y en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

Las cinco Conferencias Internacionales que se han celebrado sobre el tema de las mujeres son: México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Beijing, 1995, además de reuniones de seguimiento de la última conferencia (Nueva York, 2000). También en Nueva York se realizó la V Conferencia del 9 al 21 de marzo de 2015. Otras reuniones de Naciones Unidas, como la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), lo mismo que la Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2001), han incluido en su agenda el tema de las mujeres y han introducido la perspectiva de género en sus conclusiones.

Debe reconocerse que el principal motor de las Conferencias son los movimientos de mujeres, quienes de alguna u otra manera han presentado sus demandas, solicitudes y reclamos a los gobiernos mediante acciones que van desde la presión hasta el cabildeo, la presentación de propuestas y la negociación. De hecho, la visión vanguardista de los movimientos de mujeres contribuyó significativamente al avance de las Conferencias.

Aun cuando las mujeres avanzan en algunos temas y en otros mantienen un mayor o menor rezago, no puede negarse que su situación ha mejorado paulatinamente. Hoy se reconoce que la revolución de las mujeres es el movimiento silencioso más efectivo, cuyo impacto se refleja y se seguirá reflejando de manera creciente y paulatina.²⁰ Es una revolución pacífica hacia cambios profundos para la humanidad.

En el año 2015 se cumplieron 20 años de los compromisos que asumieron los 189 países que asistieron a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China. Esta conferencia consolida avances, ya que a partir de ese momento, el marco normativo internacional que encuadra la directriz de las políticas es la Plataforma de Acción, en la que se declara que es objetivo estratégico la realización de políticas de Estado a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como el dar impulso en todo el mundo a la creación de institutos de las mujeres. Éstos se encargarán de formular planes de igualdad de oportunidades entre los géneros, de monitorear su cumplimiento y de institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas.

En la Plataforma de Acción aprobada en Beijing se exige la realización de políticas estratégicas caracterizadas por:

- Acciones afirmativas para eliminar las desigualdades de género.
- Dar cobertura universal y nacional afectando no sólo a grupos de mujeres, sino al conjunto de la población.
- Compromisos gubernamentales vinculantes para el conjunto de las instituciones públicas.
- Constituir políticas de Estado convocando a las distintas fuerzas políticas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales para asegurar su cobertura y permanencia.²¹

Se realizó un balance de los avances, los obstáculos para la disminución de brechas de desigualdad de género y los retos para lograr la igualdad sustantiva, en donde la participación de la sociedad civil, y en especial de las organizaciones feministas, constituye un elemento muy importante, toda vez que los avances señalados se deben al impulso de las diversas corrientes del feminismo.

²⁰ Organización Internacional del Trabajo (2004), *La mujer y el Derecho internacional: conferencias internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, 46 pp.

²¹ <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia?showall=&start=1>

Es indiscutible que todas las Conferencias Mundiales de la Mujer han sido un logro del movimiento internacional de las mujeres.

Los gobiernos que adoptaron la *Declaración y Plataforma de Acción* de Beijing, se comprometieron a eliminar los obstáculos que entorpecían la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada a más tardar para el año 2000, enfocándose en doce áreas de especial preocupación:

1. La mujer y la pobreza.
2. Educación y capacitación de la mujer.
3. La mujer y la salud.
4. La violencia contra la mujer.
5. La mujer y los conflictos armados.
6. La mujer y la economía.
7. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de las decisiones.
8. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer.
9. Los derechos humanos de la mujer.
10. La mujer y los medios de difusión.
11. La mujer y el medio ambiente.
12. La niña.²²

Propuestas a manera de conclusiones

A partir de la información expuesta, consideramos lo siguiente:

1. Se requiere un cambio profundo del sistema económico-político-sociocultural, anulando el modelo neoliberal de capitalismo salvaje en el mundo para la sobrevivencia de la humanidad. Es decir, un modelo que no permita la corrupción en ningún aspecto de la existencia humana.
2. En México se requiere tal cambio; en consecuencia, los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como todas las instituciones deberán estar obligadas a informarse para aplicar de manera transversal la perspectiva de género en todos los niveles de gobierno municipal, estatal, regional y nacional. Deben responder a cabalidad con los compromisos contraídos ante los organismos internacionales para mandar obedeciendo

²² Delia Selene de Dios Vallejo con la colaboración de Adriana Romo Sotres, *Reseña histórica sobre las conferencias mundiales sobre la mujer*.

- en una democracia sin demagogia, sin fotos para publicidad o propaganda, atendiendo con valores humanos a la población.
3. Se deben crear observatorios ciudadanos y una real y no manipulada población, a fin de vigilar y sancionar a quienes no realicen su trabajo, y que éstos sean destituidos en consecuencia.
 4. Se requiere una educación formal e informal con perspectiva de género en todos los niveles educativos.
 5. Todo ello con la participación profesional multi-transdisciplinaria, previos diagnósticos sociológicos para elaborar proyectos, programas y planes a corto, mediano y largo plazo en beneficio de los habitantes del país. Ello contemplando la sustentabilidad de la vida, el cuidado del agua y de todos los recursos renovables y no renovables del país, acorde a nuestra historia y no a los intereses ajenos extranjeros.
 6. Se requiere pensar en el presente y el futuro de la población de todas las edades y mirar a la población de tercera edad atendiendo a sus necesidades. Cumpliendo con los compromisos legales nacionales e internacionales, los cuales han sido firmados por el país.
 7. Para sobrevivir en el planeta azul es menester atender esta revolución feminista pacífica, transformadora de las situaciones limitantes en un mundo donde quepamos todos y todas en paz, en igualdad dentro de un contorno desarrollado sin falsedad.

Fuentes

Beauvoir, Simone, *La vejez*, Ed. Sudamericana.

Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Artículo 55, inciso c.

De Dios Vallejo, Delia Selene, con la colaboración de Adriana Romo Sotres, *Reseña histórica sobre las conferencias mundiales sobre la mujer*.

ECLAC www.un.org/popin/regions/eclac.html

[EL_ADULTO_MAYOR_EN_MEXICO_2010.pdf](#)

Holstein, Martha B. (2010), “Sobre cómo envejecemos las mujeres”, en *Revista Debate Feminista. Viejas*, año 21, vol. 42, México, octubre, pp. 62-63.

<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-PAM-Accss.pdf>

http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/monografias/P_EPI_D

<http://www.geriatricas.com/contenidos/infosalud/contenidos/infosauld/corazon.asp>.

<http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia?showall=&start=1>

<http://www.revistafrida.com/frida/marzo08/mintz2.pdf>

- http://seminarioenvejecimiento.unam.mx/Publicaciones/libros/mayores_maltratados.pdf
http://es.wikipedia.org/wiki/Primera_ola_del_feminismo
- Informe del Secretario General de la ONU, *La Aplicación del Resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Sesión Especial de la Asamblea General*, titulado “La Mujer en el año 2000: la igualdad entre los géneros, el desarrollo y la paz para el siglo XXI” (A/55/341).
- Organización Internacional del Trabajo (2004), *La mujer y el Derecho internacional*, Conferencias Internacionales, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, 46 pp.
- ONU, Comisión de Desarrollo Social (2005), *Informe sobre el 43º período de sesiones (20 de febrero de 2004 y 9 a 18 de febrero de 2005)*, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento No. 6.
- Plataforma de Acción de Beijing.*
- Reporte del Secretario General de Naciones Unidas al Comité Preparatorio del Evento de Alto Nivel de Financiación para el Desarrollo*, 18 de diciembre de 2000, Naciones Unidas, Nueva York, NY.
- Rosales Mendoza, Adriana, *Género, cuerpo y sexualidad. Un estudio diacrónico desde la Antropología Social*, Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas.
- Ruiz C., Félix y M. L. Hernández Orozco (2009), “El abandono del adulto mayor como manifestación de la violencia intrafamiliar”, en *Archivos de medicina familiar*, vol. 11, núm. 4, octubre-diciembre.
- Sanahuja, José Antonio (2007), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI. Tendencias globales*, Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid.
- Vasallo, Norma (2015), *Ecos distantes voces cercanas miradas feministas*, Cuba, segunda edición.
- www.americalatinagenera.org/es/index.php?option
www.asambleadf.gob.mx/historia/antehis.htm
www.un.org/es/millenniumgoals/

Libros recientes sobre prospectiva y futuro

En los últimos meses, con diferencia muy cercana, han surgido varios libros sobre prospectiva y futuros. Pero no es gratuito que hayan surgido tal cantidad de textos sobre futuros.

Lo más importante con ellos, es que no se constituyan en lo que el doctor Jesús Antonio Serrano llamaría la “Tragedia de Casandra”. En la *Eneida II*, Casandra advirtió a los troyanos lo que les esperaba con el “Caballo de Troya”. “Aún entonces Casandra, a quien por mandato del dios los teucos no creían, abrió su boca para mostrarnos el destino futuro. ¡Pobres de nosotros!”

Recuperamos, de su tesis de doctorado, *La gestión del conocimiento y el control interno en el Sector Público Federal. Crítica a la racionalidad administrativa* (febrero, 2016), algunas de sus reflexiones que ilustran nuestra preocupación:

¿El saber es poder? No necesariamente, el drama de Casandra nos enseña que el saber sin la credibilidad entraña impotencia y desesperación. Pocas cosas tan angustiosas que conocer el problema, sus causas y sus soluciones, pero no encontrar oídos dispuestos a escuchar lo que se sabe.

Invertebradas costumbres, prejuicios, miedos e inmoralidad, pueden explicar el por qué; a pesar de todo, seguimos atados a un estilo administrativo anacrónico e improductivo. A las puertas de la ciudad hay un caballo de madera, ¿qué haremos con él? (p. 38).

El Futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global, de Tomás Miklos y Margarita Arroyo (coordinadores).

Este libro pretende integrar una cartografía que muestre la riqueza, la variedad y la trascendencia del saber prospectivo en la región iberoamericana, pero también abrir un espacio para el debate y la discusión crítica. Pretende ser una mirada

comprensiva y distintiva desde las experiencias y prácticas de distinguidos prospectivistas, una mirada a la prospectiva que deseamos, buscamos y necesitamos, una mirada que trascienda nuestras debilidades institucionales e instrumentales y que responda de manera efectiva y oportuna a los grandes retos del futuro.

Se trata de un libro colectivo coordinado por Tomás Miklos y Margarita Arroyo que cuenta con un extraordinario prólogo de Don Federico Mayor Zaragoza, quien fuera Director General de UNESCO, y con participación de autores de México, Argentina, Uruguay, Colombia, Bolivia y España.

Contenido

- “Presentación: el futuro a debate”, *Tomás Miklos/Margarita Arroyo* (México).
- “Tendencias de integración regional en la Educación Superior y los conocimientos en América Latina. Perspectivas de futuro para la UNASUR”, *Dr. Axel Didrikson* (México).
- “Futuros y universidades. Una arena en disputa en el Uruguay”, *Dr. Claudio Rama* (Uruguay)/*Dra. Lydia Garrido* (Uruguay).
- “Futuro y conocimiento: una relación incierta”, *Dr. Augusto Pérez Lindo* (Argentina).
- “La prospectiva y la gestión gubernamental en América Latina”, *Dr. Edgar Jiménez* (Bolivia).
- “América Latina y prospectiva: un divorcio operativo”, *Mag. Eduardo Balbi* (Argentina).
- “No es necesario padecer el futuro. ¡Podemos construirlo!”, *Dr. Francisco Mojica* (Colombia).
- “Innovación y prospectiva. Hoja de ruta”, *Dr. German Escorcía* (Colombia).
- “Pensamiento anticipatorio: el futuro primero se construye en la mente”, *Dra. Guillermina Baena* (México).
- “La prospectiva como educación humanizadora”, *Dr. Luis G. Benavides* (México).
- “La Prospectiva Participativa en contexto. El Método FLUX-3D, una herramienta para la Innovación Social”, *Dr. Enric Bas* (España).
- “Prospectiva Participativa, Innovación Abierta y Social Media: un estudio de caso comparativo de imágenes de futuro en estudiantes universitarios de Finlandia, Taiwán y España”, *MA. Mario Guillo* (España).

- “Tres nuevos modos de investigar la visión del mundo. Metodologías prospectivas creadas por Manuel Martín Serrano”, *Dr. Manuel Martín Serrano* (España).
- “Prospectiva para la transformación productiva y social de América Latina: la experiencia del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de Colombia”, *Dr. Javier Medina/Ana María Jaramillo* (Colombia).
- “La globalización de las conductas: una reflexión prospectiva”, *Lic. Julio Millán* (México).
- “Prospectiva: visión crítica y algunas preguntas abiertas sobre sus posibilidades y limitaciones”, *Dr. Antonio Alonso Concheiro* (México).
- “Una democracia sustantiva e incluyente en México. El porvenir de una ilusión y la ilusión del porvenir”, *Dr. Rafael Serrano/Mtro. Diego Juárez* (México).

Planeación Prospectiva Estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina, Dra. Guillermina Baena Paz (Coordinación General).

El texto es un panorama del estado actual en que se encuentra la Planeación Prospectiva Estratégica desde la perspectiva de actores y autores, que en la región latinoamericana han trabajado, trabajan y seguirán haciéndolo en el tema con enfoques tanto locales como globales. Esta primera exploración pone en el documento una visión bastante clara y completa de la temática en la región latinoamericana, lo que cada país y en particular los prospectivistas están haciendo sobre planeación prospectiva estratégica. Todos y cada uno de los autores han aportado su experiencia, su práctica y sus inquietudes, muchos de ellos trabajan en varios países simultáneamente y por su reconocimiento internacional han sido invitados por varios gobiernos y organizaciones en proyectos de planeación prospectiva estratégica.

En línea

<http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva>

https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/?page_id=86&preview=true&preview_id=86&preview_nonce=f2093d96c3

https://www2.politicas.unam.mx/publicaciones/wp-content/uploads/2015/08/Libro-PPE_interactivo1.pdf

<https://app.box.com/s/3uqdi8etpjulr0ue81uc94jkgp682w387>

Contenido

- “Palabras Preliminares”, Antonio Alonso Concheiro.
- “Presentación”, Guillermina Baena Paz.
- “Prólogo”, Lucio Mauricio Henao.

Primera Parte: teorías, conceptos, enfoques

- “El antiazar: la Planeación Prospectiva Estratégica”, *Guillermina Baena Paz* (México).
- “América Latina debe pensar en el futuro”, *Sergio Bitar* (Chile).
- “El oficio prospectivo en la práctica”, *Tomás Miklos y Margarita Arroyo* (México).
- “TransformAcción: de la adaptación inconsciente a la anticipación consciente”, *Luis Ragno* (Argentina).
- “Planeación Prospectiva Estratégica de escenarios globales al 2050”, *Sergio Montero Olivares* (México).
- “Perspectivas de la Prospectiva. Un diálogo de saberes sobre el porvenir”, *Enrique Rodero Trujillo* (Colombia).
- “Planeación Prospectiva y Estratégica”, *Yuri Serbolov* (México).
- “Innovar es necesario para Latinoamérica, pero ¿por dónde comenzamos? Plan en cuatro pasos”, *Andrés Jordan* (Chile/EEUU).
- “De la Planeación Estratégica a la Prospectiva Estratégica”, *Álvaro Ramírez Restrepo* (Colombia).
- “El futuro comienza en la mente. Siete principios”, *Alethia Berenice Montero Baena* (México).
- “El hombre planificador prospectivo, psicología de la anticipación”, *Martha Lucía Jaramillo Botero* (Colombia).

Segunda Parte. metodologías, técnicas

- “Un escenario de transformación de la educación superior en América Latina”, *Axel Didriksson Takayanagi* (México).
- “Escenarios para la educación superior en el Distrito Federal de Brasil y sus alrededores”, *Raúl José de Abreu Sturari* (Brasil).
- “Planeación Prospectiva Estratégica: propuesta metodológica para instituciones de educación superior”, *Armando Rentería López* (México).

- “Futuros desafiantes (CFM): método para transformar una visión del planeamiento estratégico clásico en un escenario normativo prospectivo”, *Fernando Ortega San Martín* (Perú).
- “La vida en objetos del sistema solar. Plan prospectivo estratégico hacia el 2050”, *Francisco D. Soria Villegas* (México).
- “Prospectiva Estratégica para la sostenibilidad: una propuesta metodológica para el diseño de futuros sostenibles”, *Guillermo Gándara* (México).
- “El surgimiento de la Planeación Prospectiva Estratégica y los modelos de geoespacio del conocimiento para el desarrollo de América Latina”, *Gina Laura María de Lourdes Baena Paz/Salvador Neme Calacich* (México).
- “La anticipación de los intangibles, una contabilidad anticipatoria global”, *Luis Gilberto Caraballo* (Venezuela).
- “Propuesta metodológica para la planificación estratégica prospectiva de un Instituto de Educación Superior de Defensa en el Ecuador”, *Jean Paul Pinto* (Ecuador).

Tercera Parte: buenas prácticas

- “Perú nos ilumina el camino. Prospectiva aplicada integralmente al sector público”, *Eduardo Raúl Balbi* (Argentina).
- “Costa Rica: visión a largo plazo”, *Carlos von Marschall Murillo* (Costa Rica).
- “La prospectiva científica y tecnológica en Cuba. Un recuento necesario”, *Fabio Grobart Sunshine* (Cuba).
- “La planeación en tiempos de crisis. Experiencia de Fundación Propaz”, *Carlos Alberto Sarti Castañeda* (Guatemala).
- “Prospectiva Estratégica e inteligencia competitiva para el diseño de un centro de desarrollo tecnológico”, *Javier E. Medina Vásquez/Felipe Ortiz Manbuscay* (Colombia).
- “Planificación prospectiva territorial para la gestión del futuro”, *Adriano Rovira/Juan Antonio Cabrera/Susana Coper/Ernesto Zumelzu* (Chile).
- “Planeación Estratégica Integral con Enfoque de Sistemas: caso de éxito con observaciones”, *Luis Alfredo Valdés Hernández* (México).
- “Planeación Prospectiva Estratégica y visión de futuro en Perú”, *Mónica Gabriela Gros Solari* (Perú).
- “La pobreza infantil en América Latina y el Caribe por déficit de planeación anticipatoria”, *Osvaldo Carabajal* (Argentina).

- “Análisis de la propuesta de escenarios exploratorios. Valdivia 2020”, *Susana Coper/Adriano Rovira/Pedro Ulloa* (Chile).

Prospectiva estratégica. Historia, desarrollo y experiencias en América del sur. Los casos de Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia, de Paola Aceituno O. (coordinación).

La presente publicación, coordinada por Paola Aceituno O., académica y editora de la *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* de la UTEM y actual Directora Ejecutiva del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia, cuenta con la participación de los destacados prospectivistas latinoamericanos: Javier Vitale, Julia Barrientos y Adolfo R. Medalla Araya (Argentina); Dalci María Dos Santos y Lélío Fellows Filho (Brasil); Fernando Ortega San Martín (Perú); Lucio Henao V. y Martha Jaramillo B. (Colombia), y Pedro Ulloa O. (Chile). Además de Héctor Casanueva, actual embajador de Chile en la Organización Mundial de Comercio y miembro de *Proyecto Milenio*, quien elaboró el prólogo.

Contenido

- “Nota introductoria”
- “El desafío prospectivo latinoamericano (Prólogo)”, *Héctor Casanueva O.*
- CAPÍTULO I, “Reconstruyendo la huella de la prospectiva en Chile”, *Paola Aceituno O.*
- CAPÍTULO II, “Apuntes para la praxis chilena de la prospectiva en el sector público regional”, *Pedro Ulloa O.*
- CAPÍTULO III, “La prospectiva en Argentina: enfoques y aplicaciones en Mendoza”, *Javier Vitale/Adolfo Medalla/Julia Barrientos.*
- CAPÍTULO IV, “Una visión sobre el futuro y la construcción en Brasil”, *Dalci Maria dos Santos/Lélío Fellows Filho.*
- CAPÍTULO V, “Historia y evolución de la prospectiva en el Perú”, *Fernando Ortega San Martín.*
- CAPÍTULO VI, “La prospectiva en Colombia. Un relato de esperanza-acción con altibajos”, *Lucio Henao V./Martha Jaramillo B.*

Seguridad Productiva en México, de Leonel Corona Treviño
(Coordinador).

Una condición necesaria para que México logre su seguridad humana, es la construcción de un modelo económico con crecimiento y desarrollo. Ello requiere varias seguridades productivas: la generación de empleo, la alimentaria, la energética, la empresarial, la informática, entre otras. Sin embargo, las seguridades se disminuyen por la corrupción, pues está inserta en las formas de producción y, por tanto, en cierto tipo de empresas. La salida implica cambios en el patrón productivo e intensas relaciones y compromisos internacionales globales, en particular respecto a la dimensión ambiental.

El propósito de este libro colectivo es mostrar mediante el diseño de escenarios alternativos que para enfrentar la inseguridad en México, se requiere basar una solución simplista de su combate, mediante cambios complejos en la gobernanza y en las capacidades y la sustentabilidad productiva, y avanzar en la distribución de la riqueza desde su origen.

Contenido

- “Introducción”, *Leonel Corona Treviño*.
- “Globalización, innovación y crecimiento: geopolítica e integración para la seguridad productiva”, *Theotonio dos Santos Junior*.
- “Seguridad ambiental: tecnología y cambio climático”, *Ramón Pichs Madruga*.
- “Seguridad energética: energía, pobreza y cambio climático”, *Remzi Xhemalce Fuentes*.
- “Seguridad informática y tecnologías de la información: retos y soluciones”, *Leobardo Hernández Audelo*.
- “¿Es sostenible el actual modelo de desarrollo económico?”, *Mario Capdeville Allevato*.
- “Seguridad productiva en las empresas”, *Javier Jasso Villazul*.
- “Seguridad alimentaria. Los efectos de la innovación en la seguridad alimentaria en México”, *Alfredo Tapia Naranjo*.
- “Gobernanza y seguridad en México”, *Guillermina Baena Paz*.
- “Conclusiones: la seguridad productiva necesaria para una solución a la inseguridad en México”, *Leonel Corona Treviño*.

Coeditor(es): Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Miguel Ángel Porrúa.

Edición: febrero de 2016

Series: Las Ciencias Sociales. Tercera Década

Área: Políticas públicas

Materia: (Productividad -México) (Empresas - Aspectos morales y éticos) (Desarrollo sustentable - México) (Globalización - Aspectos sociales) (Cambio climático - Aspectos sociales) (Seguridad pública - México)

Páginas: 272 pp.

RESEÑA

La Mundial hidra de la corrupción.

¿Cómo quemar sus regeneradas cabezas con herramientas éticas?

Oscar Diego Bautista, *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*, México, IAPEM, 2015

Jaime Rodríguez Alba

Es de celebrar que se vinculen investigadores y responsables políticos y administrativos en proyectos destinados a explorar las fuentes de la corrupción, así como arrojar ideas de cómo combatirla. Tal es el caso de la obra que ahora reseñamos, coordinada por Oscar Diego Bautista y publicada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), cuyo título completo es: *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*.

Como señalan en la presentación de la obra Mauricio Valdés Rodríguez (Presidente Ejecutivo de IAPEM) y Alejandro Germán Hinojosa Velasco (Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México), existe en nuestras sociedades una creciente necesidad, pero también una progresiva demanda de ética. Necesidad porque los últimos años del siglo xx y los primeros del XXI han mostrado cómo el mal de la corrupción ha ido en aumento. Demanda porque por suerte, según todos los indicadores, la ciudadanía comienza a dejar su pasividad al respecto y orientarse hacia una actitud proactiva frente a la corrupción, valorando que la ética deje de ser mera justificación retórica y comience a estructurarse en medidas concretas. Hay mucho por hacer, y esta obra que hoy presentamos es un paso más, de considerable interés.

Pero ni el tema ni el combate a la corrupción son sencillos. No sólo porque la corrupción sea una suerte de “universal antropológico” –no ha habido tiempo ni espacio humano sin corrupción–, sino porque pareciera que según se generan herramientas para combatirla sucede con la corrupción como con la Hidra de Lerna –metáfora usada por Oscar Diego. Cuando Heracles y Yolao intentaron

matarla, no sólo tuvieron que protegerse boca y nariz para no sufrir su aliento venenoso, sino que observaron que por cada una de las cabezas –hasta nueve le suponen llegó a tener– que cortaban, aparecían dos. Combatir la corrupción tiene este primer embate: los corruptos proliferan, buscando las grietas, estableciendo nuevas prácticas y más sofisticadas. Al final, según cuentan algunas fuentes antiguas –detalles del mito, R. Graves (1985: 73 a 75)–, lo efectivo fue una idea aportada por Atenea: echar una red ardiente sobre el cuello sin cabeza, para que así cicatrizara la herida y no dejara regenerarse el tejido.

La obra que reseño es, por seguir con la metáfora, no la red entera, pero sí una de las modestas hebras que la componen. Y es importante saber que aunque modesta, imprescindible: toda red se teje hebra a hebra. Ya Platón propusiera como descriptor fundamental de la actividad filosófica la del tejido –Platón, *El Sofista* (1988). Las ideas conforman una *simploké* (el verbo *symplekoo* en griego quiere decir “entreteter”, “unir”, “enlazar”, etcétera), al modo como se tejen las redes de los pescadores. Hay que saber tejer la red, para que cumpla su función. Así también hay que analizar la corrupción para tejer la adecuada red que la pueda contener.

Esta obra cumple la función de tejido, de manera además interesante y señalando experiencias, casos y diseñando herramientas concretas. También deja abiertas líneas de acción que pueden ser recorridas, cumpliendo así la función de detenernos en el análisis pero apostando por la acción siempre, señalando por dónde pudiéramos continuar. Es así una obra fundamental para el pensar: pensar es señalar lo que se retira, como advirtiera Heidegger (2001: 99). La corrupción siempre se retira cuando se la señala, busca el modo de eludir a quien la persigue. Por eso pensar es siempre necesario: señalar los caminos a recorrer. Y aunque la inteligencia nos diga que la corrupción siempre estará, la voluntad nos ha de encaminar a cortar cabezas a la corrupción, procurando que no se multipliquen, cicatrizándolas y buscando hasta el más mínimo resquicio de ese tejido putrefacto que puede recomponer el tumor. Por eso la ética es, quizá, la herramienta más importante al efecto: hasta la ley, sin el espíritu que la ética le da, se queda inerme.

Ética pública frente a corrupción ofrece conceptos y experiencias que nos permiten entender la anatomía de la corrupción, aportando diversos materiales que posibilitan desarrollar acciones concretas para combatirla. El punto común que recorren los diversos análisis y sugerencias es el lugar central que la ética ha de tener. Pues, como dijera Aristóteles, la Ética nos enseña a conocer hábitos, costumbres, etcétera, que hacen al hombre virtuoso, pero sobre todo se encamina a hacernos virtuosos.

Oscar Diego Bautista nos ofrece un minucioso análisis de cómo edificar un marco ético preventivo contra la corrupción. Su aportación delimita instrumentos éticos de aplicación práctica, sugiere organismos para implementarlos y considera diversas estrategias para combatir la corrupción. Los instrumentos abarcan una gama que va desde los Consejos y Oficinas de Ética, los marcos normativos, hasta las Auditorías. Pero también han de incorporar políticas, entre las que el autor señala las políticas de difusión de valores, de motivación en ética y políticas específicas acerca de regalos, de recursos humanos o políticas macro para los estados. Instrumentos que han de estar puestos en sintonía con las acciones: dignificación del cargo, formar líderes éticos, denuncia de actos antiéticos y acciones orientadas a generar “escaleras de virtud”, entre otras.

La aportación de Oscar Diego señala diversos organismos que pudieran implementar los instrumentos éticos. Así, organismos de denuncia, prevención, control presupuestario, sancionadores, oficinas antifraude, Fiscalías anticorrupción y otros similares. Y lo que no es menos importante, así como se combate mediante la estrategia, esto es, mediante el diseño de tácticas y orientación de momentos, lugares y contingentes involucrados, es preciso en el combate a la corrupción: estudiar la situación, la anatomía de la corrupción, preparar las herramientas de batalla, generar actitudes de combate, analizar el momento adecuado, y, especialmente, batallar y reajustar la estrategia allí donde sea preciso.

A mi entender, de la aportación de Oscar Diego destaca la sugerencia de vehicular la socialización en ética en las organizaciones mediante la creación de “sistemas internos de integridad”. La integridad es una virtud y como tal es resultado de la acción: se cultiva. Cara a la creación de los mismos sería de gran ayuda retomar los elementos, estrategias y fines del Sistema Ético Integral, del que habla en otros lugares (2008, 2009). Este sistema ayudaría mucho a identificar elementos y procesos corruptos, así como a volcar medidas concretas hacia cada institución.

Edgar Ramón Aguilera realiza un interesante análisis del lugar que la formación ética ha de asumir para la buena praxis de los jueces. Retomando el concepto de “juez avispa” –el que aplica la legalidad pero de un modo vicioso (con soberbia, inclemencia, cólera, resentimiento, etcétera)–, se hace énfasis en el lugar central que la virtud tiene para la actividad judicial. Un juez virtuoso puede enmendar la inmoralidad y la injusticia de una ley. Para el autor es fundamental fomentar la interiorización y práctica de las virtudes en la actividad del juez. Tanto las virtudes epistémicas, como las morales, las institucionales y las específicas del cargo. Las primeras, como la Prudencia, permiten al juez sopesar la circunstancia

del caso, atendiendo a las consecuencias de la sentencia, la existencia de múltiples hipótesis de interpretación y la adecuación de la norma. Las virtudes morales –honestidad, templanza, magnanimidad, etcétera– ayudan a la praxis concreta y conforman un carácter adecuado. Las institucionales, como la buena comunicación, potencian la cooperación y la apuesta por la realización de la justicia y la equidad. Finalmente, las virtudes específicas del juez, como la imparcialidad o la apertura mental, potencian la ejemplaridad del mismo, así como dignifican tanto el cargo como la administración misma de la justicia.

Pudiera parecer un tanto paradójico que la justicia devenga injusta, pero es un hecho que se puede apreciar en diversos lugares y tiempos: la corrupción de la justicia es quizás el problema más grave en el combate a la corrupción. Factores como la desindividuación, la dispersión de responsabilidad, la ambigüedad de la circunstancia, la presión del grupo o la obediencia a la autoridad, son para el autor claves explicativas de la emergencia de “sistemas jurídicos patológicos”. Para comprender cómo esto sucede, Edgar Ramón Aguilera acude al análisis que psicólogos sociales como Milgram o Zimbardo realizan sobre “el poder de la situación”. Todos los seres humanos, los jueces incluidos, estamos bajo dicho poder, e impulsados por el mismo somos capaces de tremendas aberraciones y atentados contra la dignidad y derechos humanos.

Resulta interesante la hipótesis con la que trabaja el autor: para combatir la corrupción judicial no bastan las simples leyes. Es preciso fomentar una suerte de “heroísmo ordinario” que aliente a no participar, y no aprobar tácitamente las conductas contrarias a la ética. Resistir, como dice Aguilera, al poder de la situación mediante el cultivo de las virtudes éticas. Formar jueces virtuosos mediante el despliegue de estrategias educacionales que abarquen tanto los primeros años de vida en la familia y la escuela, como los procesos de inducción y socialización profesional.

En un proceso educativo de estas características, resulta muy interesante la aportación de Jesús Lima Torrado sobre la Educación Crítica en Derechos Humanos (ECDH). Crítica por cuanto se erija en un elemento fundamental para contrarrestar los antivalores hoy vigentes, resistiéndose a los procesos de ideologización, etnocentrismo, etcétera, a los que los discursos y prácticas de los Derechos Humanos suelen estar sometidos. Sería largo exponer las características de tal educación en esta reseña, pero es más que sugerible prestar atención a este escrito en el que se dan claves y experiencias al respecto. Temática en cierto declive en nuestros tiempos, donde la noción misma de derechos humanos es atacada por diversos flancos. Educar en derechos humanos inhibe la corrupción de múltiples

modos, entre otros potenciando el reconocimiento de la dignidad intrínseca del ser humano, el hecho de que nunca puede devenir medio para los fines del mercado ni de ideologías de diverso tipo.

El trabajo que aporta Juan José Bustamante, apoyándose en las herramientas que aporta la etnografía en contextos institucionales, permite comprender el poder de la situación en el caso de la corrupción policial en el Estado de Nuevo León. El autor señala los aciertos del modelo de reclutamiento e inducción diseñado por Hernán Guajardo. Pero muestra también las limitaciones del mismo. Bien porque no se aplica íntegramente: pese al rigor de la selección, hay muchos cargos policiales que son seleccionados por motivos políticos; bien porque es muy difícil sustraerse a la dinámica corrupta. Como muestra el autor por experiencia propia, cuando alguien se sustrae a las prácticas corruptas, es marginado e intimidado por sus propios compañeros corruptos. Juan José insiste, como todos los autores de este libro, en el lugar central que tiene la educación ética, tanto en el ámbito de la familia, como en la formación en la escuela y en el cultivo de amistades virtuosas. En general, apostando por una revitalización de valores desde la sociedad civil.

Educar en ética mediante la mirada, mediante la sensibilización, es también el tema del trabajo que yo aportó a esta obra. El cine permite quizá más que ningún arte aproximar la mirada hacia los valores deseables y nos sitúa ante la posibilidad de una educación emocional en virtudes éticas mediante la formación de un “espectador desinteresado”. Espectador que con la adecuada herramienta –en el trabajo se diseñan materiales para trabajar con el cine desde un punto de vista ético–, puede devenir empático e incorporar la necesidad de cambiar la propia vida en consonancia con los principios y valores de la ética pública.

No menos relevante en esta obra es el análisis minucioso de la legislación –nacional, autonómica y municipal– española en materia de ética pública que realiza Bernabé Aldeguer Cerdá. Desde 2007 se aprecia un notable incremento de la corrupción, especialmente influenciada por el sector inmobiliario, así como un desplome de la confianza social en las instituciones en España. Las numerosas modificaciones legales introducidas permiten, para este autor, generar marcos y procesos de gestión de integridad, sobre la base del diseño de una infraestructura ética que tiene diversos componentes en diferentes modos logrados según la comunidad autónoma. Entre los componentes de tal infraestructura están: la formación ética y herramientas para el cambio cultural; el compromiso y liderazgo político; el desarrollo de un marco legal y normativo obligatorio y coercitivo; instituciones de coordinación, y procedimientos para la identificación de sectores riesgosos a la corrupción. Pero no todas las comunidades despliegan las mismas herramientas

éticas, y quizá fuera bueno lograr una cierta armonización al respecto. Así, por ejemplo, mientras comunidades como Aragón disponen de un Comité de Ética, otras no. De los detalles de la legislación en materia de ética pública se ocupa el autor con un detalle asombroso, no sin dejar de destacar algunas deficiencias que se desprenden del análisis de la misma. En concreto, se aprecia una deficiente formación y socialización profesional en ética pública, así como la necesidad de profundizar en la creación y dinamización de órganos de implementación de medidas éticas.

Como cierre de la obra resulta de mucho interés asomarse al trabajo de Víctor Hugo Méndez Aguirre. En el mismo se insiste en una línea de argumentación que hemos explorado en otras obras coordinadas por Oscar Diego (2010, 2014): la corrupción bloquea la genuina democracia, así como pervierte el sentido de la gestión pública misma. Como señala Méndez Aguirre, tomando como marco hermenéutico la lectura que de Platón realiza Alain Badiou, las prácticas de la retórica, auspiciadas por diversos elementos oligárquicos, hacen que el ejercicio de la democracia devenga contradictorio: allí donde se ha de potenciar la autonomía y la auténtica libertad, devienen formas de subjetividad caóticas que alientan la emergencia de distintas formas de tiranía. La corrupción democrática emerge cuando, entre otros factores asociados a los intereses oligárquicos siempre existentes, la figura del “demegoros” (orador popular) ocupa el lugar simbólico y central que ha de tener el “demiurgos” (originariamente “organizador del demos”, pero también “trabajador”, “productor” de lo común). Para bloquear la corrupción democrática el autor repasa la principal apuesta griega: la Paideía, educación o formación de la persona, en tanto la persona supone siempre el horizonte de sentido de la comunidad y su organización.

A mi entender, estamos ante una obra que realiza interesantes aportes en el tejido de una red de contención a la corrupción, tomando como impulso central la ética. Lo interesante ahora sería que esta obra pueda servir de acicate para implementar ideas, herramientas, clarificar fines, etcétera, cuyo objetivo sea la realización de ese ideal de los derechos humanos, hoy quizá más que nunca amenazado por la lacra de la corrupción.

Bibliografía

- Aristóteles (1985), *Éticas*, Madrid, Editorial Gredos.
 Diego Bautista, O. (2008), *La ética en la gestión pública* (memoria de tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid. Disponible electrónicamente en <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29799.pdf>

- Diego Bautista, O. (2009), *Ética para corruptos*, Bilbao, Desclée de Brouwer.
- Diego Bautista, O. y Tx Ausin (compiladores) (2014), *Democracia ética*, Toluca, México, Instituto Electoral del Estado de México.
- Diego Bautista, O. (compilador) (2015), *Ética pública frente a corrupción*, México, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Graves, R. (1988), *Los mitos griegos*, vol. II, Madrid, Alianza Editorial.
- Heidegger, M. (2001), *Conferencias y artículos*, Madrid, Ediciones del Serbal.
- Peña, L., Tx Ausin, O. Diego (compiladores) (2010), *Ética y servicio público*, Madrid, Editorial Plaza y Valdés.
- Platón (1988), *Diálogos V*, Madrid, Editorial Gredos.

Mexiquenses distinguidos

Nezahualcóyotl. Poeta, arquitecto y gobernante. Nació en Texcoco, Estado de México. A la muerte de su padre Ixtlixóchitl, sexto señor de los chichimecas, tuvo que huir a México para protegerse de quienes se oponían a su ascenso al gobierno. Más tarde logró pactar una triple alianza entre Texcoco, Tenochtitlán y Tlacopan. Una vez establecido en su señorío, fomentó las ciencias y las artes; él mismo cultivó la poesía, construyó diques en el lago de Texcoco. Gobernó con alto sentido de la justicia. Murió en 1472.

José María González Arratia. Nació el 31 de octubre del año 1783, en Toluca, ciudad de la que fue presidente municipal. Durante su gestión, promovió la construcción de los portales, el puente del Carmen y la Alameda de Toluca. Comerciante y urbanista que se distinguió por sus aportaciones a la modernización y embellecimiento de Toluca. Falleció el 14 de octubre de 1852.

Plutarco González. Nació el 13 de agosto de 1813. Militar y político originario de Toluca, Estado de México. Combatió en la intervención norteamericana en 1847; opositor al régimen de Santa Anna, en 1855 se adhirió al *Plan de Ayutla* y, poco después, fue designado gobernador y comandante militar del Estado de México. Estudió en el Instituto Científico y Literario de Toluca. Afiliado a la Guardia Nacional, combatió a los norteamericanos. Murió peleando el 31 de octubre de 1857.

León Guzmán. Abogado, magistrado, jurista y político liberal. Nació en Tenango del Valle, Estado de México, en 1821. Estudió en el Colegio de San Idelfonso y se tituló en el Instituto Científico y Literario de Toluca. Combatió al lado de las fuerzas liberales. Se desempeñó como diputado federal, Juez de Letras de la Ciudad de México y revisor del texto constitucional de 1857. Fue procurador de Justicia de la Nación, secretario de Fomento, de Gobernación y de Relaciones Exteriores. Luchó en la Guerra de los Tres Años y en la Intervención Francesa. Autor del volumen de poesía *Las oraciones de la noche*. Murió en el rancho San Isidro, Nuevo León, en 1884.

Vicente Riva Palacio. Nace el 16 de octubre de 1832. Fue abogado, poeta, regidor y secretario del Ayuntamiento de la Ciudad de México. En 1863, Juárez lo nombró gobernador del Estado de México. Fue magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Murió en Madrid el 22 de noviembre de 1896.

Ignacio Manuel Altamirano. Escritor, poeta y político liberal. Nació en Tixtla, Guerrero, en 1834. Alumno del Instituto Literario de Toluca. Autor de *Navidad en las Montañas*, *El Zarco* y *Clemencia*. Participó en la Revolución de Ayutla, la Guerra de Reforma y en contra la Intervención Francesa. Murió en 1893, mientras cumplía una misión consular en Europa.

Narciso Bassols. Nació en Tenango del Valle, Estado de México, en 1897. Colaborador en la redacción de la *Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional*; director de la Facultad de Derecho de la UNAM; secretario de Educación con los Presidentes Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. Embajador en Londres y ante la Sociedad de Naciones. Perteneció a diversos organismos internacionales contra el armamentismo. Fue redactor de la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional* y autor de *La Nueva Ley Agraria*. Fundó la Editorial Revolucionaria, además fue consejero honorífico de Adolfo Ruiz Cortines y miembro del Buró del Congreso Mundial de la Paz.

Mario Colín Sánchez. Abogado, escritor y político. Nació en Atlacomulco, Estado de México, en 1922. Fue director de Instituto Científico y Literario, diputado local y federal. Realizó una importante contribución a la biografía del Estado de México con libros, mapas, imágenes religiosas, grabados y colecciones de documentos. Murió en Cuernavaca, Morelos, en 1983.

2 de marzo.

Conmemoración sobre la fundación del Estado de México y el Himno del Estado de México

Esta entidad es una de las 32 que integran los Estados Unidos Mexicanos. Lleva el nombre de la nación misma y de la capital nacional, y por tal motivo suele denominársele Estado de México para distinguirla de las anteriores, aunque oficialmente se llama México, según lo dispuesto por el artículo 43 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La palabra México proviene de tres voces del idioma náhuatl: *metztli*, que significa luna; *xictli*, ombligo o centro; *co*, lugar. Tanto en sentido literal como metafórico, quiere decir “en el ombligo de la luna”; o dicho de otra manera: “en el centro del lago de la luna”. Esta denominación es porque el contorno de los antiguos lagos que ocupaban la cuenca de México, se parecía a la figura de un conejo, similar a la silueta que forman las manchas lunares vistas desde la Tierra. Y como la gran ciudad de Tenochtitlán estaba en el centro de estos lagos, simbólicamente se ubicaba también en el “ombligo” del conejo de la Luna.

Otra versión acerca del origen de la palabra es que deriva de *Mexictli*, nombre otorgado al dios Huitzilopochtli, “el colibrí del sur”, que condujo a los mexicas hacia la región lacustre del centro de México. *Mexictli* se compone de las raíces *metl* (maguey), *xictli* (ombligo) y el locativo *co*; su traducción sería: “en el ombligo del maguey”, lo cual nos habla del sentido mitológico que a esta planta le dieron las culturas prehispánicas.

Fundación

El 2 de marzo de 1824 se reconoce como fecha oficial de la erección del Estado de México, aunque sus antecedentes se remontan al periodo colonial, en 1548, cuando el territorio recibió el nombre de Provincia de México, integrada por cinco de las 23 provincias mayores en las que se dividía el Virreinato.

Al consumarse la Independencia, el país estaba estructurado conforme a una doble división política: la de intendencias y la de diputaciones provinciales. La división por intendencias databa de 1786; una de ellas era la Intendencia General de Ejército y Provincias de México, con capital en la Ciudad de México, y que incluía los actuales estados de México, Querétaro, Morelos, Hidalgo y la mayor parte de Guerrero.

La división por diputaciones provinciales se estableció en 1812, y abarcaba una o más intendencias. La Diputación Provincial de la Nueva Intendencia de México siguió funcionando durante el primer Imperio y el periodo preconstitucional, hasta fines de 1823.

Así, la historia de nuestra entidad ha estado ligada a la historia de la República. Se considera que fue durante la segunda década del siglo XIX cuando se creó el Estado de México, a partir de un acto jurídico, aprobado por el artículo 7º del Acta Constitutiva de la Federación.

Dicho artículo, relativo a las provincias que con carácter de estado integrarían la Federación Mexicana, fue sometido a discusión por el diputado José Manuel Ramos Arizpe el 20 de diciembre de 1823, fecha en la que se aprobó que las provincias de México y Michoacán se elevaran a la categoría de estados. Más tarde, con la aprobación de la *Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes en las Provincias que Han Sido Declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que No las Tienen Establecidas*, publicada en el Estado de México el 10 de enero de 1824 por Melchor Múzquiz, se procedió a la elección de los primeros diputados al Congreso Constituyente de la entidad.

Finalmente, el 2 de marzo de 1824 se instaló en el Salón de Juntas del Ayuntamiento de la Ciudad de México, la Legislatura Constituyente del Estado de México y designó a Melchor Múzquiz como gobernador interino.

Este primer Congreso, integrado por 21 diputados propietarios y siete suplentes, se instaló a propuesta del ciudadano José María Ruano el 2 de marzo de ese año, cuando se realizó la primera sesión; de ahí que esta fecha sea reconocida oficialmente como el Día de la Erección de nuestro estado, en virtud de su carácter jurídico.

El recién instalado Congreso expidió entonces el Decreto No. 1. En él se disponía que Melchor Múzquiz fungiera como encargado del gobierno provisional del estado, hasta nombrar al primer gobernador. Días después, por el Decreto No. 5, del 4 de marzo de 1824, el Congreso local designó gobernador del estado al general brigadier Manuel Gómez Pedraza y como teniente gobernador a Melchor Múzquiz, quien debido a la renuncia del primero se encargó del Poder Ejecutivo el 17 de septiembre de ese año, cuando, por el Decreto No. 21 de la Legislatura local, fue nombrado gobernador provisional. Así, el Congreso Constituyente de 1824 y Melchor Múzquiz dieron vida y figura legal al Estado de México.

El Estado de México era entonces la más importante de las 19 entidades de la República: abarcaba una superficie aproximada de 100,000 kilómetros cuadrados, comprendiendo, además del territorio actual, los de Hidalgo, Morelos, el Distrito Federal, así como el distrito de Calpulalpan, perteneciente hoy al estado de Tlaxcala y la mayor parte de Guerrero. Situado en el centro del país, cruce de infinidad de rutas y la región más poblada, contaba con 1'300,000 habitantes, que alcanzaban 21% de la población total del país.

Hacia 1824 sus límites se encontraban situados al norte, con Querétaro; al oriente, con Puebla; al sur, con el Océano Pacífico, y al occidente, con Guanajuato y Valladolid, hoy Morelia.

Por si fuera poco, al poseer a la Ciudad de México, tenía asegurados altos ingresos. Sin embargo, el federalismo tendió a restar poder al Estado de México, al cual se le obligó a proporcionar una contribución elevada a la Federación y se le expropió la Ciudad de México el 11 de abril de 1826. El Estado de México tuvo que darse a la búsqueda de otra capital. Se eligió Texcoco, en donde se promulgó la primera *Constitución del Estado de México*, el 14 de febrero de 1827.

Posteriormente, el 15 de junio de 1827, los poderes estatales se trasladaron a San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), y el 24 de julio de 1830, Toluca se convirtió en la capital. No obstante, durante el siglo XIX la entidad mexiquense tuvo otras capitales temporales como Lerma, Sultepec y Metepec.

El sistema federal se vino abajo en 1835 y en razón de ello el Estado de México dejó de serlo para convertirse en Departamento de México el 23 de octubre de ese año. En agosto de 1846, el federalismo se restableció; al mes siguiente, el 12 de septiembre, el gobernador Olaguíbel reinstaló en Toluca los poderes del estado.

Para 1850 gobernaba Mariano Riva Palacio. Le sucedió Luis Madrid, a quien correspondió emprender una nueva división territorial. Conforme a ella, el estado se componía de ocho distritos: Cuernavaca, Este (Texcoco), Tulancingo, Huejutla, Sultepec, Oeste (Tlalnepantla), Toluca y Tula.

A lo largo de todo el siglo XIX, la creación de nuevos estados y su incorporación a la Federación, hicieron que el territorio original de nuestra entidad sufriera continuas segregaciones, las cuales se prolongaron hasta 1917, cuando el Estado de México aportó cerca de 2 mil kilómetros para el Distrito Federal.

Hoy en día, el Estado de México cuenta con 152 municipios, de los que sólo algunos tienen desarrollo turístico.

Fuentes

Camacho, César, *Efemérides, Erección del Estado de México, 2 de marzo de 1824*; <http://www.cesarcamacho.org/site/document.php?id=1554>
http://www.elclima.com.mx/origen_y_fundacion_del_estado_de_mexico.htm

Himno del Estado de México

El Himno del Estado de México, junto con el escudo mismo, son los símbolos representativos de los mexicanos.

La H. LII Legislatura del Estado de México en el Decreto Número 66, promulga la *Ley sobre el Escudo y el Himno del Estado de México*, el 6 de enero de 1995.

Existen artículos constitucionales que le dan la solemnidad al Himno del Estado de México, los cuales son los siguientes:

CAPÍTULO TERCERO

Del Himno del Estado de México

Artículo 7. El canto, ejecución, reproducción y circulación del Himno del Estado de México se apegará a la letra y música de la versión establecida en la presente Ley. La interpretación del Himno se hará siempre de manera respetuosa y en el ámbito que permita observar la debida solemnidad.

Artículo 10. Queda estrictamente prohibido alterar la letra o música del Himno del Estado de México y ejecutarlo, total o parcialmente, en composiciones o arreglos.

Asimismo, queda prohibido cantarlo o ejecutarlo con fines de publicidad comercial o de índole semejante.

Artículo 11. Todas las ediciones o reproducciones del Himno del Estado de México, los argumentos para teatro, cine, radio y televisión que versen sobre el Himno del Estado o sus autores, o que contengan motivos de aquél, requerirán de la autorización de la Secretaría General de Gobierno. Las estaciones de radio y televisión sólo podrán transmitirlo, íntegra o fragmentariamente, previa autorización de la propia Secretaría, salvo las transmisiones de ceremonias oficiales.

Artículo 12. El Himno del Estado de México sólo se ejecutará total o parcialmente en actos solemnes de carácter oficial, cívico, cultural, escolar o deportivo, y para rendir honores al Gobernador del Estado de México.

En este último caso, se ejecutará la música del coro y de la primera estrofa y se terminará con la del coro.

Artículo 13. En ninguna ceremonia se ejecutará el Himno del Estado más de dos veces.

Artículo 14. La demostración civil de respeto al Himno del Estado se hará en posición de firmes. Los varones con la cabeza descubierta.

Artículo 15. Es obligatoria la enseñanza e interpretación del Himno del Estado de México en todos los planteles de educación primaria y secundaria de la entidad.

Cada año, las autoridades educativas convocarán a un concurso de coros infantiles sobre la interpretación del Himno del Estado de México, donde participen los alumnos de enseñanza primaria y secundaria del sistema educativo del Estado.

El Himno del Estado de México fue creado con el propósito de recordar el pasado, rendir homenaje a nuestros héroes y enorgullecernos de nuestras raíces, pero sobre todo con el objetivo primordial de destacar las particularidades del Estado entre todos los que conforman la República Mexicana.

Heriberto Enríquez es el autor de la letra de esta obra. Nació en la capital del estado el 16 de marzo de 1884, fue destacado profesionista dedicado especialmente a la labor educativa, fundador de la Escuela Superior Nocturna “Lázaro Cárdenas” y de la Escuela Normal Nocturna “Miguel Hidalgo.

El encargado de musicalizar esta pieza fue Manuel Esquivel Durán, oriundo de la ciudad de Pachuca, Hidalgo, nacido el 17 de junio de 1892. En el año de 1917 se le encomendó la banda de música de la entidad, cargo que desempeñó durante 48 años. Además, inauguró por cuenta propia el Conservatorio de Música y Declamación, del cual años más tarde surgiría la Orquesta Sinfónica Toluqueña, entre otras destacadas acciones que contribuyeron a que el Ejecutivo Estatal acordara inhumarlo en la *Rotonda de los Hombres Ilustres*.

Letra oficial del Himno del Estado de México (Artículo 8)

Coro

El Estado de México es una
prepotente existencia moral;
porción es de la prístina cuna
de la gran libertad nacional.

Estrofas

I

Son sus hijos, su carne y su sangre,
en la pena, sufridos y estoicos;
en la guerra, patriotas y heroicos;
y en la paz, hombres son de labor.
Mexicanos por patria y provincia
responsables en este momento
son un solo y viril sentimiento;
son un alma de fuerza y de amor.

II

Cuando el mundo se agita en el odio
reventando en ciclones de guerra
e inundando de horror de la tierra
la antes fresca y prolífica faz,
el país, que ya supo de angustia
semejante, en el mundo tan vieja,
a los pueblos en pugna aconseja
el amor, el trabajo y la paz.

III

Piensa el hombre y trabaja en la vida;
dentro de ella su anhelo que crece,
útil la hace y al par la embellece
con talento, cultura y bondad.
¡Y es feliz adorando a su Patria
cuando quiere alcanzar la excelencia,
y depura su humana conciencia
respirando, en la paz, libertad!

Políticas editoriales de la *Revista IAPEM* Nueva época

Sobre sus objetivos y cobertura temática

Revista IAPEM es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

Sección *Reseñas (no arbitrada)*

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección *Agenda Glocal (no arbitrada)*

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

Sobre su publicación

Revista IAPEM es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Sobre su estructura editorial

La *Revista IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

Comité Editorial: está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

Coordinación editorial: Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

Formato de cesión de derechos y proceso de publicación

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable:
Dra. Guillermina Baena Paz***

Normas para la Presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave: en español y en inglés** no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
 1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
 2. Año de la publicación entre paréntesis
 3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
 4. Lugar de publicación
 5. Editorial
 6. Número de páginas (optativo)

Un autor:

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

Editor (es)

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñóz, M.R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).
World Future Society, 2004. *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.

Series

Garduño, R. 2004, *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

Capítulo de un libro colectivo

- Godet, M., 1998, “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

Sin autor, sin editor

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño, 1996, Barcelona, Océano.

Para un artículo: Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

Artículo

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para fuentes electrónicas

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

Referencias en el texto de un ensayo o artículo:

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,
Raúl Zárate Machuca

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

Presupuesto y finanzas

Presidente: Mario Quesada Aranda

Vocales: Rafael Navas Camacho y Román López Flores

Asociados

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

Legislación

Presidente: Roque René Santín Villavicencio

Vocales: Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

Editorial y difusión

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Carlos Arriaga Jordán y Julián Salazar Medina

Desarrollo institucional

Presidente: Eduardo Gasca Pliego

Vocales: Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)

Presidencia: María Elena Barrera Tapia

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raiza Dayar Mora

Centro de Políticas de Gobierno: Gabriela Salazar González

Centro de Prospectiva Gubernamental: Celia Martínez Paulín

Centro de Sedes Regionales: Jessica Castillo Pérez

Director de la Escuela de Gobierno y

Administración Pública Mexiquense: Rafael Navas Camacho

Revista IAPEM, núm. 93, enero-abril de 2016,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 30 de abril del año 2016
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

