

Revista iapem

Número 89, Septiembre-Diciembre, 2014

Administración Pública, ¿frágil o fallida?



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*), Jorge Villegas (*Acatlán*),
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
Diciembre, 2014

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

Número 89, Septiembre- Diciembre, 2014

Administración Pública, ¿frágil o fallida?

<i>Presentación</i>	7
<i>La transición conceptual del Estado fallido al Estado frágil</i> Alejandro Anaya Huertas	13
<i>El paradigma del presidencialismo. Acerca de sus problemas conceptuales</i> Rodolfo Téllez Cuevas	31
<i>La fragmentación de los gobiernos en la Zona Metropolitana. Problemas de gobernabilidad y gobernatura</i> Jaime Espejel Mena	65
<i>La dimensión democrática en la reforma de la gestión pública local: cubrir el déficit ciudadano</i> José Juan Sánchez González	89
<i>El IFAI, los grandes retos para un gobierno abierto</i> David Alonso Figueroa Hernández	111
ENSAYO	
<i>La corrupción como ejercicio del poder</i> Rafael Manuel Navas Camacho	125

Marco Conceptual de las perversiones en la Administración Pública 145
Guillermina Baena Paz

*La nueva burocracia global electrónica. La problemática
de la implementación del gobierno electrónico en Tijuana* 167
Beatriz Navarro Cerda y Patricia Moctezuma Hernández

PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

El futuro de la Administración Pública ante una sociedad cambiante 187
Guillermina Baena Paz

DOCUMENTOS

Estudios y links sobre corrupción 203

RESEÑA

La importancia del punto de inflexión (el Tipping Point) 205
Patricia Giovanna Baena

AGENDA GLOCAL

México en la presidencia de la Alianza del Gobierno Abierto 213

AGENDA GLOCAL

Las impresoras 3-D: una amenaza para el Gobierno 219

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 223

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM 227

PRESENTACIÓN

Ante un Estado *frágil* o *fallido*, la Administración Pública es arrasada también por el adjetivo.

Reconocer los problemas, las deficiencias, enfrentar las situaciones sin anteponer la simulación, será la manera de avanzar en la factibilidad de un gobierno abierto con transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la participación ciudadana; moderno en el uso de las nuevas tecnologías, moviéndose ya no de manera piramidal, sino transversal con el concurso de varias dependencias frente a una problemática.

Los nuevos acontecimientos inesperados frente a una sociedad cambiante que se mueve entre el caos, la complejidad y las contradicciones, plantean profundos desafíos y necesidad de cambios para la Administración Pública.

La actividad debe verse a sí misma en su práctica y en su incipiente construcción como ciencia. Para ello tiene que evaluar con seriedad los problemas en los que está inmersa, los vicios y costumbres que se han generado en el transcurrir de su evolución y el deterioro paulatino de sus instituciones en su actuar, su imagen, su prestigio. El tema no es nada fácil y su tarea en el devenir presenta varios caminos que se deben atender de manera simultánea:

- 1) La transformación profunda de sus estructuras, un ejercicio de limpieza, control o disminución severa de la corrupción, la impunidad y la incompetencia.
- 2) Resolver problemáticas cada vez más complejas y frecuentes, ofrecer soluciones, no salidas a problemas que parecen irresolubles, mediante una visión de largo alcance que permita calcular los impactos y las consecuencias de las decisiones que se tomen ahora.
- 3) Construir el ya inevitable equilibrio entre gobernabilidad y gobernanza.

Los autores que participan con sus colaboraciones en este número analizan desde diversos ángulos diferentes problemas de la Administración Pública, los ponen en la mesa de la reflexión y contribuyen al poner el dedo en la llaga de situaciones que deben atenderse sin soslayo.

Así, Alejandro Anaya Huertas, en su artículo titulado *La transición conceptual del Estado fallido al Estado frágil*, aporta un dato interesante sobre el índice de Estados fallidos que ahora cambia su concepto a Estados frágiles, porque la palabra tocaba las fibras sensibles de quienes eran así adjetivados y dedicaban mayor preocupación al término que a lo que permanece en el fondo del problema. En su análisis señala una idea importante tomada del semanario *Stratfor*: no está hablando de corrupción, que existe en todos los gobiernos del mundo, sino de un quiebre sistemático en el que el gobierno no es simplemente influenciado por la delincuencia, sino un instrumento de la delincuencia. El Estado se vuelve incapaz en su función primordial de garantizar la paz, y su incapacidad no es evidente únicamente en el infructuoso combate a la delincuencia organizada, sino que, directamente, alevosamente o por equivocación, el Estado comete crímenes.

¿Estamos ante un viejo tipo de presidencialismo o podemos hablar de una transformación que tenga efectos y consecuencias diferentes? Cómo se ha conformado el concepto y los problemas de su visión teórica, es el tema del cual escribe Rodolfo Téllez Cuevas en una acuciosa investigación titulada *El paradigma del presidencialismo. Acerca de sus problemas conceptuales*. En ella asegura que el presidencialismo es uno de los temas asociados a las ciencias sociales y que tienen gran relevancia. El surgimiento de éste lo podemos rastrear desde los clásicos y llega a ser indispensable tomar en cuenta el pensamiento del siglo XIX en Estados Unidos. En Latinoamérica ha dejado su huella política y jurídica, al grado de que existe una gama inmensa de estudios sobre este tema, con el afán de construir un concepto más acabado, producto de la praxis de cada nación e investigación.

Nuestro asiduo colaborador Jaime Espejel Mena trata ahora un tema que empieza a preocupar por los problemas de gobernabilidad y gobernanza que ya están presentes y que será muy difícil abordar por los gobiernos de la Zona Metropolitana del valle de México y es lo que da título a su texto *La fragmentación de los gobiernos en la Zona Metropolitana. Problemas de gobernabilidad y gobernanza*. El autor nos invita a considerar que una problemática de los gobiernos es la fragmentación, entre sus ámbitos nacional y local, y después asegurar su capacidad requerida –arreglos formales– para demostrar una legitimidad, eficacia, capacidad y coherencia para gobernar con mecanismos democráticos. El débil rendimiento de los gobiernos ofrece las condiciones para que los empresarios o los partidos políticos aislen o

focalicen los bienes públicos al grueso de la sociedad. Así, la gobernanza nutre y dignifica la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis.

Otro problema vertebral es abordado de manera directa por José Juan Sánchez González en el artículo *La dimensión democrática en la reformas de la gestión pública local: cubrir el déficit ciudadano*. El propósito de este trabajo es colocar en el centro de la reforma de la gestión pública a la participación ciudadana local. Primero, como insumo esencial y requerimiento del proceso de reforma; y segundo, como destinatario final que sea beneficiario en la calidad y eficiencia de los bienes y servicios otorgados derivados del proceso mismo. En otras palabras, de lo que se trata es de comenzar a cubrir el déficit ciudadano en la gestión pública local, mediante la incorporación en sus procesos de la participación efectiva y deliberativa de los ciudadanos en las mejoras de la Administración Pública local.

Es David Alonso Figueroa Hernández quien al hablar de *El IFAI, los grandes retos para un gobierno abierto*, pone en tela de juicio el hecho que después de once años de ser creado, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) sufrió modificaciones en su estructura orgánica, en sus funciones, y se han añadido nuevos entes obligados a los que el IFAI vigilará en el cumplimiento de entregar, en tiempo y forma, las peticiones ciudadanas. Sin embargo, las tareas de este Instituto, que debe preservar la transparencia y rendición de cuentas, inician de entrada con las dudas de su conformación, lo que le plantea los retos más difíciles de su propia labor.

Rafael Manuel Navas Camacho, en su ensayo *La corrupción como ejercicio del poder*, irrumpe en este tema que cada vez se expresa con mayor inquietud por diversos analistas y académicos por la trascendencia que tiene. Así, el autor plantea que la corrupción es un fenómeno que se manifiesta en toda clase social; su intención básica es enriquecerse a costa de las demás personas. En el mundo se ve a la corrupción como un gran problema, y organismos internacionales realizan convenciones e instrumentan programas con el fin de erradicarla.

México ha sido afectado en diversas ocasiones y desde tiempos remotos por la corrupción y complicidad de autoridades y entes privados, que sustentan su abuso en resquicios legales erosionando la economía, la política y los valores culturales de la sociedad.

Pocas veces abordado el tema de las perversiones en la Administración Pública, en el artículo *Marco Conceptual de las perversiones en la Administración Pública*, Guillermina Baena Paz señala con claridad que la Administración Pública ha venido sufriendo en su evolución y desarrollo un profundo deterioro por infinidad de prácticas, muchas de ellas poco claras y otras deshonestas y perversas por parte de algunos

servidores públicos que se han coludido con acciones que implican corrupción e impunidad, sin importar el sentido de servicio a la sociedad y la responsabilidad para con los habitantes del país. El problema es que se soslaya la transparencia y hay procesos de simulación para ocultar lo que ya es un secreto a voces.

El artículo reúne un conjunto de conceptos a manera de marco de referencia sobre las perversiones más sobresalientes en el ejercicio de la Administración Pública actual, los cuales necesitamos poner en la mesa y enfrentar para buscar las soluciones idóneas; de lo contrario, la Administración Pública tocará fondo, perderá credibilidad y tendrá manifestaciones constantes que irán desde la rebelión hasta la protesta social, o desde las peticiones de castigo hasta la justicia de propia mano.

Beatriz Navarro Cerda y Patricia Moctezuma Hernández, en su artículo *La nueva burocracia global electrónica. La problemática de la implementación del gobierno electrónico en Tijuana*, elaboran un análisis sobre el modelo del gobierno electrónico que se ha implementado en Tijuana, partiendo del fenómeno de la globalización, como instrumento generador de cambios institucionales que asociado el diseño de políticas por parte de organismos internacionales, ha tenido un impacto incipiente en los gobiernos locales de diferentes regiones, las cuales buscan difundir, dar seguimiento y tener una alta capacidad de respuesta sobre los servicios públicos desde el ámbito electrónico. En Tijuana, representa un reto para la nueva burocracia electrónica la instauración de instrumentos que orienten la implementación de un gobierno electrónico que contribuya hacia su gobernanza local sin usar los medios electrónicos como simple instrumento de información

En la nueva sección de PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL se incluye el artículo de la Dra. Guillermina Baena Paz, *El futuro de la Administración Pública*. Ante una sociedad con características muy distintas a las del siglo XX, es necesario que la Administración Pública se plantee la necesidad de cambiar en lo que se refiere a la actualización de sus contenidos, reconsiderando su papel como ciencia, tanto como en la profunda necesidad del estudio del futuro. El papel protagónico que le hemos otorgado al pasado ha sido por la ignorancia de que existen herramientas que nos permiten considerar un futuro lleno de sorpresas, donde debemos estudiar la manera en que nos afectarán los impactos de los fenómenos actuales en medio de la crisis, la complejidad y el cambio; pero sobre todo, debemos saber cómo enfrentarlos.

La sección DOCUMENTOS nos revela una cantidad importante de ligas y estudios que se han hecho sobre la corrupción, material importante para los estudiosos del tema.

La RESEÑA denominada *La importancia del punto de inflexión (el Tipping Point)*, del libro del escritor contemporáneo Malcolm Gladwell, *The tipping point. How little*

things can make a big, es elaborada por Patricia Giovanna Baena. En ella se señala cómo el autor nos hace reflexionar sobre procesos sociales que son explicados con varios ejemplos desde los conceptos de epidemia y los puntos de inflexión. El autor analiza diversos casos para ejemplificar sus ideas: *Plaza Sésamo*, el Metro de Nueva York, el mundo pequeño, entre otros, y muestra cómo los hechos llegan a un punto de inflexión donde pueden cambiar radicalmente.

La AGENDA GLOCAL toca dos temas. *Alianza del Gobierno Abierto. México en la Presidencia*, nos informa del nacimiento del Gobierno Abierto (*Open Government*) y de cómo se ha llegado a éste en el actual periodo sexenal, hasta la llegada de México a la presidencia de la Alianza del Gobierno Abierto a nivel global.

En un segundo artículo, *Las impresoras 3-D: una amenaza para el Gobierno*, Francisco Homero Aguirre Anaya profundiza en uno de los adelantos tecnológicos más desconcertantes, radical desde el lado de lo asombroso, que pueden ser sus potencialidades, pero de entrada envuelto en asuntos éticos. Las potencialidades de las impresoras 3D más allá de la euforia del asombro, de inmediato nos llevan a la preocupación para el ser humano y para los gobiernos. Todo se podrá imprimir en tercera dimensión, incluyendo las armas y lo que podamos imaginar que ahora es tangible.

La transición conceptual del Estado *fallido* al Estado *frágil*

Alejandro Anaya Huertas*

Resumen

El texto aborda la polémica semántica sobre Estado fallido y Estado *frágil* y el índice que lo clasifica. El concepto de Estado *fallido* es donde suele haber acuerdo en caracterizarlo como aquél que ha perdido el monopolio de la fuerza y no controla su propio territorio, entre otros muchos factores. El objetivo primordial de establecer un Índice de Estados *fallidos*, o de Estados *frágiles*, es crear una plataforma que le permita a la gente debatir en torno a lo que ocurre en sus propios países. Este índice incluye a casi 180 países, evaluados con doce indicadores sociales, económicos y políticos que configuran un marco para identificar a un Estado *frágil*, en sentido amplio, mucho más allá de los impactos derivados del uso de la fuerza, el narcotráfico o la pérdida del control sobre porciones territoriales.

Palabras clave

Índice de Estados fallidos, Índice de Estados frágiles, Estado fallido, Estado frágil, monopolio, violencia.

Abstract

Article discusses the controversial semantics on State failed and State fragile and the index that classifies it. The concept of a failed State, is generally having agreed to characterize it as the one who has lost the monopoly of force and does not control its own territory, among many other factors. The primary objective of establishing an index of failed States, or fragile States, is to create a platform that enables people to discuss in turning to what happens in their own countries. This index includes nearly 180 countries, evaluated with twelve social, economic and political indicators comprising a framework to identify a fragile state, in a broad sense, far beyond the impacts arising from the use of force, drug trafficking, or the loss of control over territorial portions.

Key words

Index of failed States; Index of fragile States; failed State; fragile State; monopoly; violence.

* Doctor en Administración Pública, maestro en el INAP, asesor en la Suprema Corte de Justicia.

Introducción

A mediados de 2014, la organización *Fund for Peace* anunció que el Índice de Estados *fallidos*, que viene integrando desde 2005, transformaba su denominación por el de Índice de Estados *frágiles*. Krista Hendry reconoce que el término “Estado *fallido*” propiciaba muchas controversias y que, en los últimos años, las discusiones habían tendido más a enfocarse en la terminología *per se* que en los aspectos sustanciales del Índice. Aunado a eso, la denominación ha sido criticada por políticos de países afectados, que se han enfocado más en descalificar al concepto Estado *fallido*, que en hacerse cargo de los aspectos de fondo (<http://library.fundforpeace.org/fsi14-namechange>, consultado el 25 de septiembre de 2014).

Con el fin de evitar que la polémica se empantane en cuestiones terminológicas, y debido a que para *Fund for Peace* el objetivo primordial del Índice es crear una plataforma que le permita a la gente debatir en torno a lo que ocurre en sus propios países, se ha resuelto *rebautizarlo* por el de Índice de Estados *frágiles*.

I. Para entender al Estado *fallido*

Somalia became the modern world's closest approximation of Hobbes's state of nature, where life was indeed nasty, brutish, and short. To call it even a failed state was generous. The Democratic Republic of the Congo is a failed state. So is Zimbabwe. But those places at least have national armies and national bureaucracies, however corrupt. Since 1991, Somalia has not been a state so much as a lawless, ungoverned space on the map between its neighbors and the sea.

JEFFREY GETTLEMAN

Somalia era, hasta 2014, el ejemplo más dramático de lo que se tendía a denominar como “Estado *fallido*” (hoy “Estado *frágil*”). En este momento, el Estado de mayor fragilidad en el mundo es Sudán del Sur.

No resulta complicado superar el *Jet Lag* conceptual entre Estado “*fallido*” y Estado “*frágil*”, ya que una vez que nos familiarizamos con los conceptos e indicadores característicos aplicables anteriormente a los Estados *fallidos*, entonces cobra sentido que aquellos sirvan para describir el índice de fragilidad estatal. Comencemos por identificar el concepto de Estado *fallido* en sentido restringido, en el que suele haber acuerdo en caracterizarlo como aquél que ha perdido el monopolio de la fuerza y no controla su propio territorio (Moncada, p. 48). Como se verá, hay

muchos elementos para caracterizar a un Estado como frágil o sustentable, más allá del monopolio de la fuerza.

A propósito de la concepción de Estado *fallido* en sentido estricto, es factible aceptar que –de acuerdo con Patricia Moncada– mientras que un Estado fuerte se caracteriza por su buen desempeño en todos y cada uno de los bienes políticos, el Estado débil refleja un perfil mixto: mantiene el monopolio de la fuerza y la autoridad, controla el territorio, proyecta autoridad a lo largo del mismo y ni el gobierno ni el Estado son ilegítimos. Sin embargo, aloja tensiones entre grupos culturalmente diversos que podrían dar lugar a conflictos del tipo “violencia dentro del Estado”, y sus indicadores económicos, políticos y de violencia delatan problemas en la provisión de bienes. De manera que si los indicadores de desempeño económico, político y de violencia, separan al Estado débil del fuerte, el hecho de conservar el monopolio de la fuerza y la autoridad, controlar el territorio y gozar de legitimidad los aproxima (Moncada, p. 129a).

Por su parte, mientras que la naturaleza del Estado *débil* es la crisis generalizada, la del Estado *fracasado* es la anarquía interna. Mientras que en los casos de crisis generalizada o debilidad el Estado retiene su papel de proveedor exclusivo de los bienes políticos, en las situaciones de anarquía interna o fracaso, el Estado ha cedido o perdido parte de ese papel a actores no estatales. Mientras que en los casos de debilidad, los ciudadanos mantienen el vínculo de obediencia, así como las expectativas y demandas de seguridad con el Estado, en las situaciones de fracaso los han trasladado hacia los actores no estatales que ahora comparten con el Estado el papel de proveedores de bienes políticos. En el Estado *fallido*, la anarquía interna ya se ha instalado, la capacidad económica y fiscal de maniobra es mínima, ha sido consumida por la violencia. Mientras que en los Estados en vías de fracasar el Estado todavía está ahí, en el Estado *fallido* ya no es así (Moncada, p. 129b). Finalmente, el vacío de autoridad, que es la naturaleza del *colapso* y que implica operar bajo la ley de la jungla o ley del más fuerte, es lo que identifica a este tipo de Estado de los fracasados. En el Estado colapsado predominan las fuerzas entrópicas o, como sostiene Rotberg, un Estado *colapsado* es una versión extrema y rara de un Estado *fallido*. Muestra un vacío de autoridad, es una expresión meramente geográfica, un agujero negro en el cual ha caído una entidad política fracasada (Rotberg, p. 172).

II. La recepción en México del concepto *Estado fallido*

Desde su surgimiento, la noción de Estado fallido atrajo la atención, y como expresión en sí misma poderosa, no fue difícil que a finales de la primera década del

siglo XXI se ubicara en la agenda discursiva de diversos actores. Así, por ejemplo, la edición núm. 99 del *Reporte Índigo* incluyó un amplio reportaje sobre el “Estado Fallido”, en el que –bajo una concepción restringida– identificaba a los siguientes factores característicos:

- i) Un Estado fallido es el último de una serie de procesos que arrancan con la infiltración de la delincuencia en el Estado. Luego sube de nivel, cuando hay un proceso de “feudalización” del territorio.
- ii) Grandes zonas del Estado empiezan a ser controladas por la delincuencia organizada.
- iii) Hay muchos responsables, no sólo los gobiernos. También están los empresarios, que muchas veces tomaron dinero fácil y no supieron medir las consecuencias de algunos actos. De igual manera es responsabilidad de muchos medios de comunicación porque no informaron oportunamente de la situación que se venía. De los académicos, por llamar “alarmistas” a quienes preveían la situación actual. De los políticos, porque hubo graves procesos de financiamiento ilícito en las campañas políticas que han pasado, y que se vale todo con el fin de ganar. Y de la sociedad civil que no supo entender hacia dónde íbamos (<http://www.reporteindigo.com/web/reportes/edicion99/>, consultado el 4 de marzo de 2009).

Por su parte, *El País Semanal*, en su edición del 1º de marzo de 2009, incluyó un reportaje titulado: “Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo” (Ordán, pp. 36-45a).

Ocho muertos son sólo ocho líneas en cualquier periódico mexicano. Sólo si el muerto respondía en vida a un nombre famoso –un general condecorado o el jefe de un cartel principal– o si las causas de su muerte resultaron extraordinarias –lo cocinaron después de asesinarlo o lo ejecutaron tras construir un túnel para pasar droga–, sólo entonces puede optar el difunto al raro honor de un titular en la portada de un periódico nacional. Un país donde el narcotráfico se lleva por delante a más de 6,000 personas al año no tiene más remedio que ir apilando tanto sufrimiento en la fosa común de las medias columnas, un pequeño trozo de papel escondido en una página par de un periódico de provincias,

apuntó el periodista (Ordán, p. 40b).

En el semanario *Stratfor* del 13 de mayo de 2008, George Friedman advertía que México atravesaba una severa espiral de violencia ante la proliferación de muchos grupos armados muy bien organizados, que no sólo combaten entre sí, sino también en contra del gobierno. Adicionalmente, los cárteles utilizan al gobierno como un instrumento en contra de otros cárteles. Un fenómeno similar al que ocurrió con el *gobierno fallido* de Chicago durante la *Ley Seca*, debido a que los recursos disponibles para las pandillas de Chicago fueron limitados; sin embargo, no fue posible para ellos realizar la misma función en Washington porque desplegó recursos y destruyó una de las principales pandillas; no obstante, si Al Capone hubiera tenido la capacidad de imponer sus operaciones en Washington, Estados Unidos habría sido un Estado *fallido*, concluye Friedman.

Chicago had a failed city government. The resources available to the Chicago gangs were limited, however, and it was not possible for them to carry out the same function in Washington. Ultimately, Washington deployed resources in Chicago and destroyed one of the main gangs. But if Al Capone had been able to carry out the same operation in Washington as he did in Chicago, the United States could have become a failed state. (Friedman, may 13, 2008)

Es importante destacar –agregaba el semanario *Stratfor*– que no está hablando de corrupción, que existe en todos los gobiernos del mundo, sino de un quiebre sistemático en el que el gobierno no es simplemente influenciado por la delincuencia, sino un instrumento de la delincuencia. El Estado se vuelve incapaz en su función primordial de garantizar la paz y su incapacidad no es evidente sólo en el infructuoso combate a la delincuencia organizada, sino que de manera directa, alevosa o por equivocación, el Estado comete crímenes.

Hay incentivos económicos para los cárteles al ampliar sus operaciones en Estados Unidos. Con esos incentivos viene la competencia inter cárteles, y con esa competencia viene presión en estado local, Estados Unidos y, en última instancia, las funciones de gobierno y la policía federales. Fuera que pasara, las implicaciones globales obviamente serían impresionantes. Imaginemos un caso extremo en que el escenario mexicano es actuado en Estados Unidos. El efecto sobre el sistema mundial económica y políticamente sería sorprendente, puesto que el fracaso de Estados Unidos vería el mundo como remodelación de sí mismo en formas sorprendentes. Un fracaso para Estados Unidos es mucho más difícil que para México; sin embargo, Estados Unidos tiene un producto interno bruto de aproximadamente 14 trillones, mientras que la economía mexicana es de unos 900 billones.

El impacto del dinero de los cárteles es mucho mayor en México que en Estados Unidos, donde podría ser empujado por otras piscinas de dinero con un fuerte interés en mantener la estabilidad de Estados Unidos. La idea de un Estado *fallido* en ese país, por lo tanto, es inverosímil.

There are economic incentives for the cartels to extend their operations into the United States. With those incentives comes intercartel competition, and with that competition comes pressure on U.S. local, state and, ultimately, federal government and police functions. Were that to happen, the global implications obviously would be stunning. Imagine an extreme case in which the Mexican scenario is acted out in the United States. The effect on the global system economically and politically would be astounding, since U.S. failure would see the world reshaping itself in startling ways. Failure for the United States is much harder than for Mexico, however. The United States has a gross domestic product of about \$14 trillion, while Mexico's economy is about \$900 billion. The impact of the cartels' money is vastly greater in Mexico than in the United States, where it would be dwarfed by other pools of money with a powerful interest in maintaining U.S. stability. The idea of a failed American state is therefore far-fetched (Friedman, pp. 3-4)

Por tanto, a mediados de 2008, *Stratfor* alertaba que si México se convertía en un Estado *fallido*, habría “serias repercusiones geopolíticas”. No se trataba únicamente de un asunto de criminalidad –enfaticaba el semanario–, “el principal foco de tensión, para Estados Unidos, será la frontera con México”.

Mayor revuelo provocó, en su momento, el estudio del *United States Joint Forces Command* denominado *Joint Operating Environment (Informe JOE)*, del 25 de noviembre de 2008. En su apartado sobre los Estados *fallidos* alertó sobre el riesgo de colapsos súbitos:

...There is one dynamic in the literature of weak and failing states that has received relatively little attention, namely the phenomenon of “rapid collapse.” For the most part, weak and failing states represent chronic, long-term problems that allow for management over sustained periods. The collapse of a state usually comes as a surprise, has a rapid onset, and poses acute problems. The collapse of Yugoslavia into a chaotic angle of Warring nationalities in 1990 suggests how suddenly and catastrophically state collapse can happen; in this case, a state which had hosted the 1984 Winter Olympics at Sarajevo, and which then quickly became the epicenter of the ensuing civil war...

La conclusión concerniente a México fue:

...In terms of worst-case scenarios for the Joint Force and indeed the world, two large and important states bear consideration for a rapid and sudden collapse: Pakistan and Mexico... The Mexican possibility may seem less likely, but the government, its politicians, police, and judicial infrastructure are all under sustained assault and pressure by criminal gangs and drug cartels. How that internal conflict turns out over the next several years will have a major impact on the stability of the Mexican state. Any descent by Mexico into chaos would demand an American response based on the serious implications for homeland security alone” (www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf, consultado el 21 de enero de 2012).

Si bien, en 2010, el margen de riesgo pareció mitigarse por *Joint Operating Environment*, al concluir, llanamente:

For Mexico the end game is based on: mitigating the violence; changing the problem back from a national security problem to public security, law and order problem; raising the opportunity costs of doing drug business in Mexico. As Mexico becomes successful, the drug problem will expand into a greater regional problem, so a holistic approach is needed (<http://fas.org/man/eprint/joe2010.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2014).

Por su parte, George W. Grayson en su libro *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?*, publicado en 2010, advirtió que es extremadamente difícil, probablemente imposible, erradicar a los cárteles de la droga y que la fuerza del crimen organizado, combinado con la ineficacia de la acción estatal, colocan a México en los linderos del Estado *fallido* (Grayson, pp. 267 y sigs.). Finalmente, también en 2010, el rotativo satírico *The Onion* publicó una nota cuyo título no podía ser más elocuente: “Los 111 millones de mexicanos murieron durante un tiroteo entre cárteles rivales”.

III. La fragilidad estatal en 2014

El Estado *fallido* surgió, como se ha dicho, como un concepto fértil para la polémica, sobre todo si se atendía más al término en sí que a sus connotaciones. Pero incluso atendiendo a esa polémica sobre el concepto *per se*, puede aceptarse que en un Estado *frágil*, el gobierno tiene poco control práctico sobre su territorio, entre otros muchos factores. Ahora bien, cuando el monopolio en el *uso de la fuerza* se

encuentra quebrantado (violencia proveniente de “señores de la guerra”, milicias, delincuencia organizada, terrorismo, etcétera), el Estado está fallando en la consecución de su *raison d'être*.

Como se ha dicho, desde 2005, *Fund for Peace* integra el índice de Estados fallidos (ahora *frágiles*), que incluye a casi 180 países, evaluados mediante el empleo de doce indicadores sociales, económicos y políticos que configuran un marco para identificar a un Estado *frágil*, en sentido amplio, mucho más allá de los impactos derivados del uso de la fuerza, el narcotráfico o la pérdida del control sobre porciones territoriales.

Para la integración del Índice de Estados Frágiles, *Fund for Peace* parte de la recolección cotidiana de cientos de reportes e informes en torno a las presiones sociales, políticas y económicas a las que se enfrenta cada uno de los 178 países analizados. Toda esa información se integra a la plataforma *CAST* (*Conflict Assessment System Tool*) (<http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1418-castmanual2014-english-03a.pdf>, consultado el 28 de septiembre de 2014). Con base en una metodología integral de ciencias sociales, los datos de las tres fuentes primarias ya referidas se triangulan para ser sometidos a una revisión crítica, que a la postre da como resultado cada indicador del Índice. Las puntuaciones para cada país son divididas en doce indicadores políticos, sociales y económicos clave, que a su vez se subdividen en 100 sub indicadores. A través de sofisticados parámetros de búsqueda y varios algoritmos, el *CAST* separa la información relevante y se obtiene la puntuación respectiva que representa el significado de cada presión para un país determinado. Acto seguido, los resultados arrojados por el *CAST* se comparan con otro *set* de estadísticas vitales y con el análisis humano, para asegurarse de que el *software* no haya malinterpretado los datos duros. La principal fortaleza del Índice radica, pues, en su rigor metodológico y en la integración sistemática de una amplísima gama de fuentes de información.

Partiendo de esa metodología, se construye el Índice, cuyos componentes, como se ha dicho, se agrupan en tres categorías de indicadores:

A. Indicadores sociales

1. Presiones demográficas. Aquellas derivadas de disputas fronterizas, alto crecimiento de población, las derivadas de desastres naturales, etcétera.
2. Refugiados y desplazados. Presiones asociadas con desplazamientos de población, cantidad de refugiados que entran o salen de un país, y los recursos disponibles para darles atención.

Tensiones de grupo. Conflictos entre comunidades, violencia étnica, violencia religiosa, agresiones, grupos señalados por las autoridades estatales para su persecución o represión, institucionalización de la excusión política, retórica nacionalista, grupos que pugnan por su autodeterminación.

Deserciones y fuga de cerebros. Salida de profesionistas, intelectuales o disidentes políticos que temen persecución o represión; migración de la clase media debido al deterioro económico; crecimiento de diásporas y comunidades de exiliados.

B. Indicadores económicos

1. Desarrollo económico desigual. Aquel basado en grupos, o percibido en la educación y en el *status* económico; empobrecimiento de grupos de población.
2. Pobreza y declive económico. Patrones de declive progresivo en ingreso *per capita*, Producto Interno Bruto, endeudamiento, mortalidad infantil, quiebre de empresas, devaluación, caída de la inversión extranjera, austeridad económica, economía informal, etcétera.

C. Indicadores políticos y militares

1. Legitimidad estatal. Corrupción endémica, resistencias a la transparencia y la rendición de cuentas, escándalos políticos, la pérdida generalizada de confianza en las instituciones del Estado, las protestas públicas, el crimen organizado asociado a las élites gobernantes, etcétera.
2. Servicios públicos. Se refiere a la falta o a la desaparición de funciones estatales básicas, incluyendo la falta de protección a la ciudadanía, contra el terrorismo y la violencia, así como en el otorgamiento de servicios esenciales como educación, salud, saneamiento, transporte público, infraestructura, etcétera.
3. Derechos humanos y Estado de Derecho. Regímenes autoritarios, dictaduras militares; las constituciones y las instituciones democráticas son suspendidas o manipuladas; presos políticos; violaciones al debido proceso; politización del Poder Judicial; violaciones sistemáticas a los derechos sociales y políticos; violación a los derechos humanos.
4. Aparatos de seguridad. Aparición de grupos de élite o paramilitares; unidades de inteligencia secreta; resistencia armada al gobierno; vigilantes y mercenarios que actúan en total impunidad, desafiando el monopolio estatal en el uso de la fuerza.

5. Elites fragmentadas. Fragmentación de élites dirigentes; uso de retórica nacionalista por las élites dirigentes (por ejemplo, que se refieren de “la gran Serbia”, o que pugnan por “limpieza étnica”).
6. Intervención externa. Intervención militar explícita o encubierta, en los asuntos internos del Estado; intervención económica por potencias extranjeras, a través de préstamos a gran escala y el control de las finanzas o de la gestión del Estado en la economía; intervención militar extranjera en un conflicto interno o en el cambio de régimen.

Para cada uno de los doce indicadores existe un rango del 0 al 10, siendo 0 el de menor intensidad, es decir, el menos presionado, el más sustentable; mientras que 10 es la presión de mayor intensidad, es decir, la característica de los Estados más frágiles. El marcador total es la suma de los doce indicadores, en una escala del 0 al 120. El índice utiliza también distintos colores, que distinguen países en situación de “muy alta alerta” y de advertencia, hasta países estables y sustentables (y “muy sustentables”, como Finlandia), siendo estos últimos identificados con un verde intenso.

Una de las conclusiones de mayor contundencia de *Fund for Peace* es que alrededor de dos mil millones de personas en el mundo viven en países que atraviesan un riesgo significativo de colapsar (Estados inseguros e inestables, atacados por el terrorismo, el crimen organizado, proliferación de armas, emergencias humanitarias, degradación ambiental y extremismos políticos, principalmente).

Veamos las ubicaciones de algunos varios países, incluyendo a México, que en este año se encuentra en el lugar 105 (en este caso, es mejor estar lo más lejos posible del número 1).

Índice de Estados frágiles de *Fund for Peace*, 2014

	Total	Presiones demográficas	Refugiados desplazamientos	Tensiones de grupo	Deserciones y fuga de cerebros	Desarrollo económico desigual	Pobreza y declive económico	Legitimidad estatal	Servicios públicos	DDHH y Estado de derecho	Aparatos de seguridad	Elites fragmentadas	Intervención externa
1) Sudán del Sur	112.9	9.1	10.0	10.0	6.8	8.9	8.8	9.7	9.9	9.9	9.9	10.0	9.9
2) Somalia	112.6	9.5	10.0	9.3	8.9	8.7	9.1	9.1	9.6	9.8	9.4	10.0	9.2
3) República Centroafricana	110.6	8.7	10.0	9.5	7.0	9.4	7.8	9.5	9.7	9.5	9.9	9.7	9.9
9) Haití	104.3	8.7	8.5	7.0	9.1	9.3	9.4	8.9	9.5	7.5	7.5	9.1	9.8
17) Nigeria	99.7	8.3	6.9	9.8	7.0	8.9	7.3	8.8	9.0	8.7	9.5	9.5	6.0
44) Irán	87.2	5.3	6.8	8.8	5.9	6.4	6.4	8.7	4.8	9.3	8.3	9.4	7.1
68) China	79.0	7.7	5.9	8.6	4.8	7.7	3.9	7.9	6.5	9.1	6.2	7.2	3.5
81) India	76.9	7.7	5.1	7.8	5.2	7.8	5.7	5.3	7.0	5.6	7.9	6.8	5.0
105) MÉXICO	71.1	6.7	4.3	6.1	5.6	6.9	4.9	5.8	6.3	6.0	7.6	5.1	5.8
125) Brasil	61.4	6.7	3.6	5.6	3.8	8.0	3.6	5.4	5.6	5.6	5.6	4.9	3.0
144) Argentina	47.3	4.2	2.3	5.3	2.7	5.7	4.3	4.3	4.1	4.4	3.3	2.8	3.9
159) Estados Unidos	35.4	3.3	2.4	4.5	1.2	4.5	3.1	2.4	2.5	3.5	2.7	4.0	1.3
165) Alemania	30.6	2.9	3.3	4.3	2.4	3.6	2.9	1.5	1.9	1.8	2.4	2.0	1.6
171) Islandia	25.9	1.9	1.6	1.0	3.1	1.9	3.9	1.2	1.9	1.4	1.3	1.8	4.9
177) Suecia	21.4	2.8	2.6	1.0	1.8	1.8	2.0	0.8	1.8	1.3	2.4	1.8	1.3
177) Finlandia	18.7	1.8	1.5	1.3	2.2	1.3	3.5	0.8	1.4	1.2	1.3	1.1	1.3

Fuente: The Fund for Peace, *The Fragile States Index*, 2014.

México, identificado en el índice como un Estado “de alta advertencia”, con una puntuación de 71.1, parece lejos aún de ser un Estado considerado en “muy alto nivel de alerta” como Sudán del Sur (112.9), pero más distante aún parece de gozar de una gobernabilidad “escandinava” propia de Finlandia, el único Estado del mundo considerado como “muy sustentable” con 18.7.

¿Qué significan estas cifras en términos descriptivos? ¿Qué país es México de acuerdo con el Índice de Estados Frágiles 2014? Para descubrirlo, empleamos el *CAST Conflict Assessment Framework Manual*, que describe los elementos característicos asociados a cada rango.

México en el Índice de Estados Frágiles 2014

<i>Indicador</i>	<i>Rango</i>	<i>Descripción</i>
Presiones demográficas	6.7	Evidencia de presiones demográficas crónicas o serias que afectan principalmente a determinadas comunidades o regiones.
Refugiados y desplazados	4.3	Miles de personas desplazadas, retornando a sus hogares, absorbidas por sociedades de acogida, o repatriadas.
Tensiones de grupo	6.1	Mecanismos emergentes para solucionar las tensiones de grupo; el nivel de reconciliación está en crecimiento y se están tomando medidas para rectificar injusticias.
Deserciones y fuga de cerebros	5.6	La fuga de cerebros aumenta severamente.
Desarrollo económico desigual	6.9	El desarrollo económico desigual es severo en ciertos segmentos, pero la violencia asociada a este fenómeno es poco frecuente.
Pobreza y declive económico	4.9	La economía ha sido fuerte, pero se encuentra en una ligera recesión.
Legitimidad estatal	5.8	La corrupción sigue siendo un problema importante, pero políticas y programas sólidos han sido puestos en marcha, con cierto éxito.
Servicios públicos	6.3	Los servicios públicos son débiles o inexistentes en áreas rurales, pero adecuados en todas las áreas urbanas.

México en el Índice de Estados Frágiles 2014
(continuación)

<i>Indicador</i>	<i>Rango</i>	<i>Descripción</i>
Derechos humanos y Estado de Derecho	6.0	Violaciones esporádicas a los derechos humanos.
Aparatos de seguridad	7.6	La seguridad en algunas partes del país se encuentra en manos de grupos en vez de estar en manos del Estado que hace regir las leyes sin excesivo uso de la fuerza, o guardias pretorianas con cierta influencia independiente.
Elites fragmentadas	5.1	Los partidos políticos y las élites comienzan a llegar a acuerdos mediante pactos o acuerdos. Hay un creciente respeto por el orden constitucional.
Intervención externa	5.8	Actores externos proporcionan al país asistencia política y económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de *The Fragile States Index, 2014*, y *CAST Conflict Assessment Framework Manual*.

¿Cómo es la vida cotidiana en un Estado *fallido*? Si nos atenemos a la descripción acerca de Somalia hecha en 2009 por Jeffrey Gettleman, para *Foreign Policy*, podría pensarse en algo aproximado a lo que sigue:

Al aterrizar en el Aeropuerto internacional, el primer formato que se debe llenar incluye el nombre, el domicilio y el calibre del arma. Más de dos décadas sin un gobierno formal. Lo que rige desde hace 20 años es un denominado “gobierno de transición”; el gobierno únicamente tiene el control de algunas cuadras alrededor del Palacio de Gobierno. Más del 75% de los miembros del ejército han desertado con sus armas y sus uniformes. En todo el territorio del país hay un espléndido caldo de cultivo para la proliferación de “señores de la guerra”, piratas, secuestradores, insurgentes fanáticos, sicarios, jóvenes sin empleos, pero con muchas balas. Hambre, altos índices de mortalidad infantil, desempleo y desertización. No hay zonas verdes y los hospitales apenas tienen gasa para atender las heridas. El crimen organizado tiene el control de armas reservadas al ejército, así como de carreteras, muelles, pistas de aterrizaje, internet, y líneas telefónicas. Individuos son asesinados por unas cuantas monedas; mujeres son violadas y maltratadas impunemente. Tropas de una potencia extranjera patrullan a lo largo y ancho del territorio nacional. Entre 30 y 50 mil personas mueren por

año, violentamente; muchos edificios presentan agujeros de bala. La psique nacional atraviesa por un severo trastorno de estrés *post-traumático*. Es extremadamente difícil identificar a los líderes del país, si es que existen. El poder público, la sociedad civil y el mercado parecen estar afásicos. Cada miembro de la prensa extranjera que cubre los principales acontecimientos locales, debe contratar a un considerable número de pistoleros, para su propia protección. Toda una generación de ciudadanos no tiene la menor experiencia acerca de lo que es un gobierno, y menos, cómo funciona. La ley y la estabilidad son tan sólo conceptos abstractos en un contexto en el que la palabra final la tiene una ametralladora.

O si se prefiere, con la potencia del poema *The Second Coming*, de W. B. Yeats, escrito en 1919, tras la Primera Guerra Mundial, pero plenamente aplicable al tema que nos ocupa:

*Things fall apart; the centre cannot hold;
Mere anarchy is loosed upon the world,
The blood-dimmed tide is loosed, and everywhere
The ceremony of innocence is drowned;
The best lack all conviction, while the worst
Are full of passionate intensity.*

(Todo se deshace; el centro no puede sostenerse; Mera anarquía es desatada sobre el mundo, La oscurecida marea de sangre es desatada, y en todas partes la ceremonia de la inocencia es ahogada; Los mejores carecen de toda convicción, mientras los peores están llenos de apasionada intensidad).

Quienes ven con reservas al concepto de Estado *fallido*, se enfocan en lo presuntamente controvertible del concepto *per se*, al derivar de las implicaciones políticas y militares de etiquetar a un país como “fallido”. En esa vertiente, los actos de autoridad de un Estado *fallido* pueden no ser tomados en cuenta, y en algunos casos la acción violenta se puede emprender dentro de sus fronteras por agentes de otros países. Noam Chomsky acota que el término “Estado *fallido*” se popularizó por su uso en Estados Unidos a partir de los 1990. El que Washington declarara fallido un Estado, equivalía a considerarlo incapaz de ejercer su soberanía y marcarlo como problema (Afganistán o Somalia, por ejemplo). Así, el “Estado *fallido*” –sostiene Chomsky– resultó simplemente la antítesis del “Estado ilustrado”. Chomsky acepta que no hay forma satisfactoria de definir lo fallido de un Estado, pero propone dos

indicadores: *a*) el predominio de un claro desdén por las normas legales internas e internacionales, y *b*) una falta de capacidad o voluntad de la autoridad para proteger a los ciudadanos de la violencia y la destrucción (Chomsky, 2006).

Cabe señalar que Chomsky critica a los gobiernos de Estados Unidos que repetidas veces se han arrogado el derecho de intervenir militarmente, imponiendo sanciones y regímenes en los “Estados *fallidos*” alrededor del globo. Coyunturalmente, viene a colación que un Embajador de Estados Unidos en México entre 2009 y 2011 tiene una conocida reputación como experto en “Estados *fallidos*”. En la edición de *Foreign Affairs* de agosto de 2005, Carlos Pascual publicó un artículo en coautoría con Stephen Krasner intitulado *Addressing Failure State*, que comienza con la siguiente aseveración:

In today’s increasingly interconnected world, weak and failed states pose an acute risk to U.S. and global security. Indeed, they present one of the most important foreign policy challenges of the contemporary era. States are most vulnerable to collapse in the time immediately before, during, and after conflict. When chaos prevails, terrorism, narcotics trade, weapons proliferation, and other forms of organized crime can flourish. Left in dire straits, subject to depredation, and denied access to basic services, people become susceptible to the exhortations of demagogues and hatemongers.

Así, para los detractores del Estado *fallido*, se trata de una maniobra *imperialista* de Estados Unidos, de una forma más para erigirse como policía del mundo, una violación de la soberanía de los países y una legalización de posibles invasiones y ocupaciones en países pequeños y débiles, que puedan estar en contra de sus intereses.

Finalmente, bajo un tamiz crítico en torno al concepto de Estado *fallido*, puede afirmarse que si entre los individuos debe regir la máxima *quod tibi fieri non vis, alteri ne feceris* (No hagas a otro lo que no quieras que se te haga a ti); en cambio, parecería que entre los Estados rige lo contrario: *quod tibi fieri non vis, id alteri tu feceris* (Haz a otros lo que no quieras que se te haga a ti). En *Parerga y Paralipomena*, Schopenhauer, al analizar esos dos apotegmas a la luz de la doctrina del derecho y la política, concluye:

Si no quieres ser sometido, somete de vez en cuando al vecino, tan pronto como su debilidad te pueda dar ocasión de ello... Esa máxima maquiavélica sigue siendo una máscara para el afán de rapiña mucho más decorosa que el transparente remiendo de las mentiras más palpables en los discursos presidenciales; unas mentiras que terminan en la conocida historia del conejo que hubo de atacar al perro. En el fondo, cada

Estado considera a los demás una guarida de ladrones que caerá sobre él en cuanto tenga oportunidad (Schopenhauer, p. 260).

Conclusiones

La transición conceptual de Estado *fallido* a Estado *frágil* parece hecha sobre bases metodológicas sólidas, y más allá de eso: el Índice de Estados Frágiles es una herramienta que aporta un invaluable sistema de alerta para saber en dónde estamos parados, un tablero integral de control sobre la gobernabilidad.

Desde luego, los gobiernos deben ser capaces de garantizar la seguridad ciudadana y hacer frente a los embates del crimen organizado, pero sólo seremos conscientes de la fortaleza o fragilidad del país en que vivimos en función de la capacidad o incapacidad de todos los órdenes del gobierno para: reponerse a los desastres naturales, preservar el equilibrio ecológico, abatir la desnutrición, proporcionar servicios básicos, mitigar las presiones migratorias, eliminar la discriminación, educar con calidad, elevar la tasa de empleo, abatir la corrupción, facilitar el acceso a la información, garantizar la protección de los derechos humanos, etcétera.

A fin de cuentas, el cumplimiento de todo aquello que mantenga viva la confianza de la gente en el Estado y en sus instituciones.

Fuentes

Anaya Huertas, Alejandro (2014), “Interacciones entre la Gobernanza y la Gobernabilidad”, en *Revista IAPEM*, número 87, enero-abril.

Chomsky, Noam (2006), *Failed States. The abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York, Holt Paperbacks.

Friedman, George (2008), “Mexico: on the Road to a Failed State?”, *Stratfor*, may 13. Framework Manual, en <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1418-castmanual2014-english-03a.pdf>, consultado el 28 de septiembre de 2014.

Gettleman, Jeffrey (March/April 2009), *The Most Dangerous Place in the World*, Foreign Policy.

Grayson, George W. (2010), *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?*, New Jersey, Transaction Publishers.

Joint Operating Environment, en <http://fas.org/man/eprint/joe2010.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2014.

- Moncada Roa, Patricia, “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Rotberg, Robert I. (2007) *et al.*, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Ordán, Pablo (1º de marzo de 2009), “Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo”, *El País Semanal. Reporte Índigo*, núm. 99, <http://www.reporteindigo.com/web/reportes/edicion99/>, consultado el 4 de marzo de 2009
- Rotberg, Robert I. (2007), “El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Rotberg, Robert I. *et al.*, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Schopenhauer, Arthur (2009), *Parerga y Paralipomena*, volumen II, Madrid, Trotta. www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf, consultado el 21 de enero de 2012.

El paradigma del presidencialismo. Acerca de sus problemas conceptuales

Rodolfo Téllez Cuevas*

Resumen

El presidencialismo es uno de los temas asociados a las ciencias sociales y que tiene gran relevancia. El surgimiento de éste lo podemos rastrear desde los clásicos, llegando a ser indispensable tomar en cuenta el pensamiento del siglo XIX en Estados Unidos. En Latinoamérica ha dejado su huella política y jurídica, al grado de que existe una gama inmensa de estudios sobre este tema, con el afán de construir un concepto más acabado, producto de la praxis de cada nación e investigación.

Palabras clave

Presidencialismo, estudios e investigaciones, concepto, categorías.

Abstract

Presidentialism is one of the issues associated with the social sciences and have great relevance. The emergence of this we can trace from classics becoming essential thought of the nineteenth century in the United States. In Latin America has left its footprint political and legal, to the extent that there is a vast range of studies on this topic, with the aim of building a concept more finished product of each nation praxis and research.

Key words

Presidentialism, studies and research, concept, categories.

* Politólogo y abogado por la UNAM. En la UAEM obtuvo la Maestría en Administración y actualmente estudia el Doctorado en Estudios Jurídicos en la misma Casa de Estudios. Es autor de los libros: *El papel de la masonería en la Política y la Administración Pública Mexicana* (IAPEM, 2009) y *Los Riva Palacio en la historia de México* (2011). Actualmente es encargado del despacho de la Dirección del Centro Universitario de Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: rtellezc@uaemex.mx

Introducción

El origen del sistema presidencialista es importante para definir cómo se fue estructurando como forma de gobierno y después como sistema. Esta tarea va desde los postulados griegos en los clásicos hasta llegar a los federalistas estadounidenses, mismos que crearon un sistema presidencial del cual se ha derivado el concepto que investigadores y doctrinarios han estudiado desde diversas ópticas y en el afán de construir categorías en torno al presidencialismo. Después de realizar una investigación bibliohemerográfica y con los aportes cibernéticos, se dará una visión desde la óptica científica social de abordar al sistema presidencialista no sólo en México, sino también en otras latitudes.

Génesis teórica del Presidencialismo

El sistema presidencial norteamericano es un fenómeno *histórico-político*, consecuencia del siglo; sin embargo, encontramos algunas fuentes clásicas.

Desde Platón, en la *República* sugiere que el gobierno legítimo y bueno puede darse entre y a través de “un individuo” (Platón, 1984: 512). Aristóteles retoma la idea platónica al decir que la *República* es una formación híbrida entre una democracia y la oligarquía, donde los militares serán “la clase directora” (Aristóteles, 2000: 181); y la constitución *ideal* será la que combine las formas de gobierno más disímbolas: la oligarquía, monarquía y democracia. El gobierno es el supremo poder de la *ciudad* y puede estar concentrado en uno, en pocos o la multitud. Una forma de gobierno unipersonal es la monarquía, en tanto que las otras dos son la aristocracia (“gobierno de más de uno, pero de pocos”) y el gobierno de la multitud es el denominado por él como república o gobierno constitucional (Aristóteles, 2000: 204). Se inclina como Platón al gobierno de uno, aunque apuesta a otros esquemas más complejos.

Ya desde los clásicos, han pasado un sinnúmero de pensadores que van desde Maquiavelo, Rousseau, hasta llegar al siglo XVIII. En este mismo tenor, otros pensadores se inclinan por el gobierno unipersonal. También contribuyeron al sistema presidencial Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, a través del *El federalista*; y Alexis de Tocqueville con su análisis de *La democracia en América*, que van a plasmar ideas y postulados que describen la formación del sistema presidencial (Hamilton *et al.*, 2012: 7). Esto fue propio de las condiciones en que se desarrolló el Derecho público, el cual surge a partir del fenómeno revolucionario de 1776 y los subsecuentes en Francia e Italia.

La *Constitución* inglesa fue siempre un referente para los constituyentes y se reflejó en el Poder Ejecutivo:

El examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan (*sic*) totalmente separados y diferenciados entre sí. El magistrado ejecutivo (...) posee la prerrogativa de concertar tratados con los soberanos extranjeros (...).

El término *Presidente* apareció primeramente en *El federalista*, entre el 15 y 18 de enero de 1788 (Marryman, 1997: 205). El sistema presidencial nació vinculado a la monarquía constitucional, así lo muestra el estudio hecho por Hamilton, Madison y Jay, quienes realizan un estudio comparativo entre las facultades del presidente y el rey inglés, y los resultados demostraron que la monarquía fue el modelo acotado seguido por los *padres fundadores*:

Teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición (...) que se proyecta, haciéndolo (al presidente) pasar no como un embrión, sino como *el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor* (Hamilton *et al.*, 2012: 285 y ss. Las cursivas son nuestras), el rey.

Sistema Presidencial, el paradigma

Alexis de Tocqueville analiza la estructura del embrión que posteriormente será Estados Unidos (Covián, 2002: 249) y elabora la visión *de fuera* debido al fenómeno que implicó la revolución estadounidense. Estudió el sistema y forma de gobierno de la novel nación (Tocqueville, 1978: 8). Producto de dicha estancia es su obra *La democracia en América*, donde cree en la importancia del Poder Ejecutivo local, el gobernador, y emplea esta palabra y no la de presidente o mandatario, ya que “representa (...) el Poder Ejecutivo; pero no ejerce sino algunos de sus derechos”, y afirma que: “El magistrado supremo, llamado gobernador, está colocado al lado de la legislatura como un moderador y un consejero. Está armado de un veto suspensivo que le permite detener, o por lo menos hacer más lentos, a voluntad, sus movimientos” (Tocqueville, 1978: 96).

El gobernante, en realidad, tenía un poder limitado por el Legislativo y a la voluntad popular; sin embargo, es *primus inter pares* (Pichardo, 1985: 106) y a él atañen los asuntos relativos a la representatividad tanto interna como externa. Este

modelo fue literalmente emulado e inicialmente se había sustraído la monarquía, para pasar a dar un cambio drástico del sistema de gobierno, dado a conocer por **Walter Bagehot** como *presidential government* desde 1867, en contravención al gobierno de gabinete británico (Pasquino, 1988: 165; Hurtado, 2001: 23).

El ascenso del sistema parlamentario en Inglaterra y los ideales liberales vigentes (siglos XVIII y XIX) gestaron un sistema intermedio, que permitiera cambio en las estructuras sociopolíticas; así nace el sistema presidencial (Mercado *et al.*, 2011), que “fue durante muchos años un régimen diseñado para disimular el poder omnímodo similar a una monarquía” (Mercado *et al.*, 2011: 1); por tanto, es una encarnación del monarca absoluto (Córdova, 2009: 102; Covián, 2009: 133). El sistema presidencial es híbrido, es un sistema contrario al autoritarismo y al absolutista (Hurtado, 2001: 22; González Chávez, 2012: 4), que permitió una sociedad más libre, con un presidente primero entre todos los iguales, lo cual se verificará en la supremacía ante los otros dos poderes que surgen de esa reestructuración del poder público (Sardón, 2013: 2).

Así, las características del sistema presidencial *original* serán: el presidente tiene una potestad dual (jefe de Estado y de gobierno); es de elección popular con separación entre Ejecutivo y Legislativo; imposible la destitución entre sí; el Ejecutivo es unipersonal (Hurtado, 2001: 23, 24; Carpizo, 1978: 14); nombra, remueve y sustituye colaboradores (Hurtado, 2001: 24; Duverger, 1970: 325, 326); no puede ser miembro del Congreso; carece de responsabilidad ante el Congreso, como sus secretarios; no puede disolver el Congreso; dispone de facultades legislativas (Carpizo, 1978: 83, 84, 92, 94, 95); celebra tratados, es jefe de las fuerzas armadas y declara la guerra (Carpizo, 1978: 100 y ss), y nombra y remueve a lo que hoy se conoce como el servicio exterior.

El Sistema Presidencial latinoamericano

En el caso de los países latinoamericanos, éstos adoptaron en su mayoría el sistema presidencial, pero de forma tal que cada uno fue adoptándose a las circunstancias, mediando o no la preponderancia del Ejecutivo, por sobre los otros dos poderes (Duverger, 1970: 586-590). Para México, las circunstancias generaron que las discrepancias ideológicas fueran uno de los gérmenes para que se diera pauta a un presidente que iba de menos a más en cuanto al poder. Una etapa caudillista y de falta de conformación política fueron razones de esa transición que va del sistema presidencial al sistema presidencialista. El sistema presidencial en algunos casos fue diverso al modelo original y ello se debió a seis factores:

1. Cuenta con la iniciativa legislativa.
2. Facultad de veto total y parcial.
3. Está dotado de facultades legislativas.
4. Es favorecido con la intervención federal.
5. Engendró facultades extraordinarias.
6. Hay influjo presidencial en el manejo del Poder Judicial (Duverger, 1970: 588-590).

El sistema presidencial está y se encuentra más limitado que el sistema presidencialista, y en México el presidencialismo es una depuración del poder político unipersonal y soberano. La doctrina en particular –y algunos otros criterios– han formulado una tipología sobre el presidencialismo y categorías similares y/o vinculadas al sistema presidencial estadounidense. Maurice Duverger consideró como *sistema presidencial clásico* el régimen estadounidense (Cfr. Márquez Padilla, 1988: 13-18), y *sistema presidencialista* todos los regímenes latinoamericanos *in extenso* (Serrafero: 203). Se ha estudiado el presidencialismo con otras categorías, pero debemos ser tajantes al asegurar que en la mayoría de América Latina el sistema presidencial, con sus modismos, ha sido el imperante y han sido endebles sistemas semipresidenciales y nulos los parlamentarios.

En sus inicios, los sistemas de gobierno eran caudillistas o dictaduras, donde la imagen del hombre fuerte fue la señora y con ciertos *toques* de usos monárquicos, que aún siguen permeando la vida institucional de las naciones latinoamericanas, pero con el afianzamiento de ser sistemas presidenciales (Valencia, 1979) y teniendo que imitar el esquema presidencialista norteamericano desde el ámbito de sus constituciones (Nogueira-Alcalá: 88).

Sistema presidencial, sistema presidencialista y presidencialismo

El sistema presidencial clásico en el caso de México ha devenido a expresarse como un sistema presidencialista pragmático en la vida política, que lo hace ser eminentemente una institución de orden político y no jurídico, que confluye en el *presidencialismo*. De lo anterior hizo escuela Jorge Carpizo, pero es necesario redefinir las anteriores categorías de acuerdo con sus características y demostrar que hay un uso indiscriminado de aquéllas.

Cuadro 1
Diferencias entre sistemas

<i>Sistema presidencial</i>	<i>Sistema presidencialista</i>	<i>Presidencialismo</i>
Real división de poderes	Ejecutivo, eje de la división de poderes	Institucionalización del Ejecutivo
Contrapeso del Congreso	Control del legislativo por vía partidista	Decide integración del Congreso
Electo indirectamente	Electo directamente	Elección popular, legitimación presidencial
Federalismo administrativo	Federalismo político	Control del federalismo
Facultades constitucionales	Facultades Metaconstitucionales	Facultades políticas, jurídicas y <i>de facto</i>
Vicepresidencia	Influye en la selección del sucesor	Elige a su sucesor
Elecciones internas partidistas para nominación	Sistema de selección partidista	Candidatura de unidad
Controles jurídicos y políticos	Sin control político, sólo atribuciones-facultades jurídicas	Sin control jurídico, supeditado a orden político
Posibilidad de nexo presidente-partido	Influencia indirecta del presidente sobre el partido político	Jefe nato del partido hegemónico

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, el sistema presidencial clásico está limitado por aspectos tanto políticos como jurídicos; cuenta con una mayor independencia y hay la posibilidad de que el Ejecutivo pueda ser el eje de la vida nacional. En el presidencialismo, la supremacía del presidente es evidente. En el primer caso –el sistema presidencial– tenemos a Estados Unidos, donde sí existe un equilibrio de poderes, en los cuales el Congreso hace contrapeso al presidente y éste como es electo indirectamente por un grupo (colegio electoral), se limita su impacto de gobierno a nivel federal.

El sistema presidencialista toma en cuenta a algunas naciones latinoamericanas que cuentan con un presidente más libre del equilibrio de poderes y que en

algunos casos puede controlar o no al Legislativo; es electo directamente y ejerce un federalismo de orden político vulnerando la potestad jurídica estatal y municipal; su actual condición en algunos casos lo hace contar con facultades que van más allá de las permitidas constitucionalmente, como la de influir en la selección de su sucesor; al interior de los partidos políticos la vida es poco democrática y en algunos casos no puede contar con el control político. Sin embargo, hay una característica de este sistema presidencialista: al no ser un Ejecutivo institucionalizado, ha sido objeto de constantes movimientos de desestabilización, golpes de Estado y dictaduras.

Con el presidencialismo existe una dualidad, la estrecha relación política entre el presidente y el partido político que lo llevó al poder de forma institucionalizada. Es decir, que mientras en el sistema presidencial el Ejecutivo se constriñe a un cargo político de orden jurídico, en el sistema presidencialista es la transición hacia la institucionalización del Poder Ejecutivo. Para el caso del presidencialismo, dicha institucionalización se haya consolidada, lo cual ha permitido en el pasado y en el presente inmediato la estabilidad del sistema político.

El presidencialismo es no sólo un tema o fenómeno dentro del lenguaje político de naciones como la nuestra, va más allá de un simple sistema político o la versión más acabada de una forma de ejercer el poder. Y por lo tanto, no se constriñe a los ámbitos estrictamente políticos o pragmáticos. El poder asociado al presidencialismo es uno de los tópicos que más llaman la atención de los estudiosos y más si se trata de los países latinoamericanos, ya que tal parecería que en esta parte del mundo en particular el poder se ejerce mediante ciertas características (Oppenheimer, 1998); en otros, a través de una vieja institución, soportada por las leyes *ad hoc*, como en nuestro caso, mediante un sistema presidencialista clásico, muy clásico, cuya distinción es ser *fuerte*, omnímodo y hasta *meta constitucional* del que ya hablaron Carpizo y Valencia. En este punto es donde hay que dar mayor peso sobre el presidencialismo. Uno de los rasgos del presidencialismo son los variados enfoques desde los que se puede ser estudiado o conocido. Esta riqueza que se presenta en torno al presidencialismo, requiere de un análisis tanto teórico como doctrinal.

Estudios sobre Presidencialismo

El *estudio del presidencialismo* –desde sus inicios– en la Ciencia Política se ha constreñido a un ámbito histórico y dentro de la categoría de *forma de gobierno*, lo cual vendrá a encerrar un problema interesante, toda vez que en este último contexto el presidencialismo es considerado como un *sistema de gobierno*, como

lo han descrito desde la óptica jurídica los doctrinarios del Derecho. Esta última postura la observaremos más adelante. Además, se analiza desde la reflexión del sistema político democrático. En otros casos, no se habla de sistema presidencial o presidencialista, sino de *forma de gobierno presidencial* en contrapartida con la forma de gobierno parlamentaria y se ejemplifican con los casos de Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente (Pasquino, 1988).

El presidencialismo como forma de gobierno cuenta con varias características a saber:

- a) Concentración de un solo cargo de dos poderes, ya que es jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) Es un cargo de elección popular.
- c) Es el eje central de la vida política e institucional.
- d) Es nominalmente el jefe de su partido, del gobierno y de la Administración Pública, lo cual le da libertad de designar a sus colaboradores.
- e) Como jefe de Estado, representa a su nación en las relaciones internacionales y en los tratados que celebra acuerda con el Senado su aprobación.
- f) Declara la guerra y tiene “la iniciativa en las leyes más importantes”.
- g) Tiende a centralizar su poder.
- h) La duración en el encargo por ser diferente a las de los legisladores hace que detente más poder (Pasquino, 1988: 167).
- i) Representa la unidad nacional.
- j) El ejercicio de su poder lo ubica con “una multiplicidad de poderes ...”.
- k) Es el que dirige la política nacional, o al menos en torno a él se desarrolla ésta.
- l) A él, específicamente se le encarga el gobierno de la nación (Cammelli, 1988: 1303-1306).
- m) Es el sistema de apoyo de todos los sistemas de la vida nacional, como el político, el económico, por citar sólo dos (Pasquino, 1988: 167).
- n) Influye en los nombramientos del Poder Judicial; *su ejercicio del poder se sustenta en un sistema en rededor suyo* e incluso este aspecto ha hecho evolucionar a la *forma de gobierno presidencial* como una *institución* fuerte (Pasquino, 1988: 168; Vázquez, 2012: 85-87).

En esta área también existe la postura de Giovanni Sartori, que considera al presidencialismo como parte ya de un *sistema político democrático*. Aquí hay que partir de que se mezcla la idea de la democracia, es decir, que el presidencialismo como sistema es una manifestación democrática de un sistema político y por ende

se acerca más aún a nuestra conceptualización del sistema presidencialista y del presidencialismo como tal (Sartori, 2010: 97). Asimismo, considera que los sistemas presidencialistas no han sido “definidos adecuadamente”. A partir de esta cuestión, de considerar que el presidencialismo se da en un sistema político democrático, nos acercamos más a uno de los teóricos mexicanos que ya venía analizando este fenómeno; nos referimos a Daniel Cosío Villegas y su trabajo del sistema político.

Para Sartori, dar una definición de sistema presidencialista es compleja, por lo que la visualiza desde los ámbitos de la elección del cargo de forma temporal; otro criterio es que no es elegido y/o designado por vía de “voto parlamentario”; en el caso del presidencialismo puro, éste “no permite ninguna clase de ‘autoridad dual’ que se interponga entre él y su gabinete” (Nohlen, 2009: 36). Con estos criterios le bastan al florentino para determinar una definición presidencialista a un sistema político: “(...) un sistema político es presidencial sí, y sólo sí, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa” (Sartori, 2010: 97-99). Sartori considera un cuarto elemento: que el presidente es autoridad constitucional para legislar, y la experiencia nacional es un fuerte soporte para esta aseveración. Asimismo, afirma que el presidencialismo norteamericano es el modelo y/o prototipo y de nueva cuenta avala nuestro planteamiento sobre el papel de Tocqueville en la explicación del origen del presidencialismo en términos generales (México es un caso *sui géneris*).

Más recientemente, los estudios sobre el presidencialismo se han tornado a otros temas de confrontación, como el equilibrio de poderes y la disyuntiva de poder transformar el viejo presidencialismo en otras categorías, mezclándolo con el parlamentarismo (Nohlen, 2009: 33). Estos estudios van enfocados a buscar ese equilibrio del poder público. Lo que se busca teóricamente es encontrar el justo medio para que el gobierno funcione de manera adecuada (Nohlen, 2009: 36, 37). También hay estudios sobre el presidencialismo y categorías como la *governabilidad*; el chileno Francisco Zúñiga considera que los

...ciclos de concentración personalista del poder, ruptura institucional y autoritarismo han desaparecido paulatinamente en América Latina, pero persiste un severo problema de gobernabilidad, ligado a un régimen político institucionalmente fuerte, pero sociopolíticamente débil (...) (Zúñiga, 2005: 255).

Carpizo también enarbola la tesis de la preocupación la considerar cuál es la mejor opción política de sistema de gobierno: el presidencialismo o el parlamentarismo.

Este punto de vista es sumamente toral, pues trata al presidencialismo ya no como forma de gobierno o como un indicador de un sistema político democrático, sino como lo que es, un sistema de gobierno (Carpizo, 2000: 11, 12).

Concluimos que el Poder Ejecutivo y el presidencialismo en su conjunto eran una *institución constitucional*, debido a que se trataba de un cargo muy completo en cuanto a sus atribuciones, facultades, *leyes no escritas* en su favor, acciones *de facto* y toda la herencia político-cultural de otras épocas, como la prehispánica (tlatoani), la colonial (virrey), el México independiente (caudillos y caciques) y la Reforma y la época revolucionaria inicial (militarismo, cesarismo y bonapartismo) [Téllez, 1992; Valadés, 2008: 844, 845; Mercado y Gallegos, 2009:42, 44-48.]. Por lo tanto, consideramos necesario construir un modelo *ad hoc* para explicar que el presidencialismo debe estar orientado hacia una nueva institución, cuya forma de control es la constitucionalidad de sus funciones. El presidencialismo como forma de gobierno es una modalidad del ejercicio del poder político: “Por su forma de ejercicio, el Estado puede ser presidencial, parlamentario o de asamblea. Es presidencial cuando hay separación de poderes (...), parlamentario cuando hay colaboración de poderes (...)” [Burdeau, 1985: 23]. Por lo tanto, el **presidencialismo es una modalidad de la forma de gobierno del Estado**, donde prevalece la **separación de poderes**.

En México, los constitucionalistas y los teóricos del Estado son los que más han abordado el tema del presidencialismo, desde la óptica netamente jurídica. Si nos remitimos a la doctrina del *Derecho Constitucional*, los nombres afloran y recordamos a Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés (Burgoa, 2009; Tena, 1970; Fix y Valencia, 2007; “El Ejecutivo federal y el Poder Judicial”, 1988; Carpizo, 2003; Valadés, 1988; Covián, 2009) y otros que en sus obras constitucionalistas han abordado al presidencialismo como un sistema de gobierno característico. Para analizar al sistema presidencialista: a) Lo citan como un tema respecto de la explicación del Estado Mexicano y en particular sobre el poder público y del Poder Ejecutivo; es decir, de una forma *acartonada* y simplemente doctrinal (Carpizo, 2003: *vid.*, Capítulos XIII y XIV); y b) Centrado en el análisis complementario de estudio de la Ciencia Política.

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
1	1831/ 1978 en México	Alexis de Tocqueville	La democracia en América	Describe la organización y estructura del sistema político estadounidense	Libro Fondo de Cultura Económica,
2	1949	Karl Loewenstein	The Presidency Outside of the United States: a Study in Comparative Institutions	Es el primero que pregona la clasificación del presidencialismo, después de analizar a los sistemas presidencialistas.	<i>The Journal of Politics</i> , vol. 11
3	1972	Daniel Cosío Villegas	El sistema político mexicano	Presidente de la república, pieza central del sistema político	Libro Joaquín Mortiz Editores
4	1974	Daniel Cosío Villegas	El estilo personal de gobernar,	Uno de los paradigmas del presidencialismo	Libro Joaquín Mortiz Editores
5	1975	Daniel Cosío Villegas	La sucesión presidencial	Facultades <i>de facto</i> del presidente, entre ellas la de escoger a su sucesor	Libro Joaquín Mortiz Editores
6	1978	Jorge Carpizo	El presidencialismo mexicano	Analiza las fuentes jurídicas del presidencialismo fuerte y que lo convierten en un sistema sólido	Libro Ediciones Siglo XXI
7	1979	Salvador Valencia Carmona,	El Poder Ejecutivo latinoamericano	Análisis político y evolución histórica del Poder Ejecutivo en Latinoamérica	Libro UNAM
8	1980	Omar Guerrero Orozco	La administración pública presidencial	La Administración Pública contemporánea ostenta una forma de organización que, ha sido determinada por acontecimientos vividos por el país durante el siglo XIX y del XX	Revista <i>Investigaciones Jurídicas</i> , núm. 4. UNAM, pp. 637-653
9	1985	Humberto Nogueira- Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	El otro aspecto que diferencia al régimen presidencial de los Estados Unidos de los regímenes presidencialistas de América Latina	Revista <i>Nueva Sociedad</i> , núm. 77, mayo-junio, pp. 88-98
10	1988	Varios autores	El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)	Es interesante el análisis del presidencialismo de una época y al que uno de los autores, Jorge Madrazo, denominó presidencialismo providencia-lista, término extraído de la idea del Estado Providencia o Keynesiano.	Libro colectivo UNAM

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
11	1989	Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	Es un análisis de la democracia en Chile realizado en una mesa redonda, celebrada el 24 de agosto, donde se pondera el análisis de los sistemas presidencialista, semipresidencialista y se favorece el cambio de sistema, en el que los autores van a promover el cambio de sistema: de presidencial a parlamentario.	Revista <i>Estudios públicos</i> , Centro de Estudios Públicos, publicado por primera vez en agosto 1985, Chile
12	1991	Mario D. Serrafero	Presidencialismo y reforma política en América Latina	Hay contrastes entre el presidencialismo latino-americano y el parlamentarismo europeo, y el más importante es el éxito del segundo.	<i>Revista del Centro de Estudios Constitucionales</i> , núm. 8, pp. 195-235, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid
13	1991	Dieter Nohlen	Presidencialismo <i>vs.</i> Parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)	El interés de este ensayo es el sistema político de los países latinoamericanos. Las crisis de la estabilidad política, de las democracias y de la gobernabilidad se han identificado con la vigencia del sistema presidencial, trayendo la idea de realizar modificaciones institucionales mirando hacia el parlamentarismo.	Revista <i>Estudios Políticos</i> (Nueva Época) núm. 74. Octubre-Diciembre
14	1993	José Chanes Nieto	La designación del presidente de la República	"Desde el momento de señalar a su sucesor, el poder del presidente en ejercicio se quebranta", sería la consigna hasta hace unos años atrás y se dan los pormenores de esa etapa de la segunda mitad del siglo xx	Libro Plaza y Valdés
15	1994	Ricardo Haro	Presidencialismo atenuado y control en el nuevo diseño constitucional argentino de 1994	El ejercicio del poder político debe ser limitado y restringido. De allí que en toda Constitución se establezcan tales limitaciones a la vez que se prescriben las "protecciones"; el poder político como el hombre y los grupos sociales, constituyen centros de expansión de sus potestades en el primero, y de sus derechos en los segundos, potestades y derechos que deben ser limitados en orden a la consecución del bien común.	Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina)

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
(continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
16	1994	Alicia Hernández Chávez	Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos	Es una obra colectiva donde media el análisis político, donde se examina la conformación, la configuración y los límites del poder presidencial; además, se busca dar la opción de un tránsito hacia una presidencia democrática.	Libro colectivo Colmex-Fondo de Cultura Económica
17	1995	Francisco Piñón	Presidencialismo. Estructura de poder en crisis	Para este autor, el presidencialismo no sólo es asociado con el gobierno, sino que alcanza una cuestión importante: es parte de la identidad nacional.	Libro Plaza y Valdés
18	1996	Giovanni Sartori	Presidencialismo y democracia	Estudio donde se vinculan dos categorías sumamente importantes para el análisis de ambas, desde la óptica de los doctrinarios turineses	Revista <i>Nexos</i> , núm. 226, octubre
19	1996	Rolando Cordera <i>et al.</i>	Presidencialismo y democracia: una conversación con Giovanni Sartori	Se realizó una entrevista a Sartori donde intervinieron varios y diversos analistas políticos, entre ellos Soledad Loaeza, Mauricio Merino y Luis Carlos Ugalde	Revista <i>Nexos</i> , núm. 226, octubre
20	1996	Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	El presidencialismo es la variable de todo acontecer político en México, es la tesis en que se apoya esta politóloga.	Revista <i>Política y gobierno</i> , vol. III, núm. 1,
21	1996	José Antonio Crespo	Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México	Se analizó cuál era el papel primordial del presidente en los asuntos generales del país. Y en especial el periodo que se dio en la administración Zedillo, con un mandatario debilitado, de ahí el título.	Libro Joaquín Mortiz
22	1996	Eliseo Mendoza Berrueto	El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto	Uno de los protagonistas del sistema político mexicano analiza las características y funciones del presidencialismo, llegando a considerarlo como imperfecto, si se le compara con el norteamericano.	Libro Fondo de Cultura Económica

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
23	1997	Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart	Presidencialism and democracy in Latin America	Este trabajo hace algunas aportaciones al estudio del presidencialismo, como, por ejemplo, la definición presidencial de democracia	Libro Cambridge University Press. Hay una versión en español de 1997, de la editorial América Latina Hoy, núm. 17, noviembre, Universidad de Salamanca
24	1997	Ricardo Espinoza Toledo	Parlamentarismo presidencialismo y sistema mixto	Considera que el presidencialismo puede y debe ser reconsiderado en su estructura y por ello da inicio con un estudio del parlamentarismo	Libro UAM-I
25	1998	Diego Valadés	El control del poder	Los excesos del poder se hace necesarios regularlos, controlarlos; el control del poder en sí es un problema. Pondera los controles políticos sobre los jurídicos	Libro del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM
26	1998	Dieter Nohlen	Presidencialismo <i>versus</i> Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos	Análisis producto de la situación del presidencialismo chileno y argentino, donde se pensó reformar al ejecutivo –de uno u otro- para establecer el parlamentarismo (1987)	Revista <i>Estudios Políticos</i> , núm. 99. Enero-Marzo
27	1998	Dieter Nohlen y Mario Fernández	El presidente renovado? Instituciones y cambio político en América Latina	Se exalta el hecho de que exista la posibilidad de crear el puesto de primer ministro, en el que se deleguen bastas facultades administrativas y la coordinación del gabinete	Libro Caracas, Nueva Sociedad
28	1998	Humberto Nogueira Alcalá	Los presidencialismos puros y atenuados: los casos de Chile y la Argentina	Un estudio sobre la clasificación del presidencialismo es realizada a través de esta postura, con los casos de países cuya característica han sido los golpes de Estado y un presidencialismo débil	<i>Boletín informativo</i> , núm. 144, Buenos Aires
29	1999	Jorge Carpizo	Renovar el presidencialismo	Interesante estudio del jurista, ya que pretende revalorar la necesidad de permanencia del sistema presidencialista	Revista <i>Nexos</i> , Abril,

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
(continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
30	1999	Jorge Carpizo	México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?	Este ensayo centra su postura en cuanto al sistema de gobierno y cuestiona si es o no el presidencialismo adecuado; o se debiera cambiar al parlamentarismo.	Revista <i>Cuestiones constitucionales</i> . Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 1. Julio-Diciembre. Existe un libro colectivo coordinado por Diego Valadés y José María Serna de la Garza: <i>El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?</i> , UNAM, México, 2000
31	1999	Ricardo Espinoza Toledo	El fin del superpresidencialismo mexicano	Retoma un término que fue acuñado –la superpresidencia– en el año 1989, en el cual se significaba a un presidente fuerte y enérgico que contaba con varios factores para su superpresidencia	Revista <i>Nexos</i> en línea, http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100932
32	1999	Carlos Casillas	¿Tiene remedio nuestro presidencialismo?	Este ensayo nace a raíz de lo escrito para la ciencia política y de Juan Linz, sobre el sistema presidencialista y en el cual se recomendaba que los países en cambio debieran transitar hacia un sistema parlamentario	Revista <i>Nexos</i> en línea, http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2100932
33	2000	Manuel Palma Rangel	¿Hacia un nuevo presidencialismo mexicano? Reconstruyendo el barco en alta mar	Se centra en el proceso de reformas electorales que han mejorado la competencia y equidad electoral y la distribución del poder político. De las facultades “metaconstitucionales”, la introducción de la competencia y el mejoramiento de la equidad en la lid electoral han disuelto <i>de facto</i> las atribuciones de designación del sucesor, los gobernadores y senadores	Revista <i>Este país México</i> , núm. 108, marzo, pp. 32-40

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
34	2000	Raúl González Schmal	El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México	Es un estudio comparado o al menos ésa es la tesis que maneja el autor para poder dar una prospectiva sobre el alcance del sistema semipresidencial	Libro colectivo UNAM
35	2000	Scott Morgenstern y Pilar Domingo	The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes	Uno de los temas de más polémica es la sucesión presidencial y, por lo tanto, el estudio de esta circunstancia en el sistema democrático se vincula al tipo de régimen político	Libro colectivo UNAM
36	2000	Enrique González Pedrero	Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina	Son los comentarios que el autor hace sobre una ponencia realizada por Morgenstern y Domingo, relativa al triunfo del presidencialismo en Latinoamérica	Libro colectivo UNAM
37	2000	Gary Cox y Scott Morgenstem	Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin America Presidents and Legislatures	Estos autores centran su análisis en tres ejes para llegar a un proceso político democrático: organizativo, proactivo y reactivo respecto de la importancia del Poder Legislativo en relación con su vínculo con el presidente. En el caso de México, es Zedillo el nexa de análisis	Libro colectivo UNAM
38	2000	Octavio Amorim y Neto Paulo Tafner	Presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito	Por un lado, está la fuerte influencia presidencial en cuanto a su despliegue de poder político; y por otro lado, la división existente en el Poder Legislativo y los partidos políticos	Libro colectivo UNAM
39	2000	Diego Valadés	La elección del presidente como parte de la renovación constitucional	Las confusiones plasmadas en la Carta Magna de 1917 han propiciado una serie de desaguisados jurídicos y hasta judiciales. Tal es el caso del sistema presidencial mexicano	Libro colectivo UNAM
40	2000	Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.)	El gobierno en América Latina, ¿presidencialismo o parlamentarismo?	Se reúnen varios y diversos estudios de investigadores estrictamente autorizados sobre el tema del presidencialismo y la disyuntiva de reconsiderar por enésima vez la posibilidad de retomar al parlamentarismo como una mejor forma de gobierno para Latinoamérica	Libro colectivo UNAM

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
(continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
41	2000	Jorge Reinaldo Vanossi	¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino	Para Vanossi, el sistema argentino es una combinación de diversidad política, lo cual lo hace considerar como híbrido	Libro colectivo UNAM
42	2000	Jorge Moreno Collado	Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América Latina	Realiza un análisis sobre la obra del argentino Jorge Reinaldo Vanossi, respecto del hibridismo del presidencialismo al establecer la figura del jefe de gabinete en Argentina. También acota sobre el parlamentarismo, como una vía alterna. En tiempos de Salinas, dar legalidad a la Oficina de la Presidencia, donde era como un “jefe de gabinete”.	Libro colectivo UNAM
43 3	2001	Jorge Lanzaro (coord.)	Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina	Se propone una tipología de los presidencialismos pluralistas frente a las formas mayoritarias y plebiscitarias. Va en el sentido de las coaliciones en el sistema presidencial, dando como resultado lo que el autor denomina presidencialismo de coalición, y que prospera en una parte de Latinoamérica.	Libro de CLACSO, Buenos Aires, Argentina
44	2000	Javier Hurtado	El sistema presidencial mexicano	Afronta la evolución del sistema presidencial desde su función, sus alcances y transformaciones del mismo. Es un trabajo sumamente desarrollado en torno a la figura presidencial y rico por las entrevistas a varios expresidentes.	Libro Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica
45	2001	Franck Moderne	Les avatars du présidentialisme dans les États latinoaméricains	Esta centrado este ensayo en la premisa de que el presidencialismo en Latinoamérica es parte de la doctrina Constitucionalista. Es visto como una herencia del modelo estadounidense y en el caso latinoamericano como modelo dominante.	Revista <i>Pouvoirs</i> , núm. 98
46	2001	Ricardo Espinoza Toledo	Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial	Es un cuadernillo teórico donde el autor da pinceladas de estos tres sistemas de gobierno y al final da su punto de vista al respecto.	<i>Cuadernos de divulgación</i> , núm. 20, IFE, México

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
47	2001	Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto insistencia y control político	Se presentan elementos que integran el control legislativo en los gobiernos presidenciales y los mecanismos que tienen los Parlamentos para enfrentar el posible veto ejecutivo a las iniciativas de ley. Se toman los países latinoamericanos como caso de estudio. Los ejes son: teórico, que ubica el espacio del control legislativo dentro del sistema político, poniendo énfasis en el sistema de veto, y empírico.	Revista de <i>Estudios Políticos</i> (Nueva Época), núm. 112. Abril-Junio, pp. 53-76
48	2002	Ricardo Guastini	Teoría de la constitución, Ensayos escogidos	Entre los estudios que se presentan está la postura sobre el caso del presidencialismo como parte del sistema constitucional en varias naciones de Latinoamérica	Libro Porrúa
49	2002	Jorge Reinaldo Vanossi	Estudios de Teoría Constitucional	Contiene la temática que se denomina "¿Régimen mixto o sistema híbrido?, el nuevo presidencialismo argentino".	Libro UNAM
50	2002	Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	Estudio comparativo del sistema presidencial en Estados Unidos, México, Costa Rica, Argentina y Brasil.	Cámara de Diputados, Legislatura LVIII, México
51	2003	Lya Fernández de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	Se parte de una crisis del presidencialismo en Latinoamérica y en especial el presidencialismo colombiano, que ha visto crecer una serie de movimientos en su rededor, lo cual ha limitado el poder presidencial.	Revista <i>Convergencia</i> , núm. 31, pp. 90-113, UAEM
52	2005	-o-	Cada vez menos efectivo, el Modelo presidencialista mexicano	Resultado de una mesa de trabajo en la UNAM, concluyendo que el sistema presidencialista mexicano está agotado. Podríamos decir que se trata de un presidencialismo fallido.	Universia México, Extraído de la <i>web</i>
53	2005	José Francisco Parra	Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político	El liberalismo ha sido importante para la ciencia política, ya que ha dado forma a esquemas teóricos y modelos metodológicos que explican los procesos de toma de decisiones en un sistema político.	<i>Política Cultural</i> , núm. 24, Centro de Estudios de México en la Unión Europea, Madrid

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
54	2005	Francisco Zúñiga Urbina	La gobernabilidad en el sistema presidencial: el caso en Chile	Trata sobre la gobernabilidad del régimen presidencial. Está centrado en dos vertientes: la Ciencia Política y el Derecho constitucional.	<i>Revista de Derecho Político</i> , núm. 64, pp. 255-272, UNED, Chile
55	2005	Raymundo Gil Rendón	La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional	A través de la reingeniería institucional explica los cambios en un nuevo equilibrio de poderes. Una innovación: los Órganos Constituidos Autónomos, como la panacea de los pesos y contrapesos. Es una propuesta de la Reforma del Estado.	<i>Revista Jurispolitis</i> , núm. 2, Julio, Tecnológico de Monterrey pp. 11-27
56	2005	Darío Pérez Guilhou	Presidencialismo, caudillismo y populismo	Es importante la organización del Poder Ejecutivo, que ha sido una de las preocupaciones de Argentina. El error es que se ha considerado que sí con facultades extraordinarias el mandatario puede evitar que se caiga en la dictadura, lo cual origina caudillajes.	Sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 13 de abril
57	2006	Miguel Carbonell y Pedro Salazar	División de poderes y régimen presidencial en México	La división de poderes y el régimen presidencialista son los dos temas que aborda el autor. Su estudio es de interés debido a los cambios tras el arribo de la derecha al poder.	Libro de la UNAM
58	2006	Francisco Quintero Ramos	El presidencialismo mexicano	Se realiza un análisis del presidencialismo, considerando a los teóricos de este fenómeno político y jurídico, tales como Maurice Duverger y Jorge Carpizo.	Libro del Partido Convergencia.
59	2006	Carlos Manuel Villabella Armengol y Arturo Rivera Pineda	División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina	Inician con los diferentes enfoques conceptuales de sistema de gobierno, para luego abordar una clasificación de formas de gobierno, asociando forma de gobierno-poder, haciendo un periplo que va desde los clásicos hasta el año 2000; y así aborda la forma de gobierno presidencial.	Libro colectivo, UNAM

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
60	2006	Liébano Sáenz	La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender	Interesante estudio realizado por un político que ocupó la secretaría particular del presidente Ernesto Zedillo. Cuenta con información especializada; adecuada investigación.	Libro Editorial Taurus
61	2007	Gonzalo Caballero Míguez	Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transición: una primera aproximación	Se aborda el análisis del nuevo institucionalismo desde el ámbito de la Ciencia Política, para explicar el fenómeno político y que el autor denomina nuevo institucionalismo de elección racional. A partir de esta propuesta se abunda en una mejor "tipología" del nuevo institucionalismo. Esto último es la propuesta.	RIPS, <i>Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas</i> , núm. 02, pp. 9-27, Universidad de Santiago de Compostela
62	2007	Miguel Carbonell	¿Nueva Constitución o Reforma del Estado? Una nota sobre los contenidos	Considera que la reforma constitucional debe ser profunda para avanzar constitucionalmente, para avanzar hacia esquemas institucionales que permitan un nuevo Estado de Derecho similar a las democracias consolidadas y de calidad.	Revista <i>Meta-política</i> , núm. 56, pp. 26-30, noviembre-diciembre
63	2008	José Guadalupe Vargas Hernández	Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo	El objetivo es analizar las principales características y elementos teóricos del institucionalismo y el nuevo institucionalismo con sus diferentes corrientes y perspectivas.	Revista <i>Ciencia Administrativa</i> , 2008-1, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco
64	2008	Dieter Nohlen	El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	Debate sobre el ejercicio en Latinoamérica entre el presidencialismo y el Poder Legislativo a través del mecanismo del equilibrio de poderes. Esto parece una constante en la mayoría de los países de esta región.	Biblioteca Jurídica Virtual-UNAM-IJ
65	2008	Antonio Garrido Rubia	Semipresidencialismo y Semiparlamentarismo en la II República española	El análisis sobre el Parlamentarismo español supedita el actuar del presidente (durante la II República), aunque este último disponga de ciertas figuras para poder sobreponerse; sin embargo, ello no sucedió.	<i>Anales de Derecho</i> , núm. 26, Universidad de Murcia, pp. 51-84

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
66	2008	Jorge Adrián Salinas Cruz	Ponencia: "Semi-presidencialismo. Alternativa real para México"	Se abordó el origen del sistema presidencial, los sistemas de gobierno y en particular se culminó con el caso de nuestro país. Tuvo una tesis toral: la modificación del sistema presidencial por uno semipresidencial.	Congreso virtual interinstitucional
67	2008	Humberto Nogueira Alcalá	Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político chileno sobre el perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el Tipo de Gobierno	Se abordan las ventajas y debilidades del sistema presidencialista del caso chileno, el cual no dista mucho de ser diferente con el mexicano. En cuanto a las bondades del presidencialismo, es la autonomía que le da al Poder Ejecutivo y con ello incrementa su capacidad de decisión y no sujeta al Legislativo. El presidencialismo chileno es el punto axial de la construcción del Estado para integrar a la sociedad. También se habla un poco de los diferentes tipos de presidencialismo (puro, atenuado y uno especial: el parlamentario).	<i>Revista Estudios Constitucionales</i> , núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 503-525
68	2008	Diego Valadés	La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional	Estudios colectivos sobre el tema. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), <i>La ciencia del Derecho procesal constitucional</i> . Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho).	Libro colectivo, Tomo XI, UNAM
69	2008	Ernesto Hernández Norzagaray	Presidencialismo y gobiernos estatales en México: partidos, elecciones y federalismo	El objetivo de este trabajo se centra en el análisis de los momentos de las relaciones del Presidente de la República y los Gobernadores mexicanos que durante mucho tiempo fue escasamente motivo de estudio: uno, es el fracaso de la subordinación estructural durante siete décadas de los gobernadores a la Presidencia; dos, la emergencia política de los gobernadores a través de los triunfos opositores y la constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)	Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
 (continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
70	2009	Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	Ensayo vinculativo del simbolismo y las relaciones de poder, en el ámbito del presidente. Va desde el análisis de simbolismo del tlatoani reflejado como elemento del presidencialismo; hasta llegar a un análisis del presidente-gerente, inaugurado con Carlos Salinas. Un presidente gerente.	Revista <i>Espacios Públicos</i> , núm. 25, pp. 41-65, UAEM.
71	2009	Jorge Carpizo	México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005	El análisis de Carpizo considera los cambios sustanciales que ha sufrido el sistema político mexicano desde 1978, cuando se refirió a las facultades metaconstitucionales del presidente a los años en que fue realizado el ensayo.	<i>Boletín Mexicano de Derecho Comparado</i> , núm. 126, Septiembre-Diciembre.
72	2009	Andrew Ellis, Jesús Orozco Enríquez y Daniel Zovatto	Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	Ejes de este libro: el alcance del poder presidencial; sistema de pesos y contra-pesos de los sistema presidencialistas; liderazgo y colaboración del presidente en el sistema político y ante los otros poderes; el presidencialismo y el régimen federal; reforma del sistema presidencialista.	Libro colectivo de la UNAM
73	2010	Michael Penfold	La democracia subyugada: el Hiperpresidencialismo venezolano	Se profundiza en el estado de la democracia en Venezuela con rasgos autoritarios: falta de autonomía de los poderes Judicial y Legislativo ante un Ejecutivo con atribuciones extraordinarias	<i>Revista de Ciencia Política</i> , núm. 1, pp. 21-40, Pontificia Universidad Católica de Chile
74	2010	Rogelio Núñez	Hiperpresidencialismo, el verdadero peligro para la democracia en Iberoamérica	Hace hincapié el autor en que el problema ya no es la inestabilidad política de la región latinoamericana, sino la ausencia de una institución presidencial sólida que garantice un sistema realmente democrático.	http://www.revistateanea.es/revistateanea/revista/cabecerasy pies/PortadaHome .
75	2010	Alfredo Pérez Varela	El presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano	El autor examina la relación entre el sistema político mexicano y la Administración Pública, la cual tiene como fundamento la construcción y consolidación de las instituciones de gobierno, que en su análisis no es un proceso acabado.	Revista Electrónica Centro de Estudios en Administración Pública, FCPS, núm. V, mayo-agosto, UNAM

Cuadro 2
Estudios sobre el presidencialismo
(continuación)

	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Contenido</i>	<i>Fuente</i>
76	2010	Claudio Mena Villamar	Hiperpresidencialismo	Inicia con un acercamiento gramatical para explicar esta categoría con un exceso de poder del presidente en Ecuador, donde el presidente se ha mostrado falto de poder (débil), ha tenido que recurrir a decisiones más drásticas, lo cual le ha traído fracasos contraproducentes.	Periódico <i>Hoy</i> , de Ecuador
77	2011	Enrique Olivares	El neopresidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto	Está basada en el nuevo ejercicio de poder que ha desarrollado Enrique Peña Nieto. Retoma el autor la esencia del gobierno peñista en donde habla del presidencialismo y Álvaro Obregón.	Libro producto de una tesis de maestría UNAM
78	2011	José Chanes Nieto	¿Por qué no escuchan los presidentes?	La omnipresencia del presidencialismo mexicano ha venido a determinar que el presidente sea tal su poder que no atienda consejas por igual a secretarios y asesores.	Revista <i>Espacios públicos</i> , núm. 30, Enero, UAEM, pp. 8-20
79	2011	Asael Mercado, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros	Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes	Interesante estudio sobre las similitudes existentes entre el presidencialismo mexicano y la monarquía, como dos sistemas que aunque parecieran distantes, son muy próximos.	<i>Nómadas</i> . Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, núm. 29, Enero, University Institute-Universidad Complutense
80	2012	Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	El sistema presidencial es híbrido, es un sistema contrario al autoritarismo y al absolutista. Y para demostrarlo, se retoma el análisis en cinco naciones latinoamericanas.	Libro Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México

Fuente: Investigación del autor a través de las fuentes empleadas para este trabajo e internet en portales especializados sobre el tema. También existen varios libros realizados sobre el tema con un carácter más práctico, que no han sido incluidos en este cuadro; empero, se han utilizado a lo largo del presente trabajo.

Estudio del Presidencialismo como categoría de análisis e investigación

Abordar al presidencialismo como categoría de análisis e investigación en cualquier nivel resulta muy ilustrativo si se trata de nuestro país. Hay estudios en otras latitudes que se pueden hacer como referentes de comparación con nuestro sistema presidencialista. Los títulos y autores son variados, para ello citaremos los que más sobresalen en este tenor.

La investigación en cifras nos arroja los datos siguientes, mismos que se asientan matricialmente tomando dos variables: *a)* De acuerdo con la nacionalidad de los estudiosos; *b)* El número de aquéllos realizados, dándonos como resultado el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Matriz sobre nacionalidad y número de estudios sobre el presidencialismo

Nación número de estudios	Méx.	Ale.	Arg.	Bra.	Chi.	Ecu.	Esp.	Fra.	Ing.	Ita.	Vna.	Otra	Total
1				X						X			2
2						X		X	X		X		8
3		X										X	6
5					X		X						10
6			X										6
...48	X												48
Totales:	48	3	6	1	5	2	5	2	2	1	2	3	80

Fuente: realización del autor.

El análisis determina que el mayor número de trabajos dedicados al estudio del presidencialismo son sobre nuestro país, si consideramos la tabla anterior, con un cien por ciento (80 estudios realizados) es igual al 60%; le siguen los argentinos con 7.5% (hay que mencionar la colaboración de dos intelectuales dando una categoría alemán-nacional, por ejemplo, en la cual se ubica en “VNA”, varias nacionalidades con un 2.5%); en Chile y España también hay el mismo interés sobre el tema con un 6.25%; y los alemanes con un porcentaje equivalente a 3.75%. Cuando se trata de estudios colectivos con más de dos nacionalidades e igual número de colaboradores, los ubicamos en *Otra* y el porcentaje es de 3.75%. Italia y Brasil son los países donde el estudio es menos relevante con 1.25%. Hay que aclarar que en el caso del italiano Giovanni Sartori, en varias de sus obras aborda en capítulos respectivos

al presidencialismo y que sólo encontramos un ensayo *ex officio* donde aborda el tema; pero para efectos de nuestra investigación debe ser el tema central –aunque el título de la obra y/o investigación pueda no mostrarlo– del trabajo consultado. Teniendo que los resultados porcentuales son los siguientes.

Cuadro 4
Estudios sobre el presidencialismo en porcentajes

<i>Núm.</i>	<i>Nacionalidad</i>	<i>Número de estudios</i>	<i>Porcentaje</i>
1	mexicana	48	60.00
2	alemana	3	3.75
3	argentina	6	7.50
4	brasileña	1	1.25
5	chilena	5	6.25
6	ecuatoriana	2	2.25
7	española	5	6.25
8	francesa	2	2.25
9	inglesa	2	2.25
10	italiana	1	1.25
11	varias nacionalidades	2	2.50
12	otra(s)	3	3.75
Totales		80	99.25%

Fuente: realización propia del autor.

En otro orden de ideas, el presidencialismo es trabajado en diversas formas o categorías, novedosas unas e innovadoras algunas más. Cada categoría temática lo ha abordado de diferentes formas creando diversas sub-categorías que a continuación describiremos en los siguientes cuadros.

Cuadro 5
Estudios sobre presidencialismo por categorías

1. CONSTITUCIONALISMO PRESIDENCIALISTA		
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>
Jorge Moreno Collado	Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América Latina	2000
Diego Valadés	La elección del presidente como parte de la renovación constitucional	2000
Ricardo Guastini	Teoría de la constitución, Ensayos Escogidos	2002
Jorge Reinaldo Vanossi	Estudios de Teoría Constitucional	2002
Raymundo Gil Rendón	La nueva forma de organización del poder en México: reingeniería constitucional	2005

Fuente: elaboración del autor.

2. PRESIDENCIALISMO Y PRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA		
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>
Daniel Cosío Villegas	El sistema político mexicano	1972
Daniel Cosío Villegas	El estilo personal de gobernar	1974
Daniel Cosío Villegas	La sucesión presidencial	1975
Jorge Carpizo	El presidencialismo mexicano	1978
Omar Guerrero Orozco	La administración pública presidencial	1980
Varios autores (Algunas reflexiones)	El sistema presidencial mexicano	1988
Alicia Hernández Chávez	Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos	1994
Francisco Piñón	Presidencialismo. Estructura de poder en crisis	1995
Giovanni Sartori	Presidencialismo y democracia. Entrevista realizada por Rolando Cordera en la revista <i>Nexos</i> , núm. 226. "Presidencialismo y democracia: una conversación con Giovanni Sartori", México	1996
Eliseo Mendoza Berrueto	El presidencialismo mexicano. Génesis de un sistema imperfecto	1996
Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	1996
Ricardo Espinoza Toledo	Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto	1997
Jorge Carpizo	Renovar el presidencialismo	1999
Carlos Casillas	¿Tiene remedio nuestro presidencialismo?	1999
Scott Morgenstern y Pilar Domingo	The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes	2000
Javier Hurtado	El sistema presidencial mexicano	2000
Universia México	Cada vez menos efectivo, el modelo presidencialista mexicano	2005
Darío Pérez Guilhou	Presidencialismo, caudillismo y populismo	2005
Francisco Quintero Ramos	El presidencialismo mexicano	2006

2. PRESIDENCIALISMO Y PRESIDENCIALISMO COMO SISTEMA continuación		
Liébrano Sáenz	La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender	2006
Dieter Nohlen	El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	2008
Ernesto Hernández Norzagaray	Presidencialismo y gobiernos estatales en México: partidos, elecciones y federalismo	2008
Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	2009
Jorge Carpizo	México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005	2009
Andrew Ellis, Jesús Orozco Enríquez y Daniel Zovatto (Coords.)	Cómo hacer que funcione el sistema presidencial	2009
Asael Mercado Maldonado y Nicolás Gallegos Magdaleno	Del presidente tlatoani al Presidente gerente	2009
Alfredo Pérez Varela	El presidencialismo y la rendición de cuentas en el Estado mexicano	2010
José Chanes Nieto	¿Por qué no escuchan los presidentes?	2011
Asael Mercado Maldonado, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros	Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes	2011

Fuente: elaboración del autor.

3. PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA		
Autor	Título	Año
Salvador Valencia Carmona,	El Poder Ejecutivo latinoamericano	1979
Humberto Nogueira-Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	1985
Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	1989
Mario D. Serrafiero	Presidencialismo y reforma política en América Latina	1991
Dieter Nohlen	Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina (notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada)	1991
Ricardo Haro	Presidencialismo atenuado y control en el nuevo diseño Constitucional argentino de 1994	1994

3. PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA continuación		
Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart	Presidencialism and democracy in Latin America	1997
Humberto Nogueira Alcalá	Los presidencialismos puros y atenuados: los casos de Chile y Argentina	1998
Dieter Nohlen y Mario Fernández	El presidente renovado? Instituciones y cambio político en América Latina	1998
Enrique González Pedrero	Reflexiones sobre el presidencialismo en América Latina	2000
Octavio Amorim Neto Paulo Tafner	Presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito	2000
Diego Valadés y José María Serna de la Garza (Coords.)	El gobierno en América Latina, ¿presidencialismo o parlamentarismo?	2000
Jorge Reinaldo Vanossi	¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino	2000
Gary Cox y Scott Morgenstem	Reactive Assemblies and Proactive Presidents: a Typology of Latin America Presidents and Legislatures	2000
Jorge Lanzaro (Coord.)	Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina	2001
Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto insistencia y control político	2001
Franck Moderne	Les avatars du présidentialisme dans les États latinoaméricains	2001
Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	2002
Lya Fernández de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	2003
Francisco Zúñiga Urbina	La gobernabilidad en el sistema presidencial: el caso en Chile	2005
Diego Valadés	La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional	2008
Dieter Nohlen	El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate	2008
Jorge González Chávez	El sistema presidencial en cinco países de América	2012

Fuente: Elaboración propia.

SUBCATEGORÍAS DEL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICALATINA						
División de poderes		Hiperpresidencialismo			Reforma del poder ejecutivo	
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>	<i>Año</i>
Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López	Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto—insistencia y control político	2001	Ricardo Espinoza Toledo	El fin del superpresidencialismo mexicano	1999	2008
		Michael Penfold, Rogelio Núñez	La democracia subyugada: el Hiperpresidencialismo venezolano	2010		
			Hiperpresidencialismo, el verdadero peligro para la democracia en Iberoamérica	2010		
Carlos Manuel Villabella Armengol y Arturo Rivera Pineda	División de poderes y forma de gobierno. El presidencialismo en América Latina	2006	Claudio Mena Villamar	Hiperpresidencialismo	2010	

Fuente: Elaboración propia.

4. PRESIDENCIALISMO Y OTRAS SUBCATEGORÍAS					
SUBCATEGORÍAS					
Presidencialismo y parlamentarismo			Como organización del poder		
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>	<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>
Jorge Carpizo	México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?	1999	Humberto Nogueira-Alcalá	El Presidencialismo en la práctica política	1985
Juan Linz y Arturo Valenzuela	Mesa redonda: presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo	1989	Amparo Casar	Bases político-institucionales del poder presidencial en México	1996
Dieter Nohlen	Presidencialismo <i>versus</i> Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos	1998	Diego Valadés	El control del poder	1998
Lya Fernández de Mantilla	¿Presidencialismo o parlamentarismo en Colombia?	2003			

Fuente: elaboración del autor.

5. PRESIDENCIALISMO Y OTRAS SUBCATEGORÍAS		
SUBCATEGORÍAS		
Semipresidencialismo		
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>
Karl Loewenstein	The Presidency Outside the United States: a Study in Comparative Institutions	1949
Raúl González Schmal	El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México	2000
Ricardo Espinoza Toledo	Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial	2001
Antonio Garrido Rubia	Semipresidencialismo y semiparlamentarismo en la II República española	2008
Jorge Adrián Salinas Cruz	Ponencia: "Semipresidencialismo. Alternativa real para México"	2008
Presidencialismo y división de poderes		
Miguel Carbonell y Pedro Salazar	División de poderes y régimen presidencial en México	2006
Neoinstitucionalismo y presidencialismo		
José Antonio Crespo	Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México	1996

5. PRESIDENCIALISMO Y OTRAS SUBCATEGORÍAS continuación		
SUBCATEGORÍAS		
Semipresidencialismo		
<i>Autor</i>	<i>Título</i>	<i>Año</i>
Miguel Carbonell	¿Nueva Constitución o Reforma del Estado? Una nota sobre los contenidos	2007
José Guadalupe Vargas Hernández	Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo	2008
Humberto Nogueira Alcalá	Informe a la Comisión Especial de Modernización del Régimen Político chileno sobre el perfeccionamiento del Sistema Constitucional, con especial énfasis en el tipo de Gobierno	2008
Enrique Olivares	El neopresidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto	2011

Fuente: elaboración del autor.

Conclusiones

El tema del presidencialismo está sustentado teóricamente con diversas fuentes históricas e ideológicas, mismas que son producto de la evolución de los sistemas políticos. Y el artículo muestra que a los mexicanos es a los que más nos interesa el tema debido a los estudios serios registrados, y en un segundo lugar a los investigadores latinoamericanos.

Por otro lado, el presidencialismo, al ser abordado con diferentes perspectivas, arroja diversas categorías de estudio, mismas que van desde un ámbito constitucionalista; el presidencialismo visto como sistema de gobierno, así como la visión que se tiene de este fenómeno en las naciones latinoamericanas, donde al parecer se está construyendo un paradigma que en muchos casos tiene como molde al presidencialismo mexicano.

Existen también subcategorías de análisis para el sistema presidencialista y éstas con el semipresidencialismo, en alusión a una combinación con el sistema parlamentario; la división de poderes como parte del contrapeso del poder político que detenta el Ejecutivo; e incluso los hay desde la óptica de que el presidencialismo debe ser visto como una nueva institución político-jurídica.

Hay otras posturas que estudian al presidencialismo como una forma de excesos del poder y concebidos como hiperpresidencialismo o suprapresidencialismo; o bien, en descargo del sentido autoritario que refleja el presidencialismo, se sugiere una reforma al Poder Ejecutivo para ir menguando el poder ilimitado del presidente de la República.

Para nuestro país es importante como tema de estudio, ya que se considera que el presidencialismo en México y Latinoamérica no está acabado y que se avizoran nuevas formas de concebirlo, lo cual hace necesaria la construcción de aquél como un concepto *sui géneris*.

Fuentes

- Aristóteles (2000), *Política*, México, Editorial Porrúa.
- Bobbio, Norberto (2010), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, Georges (1985), *Tratado de Ciencia Política*, tomo II, volumen II, México, UNAM.
- Burgoa, Ignacio (2009), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Cammelli, Marco (1988), “Presidente de la República”, en Norberto Bobbio (coord.), *Diccionario de Política*, tomo 2, México, Editorial Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Ediciones Siglo XXI.
- Carpizo, Jorge (2000), “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coords.), *El gobierno en América Latina, ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM.
- Carpizo, Jorge (2003), *Estudios constitucionales*, México, Porrúa.
- Córdova, Lorenzo (2009), *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- Cosío Villegas, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- Cosío Villegas, Daniel (1975), *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz Editores.
- Covián Andrade, Miguel (2002), *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, México, CEDIPC.
- Covián, Miguel (2009), *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado social?*, México, CEDIPC.
- Duverger, Maurice (1970), *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel.
- Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona (2010), *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM.

- González Chávez, Jorge (2012), *El sistema presidencial en cinco países de América*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- Guerrero Orozco, Omar (1980), “La Administración Pública presidencial”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 4, UNAM.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (2012), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara/Fondo de Cultura Económica.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (edits.) (1984), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, London, John Hopkins University Press.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1985), “Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo”, en Mesa Redonda: Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo, *Revista Estudios Públicos*, Chile, Centro de Estudios Públicos, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.
- Márquez Padilla, Consuelo (1988), “La presidencia norteamericana: Institucionalización e innovación”, en revista *Estudios Políticos*, núm. 4, vol. 7, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, octubre-diciembre.
- Marryman, John Henry (1997), *La tradición jurídico romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mercado Maldonado, Asael y Nicolás S. Gallegos Magdaleno (2009), “Del presidente tlatoani al presidente gerente”, en revista *Espacios Públicos*, núm. 25, sin mes, México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mercado Maldonado, Asael, Jorge Olvera García y Omar Olvera Herreros (2011), “Presidencialismo y monarquía: ocaso y similitudes”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 29, España, EMUI Euro-Mediterranean University Institute-Universidad Complutense de Madrid, enero.
- Moreno Collado, Jorge (2000), “Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América latina”, en Diego Valadés y José María Serna de la Garza (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM.
- Nogueira-Alcalá, Humberto (1985), “El Presidencialismo en la práctica política”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 77, mayo-junio.
- Nohlen, Dieter (2009), “El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate”, en Andrew Ellis, J. Jesús Orozco Henríquez, Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM.
- Oppenheimer, Andrés (1998), *Crónicas de héroes y bandidos*, México, Grijalbo.

- Pasquino, Gianfranco (1988), “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio (coord.), *Diccionario de Política. Suplemento*, México, Editorial Siglo XXI.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1985), *Introducción a la Administración Pública de México*, tomo 1. Bases y Estructura, México, INAP/CONACYT.
- Platón (1984), *Diálogos*, “La República”, México, Editorial Porrúa.
- Sardón, José Luis (2013), “El primer poder del Estado. *Primus inter pares*”, en *Latin American and Caribbean Law and Economics Association*, febrero.
- Sartori, Giovanni (2010), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Serrafero Mario D. (2011), “Presidencialismo y reforma política América Latina”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Tena Ramírez, Felipe (2000), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- Téllez Cuevas, Rodolfo (1992), *Poder Ejecutivo y presidencialismo en México: institución constitucional y la administración pública*, Tesis de Licenciatura en Derecho, México, UNAM.
- Tocqueville, Alexis de (1978), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valadés, Diego (1988), “El control interorgánico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de México”, en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Porrúa.
- Valdés, Diego (2008), “La formación del sistema presidencial latinoamericano. Un ensayo de cultura constitucional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, tomo XI, Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional, UNAM.
- Valencia Carmona, Salvador (1979), *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM.
- Vázquez, Sergio (2012), *Ingeniería básica para el cambio de régimen político. Paradigmas, sistemas y mayorías*, México, Amigos de la Letra Impresa, A. C.
- Zúñiga, Francisco (2005), “La gobernabilidad en un sistema presidencial el caso en Chile”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 64, Universidad Central de Chile.

La fragmentación de los gobiernos en la Zona Metropolitana. Problemas de gobernabilidad y gobernanza

Jaime Espejel Mena*

Resumen

Una problemática de los gobiernos es la fragmentación entre sus ámbitos nacional y local, y después asegurar su capacidad requerida –arreglos formales– para demostrar una legitimidad, eficacia, capacidad y coherencia para gobernar con mecanismos democráticos. El débil rendimiento de los gobiernos ofrece las condiciones para que los empresarios o los partidos políticos aislen o focalicen los bienes públicos al grueso de la sociedad. Así, la gobernanza nutre y dignifica la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis.

Palabras claves

Gobernabilidad, gobiernos, urbanismo, urbanización, zona metropolitana del valle de México.

Abstract

A problem of Governments is the fragmentation, between their national and local spheres and then ensure their ability required “formal arrangements” to prove its legitimacy, efficiency, capacity and coherence to govern with democratic mechanisms. The weak performance of Governments offers conditions for businessmen or political parties isolate or targeting the public goods of society at large. Thus, governance nourishes and dignified, the orientation of urban processes of the metropolis.

Key words

Governance, governments, urban planning, urbanization, metropolitan area of Mexico's Valley.

* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango; Publicación reciente: *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza* (2013). Correo electrónico: jespejelm@uaemex.mx

Introducción

El Estado mexicano ha experimentado transformaciones sin precedentes desde la dimensión social, económica y urbana de los últimos tres decenios. Para tener un mejor conocimiento de la región, es necesario realizar un análisis de su estructura, lo cual en gran medida no ha sido considerado en los planes y programas locales. No se conoce si existen políticas públicas encaminadas a una nueva redistribución de la población en el territorio, a partir de criterios económicos, y de las actividades productivas, así como de la relación que se tiene con la región.

El proceso de urbanización que ha experimentado México en las últimas décadas, a partir de una economía basada en la industria, dio pauta a que la ciudad se expandiera principalmente hacia los municipios conurbados y con ello se produjo una densificación importante del área. Al mismo tiempo se generó un acelerado crecimiento urbano, principalmente en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en donde la dinámica del proceso de urbanización y urbanismo se dio de manera diferente. Se han implementado políticas locales que se concretan en Planes de Desarrollo Urbano, los cuales establecen lineamientos para controlar el crecimiento y distribución del territorio en un corto espacio de tiempo, sin proyectar a futuro las líneas de acción por seguir. Es decir, son planes generalmente estáticos, por lo que pierden su sentido dinámico y flexible.

El desarrollo urbano no es producto de una política pública, menos de la acción pública, es el resultado de condiciones geográficas y demográficas acompañadas del establecimiento y reorientación de centros económicos. La homogeneización de las condiciones sociales no es resultado de una política. El vacío de estas condiciones es ocupado por la estandarización que hace suponer el mercado. Las expectativas de homogeneidad social son cubiertas aparentemente por el mercado, sustituyendo esto a la urbanización.

El supuesto del documento plantea que la fragmentación política de las áreas metropolitanas implica primero una cuestión de gobernabilidad y después de gobernanza. Se puede plantear que mientras no se dote a una institución de legalidad, legitimidad y de los recursos políticos, administrativos y económicos que agreguen las demandas de los actores colectivos e individuales y les ofrezcan respuestas a través de políticas públicas adecuadas sobre territorios específicos, se vuelven ingobernables.

El trabajo reflexiona desde la dimensión social, urbana y regional. Los indicadores muestran que el desarrollo económico en la mitad del siglo pasado se sustentaba en gran parte en el sector primario y ha cambiado, ahora se orienta al sector terciario.

La gobernabilidad y gobernanza

La gobernabilidad es la capacidad de gobernar de forma eficaz y legítima. Es la posibilidad que tiene el gobierno de mandar, ser obedecido y de contar con la aceptación de la sociedad. Los actos de la gobernabilidad pueden estar asociados con la posibilidad de conformar y ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas particulares y con ello desarrollar a un territorio.

Para Samuel Huntington (2006), la diferencia más importante de un país a otro es el grado de gobierno que éste posee. La forma de gobierno no está relacionada de forma directa con la gobernabilidad; ésta la explica, pero no la determina. La legitimidad, organización, eficacia y estabilidad son las funciones que en buena medida explican la estabilidad de un gobierno. El grado de gobierno está relacionado con la posibilidad que el propio gobierno tiene de hacer política, frente a otros actores. No importa la forma de gobierno en la explicación del orden político, lo trascendente es explicar la forma de hacer la política, de monopolizar y controlar la política.

La política son las instituciones coherentes, flexibles y autónomas, que permiten hacer frente a los cambios sociales. Para Huntington (2006, p. 16), la violencia e inestabilidad son resultado del rápido cambio social, de la movilización política de nuevos grupos sociales y del lento desarrollo de las instituciones.

La modernización para Huntington (2006, pp. 40-41), implica la expansión del conocimiento de los hombres sobre su medio ambiente, el incremento de la alfabetización, de los medios de comunicación y de la educación. Esta se observa como modernización económica, demográfica y social. Todo proceso de modernización acompaña de forma inherente a toda comunidad, la diversificación de las actividades a medida que las ocupaciones complejas desplazan a las simples, el incremento de las poblaciones, la mejoría de la salud de la población y de sus expectativas de vida y la diversificación de los roles y el surgimiento de grupos diversos con funciones específicas, diferentes a los de las familias, son un claro ejemplo. La modernización trae consigo inestabilidad, si es que ésta no va acompañada de una diferenciación estructural. El desarrollo político de las instituciones políticas es la fuente de la gobernabilidad.

Cuando en una comunidad política la movilización de demandas se vuelve excesiva, la participación de las personas que aún no tienen interiorizados los valores del sistema, propicia tensiones que no se pueden manejar y producen una decadencia del propio sistema; cuando la movilización y la participación se adelantan a la socialización política, se produce una transición autoritaria (Huntington, 2006, p. 50). Para Huntington, el desarrollo político implica simultáneamente la institucionalización y la contención de la excesiva movilización y participación. El retardo de

la movilización, que busca el equilibrio entre participación y adaptación al sistema, puede lograrse, institucionalizando etapas de ingreso de las masas a los centros de decisión. Según Huntington, el instrumento más importante de participación y adaptación al sistema político es el partido político (Huntington, 2006, p. 278).

El desarrollo político para Huntington, presenta tres etapas:

1. La racionalización de la autoridad o reemplazo de numerosas autoridades locales por una central.
2. La diferenciación de funciones políticas y el desarrollo de estructuras específicas.
3. La creciente participación política, mediante la incorporación gradual al centro de decisión, de grupos sociales periféricos.

Para Xavier Arbós y Salvador Giner (2005), el gobierno es una institución que se funda como núcleo central de una comunidad, la gobernabilidad se asocia con la legitimidad y la eficacia del propio gobierno. De tal modo que la gobernabilidad democrática está dotada de legitimidad colectiva, y a la vez de una posibilidad de regir de forma eficaz la vida pública. La ingobernabilidad muestra la ineficacia de los gobiernos junto a su problemática de legitimidad.

La legitimidad no sólo se funda en la representación política, sino también en las prestaciones sociales públicas gestionadas e impulsadas por el gobierno y se sitúa en el terreno de los principios. La gobernabilidad es

la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Arbós y Giner, 2005, p. 13).

La gobernabilidad presenta cuatro dimensiones:

1. Legitimidad/eficacia, para tener legitimidad no sólo basta que sea elegido popularmente sino que tenga el apoyo de la sociedad, así como la eficacia en hacer cumplir acciones en beneficio de la sociedad.
2. Las presiones, demandas del entorno gubernamental y la carga de responsabilidades, éstas a su vez pueden emanar de la esfera externa al propio Estado y a su sociedad gobernada, de la esfera social del Estado, y del mismo entorno estatal del gobierno.

3. La reestructuración corporativa de la sociedad civil, al evolucionar la sociedad civil, propicia el nacimiento de diversas organizaciones como los sindicatos.
4. La expansión y el cambio tecnológico, es un proceso que se intenta planificar y controlar; no obstante, éste posee una dosis de imprevisibilidad que desorganiza de una manera sistemática el ámbito del orden social y los proyectos gubernamentales y a su vez tiene repercusiones demográficas, ecológicas y sociales.

Cuando la sociedad participa en algunos asuntos del Estado, ofrece a las instituciones de gobierno la posibilidad que éstas amplíen su gobernabilidad. Con esto se establece la diferencia entre legitimidad e interés general. La legitimidad de los gobernantes emana del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales se ejerce el poder. En los procesos electorales que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad. El interés general con frecuencia sólo responde a un principio ideológico susceptible de interpretaciones diversas, y no a la percepción subjetiva de una conveniencia concreta (Arbós y Giner, 2005, pp. 64-65).

La teoría de la gobernanza, en general, descansa en la autogestión. Las redes inter-organizacionales basadas en la interdependencia, en el intercambio de recursos, de reglas y en una significativa autonomía del Estado son fuentes de la gobernanza. Las teorías de redes se derivan de varias fuentes intelectuales; no obstante, la idea de la naturaleza dispersa del poder político es fundamental en todas ellas. La gobernanza consiste en movilizar y coordinar el poder y los recursos, gobernar es la capacidad de actuar a través de redes que conforman actores gubernamentales y no gubernamentales.

Para Renate Mayntz (2005), inicialmente la teoría de la gobernanza se interesó por las acciones directivas de las autoridades políticas, en la medida que éstas formaban y determinaban estructuras y procesos socioeconómicos. De forma reciente la gobernanza ya no es asociada al modelo de dirección o modelo de control jerárquico del gobierno, ahora se enfatiza en un modelo cooperativo, en el que los actores estatales y no estatales inciden en redes mixtas público y privadas, estas nuevas formas son aplicables a los ámbitos nacionales y subnacionales. Una segunda acepción moderna de la gobernanza surge de la economía, de forma particular del análisis de los costos de transacción y de la asimetría de la información, se asocia con los modos de coordinar las acciones individuales, para lograr rápidamente formas de orden social.

Por otra parte, Peters y Pierre (2005) plantean que en realidad los cambios en el sector público y su conceptualización han llevado a repensar el papel del gobierno

como agente principal en la elaboración de las políticas públicas. Las presiones que reciben los gobiernos nacionales de los mercados internacionales contribuyen a ello.

La particularidad de las reflexiones europeas es el pensar a la gobernanza sin gobierno, esta idea radica por la preeminencia del gobierno en los Estados del Bienestar y por la oposición arraigada que tienen los grupos de interés en estas sociedades (Peters y Pierre, 2005, p. 124). La gobernanza aporta los elementos para dirigir y ordenar a la sociedad con medios menos directos, y con ello debilitar el poder del Estado sobre la política. Irremediamente, las implicaciones sobre la concepción de la democracia en el sistema y régimen político son inmediatas.

El argumento de fondo, es que el gobierno no tiene el monopolio de los recursos, del tiempo y del conocimiento para la formulación de las políticas públicas, las acciones del gobierno son resultado de un conjunto amorfo de actores que son los que controlan la política, regularmente éstas se basan en instituciones informales. Las redes son el rasgo dominante de la gobernanza, ya que éstas son el medio idóneo para controlar a los actores gubernamentales.

En los supuestos de la gobernanza el Estado no es totalmente importante, lo trascendente son las redes de los actores gubernamentales, los procesos de negociación continua, los procesos de negociación con los miembros de sus redes relevantes (Peters y Pierre, 2005, p. 131). Para algunos Estados es funcional la gobernanza, para otros los enfoques de la Nueva Gestión Pública, todo depende de qué tan político sea el gobierno y de su tradición centralista del poder político.

Joan Prats Catala (2005) asocia a la gobernanza con la gobernanza europea y ésta a su vez con la gobernanza multinivel, su principal característica es el gobierno multinivel, en el que la autoridad política se dispersa entre los diferentes ámbitos de gobierno y adopta formas diferentes dependiendo del sector de la política del que se trate. En la gobernanza las competencias se diluyen entre los diferentes ámbitos de gobierno y los diferentes actores negocian e interactúan en cada uno de ellos. Las redes permiten flexibilizar los diferentes modelos de relación de las autoridades públicas de los diferentes niveles y el resto de los actores.

Urbanismo y urbanización

Los estudios e investigaciones del urbanismo tratan de englobar las problemáticas urbanas que nuestra sociedad presenta desde hace tiempo, tales como el crecimiento desmesurado de la población, asentamientos irregulares, movimientos sociales, empleo y vivienda, entre otros. Los estilos de vida de la gente tienden a ser similares,

con herramientas, técnicas, objetivos e ideas semejantes, que de una u otra manera tratan de hacer de ellos parte de su forma de vida. El concepto basado en la dicotomía rural-urbano es cada vez menos sostenible. Debido a que el aumento de urbanización es un resultado del cambio tecnológico y organizacional, la distinción entre lo rural y lo urbano es válida no tanto en términos de espacio, sino en términos de un alto grado de tecnología y acceso a servicios públicos, así como de organización.

El urbanismo es una disciplina que tiene varias definiciones puesto que para algunos autores es significado de cambios sociales, para otros es cambio sólo de espacio, haciendo hincapié de esto podemos decir que las definiciones pueden ser diversas y hasta contradictorias. El término urbanismo proviene de urbe, lo que es de una ciudad, se refiere a todo lo relacionado con la ciudad; en la actualidad, esta concepción del urbanismo ha sido superada y ampliada, de modo que su sentido actual puede sintetizarse planteándolo como el estudio y planeación de las ciudades y las regiones donde éstas se asientan (Ducci, 1989, p. 9).

El urbanismo tiene como fin la modelación y remodelación de las ciudades, también es el estudio de las ciudades, se dedica al diseño de nuevas urbes. El urbanismo contribuye a que la ciudad o las regiones puedan acceder a una mejor forma de vida, ya que la planeación es una parte importante e imprescindible dentro del estudio del urbanismo, es así como el desarrollo urbano tiene una lógica en su proceso. El sentido profundo del urbanismo radica en la facultad del hombre de integrar la dimensión de lo urbano a la naturaleza, mediante su voluntad de trabajo. Históricamente los grupos humanos transforman el medio ambiente y el espacio físico en el ámbito de la vida colectiva y crean a su pueblo, su ciudad y los asentamientos humanos. El desarrollo urbano de una localidad específica está en función de factores generales y particulares. Entre los primeros se encuentran:

1. La situación económica global del país.
2. Movimientos migratorios tradicionales.
3. Cambios en las variables demográficas de natalidad y mortalidad. Respecto a los segundos se pueden mencionar:
 1. El establecimiento de una o varias grandes empresas.
 2. Políticas de fomento y promoción de actividades económicas.
 3. Aprovechamiento de ventajas competitivas.
 4. Elementos coyunturales (Reissman, 1972, pp. 171-219).

Lo urbano tiene que ver con la existencia de las ciudades. Con localidades especializadas en actividades no rurales y con ciertos niveles que den la calidad socio-

cultural de vida. El urbanismo es la disciplina que se encarga de la organización del medio físico que permite el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en sus manifestaciones individuales y colectivas. Por otro lado, la urbanización es un proceso de concentración de población en ciudades, de tal manera que aumenta la proporción de población urbana respecto a la total de un territorio dado.

La urbanización considera a las ciudades simplemente como puntos localizados en el territorio, lo que implica una noción abstracta. Su punto de partida es la base material construida y reconoce que ninguna actividad humana es independiente de los medios físicos y sociales que las rodea (Reissman, 1972).

El proceso de urbanización se verifica por el cambio en el porcentaje de la población total que se asienta en zonas urbanas durante determinado tiempo. Dicho proceso implica el aumento en el tamaño de las concentraciones económico-demográficas, su multiplicación relativa y transformaciones en la organización espacial (Reissman, 1972).

Los problemas urbanos contemporáneos son múltiples, no obstante, quizás el más importante es que las ciudades han dejado de ser comunidades, porque su unidad de mando y consenso social han dejado de ser claramente identificables, el espíritu cívico se ha diluido y el sentido de pertenencia es nulo. Las relaciones sociales e íntimas han desaparecido, es poco probable construir un objetivo común y alcanzar una meta determinada. En gran medida esto explica los problemas y crisis de las ciudades. La urbanización trae consigo problemas de desabasto, inseguridad, transporte, incremento de la población, por mencionar sólo algunos; éstos se agravan por la ausencia de una institución con representación capaz de ser la fuente de solidaridad.

Por otro lado, la urbanización en la historia de la humanidad está ligada con la propia creación de los lugares en donde habita, es decir, la creación y desarrollo de las ciudades. Las civilizaciones para poder evolucionar se establecían en lugares en donde se pudiera lograr una gran concentración de habitantes, para poder evolucionar de forma más rápida. Con el paso del tiempo las diferentes funciones de las ciudades han cambiado de acuerdo a la sociedad, pero éstas se han considerado como la obra más importante realizada por el ser humano. Los procesos de urbanización van en función de la concentración y crecimiento de la población, la ocupación excesiva del espacio por la población se puede deber a:

1. Un ritmo particularmente elevado.
2. Consecuencias de la débil tasa inicial de urbanización.
3. La influencia masiva de emigrantes atraídos por los empleos que suscita una acelerada industrialización (Castells, 1988, p. 33).

También puede llamarse urbanización al proceso por el cual una proporción significativamente importante de una población humana se agrupa en un espacio formando aglomeraciones funcional y socialmente interrelacionadas desde el punto de vista interno. Dichas aglomeraciones se llamarían aglomeraciones urbanas (Castells, 1988, p. 78). Desde esta perspectiva, la urbanización se explica en función del crecimiento poblacional y también se ve influenciada por el elevado ritmo de crecimiento de la población ya urbanizada, consecuencia del brusco descenso de la mortalidad y en particular de la mortalidad infantil (Castells, 1988, p. 82).

Enfoques del urbanismo: gobernabilidad y gobernanza urbana

Las concepciones de la ciudad, de lo urbano y del fenómeno metropolitano ha sido objeto de estudio de tres fuentes fundamentales: el urbanismo como tal, la perspectiva desde la ecología humana y, por último, la perspectiva sociológica. Se puede considerar a Ebenezer Howard como el iniciador del urbanismo, esto a partir de sus estudios realizados en Inglaterra a fines del siglo XIX. Howard ubicó desde el principio de sus trabajos la contradicción entre lo urbano y lo rural en la construcción de la ciudad y del desarrollo, ya que, por un lado, en la ciudad la oferta de trabajo, la facilidad de los intercambios y la presencia de tecnologías avanzadas traen consigo un alto nivel de los alquileres, condiciones higiénicas inadecuadas, degradación del espacio urbano en términos de la imagen urbana y contaminación del aire. Por otro lado, el campo, donde los recursos ambientales quedan sin utilizar por la falta de un desarrollo tecnológico adecuado, donde la pobreza es recurrente, está asociada a los bajos salarios y a la escasez de demanda de trabajo (Hall, 1996).

La ciudad jardín

Con la finalidad de conciliar esta contradicción en términos del desarrollo urbano, Howard plantea una tercera vía capaz de capitalizar los aspectos positivos de la ciudad y del campo, eliminando los factores negativos tanto de una como del otro. En este sentido, desarrolla su idea de la ciudad jardín,

proyectada para una residencia y una industria sana; (que) tiene una dimensión que hace posible un nivel pleno de vida social, pero que excede del mismo; (que) está circundada por un cinturón agrícola; y (en el cual) el total de los terrenos es de propiedad pública o indivisa de la propia comunidad (Sica, 1981, p. 15).

Pero el afirmarse concretamente, para convertirse en un modelo urbano realmente alternativo respecto de la metrópoli concentrada, la ciudad-jardín debe demostrar que puede ser no solamente una inversión provechosa en el plano social, sino también un producto financieramente factible y económicamente competitivo respecto de los modelos corrientes de producción de la ciudad.

Para conseguir estos objetivos, la ciudad-jardín debe, en primer lugar, quedar exenta de la hipoteca que supone los altos valores del suelo propios de las aglomeraciones urbanas; es decir, ha de constituirse sobre terrenos adquiridos a precios agrícolas, con autonomía de las ciudades existentes y fuera de la corona espacial afectada por la renta de posesión. En segundo lugar, es preciso controlar la formación de los beneficios inmobiliarios surgidos con el transcurso del tiempo como consecuencia de la propia construcción de la ciudad, y puesto que el aumento del valor del suelo en relación con su urbanización, es un hecho inevitable, es necesario que tal plusvalor, derivado en realidad del trabajo de la comunidad-jardín en su conjunto, no resulte privatizado, sino que vaya a acrecentar el patrimonio de la propia comunidad (Sica, 1981, p. 15).

De esta manera, para Howard, el desarrollo urbano debe seguir lineamientos que contemplen procesos de migración planificados, controlar la expansión de la ciudad, generar imagen urbana amigable, condiciones que generen una relación equilibrada entre campo y ciudad, aplicación estricta del plan, participación municipal a través de sus empresas y manejo adecuado de reservas territoriales. Unwin y Parker (1980) llevan el planteamiento de Howard al desarrollo de la periferia, de los suburbios de corte norteamericano, ya que para el primero de ellos, el espacio periférico de las grandes ciudades es donde el planificador puede hacer coincidir eficiencia y amenidad, para que se construyan relaciones de vida a través de unidades vecinales, donde la comunidad de barrio está constituida por núcleos de vivienda unifamiliares; de esta manera el crecimiento de la ciudad se vuelve “orgánico” y “celular”.

Otro de los pilares fundamentales en el desarrollo del urbanismo es sin duda Le Corbusier, quien a partir de retomar la lógica de la producción en serie, propia del sistema capitalista, plantea que esta lógica se puede establecer con la vivienda (*machina à habiter*); sin embargo, no ha de entenderse mecánicamente al nivel de las modalidades de producción, sino como expresión racional de una función exactamente definida, además de ser “categorías espaciales arquitectónicamente organizadas a la escala de lo colectivo” (Sica, 1981, p. 145). De esta manera, sus proyectos de la casa Monol de 1919 y de la Maison Citrohan de 1920, y más adelante la *maison-outil* y la *maison-type*, se convierten en los primeros modelos susceptibles de aplicación para la solución de las necesidades de vivienda a nivel masivo (Sica, 1981).

La *Ville contemporaine* es en el trabajo de Le Corbusier, el diseño propiamente de ciudad para 3 millones de habitantes, los puntos en que se basa son: un trazado variado racional, un centro comercial directivo, de grandes servicios; una oferta residencial urbana y una franja de residencias suburbanas (ciudad-jardín), con sus propios equipamientos, en equilibrio con el tejido de espacios abiertos arbolados; una zona de reserva de suelo con vista a la expansión futura (Sica, 1981, p. 145).

La escuela de la ecología humana

Desde una perspectiva más explicativa sobre la ciudad, *La escuela de la ecología humana* (Reissman, 1972), considera a lo urbano y a la metrópoli como una ecología humana que coincide temporalmente con los trabajos ya revisados de Howard y el resto de los autores mencionados. Patrick Geddes, fundador de esta escuela, tiene como punto de influencia los estudios de corte biológico de T. H. Huxley, por un lado, y por otro, el pensamiento sociológico de Le Play, quien proponía la medición de los fenómenos sociales. Además, Geddes retoma los principios de Lamark sobre el papel de los organismos y sus relaciones basadas en dos dinámicas fundamentales: la cooperación y la competencia. Así, Geddes concibe la planificación urbana como el crecimiento físico, continuo y social de un conjunto de humanos (Reissman, 1972).

Otro de los representantes de la escuela de la ecología humana, también conocida como Escuela de Chicago, es Robert Ezra Park, quien pone en la mesa del análisis de la ciudad elementos derivados justamente de la ecología, tal y como lo propuso Geddes. Park plantea tres elementos explicativos de la ciudad y metrópolis, éstos son: la competencia, dominio y la sucesión; la competencia ejerce un control sobre las relaciones de individuos y especies en el seno del hábitat de la comunidad. Los dos principios ecológicos, dominio y sucesión, operan para establecer y mantener un orden de comunidad, son funciones dependientes de la competencia. Así, las áreas de una comunidad metropolitana denominadas naturales o funcionales –por ejemplo, el suburbio, la zona residencial, el centro comercial y el centro bancario– deben cada una de ellas su existencia directamente al factor de dominación, e indiferentemente al de competencia (Park, 1988, p. 102). Park ubica como elemento de dominación los precios del suelo, ya que menciona que el área de dominación de cualquier comunidad es la de precios del suelo más elevados. La sucesión, como resultado de la dominación, se utiliza para describir y designar esa secuencia ordenada de cambios por la que atraviesa una comunidad biótica en su ciclo de desarrollo, desde un nivel primario relativamente inestable a un nivel relativamente permanente o clímax.

Por último, Park aclara que la ecología humana debe contar con el hecho de que en la sociedad humana la competencia está limitada por la costumbre y la cultura, que la superestructura cultural se ha impuesto como instrumento de dirección y control sobre la infraestructura biótica; teniendo como elemento de la ecología humana la población y la cultura, en ésta se integran un conjunto de costumbres, creencias y su correspondiente conjunto de artefactos e ingenios tecnológicos (Park, 1988, p. 104).

Otro de los principales representantes de la escuela de la Ecología Humana es Ernest Bueguess, quien plantea que la ciudad debe ser concebida como una serie de anillos concéntricos dispuestos en torno de un distrito comercial central. Lejos de ser una entidad estática, está formada característicamente por fuerzas dinámicas de crecimiento y decadencia. Físicamente, las casas que están más cerca del centro son las más viejas de la ciudad, y como pronto serán reemplazadas por edificios comerciales, nadie se ocupa de repararlas. Socialmente, esta zona de transición atrae, por sus bajas rentas a las adiciones más recientes de población de la ciudad, que procede de las zonas rurales. Culturalmente, en esta zona existe un agudo conflicto y dificultades para el ajuste entre las antiguas culturas rurales tipo *folk* y la nueva forma de vida urbana (Dotson, 1988, p. 183).

Más allá de la zona de transición está la zona hacia la cual pasarán los recién llegados a la ciudad (o sus hijos) a medida que vayan adaptándose a la vida urbana. Esta zona “de segundo establecimiento” está compuesta por los hogares razonablemente adecuados de la parte más estable y mejor pagada de la clase trabajadora. Detrás de la zona de segundo establecimiento están las residencias de la clase media establecida, a la que esperan entrar muchos de los hijos e hijas de los trabajadores mejor pagados, cuando se trata de una sociedad movible. Finalmente se encuentra una amplia zona, bastante indefinida, compuesta por los hogares de los dirigentes comerciales e industriales de la ciudad, quienes viven en las afueras y diariamente van a sus oficinas situadas en el centro (Dotson, 1988, pp. 183-184).

La Zona Metropolitana del Valle de México

Como parte de esta línea habría que reconocer los estudios realizados por Luis Unikel (1972) acerca de la ciudad de México, quien considera las políticas de concentración industrial y económica. Así se colocan los elementos conceptuales fundamentales para el análisis del proceso de urbanización y metropolización de las ciudades en México. Uno de los elementos fue el de conurbación, entendido como

el fenómeno que se presenta cuando una ciudad al expandirse hacia su periferia, anexa localidades antes físicamente independientes, formando así un área urbana mayor que la original.

Otro de los conceptos fue el de área urbana, considerada como el espacio habitado o urbanizado, con usos del suelo de naturaleza urbana (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. Por último, Luis Unikel (1972, p. 6) define la zona o área metropolitana de una ciudad como la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen característica metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana).

Los procesos ecológicos que identificó Unikel (1972; 1975) en sus estudios en los años setenta están agrupados en las siguientes etapas de conformación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La primera de las etapas presenta “procesos ecológicos” de concentración y centralización, y se da hasta 1930. La segunda, abarca de 1930 a 1950, donde se acentuaron los procesos antes mencionados; sin embargo, con el mejoramiento y ampliación del sistema de transporte, se inicia un tercer “proceso ecológico”: la descentralización. Si bien la escuela de la Ecología Urbana tiene un marcado tinte sociológico, esta última representa por sí misma una tendencia digna de tratarse de manera independiente, tal y como ya se hizo; sin embargo, se ha venido construyendo desde los últimos treinta años otra tendencia que merece ser comentada de manera independiente, donde se incorporan elementos traídos desde la economía y la geografía.

Desde una perspectiva esencialmente sociológica podemos rescatar la posición de Wirth (1988), ya que desde una esfera acota al significado de lo urbano, y particularmente de la ciudad, menciona que la urbanización ya no se limita a definir el proceso por el cual las personas se ven atraídas por un lugar llamado ciudad e incorporadas a su sistema de vida. Se refiere también a esa acentuación acumulativa de las características distintivas del modo de vida que se asocian con el crecimiento de la ciudad, y finalmente, con los cambios en la dirección de los modos de vida reconocidos como urbanos, que son evidentes entre las personas, se encuentren donde se encuentren, que han sucumbido al atractivo de las influencias que la ciudad ejerce en virtud del poder de sus instituciones y personalidades, que actúan a través de los medios de comunicación y transporte (Wirth, 1988, p. 165), entendiendo a la ciudad como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos

socialmente heterogéneos. En este sentido, para Wirth, la ciudad va más allá de lo que estrictamente son sus límites físicos establecidos por la propia mancha urbana, estamos hablando de un acercamiento sociológico al sentido de ciudad.

Por otro lado, en la obra de Manuel Castells *La cuestión urbana*, nos encontramos con una construcción conceptual de la ciudad y de lo urbano considerando el desarrollo histórico de los modos de producción. Tomando como referencia las primeras ciudades en la etapa esclavista, tales como las del imperio griego o romano, el autor concluye que las ciudades son la forma de residencia adoptada por aquellos miembros de la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era necesaria. Es decir, que estas ciudades no podían existir más que sobre la base del excedente producido por el trabajo de la tierra. Son los centros a la vez religiosos, administrativos y políticos, quienes representan la expresión espacial de una complejidad social determinada por el proceso de apropiación y reinversión del excedente de trabajo. Manifiestan, por tanto, también un nuevo tipo de sistema social, pero que no es diferente o sucesivo del tipo rural, sino que está estrechamente ligado al mismo proceso social, es el reverso de la misma moneda en términos del proceso de producción de las formas sociales, aunque, desde el punto de vista de las formas de relaciones sociales, sean dos tipos diferentes.

Así, la ciudad es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa de una sociedad que ha llegado a tal grado de desarrollo técnico y social (natural y cultural), que ha hecho posible la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo, y por tanto, originando un sistema de repartición que supone la existencia de:

1. Un sistema de clases sociales.
2. Un sistema político que asegure a la vez el funcionamiento del conjunto social y la dominación de una clase.
3. Un sistema institucional de inversión, en particular en lo referente a la cultura y a la técnica.
4. Un sistema de intercambio con el exterior. La ciudad no es, por tanto, un lugar de producción, sino de gestión y dominación, ligado a la primacía social del aparato político-administrativo (Castells, 1977, p. 19).

Orientación de los procesos urbanos: urbanización y desarrollo regional en México

En México, desde el siglo pasado, se han elaborado diferentes regionalizaciones, como agrupaciones de base territorial no necesariamente coincidentes con la delimitación político-administrativa estatal. Si bien la perspectiva regional actualmente no es considerada con la importancia que posee para el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general, es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial (Ziccardi, 2003, p. 330).

El vínculo importante que tienen los gobiernos locales con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) implica definir umbrales de crecimiento económico y poblacional para una zona más grande y con mayor complejidad dadas las características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas de tres entidades como son el Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Hidalgo, con actividades muy particulares, pero insertos en la dinámica metropolitana de la ciudad más grande de Latinoamérica. Las tres entidades presentan diferencias en el crecimiento urbano, económico, demográfico en los últimos tres decenios. En la región oriente existe una particularidad que está asociada a la migración de personas y familias producto de buscar oportunidades de vivienda, empleo y desarrollo social. Es así que no se observa que el desarrollo urbano de los municipios y de la región carece de políticas públicas o gubernamentales orientadas a generar un desarrollo más equilibrado, tendiendo a la sustentabilidad urbana. Los gobiernos locales se ubican en la dinámica de la ciudad, de la globalización, del desarrollo y la gobernabilidad cada día más interdependiente de la región y de la ZMVM.

La ZMVM está enfrentando un rápido proceso de metropolización, al incorporar a municipios conurbados del Estado de México se conforma la zona metropolitana más grande del país, por lo que es necesario que los tres ámbitos de gobierno que integran esta a esta *ciudad* deben de estar equilibrados y unidos. La Zona Metropolitana de Ciudad de México (ZMCM), así nombrada hasta 2005, fue definida por Luis Unikel y Gustavo Garza (1976, p. 118), como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.

De acuerdo a esta definición y para esa fecha, la ZMCM estaba conformada por la zona central: 11 delegaciones pertenecientes al Distrito Federal y 10 municipios del Estado de México.

Entre 1980 a 1996, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de la región centro del país: Distrito Federal y los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, generaba el 46.6% de la producción anual del país; en esta parte del territorio nacional vivía el 32.5% de sus habitantes. En la década de los ochenta, las políticas económicas se orientaron al exterior, el resultado fue la estabilidad económica de la ZMVM, la pérdida de ritmo en el crecimiento y de su participación en el producto nacional (Iracheta, 2003). El aporte del PIB metropolitano se estancó al pasar de 30.3%, en relación al nacional en 1993, a 29.1% en el año 2000; la caída se presentó en los municipios metropolitanos que pasaron de 9.06 a 8.28%, mientras que el Distrito Federal creció de 20.33 a 21.15%. Desde la década de los noventa se observa una tendencia a la disminución de su participación relativa en la composición global del PIB Nacional de la ZMVM (Iracheta, 2003). Para el año 2030 se proyecta una tendencia en su disminución hasta el 24.3% en relación al total nacional (Escobar y Jiménez, 2012). Sus actividades económicas están en sintonía con la reconversión de la economía nacional: desindustrialización de los sectores tradicionales, incremento de la industria maquiladora, una nueva oferta de trabajo para la población, incremento del mercado informal, redistribución de la periferia, en sitios cada vez más alejados del centro de la ciudad, formando con esto centros y subcentro urbanos.

Las características adquiridas por la ZMVM son de una deseconomía de escala, es decir, los costos de construcción de infraestructura, la oferta de bienes y servicios públicos, el precio de la tierra, la transportación de bienes y personas, el crecimiento demográfico y la expansión urbana de la ZMVM, en los últimos años, van en aumento.

De 1950 a 1980 la ZMVM triplicó su población y superficie. Aproximadamente una tercera parte de su población se ubicaba en los municipios conurbados; la superficie del área urbana pasó de 117 km², en la primera fecha, a más de 1,000 km² en la segunda. Se inició la conurbación con el Estado de México, perfilándose lo que conocemos ahora. Gran parte del crecimiento se debe a la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales pobres. Entre 1970 y 1980, por ejemplo, 3,248,000 inmigrantes se asentaron definitivamente en la Ciudad de México. Un ejemplo de lo anterior es el acelerado crecimiento observado desde 1970 y proyectado a 2020 (Gracia, 2004). Chimalhuacán y Coacalco representan los municipios con la mayor tasa de crecimiento poblacional (INEGI, 2012). La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) en la década de los setenta, comprendía una población estimada

de 9,029.602 de habitantes, mientras que en el año 2000 eran 17,806,527 habitantes en dicha región (Iracheta, 2003).

La demarcación y división administrativa llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), abarca 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo, con lo cual se complejiza la región, ya que comprende 21,163,226 pobladores y una superficie de 7,854 km², según lo establece el criterio de SEDESOL/INEGI/CONAPO en su documento *Zona Metropolitana del Valle de México*, editado por el Gobierno del Estado de México/COESPO.

Hoy en día los procesos de intercambio económico de la región han propagado sus límites territoriales, alcanzando a algunos municipios del Estado de Hidalgo, resultado de la movilidad laboral de las personas, así como de la continuidad geográfica y urbana. En este contexto, el gobierno del Estado de Hidalgo considera importante la incorporación de 29 municipios a la ZMVM, los cuales concentran el 50% de la población total del Estado, en una superficie aproximada del 25% del territorio de la entidad (Saavedra, 2011).

El incremento de la población del Estado de México tendrá un crecimiento de 587% entre 1970 y 2020; de acuerdo con la proyección, en el mismo periodo el Distrito Federal sólo tendría un crecimiento de 35% (Gracia, 2004). Como se puede observar, el crecimiento poblacional en la ZMVM obedece a factores estructurales de la economía mexicana, la cual ha concentrado una alta proporción de su PIB, en apenas el 0.2% de su territorio, lo que ha servido como polo de atracción a la migración en la búsqueda de mejores oportunidades. Sin embargo, este crecimiento poblacional tuvo como consecuencia la incorporación constante de territorio, llevando a la ZMVM a un contexto de megalopolización, a costa de la pérdida de innumerables servicios ambientales y la destrucción de extensas áreas verdes (Saavedra, 2011).

Gobernabilidad y gobernanza metropolitana

Un área metropolitana relativamente consolidada, con unidad física determinada por una conurbación, más allá de la diferenciación entre centros y periferia y aun de la fragmentación del espacio metropolitano, tiende a definir una unidad social, mientras que la unidad metropolitana difusa presenta diferencias en la configuración de los actores y sus relaciones debido a unidades parciales diferentes.

En un área metropolitana se pueden distinguir, por lo menos, dos tipos de actores: por un lado, los actores estatales y, por el otro, los actores de la sociedad civil, cada uno con diferentes ámbitos territoriales de reproducción determinados

por su acción y vida cotidiana. Su condición metropolitana puede percibirse en la territorialidad de su organización, en la existencia de demandas metropolitanas y en la articulación en demandas de sus expectativas individuales.

Los actores estatales dependen de sus condiciones estructurales, al menos por tres aspectos:

1. Por su organización unitaria o federal, por el nivel de centralización o descentralización.
2. Por la presencia o ausencia de instituciones propias del Estado del Bienestar, por una política de asistencia social.
3. Por la presencia de alguna forma de autoridad gubernamental metropolitana o por la fragmentación de las acciones de gobierno. Para tratar de orientar la relación entre ámbitos de gobierno y desarrollo regional se debe partir del análisis de los múltiples gobiernos locales y la ausencia de una autoridad global.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la rectoría del Estado en la economía, la economía mixta y la planeación, le concede a los municipios autonomía y facultades para actuar en relación a la planeación territorial y ambiental, así como suministrar servicios públicos como son: el agua potable, drenaje, energía pública, basura, entre otros. El artículo 115 de nuestra Constitución así lo establece. La realidad es que no existe diseño de política pública y gubernamental que tienda a establecer proyectos municipalitas de desarrollo equilibrado y sustentable.

La ZMVM es un escenario federal, con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con débil presencia de instituciones del Estado de Bienestar. La fragmentación del territorio metropolitano no sólo se debe a la inexistencia de un gobierno metropolitano como tal, y a la presencia de ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal, Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones. Esa fragmentación se consolida por la existencia de una tendencia a una división del trabajo entre ámbitos de gobierno basada en la distribución institucional de atribuciones y recursos, y en los procesos históricos de centralización. Se concreta en la existencia de vínculos predominantes con diferentes actores de la sociedad civil y así en la capacidad de articular las relaciones de la sociedad política

Dentro de los actores de la sociedad civil pueden identificarse a los actores económicos y a los actores sociales. Los actores económicos tienen ámbitos de reproducción económica que exceden el propio territorio metropolitano. Por lo regular las sedes de estos actores se encuentran fuera del territorio. Su principal actividad se encuentra fuera de la metrópoli, lo cual les permite ser los interlocutores con el

gobierno federal. La organización de los actores económicos en el territorio metropolitano muestra la misma fragmentación que la organización estatal.

Por otra parte, los actores sociales pueden diferenciarse como organizaciones de base sectorial, como los sindicatos, y las organizaciones de base territorial, como las organizaciones de colonos, de un territorio en específico. Las condiciones que mueven a los actores de la sociedad civil son las demandas y los intereses de grupo. Los actores de la sociedad civil se organizan igual o de manera más fragmentada que los actores estatales, de modo que aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana en estricto sentido. No se incorporan las cuestiones metropolitanas en las agendas de gobierno, sólo aparecen asuntos sectoriales, de servicios o ambientales.

La relación jurisdiccional de la ZMVM se articula con base en la distribución de las posiciones de poder a partir de la distribución formal de atribuciones y recursos; estas regulaciones y su gestión permiten un avance de los actores privados sobre las normas mismas subordinando la producción urbana metropolitana a la lógica y reordenación del mercado. A ello podemos sumar la desigualdad económica entre las tres entidades federativas. Los vínculos jurisdiccionales en el último de los casos son definidos por los partidos políticos representados en el Congreso, las relaciones del partido político gobernante suelen ser la explicación, no probada, de la canalización de los recursos económicos. Esta idea puede ser explicada por los procesos de acumulación política electoral de los que dependen las posiciones de representación popular y a su vez de la conformación de los ámbitos de gobierno.

Conclusiones

El análisis de la gobernabilidad y la gobernanza de las metrópolis fragmentadas, en un proceso de transformación económica, presencia de nuevas tecnologías de la información y comunicación y con un impacto de los procesos de globalización, obligan a pensar la presencia de los ámbitos de gobierno, en la administración del territorio metropolitano, en el papel que juega el gobierno central, estatal, municipal, gobierno del Distrito Federal y delegacional, en la integración de un tipo de gobierno compartido que cuente con la legalidad y consenso de los ciudadanos para orientar los procesos urbanos. La solución no es estructurar programas o diseñar tareas específicas para los ámbitos de gobierno participantes, la propuesta apunta a identificar a la política como la producción de la autoridad que integre la fragmentación de los actos de gobierno y autoridad. La fragmentación de los gobiernos puede

ser resuelta por la centralización jurisdiccional del gobierno federal en algunos de los problemas. La infraestructura económica, material y humana del ámbito de gobierno, en buena medida determina la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis, más aun en la vida cotidiana los ámbitos de gobierno y los niveles territoriales de acumulación política no coinciden con el ámbito metropolitano.

Lograr transformaciones en una estructura gubernamental es una tarea de largo plazo. En el gobierno moderno convergen dos racionalidades: la administrativa y la política. Estas tienen campos de aplicación diferentes. Al confluir en un mismo territorio, los diferentes propósitos se convierten a veces en incompatibles. Por otra parte, los gobiernos locales se encuentran ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional ha cambiado en los últimos veinte años recientes, de tal modo que las prácticas administrativas (cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a proveedores, control del trabajo y horario interno del personal) y de gobierno (interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite, o petición particular) basadas en un cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un alto costo financiero o político.

El debate actual sobre el federalismo y la democracia en México exige elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres, entre quienes en el interior de las mismas acceden a condiciones de vida excelentes, comparables a cualquier metrópoli del mundo, y quienes deben soportar carencias y deficiencias en acceso a los bienes y servicios básicos. Es decir, se trata de abordar la territorialidad de la democracia.

Los efectos económicos del crecimiento demográfico y del proceso de urbanización muestran no sólo las dificultades que implica la reordenación urbana en las actuales condiciones, sino las perspectivas de aumento de la pobreza urbana, lo cual contribuye a buscar horizontes que permitan replantear la forma y las modalidades de la planeación urbana bajo el nuevo escenario local.

El desarrollo de las localidades y asentamientos irregulares han tenido una implicación compleja que se muestra con mayor grado en las condiciones de abastecimiento de servicios públicos como son agua, drenaje, electricidad, transporte, seguridad, entre las más importantes.

Las políticas delegacionales, municipales y estatales tendientes a establecer una política poblacional que contribuya a disminuir los persistentes desequilibrios territoriales mediante la articulación de estrategias más amplias que involucren el desarrollo urbano-regional y de ordenación del territorio, son muy escasas y mal

estructuradas. Las políticas gubernamentales locales no han cuidado este punto y son pocas las tareas para disminuir la vulnerabilidad ante fenómenos sociales, naturales, cuidando el ambiente, las zonas de reserva, la biodiversidad que depende el municipio y los vecinos y las localidades en el oriente del Estado de México.

Los gobiernos locales deben cumplir como funciones primordiales las siguientes: la promoción de un desarrollo económico sustentable, el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, la preservación de la identidad cultural y étnica, la conservación del patrimonio histórico, la prestación de servicios públicos básicos y la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, todo ello con el fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

Fuentes

- Arbós, X; Giner, S. (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Arroyo, J; Sánchez, A. (2007), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Bazdresch, Miguel (2007), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero (Coord.), *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Boltvinik, Julio (2006), “Conceptos y medidas de pobreza”, en Boltvinik, Julio y Enrique Hernández, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Borja, Jordy (1997), “El impacto de la globalización sobre la estructura espacial y social de las ciudades”, en Manuel C; Borja J., *Local y Global*, Madrid, Taurus.
- Castells, Manuel (1977), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- Castells, Manuel (1981), *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo XXI.
- Castells, Manuel (1988), *Problemas de investigación en sociología urbana*, México, Siglo XXI.
- Cisneros, Armando (1997), *Liberalismo y estado social en Anuarios de Estudios Urbano*, México, UAM-A.
- Dotson, F; Dotson, L. (1988), “La estructura ecológica de las ciudades mexicanas” en Mario Bassols et. al., *Antología de sociología urbana*, México, UNAM.
- Ducci, María Elena (1989), *Introducción al urbanismo. Conceptos básicos*, México, Trillas.

- Escobar Delgadillo, J. L.; Jiménez Rivera, J. S. (2012), "Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM" en *Revista Digital Universitaria* [en línea]. 10 de julio 2009, Vol. 10, No. 7, Consultada: 22 de septiembre de 2012. Disponible en Internet: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm> ISSN: 1607-6079.
- Espejel Mena, Jaime (2004), *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública*, México, UAEM.
- Gracia Sain, Amalia (2004), "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 24, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Hall, Peter (1996), *Cities of tomorrow*, United Kingdom, Oxford, Blackwell Publishers.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós.
- INEGI (2005), *II Censo de Población y Vivienda*. Aguascalientes, México, INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (1990), *IX Censo de Población y Vivienda*, México, INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2000), *X Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México, INEGI.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2010), *XI Censo de Población y Vivienda*, Aguascalientes, México, INEGI.
- INEGI (2012), "Censo de población y vivienda 2010 - Estados Unidos Mexicanos Resultados Preliminares" (PDF), consultado el 22 de septiembre de 2012.
- Iracheta Cenocorta, Alfonso (2003), "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Papeles de población*, núm. 36, México, UAEM, abril-junio.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP.
- Mayntz, Renate (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Cerrillo I. Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- Mills, Charles Wright (1991), *La Élite del Poder*, México, FCE.
- Motta Roberto, Paulo (1990), *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*, Venezuela, CLAD.
- Park, Robert Ezra (1988), "La ecología humana" en Mario Bassols *et al.* (1988), *Antología de Sociología Urbana*, México, UNAM.
- Parker, B; Unwin R. (1980), *Architecte urbaniste*, Great Britain, Town Planner.
- Parnreinter, Christof (1988), "La ciudad de México: ¿una ciudad global?" en *Anuarios de Estudios Urbano*, México, UAM-A.

- Peters, G; Pierre J. (2005), “¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública”, en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP.
- Prats Catala, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP.
- Ramos, Ángel Martín (ed.) (2004), *Lo urbano*, Barcelona, España, Universidad Politécnica de Catalunya.
- Saavedra, Fernando (Coord.) (2011), *Dinámicas territoriales en la ciudad de México y su periferia*, Cuaderno de Trabajo, México, FLACSO.
- SEDESOL/INEGI/CONAPO (2009), *Zona Metropolitana del Valle de México*. Toluca, Gobierno del Estado de México/COESPO.
- Sica, Paolo (1981), *Historia del urbanismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Unikel, Luis (1972), *La dinámica del crecimiento de la ciudad de México*, México, Fundación para Estudios de la Población, AC.
- Unikel, Luis (1975), “Políticas de desarrollo regional en México”, en *Revista Demografía y economía*, vol. 9, núm. 2 (26), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos.
- Unikel, Luis y Garza G. (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
- Wirth, Louis (1988), “El urbanismo como forma de vida”, en Mario Bassols *et al.*, *Antología de Sociología Urbana*, México, UNAM.
- Ziccardi, Alicia (2003), “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

La dimensión democrática en la reforma de la gestión pública local: cubrir el déficit ciudadano

*José Juan Sánchez González**

Resumen

El propósito de este trabajo es colocar en el centro de la Reforma de la Gestión Pública a la participación ciudadana local. Primero, como insumo esencial y requerimiento del proceso de reforma; segundo, como destinatario final que sea beneficiario en la calidad y eficiencia de los bienes y servicios otorgados derivados del proceso mismo.

En otras palabras, de lo que se trata es de comenzar a cubrir el déficit ciudadano en la gestión pública local, mediante la incorporación en sus procesos de la participación efectiva y deliberativa de los ciudadanos en las mejoras de la Administración Pública local.

Palabras clave

Reforma de gestión pública, Nueva Gestión Pública, participación efectiva y deliberativa de los ciudadanos.

Abstract

The purpose of this essay is to place the local citizen participation onto the center of the reform of public management. First, as an essential input and requirement of the reform process and second, as a final consignee that is beneficiary in the quality and efficiency of goods and granted services resulting from the process itself. In other words, this is about starting to cover the citizen deficit in the local governance, through the incorporation into their processes to the deliberative and effective participation of citizens in local public administration improvements.

Key words

reform of public management, new public management, deliberative and effective participation of citizens.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES ACATLAN, UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública, UNAM. Premio INAP 1997 y Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Es miembro del INAP y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Es Investigador Nacional nivel I. Ha sido funcionario público, ha publicado cinco libros y 25 artículos especializados, nueve capítulos en libros colectivos y coordinado tres revistas. Tiene 19 años como Profesor de Posgrado de la FCPS de la UNAM,

Introducción

La gestión pública ha transitado de una gestión pública tradicional, a una Nueva Gestión Pública (NGP) eficientista y gerencial. En este contexto, algunos países como Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá, comenzaron a realizar un conjunto de políticas con orientación al cliente, la búsqueda de mejorar la eficiencia y eficacia, mayor poder a los gestores públicos y una gradual separación de organizaciones que toman decisiones y de organizaciones operativas. En ese momento nace la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública), también impulsada por la OCDE y el Banco Mundial, entre otras. Las raíces teóricas de la NGP provienen de la elección pública (*public choice*) y las teorías gerencialistas privadas que consideran que dichas aplicaciones pueden ser implementadas de manera exitosa en el sector público (Sánchez, 2006; 396-397). Lo que Evans (2008) ha denominado como teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico “neoutilitarista” (Evans, 2008; 18).

Tanto Hodd (1991), Aucoin (1996), Moore (1995), Lynn (2004), como Guerrero (1998 y 1999), Bozeman (1993), Goodsell (1993) y Frederickson (1993), han criticado la mayoría de los argumentos que sustentan la Nueva Gestión Pública, particularmente los trabajos de Osborne y Gaebler (1992), así como el de Barzelay (1992). La NGP no es una teoría administrativa, sino más bien una filosofía administrativa. Presenta grandes deficiencias teóricas que muestran que la NGP no es un modelo universal y replicable a todos los países en sus sistemas de gobierno. Por el contrario, tienen enormes limitaciones y obstáculos en su implementación. Mientras que en la Administración Pública Progresiva (APP) se señalan las deficiencias del modelo burocrático y de la intervención del Estado, en la NGP se identifican los errores del gerencialismo y el supuesto modelo posburocrático. La NGP es vista por algunos especialistas sólo como doctrina de moda.

La NGP en acción –como actividad y práctica– se encuentra enmarcada en los supuestos establecidos por la OCDE. Puede afirmarse que la primera generación de políticas públicas proviene del *Consenso de Washington*, que muestran el ataque más directo a las capacidades políticas y administrativas del Estado. Políticas como la privatización de empresas públicas, la desregulación económica, el achicamiento del aparato público, el saneamiento de las finanzas públicas y la búsqueda de un “gobierno mínimo” muestran los instrumentos para desmantelar al Estado de Bienestar.

Para tratar de compensar los efectos perversos y el debilitamiento del Estado, surge la segunda generación de políticas públicas bajo el *Consenso de la OCDE*.

Estas propuestas enfatizan la eficiencia, eficacia y economía con legitimidad, mayor descentralización y un contenido ético en la función pública. Aunque esta etapa no logra garantizar integralmente la capacidad de respuesta del Estado, frente a profundas y estructurales demandas de la sociedad en los países latinoamericanos. Por tanto, se debe impulsar una nueva generación de políticas públicas basadas en una tercera generación de políticas en el *Consenso del CLAD*, que tiene como prioridades: alcanzar un desarrollo económico sostenido; combatir frontalmente a la pobreza y la desigualdad de oportunidades; atacar la corrupción y las prácticas desleales en el interior de la administración pública; y en general, conformar una NGP aplicable a las características y necesidades de los países de la región (CLAD, 1998). Las políticas de la NGP, en este contexto, sólo representan una más de las opciones para mejorar la función pública, además de aquellas que fueron probadas exitosamente durante la ola de reformas administrativas en las décadas de 1970 y 1980.

Cabe aquí una advertencia contra el riesgo de querer convertir la NGP y su énfasis en los resultados –y el uso de instrumentos de evaluación como las metas, los indicadores y los compromisos de resultados– en una nueva panacea que resuelva por sí sola y plenamente los múltiples y muy diversos problemas de la definición y ejecución de políticas públicas, así como las estrategias de gobierno. No hay una única forma de enfrentar todos los problemas, no hay un *modo ideal* de gestión o gerencia pública que se pueda generalizar a todos los casos y todas las situaciones. Hay que recordar que en última instancia la técnica y los instrumentos de gestión son una herramienta –y nunca un sustituto– de la política (Garnier, 2004; 132-133).

La NGP se concibe universal y útil en cualquier tipo de agencia gubernamental y no plantea estar particularmente orientado por algún nivel de gobierno en específico. Por una parte, existen experiencias de adopción de esta visión reformadora en gobiernos a escala nacional, tal es el caso de los procesos de reforma en Nueva Zelanda, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos, entre otros. Por otra parte, también existen experiencias a escala regional o local; de hecho, una gran parte de experiencias y mejores prácticas de referencia provienen del nivel local de gobierno. Desde los trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, o los casos que inspiran el modelo de reinversión gubernamental de Osborne y Gaebler (1992), como los diversos programas referidos en Massachussets, Washington o California, entre muchos otros de ciudades y condados, o bien un buen número de los registrados como ejemplares por la OCDE (1995) provienen del nivel local de gobierno (Cabrero, 2005; 3).

Cabrero (2005) afirma que es lógico debido a que en los gobiernos locales es más probable que las reformas de la gestión pública tengan en el corto o mediano

plazo algunos resultados más visibles (Cabrerero, 2005; 3). Por otra parte, se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la NGP, las cuales se caracterizan justamente por una preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados.

La mejora integral de la gestión municipal permite dar respuestas eficientes y concertadas que llevan a una mejor relación con los distintos públicos al hacerlos interactuar con el gobierno, en caso necesario, para cristalizar las políticas municipales (García, 1994; 403). No obstante, los resultados de las reformas de la gestión pública local fueron dispares e insuficientes para las expectativas de la ciudadanía, debido a que no se logró incentivar su participación y mejorar los marcos democráticos locales. Ese es el objetivo central del presente trabajo, colocar a la dimensión democrática vía la participación ciudadana como un elemento sustancial de la reforma de la gestión pública local.

I. Reforma de la gestión pública

Desde hace dos décadas, la comunidad internacional de administradores públicos no habla de otra cosa que no sea la reforma de la gestión pública: nuevas formas de gobernanza; nuevas relaciones entre los ciudadanos, sus gobiernos y los sectores público, privado y no gubernamental; nuevos procesos de formulación de políticas y novedosas estrategias de administración. Dicha reforma se propagó en la década de 1990, donde muchos llegaron a considerarla como un éxodo internacional hacia la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual habría de remplazar a la *administración* pública, jerárquica y reglamentada, por una *gerencia* basada en el desempeño (Lynn, 2004; 105).

Dos fuerzas interrelacionadas fueron las que incentivaron esta corriente de cambio: primero, la creciente interdependencia del mundo económico, a raíz de las crisis económicas nacionales de las décadas de 1980 y 1990; y segundo, las expectativas cada vez mayores de los ciudadanos, que esperaban una respuesta adecuada de sus gobiernos tras el fin de la Guerra Fría (Lynn, 2004; 105). Dentro de las expectativas ciudadanas, se esperaba una mayor atención a sus demandas, así como mecanismos para incorporarlas a los programas de gobierno.

En general, para comprender la reforma de la gestión pública, Bresser-Pereira (2004; 13-15) muestra tres proposiciones. La primera proposición es cuando el Estado conserva los roles que asumió en el siglo xx en el ámbito económico y social, en un sistema capitalista crecientemente más competitivo; las exigencias, tanto económicas como de eficiencia, requieren una reforma en la Administración Pública, en la cual los funcionarios estatales y las agencias que manejan logren desenvolverse de un modo más autónomo en lo administrativo y de una manera más responsable en lo político.

Una nueva forma de gestión pública está surgiendo; los funcionarios públicos se están renovando a sí mismo y están asumiendo su propia responsabilidad política, terminando así con la ficción burocrática de que ellos forman parte de un organismo neutral que obedece a los políticos elegidos (Bresser-Pereira, 2004; 14).

La segunda proposición plantea que tras la restricción o exigencia de naturaleza económica existe una de naturaleza democrática –por el hecho de que las propias decisiones son tomadas políticamente- y que si bien se dará un permanente intercambio entre ambos tipos de restricción, la democrática será la que tendrá prioridad sobre la económica. Por último, la tercera proposición manifiesta que detrás de la restricción económica y democrática existe una de naturaleza moral: no se trata de una exigencia nueva, pero adquiere un carácter estratégico en la moderna democracia. En los regímenes autoritarios en los que se reformó la Administración Pública de corte burocrático, se produjo una contradicción intrínseca. Al mismo tiempo que se les asigna a sus burócratas un rol estratégico moral, no se les da autonomía suficiente como para defender los derechos ciudadanos. Aunque la NGP avance como una respuesta a la globalización y a la democracia, la Administración Pública burocrática revela una persistencia extraordinaria. El desarrollo político debería ser acompañado por cambios en la Administración Pública, aunque estos cambios ocurren con un retraso considerable.

En la década de 1980, cuando comienza la reforma de la gestión pública, la democracia ha avanzado extraordinariamente en muchos países, haciendo una forma más flexible de Administración Pública, en la cual un incremento de la autonomía de los gerentes públicos es acompañado con una mayor responsabilidad democrática. Pero con el progreso de la democracia, la sociedad dispone de controles políticos más efectivos para lograr que los funcionarios –se trate de políticos o de burócratas– sean también más responsables. Si la democracia es el gobierno por el pueblo, la transición a la democracia, su consolidación y su continuo progreso, involucran necesariamente una responsabilidad más alta (Bresser-Pereira, 2004; 7).

Por ello, la reforma de la gestión pública es una reforma institucional, debido a que involucra el establecimiento de un conjunto de nuevas instituciones, presuponen la existencia de la democracia; y en la medida en que avanzan y se hacen realidad, dichas instituciones contribuyen al perfeccionamiento del régimen democrático. La reforma de la gestión pública no debe negar el rol de control de la moralidad pública atribuida a los funcionarios públicos, ni tampoco debe negar el sistema completo de división de poderes, o de controles y equilibrios, que se diseñó en el Estado moderno con objeto de evitar la corrupción. Tampoco debe rechazar la necesidad de leyes y reglamentaciones para ayudar a garantizar la moralidad pública. Lo que se plantea es que hay una correlación positiva entre la autonomía de la gestión pública y la eficiencia, y una interacción entre autonomía y corrupción (Bresser-Pereira, 2004; 32 y 36).

Bresser-Pereira (2004) afirma que la reforma de la gestión pública plantea que el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una Administración Pública más eficiente y más autónoma. Dicha reforma plantea que tanto los políticos como los servidores públicos requieren que se les haga responsables, pero que ahora existen nuevos y mejores mecanismos de responsabilidad.

La gestión pública local requiere de espacios públicos en los cuales puedan establecerse interacciones entre los diversos agentes que están involucrados en ese ámbito. El establecimiento de esos espacios favorece la creación de redes de políticas públicas con las cuales se puede lograr una Gobernanza local, en la cual la coparticipación de los diferentes actores, incluido el gobierno, produce nuevas pautas de comportamiento social; el fin de estas interacciones no es transformar los intereses de cada uno de los participantes, es lograr consensos para buscar un interés público que beneficie a la comunidad. Estos espacios requieren ser institucionalizados, que sean los propios actores quienes se apropien de él, para discutir diversos problemas locales (Cunill, 1997; 71).

La reforma de la gestión pública en el ámbito local tiene otras implicaciones. La gestión pública local debe orientarse a la búsqueda de resultados basada en la eficiencia, la eficacia y la calidad de los procesos, aunque sin olvidar la razón de ser del gobierno que es el ciudadano y su bienestar. Por ello, un buen gobierno no debe preocuparse exclusivamente por su funcionamiento y los resultados de sus iniciativas, sino en el impacto de éstas y la percepción ciudadana. Los gobiernos locales deben estar abiertos al juicio ciudadano, actuar con transparencia y permitir una incorporación de los grupos organizados de la sociedad en las decisiones, haciéndolas conscientes de su papel y potencialidades (García, 2005; 3). La participación ciudadana es un insumo democrático y mecanismo de legitimación para la acción del gobierno, por lo que es necesaria para cualquier reforma de la gestión pública local.

II. La ciudadanía como destinatario de la Reforma de la Gestión Pública local

La democracia se relaciona necesariamente con la ciudadanía, y ésta sólo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático. La completa universalización de la ciudadanía es un ideal que las democracias realmente se aproximan en mayor o menor medida (O'Donnell, 2008; 87). En ese sentido, uno de los elementos marginales en los procesos de Reforma a la Gestión Pública es la participación ciudadana.

La participación ciudadana es una práctica pública, una forma de expresión social y un medio políticamente racional para compartir responsabilidades de orden público, en un contexto democrático, en tanto que espacio de origen de la sociedad. Se trata de la dimensión en donde se comparten intereses comunes y que, por tanto, orientan la acción de los ciudadanos a un proceso comprometido de búsqueda del bienestar común y el interés general (Chaires, 2007; 1).

La expresión más auténtica de la participación ciudadana se da justo cuando de manera organizada se propicia el involucramiento social en las tareas de hacer del gobierno, siendo aquí en donde se cumplen los dos elementos que la distinguen de manera preferente: el ejercicio del poder y la democracia como forma de vida. En este contexto, la participación ciudadana se dimensiona a partir de su capacidad potencial para ampliar el campo de lo público, de romper paradigmas y trascender de lo institucional en un solo propósito cuyo fin es el de contribuir al desarrollo del entorno de la sociedad (Chaires, 2007; 2). En ese sentido, acercar el punto de contacto a la ciudadanía y colocar a las instancias locales como agentes activos del desempeño público, aparece cada vez más como un prerrequisito para el funcionamiento eficaz del gobierno (García, 1994; 402-403).

Cabe señalar que si bien la participación ciudadana implica tomar parte en alguna actividad pública con la necesaria cooperación entre ciudadanos y Estado, es pertinente distinguir ésta de otras prácticas públicas, como la *participación social* que supone la agrupación de los ciudadanos para actuar en defensa de sus propios intereses, no necesariamente en una relación directa y estrecha con el Estado o con alguno de sus órganos; sin embargo, comprende la vinculación, cooperación y entendimiento con otras organizaciones de carácter social (Chaires, 2007; 2-3). No obstante, en el vasto campo de la sociedad civil existen otras formas de expresión, como la *participación comunitaria*, cuya característica principal radica en la organización de la sociedad con fines de autogestión, pero no con el espíritu esencial de involucrarse en la actividad propia del gobierno, debido a que éste actúa en respuesta a los planteamientos sociales y que dichas acciones tengan la virtud de promover el desarrollo de la comunidad.

En este contexto no toda forma de organización de la sociedad, ni toda actividad pública, puede ser explicada a partir del concepto de participación ciudadana, ya que tanto en la participación social como en la participación comunitaria, primero no se cumple con la condición necesaria de involucramiento en las tareas del gobierno y, segundo, no está claro de qué manera se comparte el poder, como tampoco se manifiesta una auténtica expresión democrática.

Además de estas formas de expresión ciudadana existen otras, como la *participación política*, por ejemplo, que en el mejor de los casos supondría que los ciudadanos tomaran parte en la elección de sus gobernantes; sin embargo, el involucrarse individualmente se mueve más en el campo de la actividad partidista, gremial o sindical, que en el de la responsabilidad social y política de gobierno.

En esta perspectiva, el gran desafío es construir la democracia social en la cotidianidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, un requisito fundamental es crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Es decir, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Resulta que es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática, que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en los ámbitos locales (Ziccardi, 1999; 2-3).

Kliksberg (1984) ya sostenía que al mismo tiempo que se equivocaba en la captación del rol que desempeña la variable humana en la organización, el marco conceptual tradicional, aplicado a la reforma de la gestión pública latinoamericana, deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana: la actitud y vinculación que establecen los ciudadanos. La denominada “clientela” con el aparato público (Kliksberg, 1984; 40).

En la visión reduccionista, la programación formalista de la reforma de la gestión pública producirá sus efectos por sí, y no requiere ni en sus etapas del diseño ni en la implementación, de la participación del objetivo final de buena parte de la actividad pública: el ciudadano. En cambio, cuando se percibe a la reforma de la gestión pública como un proceso de cambio social, deberá superar resistencias de todo orden y enfrentar fuertes “cuellos de botella” basados en diversos casos en intereses creados; surge la comprensión de que la reforma debe contar con sus puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán sus beneficiarios y, por tanto, pueden tener a su vez intereses genuinos en respaldarla.

Los ciudadanos pueden proveer a la Reforma de la Gestión Pública de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos; retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios, y sugerencias derivadas de extensas experiencias. Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos, que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas que permiten aceptar los cambios producto de la propia reforma.

Asimismo, la participación ciudadana en el aparato público contribuye por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad. (...) La reforma (de la gestión pública) priva de esta línea de acción de carácter estratégico, está destinada al aislamiento respecto al público. Ello se reflejará, entre otros aspectos, en la indiferencia ciudadana ante la misma y en la ausencia de retroalimentación sobre sus efectos (Kliksberg, 1984; 42).

Al no consultar, ni hacer participar a la población en su esfuerzo, la Reforma de la Gestión Pública tenderá a ser percibida por ello como un movimiento artificial y de una “élite”, ajeno a sus necesidades, requerimientos y a su voluntad. La participación activa de la ciudadanía es un campo limitadamente transitado en América Latina, a la vez que un objetivo en sí mismo; constituye una promisoría posibilidad para ampliar considerablemente el apoyo y la vitalidad de la reforma. Será necesario examinar a detalle las características de la relación usuario-Administración Pública en la región e identificar cómo podrían transformarse con orientación a la participación colectiva y efectiva de la ciudadanía en la gestión con el aparato público y el proceso de reforma. Para ello, deberá recuperarse el aprovechamiento de la rica experiencia de la región en materia municipal, el desarrollo de las organizaciones vecinales, las vastas posibilidades de la descentralización administrativa y la utilización de la voluntad ciudadana, que no ha sido adecuadamente conducida.

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Para abrir plenamente a la participación ciudadana, es preciso descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, propiciar la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar instituciones de participación permanente como el referéndum, los *ombudsmen*, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil (Kliksberg, 2006; 820).

Aguilar (1996) asegura que en una visión tradicional de la política y la Administración Pública, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, considerada como objeto de conducción y administración, pero además sujeto. En realidad, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y de su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar desde sí mismo la cooperación y el entendimiento social, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas, y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas, menos aun hacerse cargo de ellas. “Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La República nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura” (Aguilar, 2006; 837).

Las cosas han comenzado a cambiar al ritmo de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Ahora se busca concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la Administración Pública, era algo constituido por el público ciudadano; y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, podrían ser también sujetos de la Administración Pública, haciéndose cargo de la gestión de varios asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

En la democracia moderna, los ciudadanos tienen naturaleza activa, es decir, tienen la oportunidad de intervenir en el destino colectivo que es parte irrenunciable de la vida pública. En ésta, es factible aprovechar las ventajas que se derivan para ejercer las libertades, los derechos y la responsabilidad sin más límite que la libertad, el Derecho y la responsabilidad de los demás. Por tanto, la ciudadanía no es dato en sí; por el contrario, es un proceso que se construye de acuerdo a valores, cultura, toma de conciencia, ejercicio de la responsabilidad y la aceptación de que los contrarios también tienen el derecho a ser reconocidos con base en el principio de igualdad (Uvalle, 2005; 338-339).

No es casual que la ciudadanía acompañe al Estado moderno en el recorrido que conlleva al diseño de las instituciones encargadas de organizar la vida política con base en prácticas, procesos, acciones y decisiones que integran las redes del poder moderno. Por tanto, el Estado ha sido un factor clave para que la categoría ciudadano tenga esencia institucional, desde el momento en que define y determina los requisitos que deben cumplirse para tener la condición de ciudadano. No hay duda de que el Estado es un productor y reproductor de la ciudadanía, a fin de acrecentar su propia sobrevivencia y seguridad.

La importancia de la participación conlleva a situar el modo en que los ciudadanos se interesan por los asuntos políticos. Participar implica definirse a favor de una causa, credo, ideología y compromiso (Uvalle, 2005; 347-348). En la democracia, la participación es una fórmula que permite a los ciudadanos ganar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas. Gestión y decisión son un medio para definir espacios de actuación que conciernen a la sociedad y a los propios ciudadanos, mismos que se articulan en formas de organización que tienen presencia y efectividad en la vida asociada. La participación es una vía para que los ciudadanos organizados incursionen con orden en el mundo institucional del Estado, el cual también es receptivo a la complejidad de la representación. Se facilita, de este modo, que la voz y presencia de los ciudadanos sea uno de los puntos de balance para que el ejercicio del poder se lleve a cabo sin anular a las partes activas de la sociedad.

Para que el gobierno funcione bien, afirma Przeworski (2008), la burocracia debe ser efectivamente supervisada por los políticos electos, quienes a su vez deben rendir cuentas a la ciudadanía. En particular, los políticos deben usar el conocimiento privado que los ciudadanos poseen acerca del funcionamiento de la burocracia para controlar a los burócratas, al mismo tiempo que los ciudadanos deben ser capaces de discernir quién es responsable de qué y de sancionarlo en forma apropiada. De manera que los gobiernos se desempeñen bien, permanezcan en funciones; y aquellos que no lo hagan, sean reemplazados (Przeworski, 2008; 144).

La reforma del Estado en la década de 1990 es una reforma que presupone ciudadanos y a ellos está dedicada. Ciudadanos menos protegidos o tutelados por el Estado, aunque más libres, en la medida en que el Estado reduzca su carácter paternalista se torna competitivo, y así requiere ciudadanos más maduros políticamente. Ciudadanos tal vez más individualistas por ser más conscientes de sus derechos individuales, pero también más solidarios, aunque esto puede parecer contradictorio, por ser más aptos para la acción colectiva y por lo tanto con más disposición para organizarse en instituciones de interés público o de protección de intereses directos del propio grupo (Bresser-Pereira, 2004; 286).

En el ámbito local es donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas, dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como falta de información respecto a los anteriores criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones de la Administración Pública para

tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en las respectivas Constituciones (Ziccardi, 1999; 4).

Resulta evidente que los gobiernos locales del país han venido jugando un papel estratégico en los avances de la práctica democrática cotidiana. Son los ayuntamientos los que han tenido que enfrentar una nueva dinámica de interlocución con la ciudadanía. Son los primeros que han tenido que “normalizar” las alternancias de partidos políticos en el poder. Son los primeros que han tenido que imaginar nuevas estrategias para la acción pública basadas en la generación de consensos, en la creación de redes sociales diversas y en la construcción de nuevos marcos de gobernabilidad democrática (Cabrero, 2002, 1).

III. El déficit democrático en la Reforma de la Gestión Pública local

Brugué (1996) afirma que la atracción que ha ejercido la gestión empresarial, las modas privatizadoras y desreguladoras, o más genéricamente, el desprestigio del gobierno y de la cosa pública, contribuyen a explicar por qué, durante la última década, la dimensión democrática de la reforma a la Administración Pública ha aparecido únicamente en algunas eruditas notas a pie de página (Brugué, 1996; 45). Esta marginación no ha conseguido reducir la importancia del tema democrático dentro del contexto de las reformas a la gestión pública locales.

La dimensión democrática de la Administración Pública no supone un menoscabo de algo que sí ha estado muy presente en los debates recientes sobre su reforma o modernización: la mejora en la economía y la eficiencia de sus actuaciones. Supone, en cambio, recordar que la Administración Pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. La reconoce como algo más que un instrumento técnico o brazo ejecutor. Muy al contrario, la Administración Pública configura un espacio público donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se enfatiza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

Recuperar la dimensión democrática de la Administración Pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no deben resolverse –al menos de forma exclusiva– a través de mecanismos mercantiles. La Administración Pública, señala Brugué (1996), debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad;

sus actuaciones sirven para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorpora una elección que no está exenta de conflictividad (Brugué, 1996; 45). Entonces, el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de las administraciones públicas para articular un discurso político –un debate democrático– que sirva para resolver los conflictos que se dan en su interior, para priorizar entre los valores en competencia y, en definitiva, para permitir al conjunto social elegir lo que desea de su Administración Pública.

En el debate contemporáneo, la agenda de transformaciones de la NGP tiene dos dificultades esenciales. En primer lugar, carece de coherencia interna. Cuando se analizan formulaciones aparentemente coincidentes, aparecen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización. Después de una breve exploración, todos parecen reconocer que el dinosaurio de la Administración Pública Progresiva (APP), según Hood, se ha extinguido. Pero a la hora de definir el nuevo dinosaurio en la NGP, parece que cada autor ha dado con un animal diferente (Hood, 1996). La segunda dificultad radica en que la dimensión democrática ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la NGP en el contexto de la Administración Pública. Dentro de la NGP, los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos, no están considerados como relevantes dentro de la Reforma de la Gestión Pública (Peters, 2004; 84-85). Se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de la noción de cliente, mientras que su democratización se da por suelta o se olvida completamente al ciudadano.

En resumen, la pauta argumental tiene que ser muy clara: si la Administración Pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado, si nos situamos en un entorno democrático, esta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica (Brugué, 1996; 57).

La tesis central de Brugué es que hay dos situaciones que la NGP olvida de la dimensión democrática:

1. Que la dicotomía política-administración no existe y es artificial, por lo que se trata de una ficción analítica.
2. Que su argumentación discursiva proviene de la gestión privada y por lo tanto olvidan las peculiaridades del ámbito público.

Parafraseando a Metcalfe (1999), hasta ahora la NGP se ha dedicado a imitar, lo que hace falta es empezar a innovar. La innovación debe partir de esquemas democratizadores que proporcionen mayor sustento a los ciudadanos (Metcalfe, 1999).

La Administración Pública expresa valores, por lo que existe una diferencia entre los valores socialdemócratas que caracterizó a la APP desde los años de 1950 y el dominio de los valores mercantiles que define las más populares corrientes de la NGP. Con la reciente aparición del modelo *consumerista* –concepto con el que se refiere a la NGP–, los antiguos objetivos de igualdad y universalidad han dado paso a los de la triple “E” (economía, eficiencia y eficacia). La persecución de estos objetivos, además, ya no se realiza desde el profesionalismo, sino desde la introducción de mecanismos de mercado y competencia en la Administración Pública.

Resulta cuestionable la solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la NGP al problema del control de la Administración Pública. Sostiene que no basta con estar de acuerdo respecto de la validez de esta aproximación: lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén determinadas. Cuando ello no es así, mejorar el control sobre la Administración Pública puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno, además de esfuerzos de más largo alcance para construir una función pública profesional y para lograr la democratización del sistema político (Bresser-Pererira, 2004; 44).

En este contexto, poner a la Administración Pública al servicio de la ciudadanía requiere muchas reformas necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo que pueda evitar la privatización de las decisiones públicas (Cunill, 2004; 84). Por ello, es imprescindible tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una Reforma de la Gestión Pública que profesionalice y flexibilice la función pública. La mejor estrategia para democratizar la Administración Pública es convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

La democratización de la Administración Pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: ésta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la Administración Pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de la eficiencia (Cunill, 2004; 44).

Para democratizar la Administración Pública –según Cunill (2004)– son necesarias dos condiciones. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitual-

mente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas –o representación social– es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la Administración Pública. Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propiciar una significativa democratización de la Administración Pública, si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones. Además, no hay verdadera democratización de la Administración Pública si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos.

Al respecto, existen autores que defienden la posibilidad de la democratización de la Administración Pública entendiendo que esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía y para propender a la creación de comunidad cívica. Se admite que ciudadanos y funcionarios públicos pueden reunirse no sólo a deliberar acerca de las agendas públicas, sino a administrar y a compartir conocimiento y decisiones. Para una Administración Pública democrática son condiciones tanto una activa Administración Pública como una activa ciudadanía (Cunill, 2004; 51).

Por ello, mejorar el control sobre la Administración Pública requiere de una ampliación de la democracia en su seno. A través de ella se puede convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de control sobre la Administración Pública y, a la vez, involucrar de manera más directa la administración con la construcción de la ciudadanía, creando más presiones sociales a la profesionalización del servicio civil.

Entonces, existe una contradicción en ese sentido, debido a que cualquier intento de modernizar la Administración Pública ha de hacer frente a un dilema de compleja solución: lograr con economía, eficiencia y eficacia, los resultados capaces de reconciliar intereses individuales con los colectivos. Se trata de combinar la dimensión instrumental con la dimensión política. Pero esta combinación –según Quim (1996)– no se obtiene a través del mercado, ya que por definición el mercado no deja espacio para la lógica política, sólo prevalece la lógica económica.

La opción es democratizar la NGP en el aparato de la Administración Pública. Para lograrlo, en primer lugar, hay que reconocer que la gestión pública sirve para dar expresión a una gran diversidad de objetivos en competencia y que, consecuentemente, se trata de una actividad política. En segundo lugar, el carácter político de la Administración Pública se concreta en la recuperación de un concepto de *ciudadanía* que permita la expresión activa de las opiniones de los individuos, que

por tanto, se aparte de la pasividad que se deduce de la *clientelización* que propone el modelo *consumerista*. “Esta expresión de la ciudadanía ha de ser utilizada para generar, a través de un discurso abierto y pluralista, la legitimidad política de la administración pública” (Brugué, 1986; 56).

Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. La Administración Pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, es una ciencia política. La gestión pública avanzará en la medida en lo que haga la democracia (Bresser-Pereira, 2004; 8).

En este mismo orden de ideas, Garnier (2004) señala que si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión pública estratégica no se trata de “despolitizar la política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, sino más bien de “hacer bien la política”, combinando la buena técnica económica y gerencial con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes (Garnier, 2004; 134).

Al sostener la necesidad de construir nuevas formas de gestión de las políticas públicas, o de una NGP, no se trata de caer en una nueva moda. Ahora hay que proceder a contratarlo todo en el sector público, o a descentralizarlo todo. No se trata de sustituir al mercado con el Estado, ni al Estado con el mercado. Pero tampoco de encontrar una especie de punto medio que venga a funcionar como la “combinación óptima” entre Estado y mercado. Más bien, de lo que se trata –según Garnier– es de “hacer bien la política” para posibilitar la construcción de un NGP democrática.

El ideal de una “Administración Pública racional al servicio del interés público” es atractivo; pero no es una vara realista para evaluar el comportamiento de los gobiernos democráticos. “No se puede eliminar la política de la Administración Pública: ése es un proyecto con visos autoritarios. Lo único que podemos hacer es controlar las formas que dicha utilización asume y moderar su magnitud” (Przeworski, 2004; 212).

No obstante, existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones estatales, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante

décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática. Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobiernos burocráticas y autoritarias, que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales no han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi, 1999; 5). En otros países, estos mecanismos aún no se incorporan a la Carta Magna, pero indudablemente es una cuestión de tiempo para ensanchar la vida democrática y ciudadana.

Por tanto, será necesario impulsar una Administración Pública deliberativa, en la que la modernización administrativa ya no pretende concentrarse en hacer las cosas mejor, sino en mejorar el entorno sobre el que se interviene. Los objetivos se desplazan del interior al exterior de la Administración Pública. Y lo que se encuentra en el exterior es una sociedad cada vez más fragmentada y más polarizada, una sociedad explosivamente diversa y que parece haber perdido su capacidad para equilibrarse (Brugué, 2004; 5). En suma, lo que se requiere es reflexionar sobre cómo construir una Administración Pública creativa e inclusiva en sus respuestas a los retos que le plantea una ciudadanía más activa, participativa, compleja y diversa.

Conclusiones

La Reforma del Estado en los países de América Latina ha avanzado en las reformas de primera generación, las cuales fueron impuestas por la gravedad de la situación económica y como una receta para sanear las finanzas públicas. En esta etapa, la dimensión ciudadanía no fue considerada en ninguna parte del proceso. Por lo que se refiere a las reformas de segunda generación, la dimensión ciudadana es fundamental para darle legitimidad y credibilidad a reformas que requieren de mayor grado de legitimidad, consensos y acuerdos, para evitar su rechazo y puesta en práctica.

La dimensión ciudadana en la reforma administrativa, tanto en su versión tradicional como en la más actual –la NGP–, requiere de poner en el centro de la discusión a la ciudadanía como insumo y como destinatario final de sus logros. La ciudadanía, como elemento activo de un Estado más democrático, no puede olvidarse, debido a que los actores tradicionales –gobierno, organizaciones– no son suficientes para recuperar la capacidad política y de negociación del aparato estatal.

Los problemas esenciales del aparato público, los comportamientos usuales de la burocracia, la dinámica de desenvolvimiento de las organizaciones, se encuentran altamente influidas por el desarrollo histórico de la región, por su modo de inserción en el sistema económico mundial y por el rol peculiar desempeñado por el sector público. Por ello es necesario rescatar en el análisis de la reforma administrativa la realidad de la Administración Pública latinoamericana, enfatizando la identificación plena de la naturaleza diferenciada de aspectos centrales del aparato público, puntualizando sus diferencias en relación con las organizaciones empresariales privadas y establecer sus rasgos particulares de desenvolvimiento en la región, así como la relevancia de la dimensión ciudadana en los procesos de la propia reforma.

Fuentes

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996); “Presentación”, en Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras, *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, México, Diana.
- Aucoin, Meter (1996); “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en Quim Brugué y Joan Subirats (compiladores), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Barzelay, Michel (1992), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bozeman, Barry (coord.) (1993), *La gestión pública. Su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et al.* (2004), *Política y gestión pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Brugué, Quim (1996), “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”, en *Gestión y análisis de políticas públicas*, núms. 5-6, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Brugué, Quim (2004), “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”, en *Reforma y democracia*, núm. 29, Caracas, CLAD.

- Cabrero Mendoza, Enrique (2002), “El premio *gobierno y gestión local* en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), “La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- Consejo Científico del CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Venezuela, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y de representación social*, Venezuela, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (2004), “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et al.*, *Política y gestión pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chaires Ramírez, Enrique (2007), “La participación ciudadana y su proceso de institucionalización”, en *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana.
- Evans, Meter (2008), “El Estado como problema y como solución”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Frederickson, George (1993), “The seven principles of total quality polities”, en *Public Administration Times*, vol. 17.
- García del Castillo, Rodolfo (1994), “Retos y perspectivas de la Administración Pública en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre.
- García del Castillo, Rodolfo (2005), “Los desafíos del cambio y la innovación en los gobiernos locales en México”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- Garnier, Leonardo (2004), “El espacio de la política en la gestión pública”, en Bresser-Pereira, Luiz Carlos *et al.*, *Política y Gestión Pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Godsell, Charles (1993), “Reinvent government or rediscover it?”, en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1.

- Guerrero, Omar (1998), “El ‘Management’ Público: una torre de Babel”, en *Convergencia*, núm. 17, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre.
- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Hood, Christopher (1991), “Reforma administrativa en la gestión pública: paradojas y péndulos”, en Quim Bruge y Joan Subirats (comp.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.
- Kliksberg, Bernardo (1984), “La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual”, en Kliksberg, Bernardo (comp.), *La reforma de la Administración Pública en América Latina. Elementos para una evaluación*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kliksberg, Bernardo (2006), “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”, en *Revista de Administración Pública. Antología Conmemorativa 1955-2005*, núm. 111, tomo II, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lynn, Laurence E. (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la gobernanza*, México, Colegio de México.
- Metcalfe, Les (1999), “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Losada i Marrodán, Carlos, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, Mark. H. (1995), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- O’Donnell, Guillermo (2008), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventando el gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Peters, B. Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la gobernanza*, México, Colegio de México.

- Przeworski, Adam (2004), “Política y administración”, en Luiz Carlos Bresser-Pereira Luiz *et al.*, *Política y gestión pública*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Przeworski, Adam (2008), “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Sánchez González, José Juan (2006), *Gestión pública y governance*, México, IAPEM, segunda edición.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005), “Ciudadanía y Administración Pública”, en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coord.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ziccardi, Alicia (1999), “Comentario sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo. Ciudades y ciudadanía”, en *IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, México, D.F.

El IFAI, los grandes retos para un gobierno abierto

*David Alonso Figueroa Hernández**

Resumen

Después de once años de ser creado, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) sufrió modificaciones en su estructura orgánica, en sus funciones; asimismo, se añaden nuevos entes obligados a los que vigilará en el cumplimiento de entregar, en tiempo y forma, las peticiones ciudadanas que refieran asuntos sobre el dinero de origen público. Pero su surgimiento en situaciones de dudas y desconfianza le plantea los retos más difíciles de su propia labor.

Palabras Clave

Transparencia, Acceso a la Información, Datos personales, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Reformas constitucionales

Abstract

After eleven years of being created, the Federal Institute of access to public information and protection of personal data (IFAI) underwent modifications in its organizational structure, its functions; also added new obliged entities to which monitored pursuant to deliver, in a timely manner, requests citizens which concern issues of origin public money.

Key Words

Transparency; Access to Information; Personal data; Law of Transparency and Access to Public Information; Constitutional Reforms.

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación, docente de la Universidad Insurgentes.

Introducción

Este 2014 ha sido un año de muchas transformaciones en diversas instituciones y por supuesto que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) no podía ser la excepción ante un país que se diversifica y donde las dependencias también deben asimilar cambios de acuerdo a los nuevos desafíos.

Sin embargo, a pesar de que se concretó una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el IFAI tiene la gran oportunidad de cambiar y ser propositivo en un futuro inmediato. Es así como con un proceso abierto para designar a los nuevos siete comisionados del Instituto y una vez ahí, con líneas de acción que garanticen a los ciudadanos el conocimiento, resguardo de la información y una imparcialidad total, se pueda generar una sinergia con los grandes rezagos que el país todavía posee en la materia.

Proceso de elección de los nuevos comisionados

Desde su creación en 2003, el IFAI había tenido algunas reformas constitucionales (2007 y 2013); sin embargo, las reformas hechas este año a la Constitución, sin duda, lo colocan a la altura de lo que el país requiere para avanzar un poco más en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Es así como el 17 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto en materia de transparencia, en el que al Artículo 6, Apartado A, se le adicionó lo siguiente:

- ...
- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos

específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- ...
- VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindi-

catos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Con estos nuevos ordenamientos jurídicos, se abren nuevas necesidades para el Instituto. Por ello, el Senado de la República decidió abrir una convocatoria para pertenecer al Instituto, cuyos requisitos básicos serían: ser un ciudadano que manifestara la voluntad de participar en el proceso; demostrar (con cartas bajo protesta) no haber sido condenado por algún delito, o encontrarse suspendido o privado en el ejercicio de sus derechos civiles o políticos; residir en el país al menos dos años antes previos a la entrega de la propuesta; aceptar las bases y condiciones de la convocatoria emitida por el Senado de la República. Una vez cumplidos estos puntos, los ciudadanos podían aspirar a ocupar uno de los siete cargos de Comisionados del Organismo Constitucional Autónomo Responsable de Garantizar el Cumplimiento del Derecho a la Información Pública y la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (IFAI).

Fue así como se integró una lista previa con 165 personas (entre el 12 y el 20 de marzo), entre los que destacaron académicos, líderes sociales y ciudadanos en general. De esta forma, una vez revisados y cotejados los documentos entregados, la Junta de Coordinación Política a través de las Comisiones Unidas de Anticorrupción

y Participación Ciudadana; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Segunda, anunciaron el jueves 20 de marzo de 2014 la lista con las 161 personas que pasarían a la siguiente etapa que correspondería a una comparencia ante dichas Comisiones Unidas (llevadas a cabo entre el 31 de marzo y el 8 de abril de 2014).

Como correspondió al nuevo formato, cada uno de los aspirantes a ocupar un asiento en el Consejo del IFAI, durante las comparencias propusieron sus líneas generales de trabajo y fueron cuestionados por los Senadores de cada una de las fuerzas políticas representadas; asimismo, cada uno de los aspirantes extraería de una urna preguntas de la sociedad civil –a través de integrantes de un Comité de expertos (quienes de alguna manera fungieron de asesores al Senado) en los temas referidos– para dar paso a las respuestas. Este Comité daría a conocer una lista preliminar en la que destacarían 25 nombres de quienes, a su juicio, después de las comparencias, debían ocupar los siete escaños.

Una vez concluido este proceso histórico para el Senado de la República, la Cámara Alta tomó protesta a los nuevos siete Comisionados el 14 de mayo de 2014 (todos ellos ratificados posteriormente por el Presidente de la República) quedando de la siguiente forma:

- Areli Cano Guadiana (dejará el cargo en 2018).
- Ximena Puente de la Mora (dejará el cargo en 2018).
- Joel Salas Suárez (dejará el cargo en 2020).
- María Patricia Kurczyn Villalobos (dejará el cargo en 2020).
- Rosendoevgueni Monterrey Chepov (dejará el cargo en 2022).
- Óscar Mauricio Guerra Ford (dejará el cargo en 2022).
- Francisco Javier Acuña Llamas (dejará el cargo en 2023).

Comisionado	Propuestas de trabajo mencionadas durante sus respectivas comparecencias en el Senado de la República
Areli Cano Guadiana	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar un gobierno abierto, cuyos ejes sean la transparencia, la participación y colaboración ciudadana, para ello se requiere una alta dosis de supervisión de la comunidad sobre la función gubernamental compromiso de los ciudadanos y agentes económicos y políticos en la generación de políticas públicas para gobernar en coordinación con los ciudadanos. • Impulsar una actitud proactiva del gobierno para proporcionar información útil a los ciudadanos, de tal forma que ésta sea estandarizada, comparable y desagregada. • Establecer una plataforma informática nacional e integral que permita la evaluación sistemática, periódica y homogénea de toda la información que posean los sujetos obligados, de tal manera que sea accesible y de utilidad para los ciudadanos, así como la creación de portales temáticos, de información de relevancia pública. • Impulsar procedimientos sencillos y expeditos de acceso a la información pública y protección de datos personales. • Emitir resoluciones apegadas a la legalidad con un predominio de técnica jurídica y elementos de exhaustividad en la investigación. • Es necesario que el órgano garante al emitir sus resoluciones tenga en cuenta los criterios previstos en los tratados internacionales para garantizar resoluciones efectivas. Se sugiere que se realicen versiones públicas de las resoluciones para que tengan un mejor entendimiento ciudadano caracterizados por su claridad y sencillez. • Diseñar, ejecutar y evaluar estrategias institucionales de vinculación con la sociedad, a fin de promover el conocimiento y fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, y protección de datos personales en el contexto de la construcción de un diálogo democrático entre sociedad y autoridades. • Establecer programas de participación social, cuyo objetivo sea orientar a las organizaciones en la presentación de proyectos que se enfoquen en las habilidades de poblaciones en los derechos ya anunciados, estableciendo elementos conceptuales, metodológicos y didácticos que las organizaciones puedan retomar y adaptar a sus propios modelos acordes con los derechos de poblaciones marginales y vulnerables. • Incidir en la apropiación ciudadana del ejercicio de sus derechos de tal forma que se amplíen los canales de comunicación con la población a través de la coordinación de esfuerzos institucionales para captar el interés colectivo de la transparencia y la protección de datos personales. • Establecer estrategias y programas de capacitación y de educación cívica dirigida a servidores públicos y ciudadanía en general, así como impulsar la investigación como un instrumento importante para promover la cultura de transparencia. • Consolidar espacios presenciales y virtuales de aprendizaje que permitan un tratamiento didáctico, sencillo y accesible en los contenidos para aportar a la creación de una cultura cívica a favor del derecho a saber. • Formar capacitadores e instructores a partir de los conocimientos y recursos existentes en los temas propios de las leyes de transparencia y protección de datos personales. • Fortalecer sinergias a través de vínculos institucionales con otras entidades públicas y actores sociales que sean clave para el impulso de las acciones de capacitación y su trascendencia en el conjunto de la sociedad. • Establecer criterios que permitan evaluar sin distorsiones el verdadero impacto de las políticas públicas que faciliten la sistematización de la información y de los aspectos públicos relevantes; diseñar y actualizar un sistema de indicadores sobre el grado de cumplimiento de las leyes de la materia para elaborar diagnósticos y estudios orientados al desarrollo institucional de la transparencia, el acceso a la información y protección de datos personales.

Comisionado	<p align="center">Propuestas de trabajo mencionadas durante sus respectivas comparecencias en el Senado de la República</p> <p align="center">(continuación)</p>
Areli Cano Guadiana	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, en principio, que la creación de los sistemas de datos se cumplan con los principios básicos de licitud, seguridad, disponibilidad, confidencialidad, finalidad y consentimiento. • Perfeccionar los niveles y medidas de seguridad de los sistemas de datos personales, a fin de proponer acciones que garanticen su protección, ello en función de los nuevos retos en el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y de la complejidad de los datos en posesión de los sujetos obligados. • Evaluar la actuación de los sujetos obligados mediante prácticas de visitas de verificación que se cumplan con el registro de sistemas de datos personales y que cumplan con las medidas y niveles de seguridad exigidas por la ley. • Incentivar los canales de comunicación con los institutos políticos, interlocución y comunicación permanente con ellos, promover la participación y trabajo con ellos, establecer con claridad información pública y oficio que deben hacer pública y establecer procedimientos claros de apertura informativa y de rendición de cuentas. • Disponer de herramientas tecnológicas para que de manera directa los ciudadanos puedan acceder a la información que obra en los archivos; establecer, en el caso de los partidos políticos, mecanismos de evaluación de las obligaciones de transparencia como entidades públicas.
Ximena Puente de la Mora	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar al IFAI como organismo constitucional autónomo con la máxima credibilidad, a través del trabajo colaborativo y la suma de esfuerzos de sus integrantes, así como el rediseño institucional del mismo. • Impulsar la protección de los datos personales en el país. • Fortalecer la difusión en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos, a través del establecimiento de políticas públicas vinculadas con la capacitación y la formación de los ciudadanos. • Respaldar la construcción de capacidades institucionales a nivel local, reforzar la participación del Instituto Federal dentro de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), y llevar el sistema de solicitud en línea, INFOMEX, para todos. Es necesaria la participación de los estados en la conformación de este nuevo IFAI. • Lograr que el IFAI se identifique como líder en la materia a nivel internacional, basado en la consolidación del trabajo permanente y colaboración conjunta con organismos internacionales.
Joel Salas Suárez	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar un Estado abierto en el cual los tres niveles de gobierno, los congresos, los partidos, los sindicatos y ante todo los ciudadanos, reconozcan el valor público de la información como un elemento esencial para mejorar nuestra democracia y el sistema de vida de los mexicanos, como lo establece el artículo tercero constitucional. • Generar las capacidades y las condiciones que permitan un adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia. Para ello es necesario establecer mecanismos y sistemas que permitan armonizar y estandarizar los procedimientos a seguir por parte de los sujetos obligados para dar un cabal cumplimiento a la ley. • Emitir criterios generales de políticas de datos abiertos, transparencia focalizada, gobierno abierto y protección de datos. • Generar herramientas que eviten que los sujetos obligados de manera automática reciban información o declaren inexistencias de información relacionada con el ejercicio de las atribuciones de los sujetos obligados.

Comisionado	<p align="center">Propuestas de trabajo mencionadas durante sus respectivas comparecencias en el Senado de la República (continuación)</p>
Joel Salas Suárez	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación y vinculación con la sociedad civil, la iniciativa privada y en general la ciudadanía para fortalecer la legitimidad y la confianza de este nuevo órgano garante. En este sentido: <ul style="list-style-type: none"> A. Promover la participación ciudadana en el diseño, implementación y utilización de las políticas de transparencia y acceso a la información; generar mecanismos de evaluación que permitan validar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia para dar certidumbre y confianza en él. B. Intensificar el diálogo con audiencias ciudadanas estratégicas para mejorar el uso de la información pública y fortalecer las relaciones de colaboración.
María Patricia Kurczyn Villalobos	<ul style="list-style-type: none"> • Definir qué debe ser información obligatoria. • Llevar las tecnologías de la comunicación e información a cualquier municipio o comunidad, tal y como se establece en el artículo 6º constitucional, para que haya acceso fácil y expedito a datos y documentos que sean del interés o de utilidad para cualquier persona. • Que se facilite la rendición de cuentas y el acceso a la información desde el nivel más bajo hasta los más importantes proyectos en los ámbitos nacional e internacional; de ahí la necesidad de homologar indicadores, así como de criterios generales que conduzcan a consolidar el Sistema de Transparencia Activa como parte de una política nacional. • Una nueva gobernanza con la participación ciudadana, requiere un escenario legal que permita cumplir los compromisos internacionales adoptados por México en materia de derechos humanos en general. • La legislación federal y estatal en la materia, deberá ser acorde con la Ley General, lo que evitará conflictos de leyes o que sean leyes inconstitucionales. • Con relación a los partidos políticos, conviene que se establezcan mecanismos para propiciar la armonía de competencias entre los distintos órganos encargados. • Difundir y promover, desde el seno familiar, en las aulas, desde el jardín de niños, el derecho a la libertad de expresión en toda su manifestación y la cultura de la transparencia y de la legalidad.
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	<ul style="list-style-type: none"> • La conformación de tres leyes generales: una de transparencia que a la vez funja como la Ley Federal; una de protección de datos personales; y una de archivos. • Generar un modelo de Sistema Nacional de Transparencia que refleje el espíritu de la reforma de un verdadero federalismo cooperativo al establecer un mecanismo de facultades concurrentes entre la Federación, los estados y el Distrito Federal. • El establecimiento de un catálogo de información pública de oficio tanto general como particular acorde a la naturaleza de los distintos tipos de sujetos obligados que permitan darle un interés focalizado a la información requerida. • Posicionar las mejores prácticas para promover la apertura, tales como el uso de tecnología de la información bajo una idea de gobierno abierto y electrónico, lenguaje ciudadano, buscadores temáticos, actualización de la información pública de oficio, etcétera. • Insertar en el nivel básico la materia de transparencia en la currícula escolar o en los libros de texto en los diferentes niveles educativos. • Iniciar las gestiones para el establecimiento de un fondo federal de aportaciones a los organismos garantes que permitan, bajo criterios medibles, colmar las diferencias presupuestales que puedan afectar la eficacia del ejercicio del Derecho de acceso a la información. • Construir un modelo de Ley General a detalle que homologue las reglas para un ejercicio igualitario de acceso a la información pública, es decir, una nivelación de cómo se pide y cómo se entrega la información.

Comisionado	<p align="center">Propuestas de trabajo mencionadas durante sus respectivas comparecencias en el Senado de la República</p> <p align="center">(continuación)</p>
Óscar Mauricio Guerra Ford	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe contar con un padrón de sujetos obligados, certero y completo que reciben y ejercen gasto público o realizan actos de autoridad. • Las causales de reserva de la información deberán estar bien definidas y acotadas en las leyes reglamentarias; deberán aplicarse en el momento que la información es requerida por algún particular en el entendido siempre que esta reserva será temporal. En cambio, cuando los órganos garantes ordenen la publicidad de una información que se haya catalogado como restringida, éstos deberán elaborar la prueba de interés público para demostrar de manera fundada y motivada el beneficio de publicitar por motivos de interés general. • La Ley General deberá indicar el establecimiento de la estructura del Sistema Nacional de Transparencia con procesos y procedimientos para la coordinación entre los organismos garantes de transparencia federal y de las entidades; la implementación de parámetros y estándares de evaluación del cumplimiento de la ley de manera homogénea en todo el país. • Desarrollo de criterios para la presentación homogénea de la información en los portales de Internet para planear el Sistema Nacional de Información. • El diseño en la implementación de un sistema nacional de capacitación, la vinculación y coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, la entidad especializada en archivos, el INEGI, la Agencia Anticorrupción, así como el propio IFAI a fin de integrar un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas. • El IFAI deberá elaborar los criterios sobre la forma en que resolverá los recursos de inconformidad en contra de las resoluciones de los órganos garantes locales, a fin de que estos criterios sean aplicados en próximas resoluciones en casos semejantes. • La facultad de atracción también deberá estar acotada en la Ley General, y deberá realizarse un procedimiento y un reglamento para normarla. • Es importante destacar que el padrón de los 300 sujetos obligados de transparencia será el mismo para el derecho de protección de datos personales en posesión de instituciones públicas. • El IFAI debe mejorar la oferta informativa tanto en los portales de Internet de los sujetos obligados a través también de los portales focalizados y las políticas de gobierno abierto. • Reforzar y readecuar el programa de capacitación para que de manera virtual o presencial todos los funcionarios públicos de estructura tomen los cursos mínimos en la materia. • Mejorar los mecanismos para facultar el ejercicio de los derechos titulados, por ejemplo, se deberá implementar el IFAITEL que permita el ingreso de solicitudes vía telefónica de manera gratuita para todo el país. • Realizar una campaña masiva de difusión y promoción de los derechos tutelados a nivel nacional a través de los medios masivos de comunicación aprovechando los tiempos oficiales. • Crear programas y proyectos específicos para llevar el conocimiento de estos derechos a los sectores más vulnerables de la población, y crear mecanismos para incentivar realmente la participación de los ciudadanos en este derecho. • Se debe insistir en la creación del Fondo de Aportaciones Federales para la Transparencia, el APORTA, a fin de apoyar el cumplimiento y las funciones sustantivas de los órganos garantes estatales.

Francisco Javier Acuña Llamas	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta imprescindible estructurar un programa a partir de los diagnósticos que obran en las dependencias públicas, confrontándolos con los estudios y reportes que han elaborado las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil especializada, para generar nuevas evaluaciones de los niveles de contacto con los usuarios de los servicios públicos. • Edificar un Sistema Nacional de Información Pública con la Auditoría Superior de la Federación y con el INEGI; organizar el inicio de los trabajos para generar una agenda de objetivos permanentes. • La construcción progresiva de información pública que responda a formatos y parámetros comunes a los sujetos obligados. Articular en conjunto la metodología para unificar el discurso que propondrá o que se propondrá utilicen todos los sujetos obligados al explicar su gestión a la sociedad. • La emisión de las tres leyes generales: una nueva o una Ley General de Transparencia, una Ley General de Datos Personales, y una Ley General de Archivos, se dan las posibilidades para generar una metodología que transforme las calidades y las cualidades de la información con la que actualmente funciona el servicio público en general. • El reto más grande que tiene el nuevo órgano constitucional autónomo, es provocar una nueva manera de generar la promoción de la causa para la vía de la construcción de los grandes programas y la articulación de las políticas públicas. • Favorecer la progresiva cancelación de los datos personales sensibles, desactualizados o indebidamente recolectados, y establecer protocolos de verificación periódica sobre las medidas de seguridad para el resguardo de la información que contiene datos personales.
-------------------------------	--

Fuente: Tabla de elaboración propia con información tomada de las versiones estenográficas contenidas en el micrositio de la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República; consultadas durante los meses de agosto-septiembre de 2014 en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/ifai_com.php

Con estos nuevos nombramientos, el IFAI tendría nuevos retos y nuevas perspectivas como institución garante de la transparencia, del acceso a la Información, de la protección de datos personales y de la consolidación de la democracia en México.

Sin embargo, después de haber iniciado como un proceso abierto, transparente y en el que se ejercerían los criterios de mayor independencia política, mayor autonomía partidaria, al final resultó polémico. En este sentido, los comentarios personales del Senador Javier Corral en su discurso de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del miércoles 30 de abril de 2014 sobre el nombramiento de los comisionados del IFAI es palpable:

...mi voto en contra del dictamen obedece al criterio que predominó en la decisión final: quienes estaban más cerca de partidos o de grupos parlamentarios. [...] Los mejor evaluados fueron excluidos, y esto no me parece válido para una decisión que pretendía fomentar la meritocracia y no el amiguismo, y menos la relación de partido (Corral, 2014).

Los retos para el nuevo IFAI

Están pendientes de ser elaboradas (al mes de agosto, 2014) las leyes que darán cuerpo y poder en la materia a la reforma constitucional; por un lado, la Ley Federal y la General; por otro, la aplicable a las modificaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás leyes secundarias que habrán de modificarse.

Lo que será un hecho, es que los ciudadanos podrán tener un abanico mayor en torno de apelar decisiones de los entes obligados, así como exigir (con mayor respaldo del IFAI) una respuesta puntual de información de parte de la institución que antes ésta podía considerar como reservada.

Asimismo, con estas reformas, el IFAI podrá regular no sólo al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública Federal, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial (a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), a los organismos constitucionales, partidos políticos y sindicatos. Lo que sin duda sigue siendo un avance considerable en esta disciplina.

Sin embargo, los retos para los nuevos comisionados siguen presentes y en ellos recae una gran responsabilidad para los años que fungirán como representantes directos del IFAI. En este sentido, María Marván Laborde es contundente:

Uno de los retos más importantes es la transparencia sindical, misma que debe entenderse en dos niveles distintos: obligaciones de la dirigencia frente a sus agremiados y obligaciones del sindicato frente a la población en general. [...] Habrá que hacer diferencias desde las obligaciones de transparencia. La información para ser transparente, además de estar disponible, tiene que estar ordenada y ser clara (Marván, 2014).

En este sentido y de forma personal, se delinea un decálogo con los principales retos que debe afrontar el nuevo IFAI para contar con una perspectiva actual, moderna y a la altura de la sociedad que exige cada vez más, conocer en qué se utilizan los recursos públicos:

1. Creación de un programa nacional de información.
2. Generación de una cultura de la exigencia de rendición de cuentas.
3. Establecer qué información y en qué casos se catalogará como reservada, confidencial y cuál como de Seguridad Nacional.
4. Una ley de archivos que contemple no solamente los documentos sino la información cibernética.

5. Homologar al IFAI con los respectivos institutos estatales, así como los criterios de proporcionar información. Eliminar la parcialidad de la información y regirse por el principio de máxima publicidad.
6. El IFAI deberá tener capacidad de investigación y por qué no, de sanción hacia los entes que reserven o nieguen información que no esté considerada como reservada, restringida o de carácter de seguridad nacional.
7. Mayor cercanía con el Senado de la República y otras autoridades encargados de archivos públicos.
8. El IFAI deberá observar cuidadosamente que el gobierno haga correcto uso de los datos personales de cada uno de los ciudadanos.
9. Una nueva vinculación con la ciudadanía; mayores niveles de conocimiento sobre qué es información pública, qué entes están obligados a proporcionar información y las formas de solicitar información de carácter pública (mayores campañas de difusión en la que la sociedad sea el pilar fundamental para el Instituto).
10. Alentar las reformas necesarias en los ordenamientos jurídicos para incluir en libros de textos materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Conclusiones

Una vez electos, los nuevos Comisionados del Instituto tienen una responsabilidad mayúscula: catapultar al organismo como un verdadero garante de la transparencia y protección de datos personales; pero a la vez, como un instituto que pase de la simple vigilancia que solamente haga exhortos, a un papel más activo, posicionado en la sociedad mexicana y que sus resoluciones emitan responsabilidades hacia los entes obligados. Solamente así se podrán mostrar verdaderos adelantos en la materia y los comisionados tendrán la oportunidad de probar su compromiso con la sociedad y no con los partidos políticos.

Fuentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corral Jurado, Javier (2014), “Razones de un voto”, *Voz y Voto*, núm. 256, pp. 48-49. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2014.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Marván Laborde, María (2014), “Retos de la nueva transparencia”, *Etcétera*, núm. 164, pp. 15-16.

Versiones estenográficas de los diferentes aspirantes al IFAI, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/ifai_com.php, consultada durante los meses de agosto y septiembre de 2014.

La corrupción como ejercicio del poder

*Rafael Manuel Navas Camacho**

Resumen

No es exagerado decir que un problema grave de México es el de la corrupción y que se desarrolla de diferentes maneras en los más diversos ambientes, incluyendo aquellos que presumen ser los promotores del comportamiento ético y moral.

La corrupción es un fenómeno que se manifiesta en toda clase social; su intención básica es enriquecerse a costa de las demás personas. En el mundo se ve a la corrupción como un gran problema y organismos internacionales realizan convenciones e instrumentan programas con el fin de erradicarlo.

México ha sido afectado en diversas ocasiones y desde tiempos remotos por la corrupción y complicidad de autoridades y entes privados que sustentan su abuso en resquicios legales erosionando la economía, la política y los valores culturales de la sociedad.

Palabras Clave

Corrupción, organismos internacionales, acto de corrupción, organismos gubernamentales.

Abstract

It is well known that corruption is a major problem in Mexico; it is developed in many different ways and environments, including those who presume to be promoters of an ethical and moral behavior. Corruption is a phenomenon expressed in each and every social class. Its main intention is to enrich themselves at the expense of others. World sees corruption as a real problem, in order to eradicate it, many conventions have been made.

Since ancient times and in different occasions, México have been affected by corruption and complicity of authorities and private entities that support their abuse loopholes eroding the economic, political and cultural values of the society.

Key Words

Corruption, governmental organs, corruption act, international organs.

* Licenciado en Administración de Empresas, ex Secretario Ejecutivo del IAPEM. Coordinador de Planeación y Seguimiento Sectorial y Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación. Correo electrónico: rafael@gmail.com.

Introducción

La corrupción, en pleno siglo XXI, viene a nosotros como uno de los temas que nos bombardean en las noticias. Sin duda, ha tomado gran relevancia entre los gobiernos y más aún entre los ciudadanos del mundo este fenómeno, y cada vez más personas ilustradas en economía, finanzas, política, gobernabilidad y transparencia, emiten sus opiniones acerca de que involucra sólo a los gobiernos; otros afirman que se trata de gobernantes y particulares, y otros más dicen que deriva de problemas de gobernabilidad. No se puede tener certeza de quién está en lo correcto, de lo que si se tiene certeza es que en la actualidad representa un problema mundial, sobre todo en países en vías de desarrollo.

El avance científico y tecnológico ha devenido en una revolución de las tecnologías de la información y la comunicación que ha permitido que las personas tengan gran acceso a la información, lo que ha derivado en un alumbramiento, es decir, en tener a la vista la realidad de lo que pasa en las dependencias, empresas, organismos, poderes y en general en las ciudades de un país, involucrando a todos aquellos actores que podrían ser considerados como protagonistas de este fenómeno, que son personas o corporaciones que de algún modo detentan un poder, ya sea de hecho o de Derecho.

Es claro que la corrupción es un problema multifacético y complejo con distintas causas y efectos, que va desde el caso aislado que involucra a un solo burócrata, hasta convertirse en un fenómeno general que origina una serie de distorsiones en la economía.

En el horizonte que se nos presenta en la actualidad, vemos que ninguna afirmación es completamente prometedora respecto a la solución de este problema. Es claro que desde tiempos inmemoriales grandes pensadores se percataron de la existencia de la falta de responsabilidad en el ejercicio del poder, pero los mismos pensadores concluyeron que, por naturaleza, el hombre es sujeto de ser corrompido; y como bien lo decía Hobbes, el hombre siempre está en una guerra de todos contra todos, desde luego, por el hecho de obtener un beneficio personal, por ser superior a los que lo rodean. Decía que “el hombre es el lobo del hombre”, por lo cual nos damos una idea de que la corrupción siempre ha sido entendida de manera similar a como hoy la entendemos, y lo relevante es que hacían referencia a un elemento indispensable del fenómeno, el poder; por otro lado, vemos al principal actor que detenta el poder, señalado por Hobbes, como una consecuencia de que el hombre en todo tiempo es racional, y tiende a superar el desorden y la inseguridad, y para ello es capaz de ceder parte de sus derechos para vivir en un ambiente de tranquilidad,

es decir, cede parte de su poder a un tercero, el Estado, que es el protagonista mayor de los objetos de corrupción, como lo hemos visto.

Hobbes no centra su tesis en la corrupción, pero sí en una forma de organización que es en la que se desenvuelve la corrupción; en sus postulados, habla de la necesidad de ceder parte de sus derechos estableciendo la relación de subordinación de los ciudadanos frente a alguien superior, el Estado.

En este orden de ideas, la corrupción circunda en el ejercicio del poder, y los sujetos de dicho poder, ya sea por condiciones de origen histórico o actuales, por formas de organización o formas de represión, en un ámbito privado o público, como era lo tradicional, nos ilustran claramente los cimientos de la pirámide. La corrupción ha existido desde siempre, el reto está en controlar su propagación y limitarla al máximo.

Este fenómeno, como mencionábamos, es complejo; por ello, para entender la cabalidad de lo que implica la corrupción, es necesario desentrañar cada aspecto que lo circunda, lo cual nos permitirá saber qué es la corrupción, cómo surge el término, ver la definiciones más precisas de acuerdo a las circunstancias presentes, cómo se puede distinguir un acto de corrupción, cómo se percibe la corrupción en nuestro país, qué está pasando en América con este fenómeno, qué sería una propuesta viable para disminuir este problema, por qué se ha convertido en un verdadero cáncer para los países de economías en crecimiento y con inestabilidad política.

Antecedentes del término corrupción

(Extracto de Edmundo González Llaca, *Corrupción, patología colectiva*, INAP, obtenido de la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).

Desde los primeros usos de la palabra “corrupción” se marcó la pauta de lo que serían las grandes perspectivas para abordar el fenómeno. Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, la invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas son respectivamente tiranía, oligarquía y demagogia. Cicerón, muy a tono con lo que vivía en Roma, la utilizó tanto para describir el soborno como el relajamiento de las costumbres. A partir de estos dos grandes autores, se bifurca el análisis para abordar la cuestión, con posiciones muy características de las escuelas filosóficas griega y romana: Aristóteles preocupado por las estructuras políticas, Cicerón por la perspectiva jurídica y moral.

El secreto de las cosas está en la palabra que desde su origen las designa, afirmaba Sócrates, así que empecemos por ahí. *Corruptio, corruptiones*, son vocablos latinos; de aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korrruption* en alemán, y que pasan al nuestro como *corrupción* y *corromper*. Nuestra palabra castellana proviene de la palabra latina “corromperé”, que significa “romper algo entre dos, destruir conjuntamente su integridad”. En sus orígenes, para que existiera corrupción se necesitaba lo mismo que para bailar tango, es decir, dos sujetos: el servidor público y el ciudadano.

Significado de la palabra “corrupción”

Corrupción puede significar la transformación del estado natural de una cosa o sustancia, específicamente por putrefacción o descomposición. De *corrupta* se califica la sangre de quien ha sido condenado jurídicamente. Califica al carácter degradado, infestado del mal, depravado, pervertido, malicioso o maligno. Lo influido por cohecho: lo venal, la perversión de una condición de rectitud o de fidelidad. Es a veces un término jurídico, incluido en constituciones y códigos. Se dice de idiomas o de textos cuya pureza ha sido destruida o degradada; cuando la condición original o correcta de un texto ha sido alterada por ignorancia o descuido, o ha sido viciada por alteraciones y errores. Se refiere en general a la adulteración; antaño, a la pérdida de la inocencia por seducción o violación, en el caso de las jóvenes (González, p. 100).

De acuerdo a sus raíces etimológicas y a sus significados como sustantivo y verbo, podemos deducir que el delito de corrupción puede implicar un rompimiento, claro y abierto del orden jurídico, pero que también es un delito de matiz; es decir, la corrupción puede ser un acto de desviación, de perversión, de deslealtad, de menoscabo o de pérdida de valores éticos. Esta condición de sutileza que tiene el delito lo hace mucho más difícil de encuadrar en las normas y, en consecuencia, de perseguir. Si todo fuera como perseguir a quien rompe, trasgrede o quiebra, pero no, las fronteras de una conducta corrupta son a veces tenues y neblinosas.

Definiciones de la palabra “corrupción”

La corrupción se da cuando alguien detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas... es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo... a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia daña al grupo o a la organización a la que el funcionario pertenece.

La corrupción son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa.

La trasgresión que hace el funcionario público de la ley para obtener un beneficio personal.

El problema de la corrupción, como lo vivimos al analizar las diferentes significaciones del sustantivo, es que en muchas ocasiones el funcionario corrupto no necesita ni siquiera romper una norma para cometer el delito. Es frecuente que simplemente acelere el pago de una deuda del Estado con el particular, sin necesidad de violentar ninguna norma, ni obtener una ganancia, lo que no le resta corrupción al acto. Tampoco es indispensable que reciba el beneficio material, basta con que actúe estimulado por la promesa o la esperanza del beneficio para incurrir en un acto corrupto (*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Capítulo I. Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público).

Definición según el Banco Mundial

El Banco Mundial adoptó una definición estricta, lo que ha auspiciado que sea la de mayor divulgación: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado”. La Convención de la Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y ya ratificada por el Senado de la República, el 29 de abril de 2004, representa un parteaguas en la definición de la corrupción al tipificarla como una actividad ilegal también del sector privado. Anteriormente, la corrupción era un ámbito exclusivo del Estado y los funcionarios públicos, ahora la Convención integra a los empresarios. La Convención consideró que no era posible definir la corrupción, pues era un concepto fluido que significaba diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las personas. Efectivamente, el acto de corrupción está ligado a los valores, es decir, a lo que es o no aceptado por una sociedad.

La corrupción tiene un referente esencialmente histórico y cultural, lo que significa que la noción de corrupción cambia de acuerdo al lugar, al tiempo y a la sociedad. Es un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación. No en balde, como el caso de la magia, se habla de una corrupción

negra y de una corrupción blanca. La negra comprende las acciones que trasgreden la ley unánimemente y se reconocen como ilegales. La corrupción blanca son las prácticas y usos que lejos de ser mal vistos son justificados por unos y presumidos por los infractores. Por ejemplo, un vigilante nos permite el acceso a un museo después del horario oficial, nadie se escandalizaría si se le entrega una propina. También se hace referencia a la “corrupción gris”, que son conductas acerca de las cuales los mismos ciudadanos discrepan sobre si son o no corruptas. Un agente de tránsito, que estaría para infraccionar, le deposita al parquímetro las monedas, cuando llegamos por el coche nos exige el costo y una propina. Este hecho divide las opiniones, algunos lo consideran un acto de corrupción y otros no.

Todo lo anterior debemos tomarlo en consideración al reflexionar sobre las soluciones. La corrupción es evidentemente un problema de leyes, pero sobre todo humano, de paradigmas, de interpretación y de observancia de la ley. Esta puede nacer defectuosa, con lagunas, prestarse a error o confusión, pero no puede apartarse en el *animus* del legislador del principio de justicia y equidad; tampoco de la convicción por parte del ciudadano de cumplirla. El sustrato, el cimiento del Estado de Derecho, enemigo principal de la corrupción, es una cultura ética común de gobernantes y gobernados.

Ante la dificultad de alcanzar una definición por consenso, la Convención adoptó un enfoque descriptivo, es decir, se decidió por un concepto que incluyera las diversas formas de corrupción y dejó al arbitrio de cada Estado el definir y encuadrar los tipos de corrupción que puedan surgir en un mundo más cambiante y dinámico que nunca.

La convención clasifica y describe los siguientes delitos (Capítulo III de la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, del Artículo 15 al 26):

1. Soborno de funcionarios públicos nacionales.
2. Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas.
3. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público.
4. Tráfico de influencias.
5. Abuso de funciones.
6. Enriquecimiento ilícito.
7. Soborno en el sector privado.
8. Malversación o peculado de bienes en el sector privado.
9. Blanqueo del Producto del delito.

10. Encubrimiento.
11. Obstrucción de la justicia.

Ahora bien, con los datos aportados en líneas precedentes no se puede hablar de actos de corrupción totalmente limitados a una o varias conductas, ya que un acto de corrupción puede suscitarse por una manera indeterminada de actos.

Hay factores comunes en todos los actos de corrupción, no tiene elementos objetivos o subjetivos propiamente arraigados, pero sí posee elementos particulares que permiten identificar cuando se está en presencia de un fenómeno de esta naturaleza.

Un acto de corrupción engloba:

1. Se trata de acto de poder.
2. La corrupción puede ser tan intensa o rutinaria en el sector privado como en el público.
3. Es difícil reconocer la corrupción y sancionarla debidamente, en virtud de la multiplicidad de actos que pueden dar origen a ella.
4. Esta se presenta en una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento.
5. Para que se dé un acto de corrupción debe existir una interacción entre el funcionario y el usuario, la empresa privada y el Estado.
6. El usuario y el burócrata tienen, en ocasiones, un ambiente demasiado relajado y libre, propicio para incidir en deficiencias administrativas

Tipos de corrupción

Como hemos señalado en líneas precedentes, la corrupción puede manifestarse con un número indeterminado de acciones. Debido a esto es imposible señalarla como una descripción que contenga un caso hipotético general en el cual se puedan encuadrar las diversas conductas que llevan intrínseco matices de corrupción; por tal motivo, la única forma de tipificar este fenómeno es irlo ajustando a las diversas conductas que llevan a cabo servidores públicos y privados.

En este orden de ideas, muchos estudiosos del tema, como Edmundo González Llaca, ha manifestado que los tipos más importantes de corrupción son los que constituyen una reiteración de sus actos en más de un país y en más de una época.

Dentro de estos tipos de corrupción encontramos:

1. Soborno.
2. Soborno en contratos públicos.
3. Nepotismo.
4. Malversación de fondos y desfalcos.
5. Extorsión.
6. Colusiones

Sin duda, es importante señalar que los tipos de corrupción mencionados no son los únicos, pero sí destacan en importancia, ya que son una prueba de conducta poco correcta por parte de servidores públicos, que dejan claro que este fenómeno en mayor o menor medida invade a todos los países, y derivado de ello se han podido establecer coincidencias de conductas, como la malversación de fondos, presentes en los países, o como la forma de hacer un ejercicio del poder en beneficio público.

Cuando se habla de tipos de corrupción ciertamente se hace imposible limitarlos. Hemos visto que la corrupción se presenta de tantas formas posibles como atribuciones de funcionarios hay; se manifiesta de tantas formas posibles como tipos de pensamiento existen en el mundo.

Corrupción en México

Desde hace unas décadas, el fenómeno de la corrupción ha interesado cada vez más a la población de México, escándalos por abusos en el poder han dejado al descubierto una verdad que por costumbre había sido vedada. Las condiciones económicas en las que vive el país han sido un gran motor de motivación para que los ciudadanos de todos los sectores estén más interesados en el actuar de la autoridad y en general de todo sujeto que puede influir en la economía y política de nuestro país.

La corrupción ha sido puesta en la perspectiva de todo mexicano. Algunos entusiastas de los números y estadísticas han hecho énfasis desde hace tiempo en las cifras entregadas por organismos internacionales con la esperanza de tomar plena conciencia de que siendo uno de los países con más recursos naturales, siendo el país número 14 en extensión de territorio y uno de los países con mayor población económicamente activa capaz de desarrollar gran riqueza económica, sea uno de los países con mayores índices de corrupción y uno de los países con menores índices de educación.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) fue implementado por Transparencia Internacional, fundada desde 1993, con sede en Berlín, Alemania; es una organización internacional dedicada a combatir la corrupción política, teniendo como herramienta principal la divulgación de información. En su medición de 2011, ubica a México en la posición 100 de 183 países, con una calificación de 3.0 en una escala donde 0 es la mayor percepción de corrupción y 10 la menor percepción de corrupción. México presenta una mayor percepción de corrupción con un cambio nominal de una décima, lo que de acuerdo con Transparencia Internacional no representa un cambio estadísticamente significativo. Esta medición se obtiene de la utilización de 17 encuestas que analizan factores como aplicación de leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflictos de interés.

Índice de Percepción de la Corrupción en el Mundo 2011 determinada por Transparencia Internacional. Muestra representativa de 183 países medidos, destacando los 10 países con menos corrupción, los 10 países cercanos a México, así como los 10 países con mayor corrupción.

<i>Posición que ocupa de 183 países medidos</i>	<i>País o Territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011 (donde 10 es el menos corrupto)</i>
1	Nueva Zelanda	9.5
2	Dinamarca	9.4
2	Finlandia	9.4
4	Suecia	9.3
5	Singapur	9.2
6	Noruega	9.0
7	Países Bajos	8.9
8	Australia	8.8
8	Suiza	8.8
10	Canadá	8.7
11 al 99		
100	Yibuti	3.0
100	Gabón	3.0
100	Indonesia	3.0
100	Madagascar	3.0
100	Malawi	3.0

<i>Posición que ocupa de 183 países medidos</i>	<i>País o Territorio</i>	<i>Puntuación del IPC 2011 (donde 10 es el menos corrupto)</i>
100	México	3.0
100	Santo Tomé y Príncipe	3.0
100	Surinam	3.0
100	Tanzania	3.0
112	Argelia	2.9
112	Egipto	2.9
113 al 171		
172	Venezuela	1.9
175	Haití	1.8
175	Irak	1.8
177	Sudán	1.6
177	Turkmenistán	1.6
177	Uzbekistán	1.6
180	Afganistán	1.5
180	Myanmar	1.5
182	Corea (Norte)	1.0
182	Somalia	1.0

Según Transparencia Internacional, la corrupción continúa creciendo en México y afectando de manera profunda a los mexicanos, según los resultados del **Índice de Percepción de la Corrupción 2011**. El Índice muestra que el gobierno mexicano no protege de forma adecuada a sus ciudadanos frente a la corrupción, tanto en el abuso de los recursos públicos, como en la presencia de sobornos o en el hermetismo en la toma de decisiones.

En general, la población mexicana considera que sus líderes e instituciones públicas no son suficientemente transparentes ni rinden cuentas de manera adecuada.

En contraposición a lo señalado por organismos nacionales e internacionales de medición de la corrupción en el caso de los últimos años, soportando el aumento de la misma, nuestras autoridades, específicamente de la Secretaría de la Función Pública, afirman que la corrupción está disminuyendo en el país. A principios del sexenio, los funcionarios vinculados con la corrupción eran unos entusiastas de las cifras. En alguna ocasión señalaron que por corrupción se fugaban del país 30 mil millones de dólares, posteriormente se fijó la cantidad de 450 mil millones de

pesos. La cifra que dio la Secretaría de la Función Pública fue de 10 mil 656 millones de pesos, que dista mucho de las primeras cifras en dólares (Benjamín Hill Mayoral, Director de Contenido de la Dirección General de Vinculación con Gobierno y Sociedad de la SFP, *Milenio*, 3 de junio del 2004). También hizo mención de que en México se acabaría la corrupción en 25 años. Finalmente se manifestó que en el gobierno no había mucha gente corrupta: “Sólo el cinco por ciento son pillos”.

Se hace evidente que la información que los organismos de gobierno informan, dista mucho de lo presentado por los organismos internacionales de la materia. En 2004, en la Secretaría de la Función Pública se afirmaba que la corrupción desaparecerá en veinticinco años. Hoy, a ocho años de esa declaración, los índices de percepción de la corrupción en México han aumentado, por lo que nos cuestionamos en qué se basó la Secretaría de la Función Pública para hacer tal estimación y más aún: qué fue lo que se hizo o dejó de hacer para aumentar los niveles de esta percepción de corrupción en lugar de disminuirla. La ventaja de las estadísticas es que clarifican qué lugar ocupa cada país y más aún pone de manifiesto que, sin duda, existe una gran proporción entre el desarrollo que cada país tiene con los índices de corrupción, relacionado directamente con la calidad de servicios públicos que se presenta, omitiendo hablar ya del nivel de vida que pueda tener cada país para no entrar en mayores complicaciones y variables.

El que México ocupe el lugar 100, de 182 países medidos por Transparencia Internacional, es un claro indicativo de que la situación que guarda el país no es la mejor en un plano internacional. Es congruente pensar que tal inseguridad jurídica que representa la corrupción ha sido un factor de origen para inhibir la inversión extranjera en nuestro país, teniendo como claro ejemplo que este fenómeno es una de las causas primeras por las que México está en una situación de descontento, pero a la vez vemos que es el fin de las mismas condiciones que guarda el país. En este sentido, es causa y consecuencia de diversos problemas que enfrenta nuestro país, causa porque crea las condiciones desfavorables para que los ciudadanos crean en sus instituciones, porque crea inestabilidad económica por las grandes fugas de recursos públicos, porque impide la inversión productiva por la inseguridad jurídica generada en los inversiones, pero también es fin último porque el descontento social por la falta de oportunidades y recursos genera un clima de marginación en donde sólo es posible tener acceso a una mejor calidad de vida a través de conductas cuestionables, derivando ello en gran medida en actos de corrupción.

Si bien es cierto que los datos aportados por transparencia internacional son muchas veces criticados, también es cierto que es la única institución no gubernamental que se ha preocupado por tratar de medir este fenómeno. La metodología empleada ciertamente consideramos que es bastante acertada, ya que se ha visto que

los actos de corrupción se dan en mayor medida al momento de otorgar servicios públicos, debido a la calidad de necesarios en una sociedad, por lo que las encuestas que emplea Transparencia Internacional se refieren a aspectos como en qué servicio público el ciudadano tuvo acceso limitado por falta de una dádiva hacia el servidor, o bien qué servicio público le fue negado por circunstancias diversas, pero inmersas en el sentido de manejar un bien público por parte del servidor en beneficio propio.

En México, la organización Transparencia Mexicana dio a conocer la medición llevada a cabo en México en 2010, del *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* en las entidades federativas; en él se detalla que el Estado de Baja California es el que muestra menor índice de corrupción concatenado con la percepción de un buen gobierno, y en el otro extremo se ubica el Distrito Federal como la entidad de la Federación con la mayor percepción de corrupción.

Comparativo del Índice de Corrupción y Buen Gobierno en los Estados de la República Mexicana

	<i>Entidad federativa</i>	<i>ICBG 2001</i>	<i>ICBG 2003</i>	<i>ICBG 2005</i>	<i>ICBG 2007</i>	<i>ICBG 2010</i>
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	***Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	**Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4

**Comparativo del Índice de Corrupción y Buen Gobierno
en los Estados de la República Mexicana
(continuación)**

	<i>Entidad federativa</i>	<i>ICBG 2001</i>	<i>ICBG 2003</i>	<i>ICBG 2005</i>	<i>ICBG 2007</i>	<i>ICBG 2010</i>
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
Nacional		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

La misma transparencia Mexicana dio a conocer los siguientes datos derivados del estudio llevado a cabo en 2010. En México se identificaron **200 millones** de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares; en cambio, en 2007 fueron 197 millones de actos.

En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de **\$165.00**, mientras que en el 2007 el promedio fue de \$138.00.

Sin duda, en los dos puntos planteados en los párrafos precedentes, vemos que en el periodo comprendido entre 2007 y 2010 aparentemente aumentaron sólo en 3 millones los actos de corrupción, es decir, alrededor de un 1.5 %; sin embargo, observamos que el costo de dichos actos, “la mordida”, aumentó en el mismo periodo en \$17.00, lo que implica un 12% aproximadamente; no guarda relación alguna el incremento de los actos con el aumento de los costos.

En 2010, para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por Transparencia Mexicana, se destinaron más de **32 mil millones de pesos** en “mordidas”. En 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos.

En promedio, los hogares mexicanos destinaron **14% de su ingreso** a este rubro; para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo representó **33% de su ingreso**.

La frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de **10.0** en 2007 a **10.3** en 2010. 16 entidades federativas **redujeron su frecuencia de corrupción** respecto a 2007; en las otras 16 entidades del país el índice **se mantuvo sin cambios o se incrementó**.

Sin lugar a dudas, lo más contundente del comparativo es que la mayor constante, en todos los aspectos, son los actos de corrupción, el costo promedio de los actos de corrupción, el costo aproximado para acceder a servicios públicos, el costo que representó la corrupción en los ingresos de los hogares; la constante de la tendencia del incremento en general del fenómeno de la corrupción en México.

Es necesario hacer notar que entre la entidad federativa con menos percepción de corrupción con la que muestra la mayor percepción, hay una diferencia de 16.1 unidades, donde entre menos unidades se tenga, menos corrupción se percibe; es una diferencia totalmente desconcertante debido a que no hay indicio de uniformidad o por lo menos de cercanía entre dichas entidades y todas en general.

Corrupción en América

América siempre ha sido objeto de señalamientos respecto a los índices de corrupción, principalmente los países que constituyen la parte centro y sur; es innegable decir que exceptuando América del Norte, los países que comprende este continente se encuentran en vías de desarrollo, lo que también ha derivado en inestabilidad política aparte de la económica, que es directamente relacionada con los índices de corrupción. En este sentido, países como Venezuela, Colombia, Ecuador, han sido protagonistas de grandes casos de corrupción al interior de sus gobiernos, lo que ha presentado, en gran medida, una idea de cómo se encuentran los países de dicha zona.

En comparación con otros países del continente americano, México se ubica en la posición 20 de 32 países evaluados por el índice. Si se compara con los países que integran el grupo de los 20 (G20), México se ubica en la posición 16 de 19 países evaluados (la Unión Europea no es considerada en bloque para el IPC), con resultados similares a los de Indonesia y Argentina. Por debajo de estos países sólo Rusia presenta mayor percepción de corrupción en el G20. Si se le compara con Brasil, India, China y Rusia, el llamado grupo BRIC, México ocuparía la cuarta posición, sólo seguido de Rusia. En América Latina, el país mejor ubicado en el IPC es Chile, en la posición 22 a nivel global y una calificación de 7.2, lo que le ubica casi 80 lugares por encima de México. Entre los países OCDE, México ocupa la posición 34 de 34 países evaluados, de acuerdo a la presentación de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2011 de México, mediante un comunicado de prensa.

**Índice de Percepción de la Corrupción 2011 en América presentado
por Transparencia Internacional**

Posición que ocupa de 183 países medidos	Posición que ocupa de 32 en América	País o Territorio	Puntuación del IPC 2011 (donde 10 es el menos corrupto)
10	1	Canadá	8.7
16	2	Barbados	7.8
21	3	Bahamas	7.3
22	4	Chile	7.2
24	5	Estados Unidos	7.1
25	6	Santa Lucía	7.0
25	6	Uruguay	7.0
36	8	San Vicente y las Granadinas	5.8
39	9	Puerto Rico	5.6
44	10	Dominica	5.2
50	11	Costa Rica	4.8
61	12	Cuba	4.2
73	13	Brasil	3.8
80	14	Colombia	3.4
80	14	El Salvador	3.4
80	14	Perú	3.4
86	17	Jamaica	3.3
86	17	Panamá	3.3
91	19	Trinidad y Tobago	3.2
100	20	Argentina	3.0
100	20	México	3.0
100	20	Surinam	3.0
118	23	Bolivia	2.8
120	24	Ecuador	2.7
120	24	Guatemala	2.7
129	26	República Dominicana	2.6
129	26	Honduras	2.6
134	28	Guyana	2.5
134	28	Nicaragua	2.5
154	30	Paraguay	2.2
172	31	Venezuela	1.9
175	32	Haití	1.8

De acuerdo a las cifras presentadas por Transparencia Internacional respecto al comparativo de índice de percepción de la corrupción en América, vemos que México, al igual que a nivel internacional, se encuentra por debajo de la media, recordando que en este caso entre menor puntaje se tiene, mayor es el nivel de percepción de corrupción. Es necesario empezar a retomar aquella reflexión de los factores que están originando que en México se tenga una percepción tan elevada de este fenómeno; aparentemente saltaría a nuestra mente como uno de los factores principales que en nuestro país la delincuencia ha tomado el control de los diversos ámbitos de gobierno y los ha hecho rehén de sus designios, pero sin duda estaríamos atendiendo a una de las consecuencias que están originando este fenómeno, lo que nos conduciría a una conclusión errónea; debemos ver las causas que la originan. Ya hemos ofrecido un pequeño preámbulo de éstas en párrafos precedentes, pero son ellas un necesario objeto de estudio para lo que consideramos son actos ligados que favorecen la disminución de la corrupción.

Como paso previo al estudio de los actos que favorecen la disminución de la corrupción, se nos hace obligatorio hacer referencia a los datos aportados por Transparencia Mexicana, los cuales para construir el Índice de Corrupción y buen gobierno estimaron las estadísticas presentadas por diversas encuestas en las que se muestran diferentes servicios públicos y con base en ellos se pregunta a la población en cuál de ellos fueron sujetos a más actos de corrupción.

Como valores relevantes se tuvieron los siguientes:

Trámites que mostraron una reducción en los actos de corrupción en su otorgamiento en el 2010 en México

<i>Trámite (mejoran)</i>	<i>Índice</i>				
	2001	2003	2005	2007	2010
Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	1.5	0.8
Conexión o reconexión de luz	10.7	8.3	9.4	9.9	7.0
Aprobar la verificación	14.5	11.5	13.3	17.1	13.0
Apoyo de programas de gobierno	5.9	2.8	3.0	2.8	2.1

Trámites que mostraron un incremento en los actos de corrupción en su otorgamiento en el 2010 en México

Trámite (mejoran)	Índice				
	2001	2003	2005	2007	2010
Atención en urgencias a una clínica u hospital	3.8	3.2	2.2	1.5	0.8
Pago de predial	10.7	8.3	9.4	9.9	7.0
Obtener constancias o exámenes de escuela públicas	14.5	11.5	13.3	17.1	13.0
Obtener crédito o préstamo en efectivo para casa o negocio	5.9	2.8	3.0	2.8	2.1

Con esta información podemos concluir que los servicios públicos con mayor propensión a ser objeto de actos de corrupción son aquellos relacionados con necesidades básicas, en este caso necesidades de salud y de vivienda o relacionadas con el sostenimiento familiar; los servicios públicos son un factor determinante en la medición del índice de percepción de la corrupción, debido a que son medios en los cuales se tiene un contacto mayor y directo con los particulares, viniendo de parte del Estado o viniendo de otros particulares tratándose de permisionarios o concesionarios, o bien simplemente particulares, que llevan a cabo actos que pueden influir de manera directa o indirecta en otros particulares.

Actos que favorecen la disminución de la corrupción

Carlos Fuentes, en su discurso denominado *Los cinco soles*, pronunciado en la Cámara de Senadores, en octubre de 1999, mientras recibía la presea *Belisario Domínguez*, señaló que en relación a los problemas de un país, se podría levantar una pirámide de quejas: quejas del indígena; quejas del campesino; quejas del obrero; quejas del migrante; quejas del ciudadano que respira aire contaminado, es asaltado, secuestrado o asesinado; quejas del niño sin escuela, de la madre sin alimentos, del padre sin empleo; pero en la cima de la pirámide y una vez que hemos levantado la vista al cielo del ideal, qué nos queda si no volverla allá abajo, al pie de la pirámide, a la base de la construcción y aunar a la indispensable, a la saludable crítica, la ardua

exigencia de la proposición; empezar a construir soluciones para cada uno de los problemas. En este sentido, de nada sirve presentar estudios, estadísticas y opiniones acerca del problema de la corrupción, sino tuviéramos presente que es necesario hacer algo para tratar de disminuirla. Es deber de todo ciudadano que cree en su país, tratar de aportar soluciones a los problemas que lo aquejan, es obligación en este caso presentar aquellos actos que favorecen la disminución de la corrupción.

En el caso del servicio público, creo que la solución consiste en fijar trámites en los que se utilice, como ya se hace en algunos casos, la tecnología y el anonimato. *Tramitanet* y *Compranet* son dos programas que evitan o reducen ese roce entre el burócrata y el particular, en el que surgen esos gestos cómplices y el juego de palabras que entierra el interés público: “no me daré por mal servido”.

En el caso del combate a la corrupción, el funcionario o el representante popular deben poner el ejemplo al cumplir no sólo la letra sino el espíritu de todos los ordenamientos jurídicos, principalmente los vinculados con la presentación de su declaración patrimonial y la manifestación de sus intereses económicos privados, profesionales y personales. Encarnan el ejemplo al acatar todos los ordenamientos que colaboran a evitar la corrupción, como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Son paradigmas en el momento de que otorgan las facilidades correspondientes para formar los órganos de control y vigilancia, neutrales y autónomos.

Cualquier político personifica el ejemplo al aplicar la ley en su generalidad y universalidad. Empiezan los “asegunes” cuando tiene que hacerlo con los ricos, los influyentes, los compañeros de partido político, con familiares, amigos y todos aquellos con los que pudiera existir alguna sospecha de conflicto de intereses, temor o complicidad. Dan el ejemplo cuando, dentro del área de responsabilidad, colaboran sin reserva con las dependencias encargadas de fincar responsabilidades ante cualquier acto de corrupción o simplemente de sospecha. Incluso promueven órganos independientes y externos de investigación.

La actitud y el ejemplo son los primeros pasos, pero evidentemente no son suficientes. A continuación es imprescindible indagar dónde florece la corrupción, cuáles son sus causas, sus patrones institucionales, dónde y cómo se gesta su enmarañada existencia. Una de las mayores tentaciones al realizar investigaciones sobre la corrupción es traducir el problema cuantitativamente. Varios son los efectos que provocamos en los lectores, un fenómeno tan vaporoso e inasible lo reducimos a números, lo que de inmediato asociamos al rigor y a la precisión; las estadísticas cubren todo con un aura de respetabilidad y seriedad. Si algunas de estas cifras consisten en cantidades de dinero altísimas, generamos una conmoción en la ciudadanía y nos podemos llevar las ocho columnas de los periódicos.

Legislación que combate la corrupción en México

En México, la legislación Penal Federal ha tratado de tipificar conductas que llevan inmersos actos de corrupción; y en un intento por disminuirla, ha tenido a bien destinar un título completo, el décimo, a los delitos cometidos por servidores públicos, y no es más que un intento por tratar de sancionar las conductas corruptas, contemplando delitos como los de “el ejercicio indebido de servicio público”, “abuso de autoridad”, “uso indebido de atribuciones y facultades”.

Estas son parte del cúmulo de medidas llevadas a cabo por los gobiernos para disminuir los índices de corrupción presentados en sus países. En el caso de México, la intención es indudablemente buena por parte del legislador; sin embargo, han faltado los mecanismos necesarios para concluir los actos de corrupción en la materialización de las sanciones estipuladas por dicho código, lo que ha permitido que no sea un efectivo disuasivo para este problema.

Estrategias de solución de la corrupción

Como mera concreción de lo que implican las medidas para tratar de disminuir los actos de corrupción en los países, el Instituto Nacional de Administración Pública a través de diversas publicaciones ha manifestado cinco estrategias fundamentales:

1. Transparencia y acceso a la información.
2. Rendición de cuentas.
3. La sanción.
4. La participación ciudadana.
5. Soluciones internacionales (penalizar la corrupción en los diversos países a través de tratados)

Conclusiones

Es un hecho que la corrupción impulsa a los funcionarios públicos a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema a cambio de una recompensa.

Después de analizar los datos y las tendencias que guarda la corrupción en México, América Latina y el mundo, podemos concluir que la naturaleza del ser humano de vivir en un mundo material, ha originado una serie de distorsiones que provoca que

la corrupción ya se haya convertido en un mal habitado de nuestra sociedades que concluye con graves distorsiones de la economía y del Estado de Derecho.

En general, podemos concluir que la corrupción en América Latina y México se ha convertido en una actividad común y aceptada por la gran mayoría de los ciudadanos, es la manera de agilizar los trámites, burlar las leyes y/o reglamentos, ganar tiempo, evitar sanciones, etcétera.

Es momento de pensar con mucha conciencia el México que queremos, el verdadero cambio está en cada uno de nosotros, en reconocer que la corrupción es algo que putrefacta a las sociedades. Debemos cambiar la calidad de los valores que inculcamos a nuestros hijos, desde nuestros hogares, desde las escuelas; debemos realizar el cambio cultural que nos permita erradicar la corrupción y transitar hacia una administración eficiente para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Fuentes

Benjamín Hill Mayoral (2004), Director de Contenido de la Dirección General de Vinculación con Gobierno y Sociedad de la SFP, *Milenio*, 3 de junio.

Fuentes, Carlos (1999), Discurso *Los Cinco Soles*, pronunciado en la Cámara de Senadores, octubre.

FUNDAP (2004), *Gobierno electrónico. Un desafío en Internet (Implicaciones jurídicas)*, México.

González Llaca, Edmundo, *Corrupción, patología colectiva*, México, INAP, obtenido de la Biblioteca Jurídica Virtual, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ONU, *Capítulo III de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, del Artículo 15 al 26.

Transparencia Mexicana, Comunicado de Prensa (2011), *Presentación de los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción y Buen Gobierno*, México.

Transparencia Internacional Mexicana (2011), *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Capítulo I. Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público, Informe Ejecutivo 2010.

Marco conceptual de las perversiones en Administración Pública

*Guillermina Baena Paz**

Resumen

El juicio a la Administración Pública debe empezar porque se reconozcan públicamente las perversiones inmersas en la práctica de la Administración Pública que nos dañan a todos, no sólo a la población, sino a la propia gestión pública en su credibilidad y en la capacidad para sostener una gobernabilidad.

Palabras Clave

Impunidad, corrupción, incompetencia, síndrome Hybris, caquistocracia, cleptocracia, perversiones en la administración pública

Abstract

The trial to the public administration should be start in a public recognize about the perversions engaged in the practice of public administration that we damage everyone, not only to the population, but own public administration in its credibility and the capacity to sustain a governance.

Key Words

Impunity, corruption, incompetence, hybris syndrome, caquistocracia, kleptocracy, perversions in public administration

* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Imparte Cursos y Diplomados en el INAP y en el IAPEM; es Profesora Internacional en la Universidad del Externado en Colombia. Es Presidente del Comité de Publicaciones del IAPEM y Directora de la *Revista IAPEM*.

Introducción

La Administración Pública ha venido sufriendo en su evolución y desarrollo un profundo deterioro por infinidad de prácticas, muchas de ellas poco claras y otras deshonestas y perversas, por parte de algunos servidores públicos que se han coludido con acciones que implican corrupción e impunidad, sin importar el sentido de servicio a la sociedad y la responsabilidad para con los habitantes del país. El problema es que se soslaya la transparencia y hay procesos de simulación para ocultar lo que ya es un secreto a voces.

El artículo reúne un conjunto de conceptos a manera de un marco de referencia sobre las perversiones más sobresalientes en el ejercicio de la Administración Pública actual que necesitamos poner en la mesa y enfrentar para buscar las soluciones idóneas; de lo contrario, la Administración Pública tocará fondo, perderá credibilidad y tendrá manifestaciones constantes que irán desde la rebelión hasta la protesta social o desde las peticiones de castigo hasta la justicia de propia mano.

Acerca de las formas de hacer Administración Pública

Tres pilares deterioran y desgastan al actual sistema político mexicano; éstos han permeado al gobierno y a la Administración Pública como su brazo ejecutor hasta descubrir su propia podredumbre en un sinnúmero de perversiones:

- La corrupción.
- La impunidad.
- La incompetencia.

Aun cuando existe una interacción entre ellos, la incompetencia ha generado muchos procesos dañinos que han surgido. Por una parte, la llegada al gobierno de los peores, o sea, la caquistocracia. Por otra, la acción de gobernar mediante formas de corrupción: el influyentismo, el amiguismo, el nepotismo, el compadrazgo, la creación de elefantes blancos. Por otra más, el *Principio de Peter* o de incompetencia al que llegan quienes ascienden a un puesto para el cual no están preparados.

Y todavía más, es la administración “por ocurrencias” donde reflexionamos lo negativo que ha sido administrar con el método de “andarse por las ramas”, que se traduce en “sólo hago lo que me toca siempre y cuando sea en horas de oficina”.

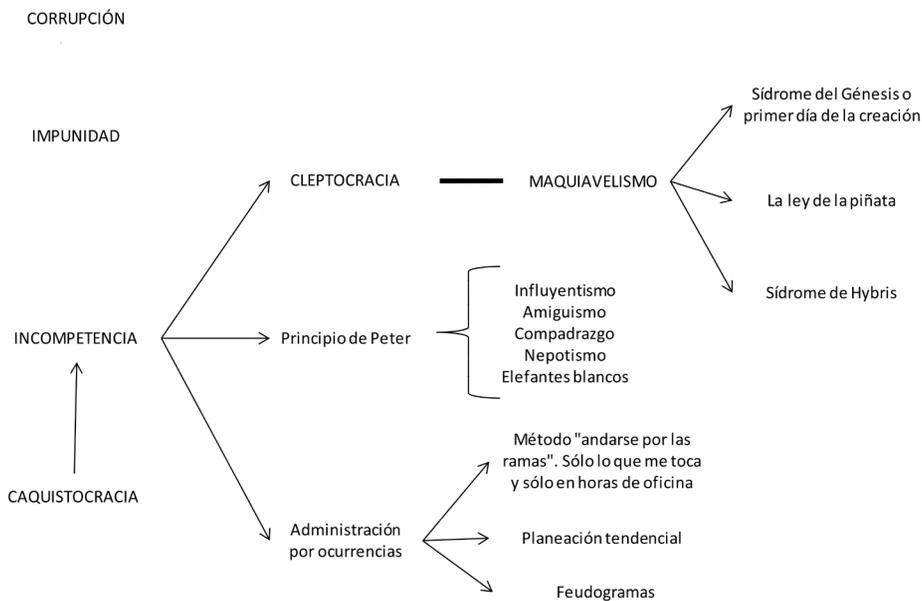
Y qué decir de una planeación tendencial que repite lo que se ha hecho durante varios años sin cambiarlo, hasta la creación de feudogramas que pudieran hacer

que una de las áreas funcionara bien; pero si las otras funcionan mal, no hay posibilidades de acciones concertadas. Esto tiene que ver con una evidente falta de coordinación intergubernamental, intersectorial o interinstitucional, que lleva al desgaste y desperdicio de recursos.

Las perversiones a la vista

Para la Real Academia de la Lengua Española, pervertir es “Viciar con malas doctrinas o ejemplos las costumbres, la fe, el gusto; o bien, perturbar el orden o estado de las cosas”. De ahí que sea preocupación abordar el funcionamiento de la Administración Pública desde estos conceptos que ponen en la mesa de evaluación la malversación de algunas prácticas en la actividad publiadministrativa.

MARCO CONCEPTUAL DE LAS PERVERSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



El método de “andarse por las ramas”

Este método, producto de una desintegración de acciones que deben ser concertadas entre instituciones y niveles de gobierno, ha ocasionado que se den salidas a los problemas en vez de buscar soluciones.

La visión de cada dependencia es parcial en tanto que los problemas son transversales. Peor aun cuando las dependencias hacen sólo lo que les corresponde y no se llega a soluciones integradoras. En momentos donde la situación es tan cambiante y se llena de eventos inesperados que requieren atención urgente, la modalidad de trabajar “sólo en horas de oficina” complica seriamente las acciones que deben darse a tiempo. Es obvio decir que esto se vuelve dramático cuando se deben atender emergencias y desastres los fines de semana.

La administración por ocurrencias o las limitaciones de la planeación tendencial y los productos del ensayo error

Los tiempos para planear el presupuesto del siguiente año son absurdos, se solicitan a las dependencias hasta con cinco meses de anticipación al siguiente año; la consecuencia es que presupuestan siguiendo el mismo patrón del año anterior sin mayor revisión.

Se supo de fuente directa que una dependencia presupuesta de manera mecánica lo mismo del año anterior, y esa práctica se viene repitiendo desde hace varios años. Así, la Partida de Telégrafos tuvo un presupuesto de cuatro millones como se había solicitado desde hace varios años. Es evidente que el telégrafo ya no se utiliza desde hace mucho tiempo, y para no perder esa parte del presupuesto se vuelve a programar y el dinero va al fondo revolvente y se aplica para otros usos. Los mismos servidores públicos calificaban esa forma de administrar como *administración por ocurrencias*. La falta de previsión y de planeación adecuada en estos tiempos de eventos inesperados ha sorprendido a muchas Secretarías sin presupuesto para atender eventos inesperados, emergencias y desastres, tanto naturales como provocados por el ser humano de manera directa.

Mientras que marchamos hacia el cono de la incertidumbre, donde todo es cada vez más denso, los eventos inesperados se suceden uno tras otro planteando cada vez más imposibilidades. Algunas podemos vislumbrar en el aquí y en el ahora; se volverán un evento portador de futuro y no deberán caer en el lugar de lo irresoluble. No podía ser posible que nos atacara una pandemia como la influenza A1 H1N1;

no podía ser posible que hubiera tantas lluvias atípicas a lo largo de todo el año; no podía ser imaginable que dos huracanes atacaran al país, uno por el Golfo y otro por el Pacífico; no podía ser que tantas tormentas tropicales o ciclones pudieran destrozar a Los Cabos, en donde se protegió a la gente para que no hubiera muertes que lamentar, pero no se calculó que se quedarían sin hogar y sin comida; no se previno que habría saqueos. Y todas las sorpresas que se pueden esperar próximamente.

Un país no puede ser laboratorio de ensayo error sin que eso tenga graves consecuencias para el futuro. Las salidas a los problemas lo único que hacen es complicar las soluciones, hasta que llegan a parecer irresolubles por el nivel de complejidad y de circunstancias que están involucradas.

Los últimos gobiernos han estado tomando decisiones con la práctica del ensayo-error, donde se plantea una situación y luego se retracta o bien se minimiza. En el peor de los casos, se complica sin que se vea una solución posible. Es el caso cuando se les da una salida; por ejemplo, el convertir a las autodefensas de Michoacán en policías rurales. Al final, ¿con quién se negoció? ¿Eran los “buenos o los malos”? ¿De dónde salían las armas? ¿Estaban siendo financiadas por grupos del crimen organizado o por organizaciones del extranjero? ¿Acaso se les puede controlar? Las soluciones están en la capacidad del gobierno para dar seguridad a los habitantes.

ACERCA DE LAS PRÁCTICAS DESHONESTAS

Criterios “cuatitativos” de selección de personal, amiguismo, nepotismo, compadrismo, influyentismo

De un tiempo hacia acá, las elecciones tanto de personal como de funcionarios de alto nivel han impactado negativamente en las decisiones y han llevado a situaciones complejas tanto a la institución como al país.

Con criterios de “cuates”, los amigos del que llega al poder por igual ascienden o logran un cargo importante, así también los familiares (nepotismo), los compadres, además del pago de “facturas” por apoyo electoral o apoyo para una candidatura; inclusive es muy frecuente que por diferentes razones ex funcionarios envíen recomendados para que sean colocados en algún puesto.

En vez de tener una unidad de tanques pensantes que ayude a los decisores a tomar decisiones fundamentadas, racionales, con responsabilidad social, en muchos de los puestos –y esto lo vemos en el Congreso y en los institutos electorales– se tiene una cantidad significativa de asesores que han llegado por otras vías que no siempre corresponden a las de su inteligencia, capacidad y experiencia.

Corrupción

La corrupción en México ya es un sistema que ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para hacerse estable. Los equilibrios le permiten ser un sistema constante, rutinario, imbricado en las prácticas comunes y diarias de muchos actores por igual políticos, gubernamentales, privados, empresariales y familiares, prácticamente todos, según un estudio de David Arellano Goult (2012).

Por ello, si se quiere atacar no se puede pensar en eliminarla, sino en controlarla o bien acotarla a través de instrumentos costosos y falibles. Hay algunos que ya están operando como las auditorías, los informantes internos o el control de conflictos de interés.

Coronilla Cruz (2012) señala que atacar la corrupción en el sector público tiene que ver de manera sustantiva con afectar, vigilar, intervenir a las organizaciones gubernamentales (p. 25).

Y añade que es claro que la corrupción no tiene un ámbito único de expresión, y no puede concluirse que sea sólo en las tareas de gobierno donde se llevan a cabo acciones ilegales que trastocan el orden formal en beneficio de algunas personas (p. 31).

El listado sobre prácticas de corrupción es muy extenso. Hay algunas formas que no son visibles y otras sí; sólo por tener algunas en mente:

Enriquecimiento ilícito, abandono del destino u omisión del deber de perseguir delitos, desobediencia y negación de auxilio, falsificación de documentos, fraudes legales, infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos o de asuntos de seguridad nacional, uso indebido del patrimonio público, usurpación de funciones, traición por subversión o transacciones ilegales en el extranjero, contrabando, abuso de poder, engaño, perversión de la justicia, incumplimiento de los deberes, manipulación de las elecciones, mal uso de información confidencial, falsificación de documentos y de registros, manipulación de licitaciones, compras, suministros, contratos y préstamos, aceptación de obsequios inapropiados, o aceptación de dádivas por agilización de trámites, por honorarios o viajes con fondos públicos, mal uso de sellos y de papel oficial, vigilancia ilegal física y a través de telecomunicaciones, nexos con el crimen organizado, peculado, cohecho, tráfico de influencias, soborno, conflicto de intereses, malversación de fondos, prevaricato (o prevaricación, que es el delito en el cual incurren los funcionarios públicos, autoridades, jueces, entre otros, cuando faltan, ya sea, a sabiendas o por ignorancia inexcusable, a las obligaciones y deberes inherentes al cargo que desempeñan).

En el sector público es frecuente que las licitaciones se manipulen, se soslayan o se disfracen de adjudicación directa.

Se puede poner el ejemplo de prevaricación cuando una Secretaría de Salud tiene un presupuesto para construir un hospital y en vez de ello canaliza el dinero para la comunicación mediática de sus tareas.

En el sector de seguridad pública se puede poner el ejemplo de que sólo el 10% de los 450 mil policías estatales y municipales del país pasan el examen de confianza (Mondragón, 2014).

Lo que complica las situaciones que enfrentamos, es que existen varias prácticas de corrupción imbricadas entre sí y difíciles de separar de manera aislada, que para corromper se requieren dos o más, y que pueden ser desde la forma más simple cuando el oficial de tránsito extiende la mano porque según él usted se pasó un alto, hasta fraudes de cuello blanco que involucran millones de dólares con la complicidad de un grupo de personas de todos los niveles de la escala administrativa.

Impunidad

La impunidad, igual que la corrupción, se ha convertido en práctica cotidiana en el país. La palabra procede del sustantivo latino *impunitas-atris*, cuyo significado literal sería “sin castigo”.

Por lo menos, en la Ciudad de México, el 98% de los delitos denunciados quedan impunes, o no se ejecutan las órdenes de aprehensión (<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm>, recuperado el 12 de octubre de 2014).

Y los datos se extienden a todo el país: el 98.5% de los delitos cometidos en México quedan impunes, según un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey que analiza el diario *Milenio*, 7 de noviembre del 2010 (<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/247146/6/la-impunidad-en-mexico-alcanza-al-985-de-los-delitos.htm>, recuperado el 12 de octubre de 2014).

Una carta elaborada en las Naciones Unidas en octubre del 2014 fue enviada a la Alta Representante de la Política Exterior de la Unión Europea y al Presidente Enrique Peña en estos términos: “Durante años hemos identificado la impunidad que prevalece en México en casos de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturas”, “También hemos resaltado las deficiencias en la búsqueda e identificación de personas desaparecidas”. La misiva fue firmada por 21 legisladores de la Eurocámara y el Parlamento alemán (“Censura la ONU la impunidad en México”, en *El Mundo*, Córdoba, Ver., México, 12 de octubre de 2014).

La impunidad acentúa la corrupción y las situaciones perversas, no hay delito que perseguir, porque todo se vuelve *Fuenteovejuna* y nadie es culpable.

El crimen organizado no tendría tal poder si es que no en muchas áreas de la administración han internalizado el apoyo al mismo. *La organización para el crimen* es la que multiplica la impunidad, está internalizada en policías, militares, ministerios públicos, jueces, magistrados, congresistas, servidores públicos y funcionarios de los tres niveles de gobierno.

Las causas son muchas: delito que no se investiga queda impune; delito que no se investiga en el Ministerio Público, queda impune. Cuando hay demasiado trabajo en los ministerios públicos, los delitos no se investigan, sólo se levanta el acta y queda ahí archivada porque se tienen que atender otras prioridades. En un robo frente a un asesinato, el robo queda impune. Y ya sea por insuficiencia o por ineficiencia, el delito queda impune y, por tanto, va en contra de todas las actividades preventivas.

En México, el 20% de los detenidos son reincidentes hasta con 6 y 7 averiguaciones previas; cada vez que regresan, el daño que hacen es peor, aumenta, porque los jueces no pueden juzgarlos dos veces por el mismo delito (Mondragón, 2014).

Todo esto sin contar los problemas de la procuración y administración de justicia. El 80% de mujeres en las Islas Marías está acusadas de delitos contra la salud, llevaron droga, portaron droga de alguna manera y están cumpliendo una condena. Los penales que sólo debían tener espacios para 20 mil presos, tienen 42 mil con las más complejas situaciones: el 100% de los internos del Reclusorio Norte llegaron a tener escabiosis (sarna) por falta de higiene; en una celda para cuatro, hay doce (Mondragón, 2014).

Muchos duermen de pie, pero tienen que amarrarse a una sábana para resistir; les roban los zapatos y compran conejos para alimentar a las ratas para que no los muerdan; qué decir de las mafias que tienen a su servicio a los presos recién llegados para que hagan faenas que les corresponden, y toda la venta que se hace inclusive de drogas diversas.

Incompetencia

Poco a poco la situación se ha complicado, porque también venimos arrastrando del pasado fenómenos históricos que no se hacían públicos, como la corrupción y la impunidad. Al soslayarlas y no hacerlas públicas, no se conocía la dimensión de su magnitud, ni la profundidad de su gravedad. Y con el tiempo crecieron en dimensiones insospechadas y complejas.

Lo anterior hizo que los decisores se volvieran incapaces de tomar decisiones adecuadas debido a diversas causas; entre ellas, por su falta de preparación, por su carencia de una visión de futuro, por su falta de planeación integral, por resolver los problemas que están en la punta del *iceberg*.

La ineficiencia que padecemos en numerosos de los órdenes se manifiesta en la calificación que el Foro Económico Mundial ha otorgado a México en competitividad, señalando que del año 2001 al 2013 caímos de la 42^a a la 61^a posición, siendo la pésima calidad de las instituciones públicas uno de los elementos de más peso en este retroceso, pues en esta materia caímos de la 56^a a la 102^a posición.

Esto significa que nuestras instituciones carecen de elementos que les permitan diseñar políticas públicas realistas que incidan positivamente en el desarrollo de México; por eso los retrocesos de nuestro país en todas sus variables relacionadas con el PIB, las exportaciones, la captación de flujos de inversión extranjera y la generación de empleos (Arnulfo R. Gómez, 15 de septiembre, 2014).

En México, los principales factores que impiden hacer negocios son la corrupción, la regulación tributaria, la ineficiencia burocrática y el ambiente de crimen y robo, por lo que no es raro que se sigan observando bajos niveles de confianza en el país, advierte el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).

En su análisis semanal, el organismo que dirige Luis Foncerrada manifestó que es preocupante que el entorno macroeconómico, que se ha caracterizado como una de las principales fortalezas del país, haya tenido un comportamiento a la baja en el *ranking* del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), puesto que se ubicó en el lugar 65, un escalón por debajo del sondeo del año pasado.

Puntualizó que evidentemente las propuestas, el análisis y la aprobación de las reformas estructurales, no han tenido ese empuje en la confianza de los agentes económicos como tanto se afirma;

el deterioro en el *ranking* mundial, así como el constante ajuste a la baja en las expectativas de crecimiento, son ejemplos claros de la necesidad de mayores esfuerzos para consolidar el entorno de un mayor dinamismo de la actividad productiva del país y del bienestar de la población.

Sin embargo, la reforma fiscal aprobada e instrumentada a partir de este año no muestra indicios de comulgar ni con la sencillez ni con la equidad, además que

eleva impuestos y crea otros como simple mecanismo recaudatorio; sólo refleja la incapacidad de generar un entorno de incentivos a la inversión, agregó.

Indicó que el ejercicio del gasto es otro factor fundamental en materia de competitividad y seguimos estando considerados entre los países más ineficientes en la asignación de los recursos. El *ranking* del WEF muestra que México se ubicó en el lugar 119 en materia de desviación de fondos públicos, lo que significó la pérdida de 14 posiciones, después de que el año pasado ya había perdido 17 lugares (Isabel Becerril, *Ineficiencia tributaria impide hacer negocios*, ibecerril@elfinanciero.com.mx, lunes, 8 de septiembre de 2014).

Los “moches”, la mordida, la “luz”, el “chayote”

Este año, como ha ocurrido desde el 2012, los diputados recibieron una bolsa por varios millones de pesos para cada uno, teóricamente se les asignaron de acuerdo con las prioridades de los partidos políticos; desde luego, esto se ha convertido en una forma de solicitar apoyos presupuestales para sus lugares de origen. Por desgracia, algunos sí lo emplean en ello, pero otros para su beneficio personal, según declaró Ernesto Cordero a Ricardo Almán en su programa de *Foro TV* del 27 de septiembre de 2014.

El *quid* del asunto es preguntarse si es función de los legisladores manejar presupuestos especiales, si se convierten en gestores de recursos más allá de las funciones que deben realizar. Esto se ha conocido como los “moches”.

ACERCA DEL GRUPO EN EL PODER

Cleptocracia

Concepto que viene del griego *clepto*, “robo”, y *cracia*, “fuerza”, o sea, dominio de los ladrones. Es el establecimiento y desarrollo del poder basado en el robo de capital, institucionalizando la corrupción y sus derivados como el nepotismo, el clientelismo político, el peculado, de forma que estas acciones delictivas quedan impunes, ya que todos los sectores del poder están corruptos, desde la Justicia, los funcionarios de la ley y todo el sistema político y económico (*Wikipedia*, consultada el 17 de octubre, 2014).

Es un término de reciente acuñación, y se suele usar despectivamente para decir que un gobierno es corrupto y ladrón.

La cleptocracia es el establecimiento y desarrollo del poder basado en el robo y aprovechamiento de los dineros y recursos públicos, ejercido por una banda o asociación ilícita para delinquir, para el enriquecimiento personal, familiar y de sus grupos allegados, usufructuantes del poder y del dinero o recursos públicos. Para ello, institucionalizan la corrupción y acceden al poder nacional, regional o local, vía la mentira, la manipulación y el clientelismo político; hacen uso, abuso y escarnio de la pobreza o extrema pobreza material de los electores (<http://www.huarmeyperu.com/portada/cleptocracia-gobierno-de-los-ladrones/>).

En una cleptocracia, los mecanismos del gobierno de un Estado se dedican casi enteramente a gravar los recursos y a la población del país (por medio de impuestos no retribuíbles a ellos, desvíos de fondos, etcétera), los dirigentes del sistema amasan grandes fortunas personales, en especial el presidente o el mayor cargo de jefe de Estado, junto a los más allegados, como los ministros y asesores personales. En la cleptocracia, el dinero es *lavado* o se desvía a cuentas bancarias secretas, por lo general en paraísos fiscales, como encubrimiento del robo.

La cleptocracia se presenta generalmente en dictaduras, plutocracias (preponderancia de los ricos en el gobierno del Estado, predominio de la clase más rica de un país, Diccionario de la Real Academia Española, RAE), oclocracias (gobierno de la muchedumbre o de la plebe, RAE) o en una cierta forma de gobiernos autocráticos (sistema de gobierno en el cual la voluntad de una sola persona es la suprema ley, RAE), puesto que en la democracia verdadera se hace más difícil encubrirla.

Han existido casos de gobiernos en apariencia democráticos que han sido considerados cleptócratas. Las economías de los regímenes cleptocráticos tienden a decaer constantemente, pues la corrupción sistemática engendrada por el gobierno significa que la economía está subordinada a los intereses de los cleptócratas. Además, las economías basadas en la extracción de materias primas (ejemplo, los minerales y el petróleo) pueden ser particularmente propensas a ser cleptócratas.

Históricamente, el ambiente sociopolítico asociado al sistema colonial –la economía de los países colonizados son muy vulnerables al depender de un número pequeño de materias primas– ha sido particularmente proclive a la creación de las últimas cleptocracias, siendo África y América Latina las regiones más propensas.

Algunos analistas utilizan el término “cleptocracia” para desacreditar los procesos políticos que permiten que las grandes corporaciones sean influyentes en la política. Ralph Nader llamó a Estados Unidos una cleptocracia, en ese sentido de la palabra, durante la campaña presidencial del año 2000 en ese país. De todas formas, un término más exacto para esta influencia sobre un Estado es la plutocracia (*Wikipedia*, consultado el 11 de junio, 2014).

Caquistocracia

Mientras que la cleptocracia sólo refiere a los ladrones, la caquistocracia abarca un concepto más amplio.

El *Dictionary of Sociology*, en su primera edición en inglés del año 1944, registrada por Philosophical Library Inc., incorpora la definición del término “kakistocracia” por Frederick M. Lumley, quien señala:

Gobierno de los peores; estado de degeneración de las relaciones humanas en que la organización gubernativa está controlada y dirigida por gobernantes que ofrecen toda la gama, desde ignorantes y matones electoreros hasta bandas y camarillas sagaces, pero sin escrúpulos (<http://kakistocracianacional.blogspot.mx/>).

Después el concepto sería retomado por Michelangelo Bovero. Llegamos, diría Bovero, a la caquistocracia [de *kakistos*, superlativo de *kakos* (malo, malísimo, peor) y de *kratos*, poder, es decir: gobierno de los peores]. Para él, estamos frente a una decadencia de la práctica democrática contemporánea, donde los abusos de poder se legitiman a través de la ciudadanía mal informada que elige a sus representantes en un proceso que denominó como “servidumbre voluntaria” (<http://politicaspublicas.udp.cl/noticias/detalle.tpl?id=206>).

La idea tradicional de democracia, como un modelo posible de organización colectiva o forma de gobierno, ha perdido vigor inclinándose hacia la autocracia, es decir, un tipo de sistema que concentra el poder político en una figura principal. Es muy fácil que el gobierno de los peores, independiente del color político, crezca en las investiduras de una democracia que se encuentra en vías de mutación autocrática.

Existe una paradoja, dice Michelangelo Bovero. En sí misma, la institución del sufragio universal es compatible con el régimen opuesto a la democracia: se elige a un guía supremo que decide todo, y la otra institución que se elige, el legislativo o parlamento, sólo se dedica a aprobar los proyectos del gobernante.

La democracia no significa, en lo absoluto, gobierno con el consenso del pueblo. Por eso no debemos cansarnos de repetir que las dictaduras que han marcado la historia del siglo xx gozaron por largo tiempo del consenso popular (<http://www.cronica.com.mx/notas/2011/559579.html>).

ACERCA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS O FUNCIONARIOS

Síndrome de Hybris

Juan Jesús Ayala acota: los griegos fueron los primeros que utilizaron la palabra “hybris” para definir al héroe que conquista la gloria y que ebrio de poder y de éxito, comienza a comportarse como un dios, capaz de cualquier cosa. Y el Síndrome de Hybris fue descrito hace años por David Owen, quien fue ministro de Asuntos Exteriores británico y que, como neurólogo, escribió el libro *En la enfermedad y en el poder*, en el que habla de una patología que afecta a determinados políticos con alta responsabilidad de gobierno, que se inicia desde una megalomanía –deseo excesivo de grandeza, trastorno mental donde una persona se cree más importante de lo que es– instaurada y termina en una paranoia acentuada (trastorno delirante referido a un tipo de sensaciones angustiantes, como la de ser perseguido por fuerzas incontrolables, o ser el elegido para una alta misión, como la de salvar al mundo (delirio de grandeza o grandiosidad, atribuido por algunos estudiosos a determinadas personalidades dictatoriales y gobiernos).

Llega un momento en que quienes gobiernan dejan de escuchar, se vuelven imprudentes y toman decisiones por su cuenta, sin consultar, porque piensan que sus ideas son las correctas. Y aunque finalmente se demuestren erróneas, que no han servido para nada, nunca reconocerán la equivocación y seguirán pensando que están en la senda de la verdad (<http://eldia.es/2010-10-04/criterios/12-sindrome-Hybris-borrachera-poder.htm>).

El doctor David Owen trata de la interrelación entre la política y la medicina. La enfermedad en personajes públicos suscita importantes cuestiones: su influencia sobre la toma de decisiones, los peligros de mantener en secreto la dolencia o la dificultad para destituir a los dirigentes enfermos. Como médico, el autor tuvo la ocasión de ver las tensiones de la vida política y sus consecuencias; como político, se fijó en los dirigentes que no padecen dolencias mentales pero desarrollan el “Síndrome de Hybris” o embriaguez del poder: persistencia en el terror e incapacidad para cambiar

Owen rescata el concepto clásico y lo aplica a su estudio a 30 jefes de gobierno, y concluye que afectados por el padecimiento serían poderosos que hablan en nombre de la nación, tienen una confianza desbordante y se aíslan en sí mismos.

Owen acuña y describe el término *hybris* como un síndrome derivado del uso del poder, presente en un gran número de líderes y que se caracteriza por una autoconfianza excesiva, rechazo a las advertencias y avisos de colaboradores y representación equivocada de la realidad.

Tras haber mostrado cómo a lo largo de los últimos cien años han sido numerosas las decisiones políticas tomadas de forma errónea por dirigentes públicos enfermos, Owen busca establecer barreras de protección. Al mismo tiempo, advierte del negativo papel de los médicos personales o de los parientes, incapaces de advertir la gravedad de ciertas situaciones. (<http://mocreata1.blogspot.com/2013/05/sindrome-de-hybris.html>, [http://books.google.es/books?id=...En el poder y la enfermedad&f=false](http://books.google.es/books?id=...En%20el%20poder%20y%20la%20enfermedad&f=false)).

Presidencialismo

La consecuencia puede ser el llamado Hiper presidencialismo o supra presidencialismo, que anteriormente se manejaba con lo que se dio en llamar una visión maquiavélica (concepto inspirado en el libro *El príncipe*, de Nicolás Maquiavelo). El príncipe era quien debía detentar el poder en una especie de monarquía absoluta que tuviera todo el control, en donde el príncipe no debía tener temor a tomar decisiones fuertes.

Touchard (1981) abunda: el príncipe sólo se mantendrá a partir de una energía a la vez brutal y prudentemente calculadora, ajena a cualquier preocupación de moral ordinaria, evitará cambiar las instituciones y dejará lo más posible a sus subalternos el cuidado de tomar medidas impopulares; finalmente, el fin justifica los medios, el príncipe es quien ejerce el poder y más vale ser temido que ser amado (*cfr.* p. 203).

El retorno de la pleitesía caudillista del solitario de palacio.

El problema de muchos de nuestros gobernantes es que generan una desconfianza frente a quienes los rodean al grado de la paranoia y se enfrentan en la soledad del Palacio de Gobierno a sus propios errores sin reconocerlos. Esta es la expresión del Síndrome de Hybris.

El psiquiatra Manuel Franco así lo explica:

una desconfianza enfermiza en el cual se vería rodeado de enemigos, no podría fiarse de nadie y sólo él tendría razón contra todas las evidencias. Para que esto suceda, tiene que tener poca madurez psicológica dentro de una personalidad esquizoide (es decir, con un mundo interior sobre dimensionado y una afectividad anómala). Si a ello se le incrementa escasa formación cultural, una preparación humana frágil, carencias de cualquier tipo (afectiva y económica, entre otros) y en cualquier tiempo (especialmente en el pasado: generalmente en la niñez) y además de eso existen circunstancias supuestamente adversas, podemos ver a autoridades singularmente “extravagantes”.

Este tipo de cuadros psicológicos afectan sobre todo a la clase política y a su “personal de confianza”, ya que es la que básicamente puede adquirir un desmesurado poder en un instante con una nula o escasa preparación humana y el mecanismo o la reacción de defensa suele ser la distancia, la rigidez y el aislamiento del entorno.

Ello implica que si no existe una base sólida y amplia en lo intelectual, una afectividad estable en el tiempo y una cultura del entorno, esta persona tarde o temprano va a presentar el llamado Síndrome de Hybris, pues de alguna manera quiere compensar carencias de cualquier tipo que haya tenido o tiene, pudiendo ser: afectivas, económicas, de reconocimiento, etcétera. Esto podría llegar incluso a actuar en contra de la ética profesional, a pesar de tener principios morales supuestamente “estables”; es decir, ir en contra de la lealtad que se le debe al trabajo, profesión, institución y compañeros de labor, actuar sin responsabilidad profesional lo que llevaría a realizar un trabajo improductivo.

Síndrome del Génesis, o Del Primer Día de la Creación, también conocido como la “Ley de la Piñata”

Ernest Feder se refería a la “Ley de la Piñata” como a la práctica que se tiene en la Administración Pública de anular la tarea del anterior y empezar a construir la historia propia. Este concepto complementa el llamado Síndrome del Génesis o Del Primer Día de la Creación. Enrique Rodero refiere que del mismo sufren con agudeza la mayoría de nuestros gobernantes, los cuales al subir al poder quieren iniciar todo desde cero e incluso oponerse a los avances logrados por su antecesor; más aún, si éste era de una corriente ideológica diferente, pues el objetivo no es el bien común, sino el reconocimiento personal egocéntrico y ni qué decir de los períodos reducidos de tiempo que tienen algunos de nuestros gobernantes para poder iniciar, desarrollar y evidenciar resultados que generen impactos de bienestar social.

Desafortunadamente, ahora vemos el caso opuesto, con un auge de situaciones donde los líderes han optado por modificar a gusto, lo que era inmodificable y perenne, porque allí se incorporaban los principios y valores del Estado: las constituciones, para así poder perpetuarse en el poder, configurando las denominadas dictaduras democráticas (Naim, 2014).

Aunado a los intereses particulares y las visiones corto placistas de los gobernantes, otro aspecto que caracteriza a nuestros países latinoamericanos, es la tendencia hacia tener más políticas de gobierno que políticas de Estado. Por ende, el gobierno de turno puede cambiar gran cantidad de cosas, entre ellas los planes

de desarrollo cuya visión se establece por el período de gobierno. Así, un país que hoy apunta su norte hacia cierto ideal de futuro, el siguiente gobernante de turno puede llegar a cambiar casi 180 grados dicha visión y proponer otros planes; por esto no avanzamos consistentemente, coherente y continuamente hacia una visión común de país y mucho menos de región.

El “Principio de Peter”

El “Principio de Peter” está basado en el “estudio de las jerarquías en las organizaciones modernas”; es lo que Laurence J. Peter denomina *hierachiology* (*jeraquiología*).

Personas que son promocionadas a puestos de mayor responsabilidad, como fue el caso de muchos hijos de políticos que salieron a estudiar al extranjero y llegaron a puestos directivos in tener una experiencia en el puesto y en la política. En ocasiones es tal el problema, que no pueden formular ni siquiera los objetivos de un trabajo. Es entonces cuando llegan al llamado “Principio de Peter”, a su nivel de incompetencia.

Lawrence Peter decía: en una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia: la nata sube hasta cortarse. Como corolario de su famoso principio, Laurence J. Peter deduce los siguientes:

- a) Con el tiempo, todo puesto tiende a ser ocupado por un empleado que es incompetente para desempeñar sus obligaciones.
- b) El trabajo es realizado por aquellos empleados que no han alcanzado todavía su nivel de incompetencia.

En ocasiones, cuando apenas se empiezan a enterar de cómo funciona la oficina, son removidos a otros lugares al servicio del ajedrez político o asumiendo la “cultura de la línea”, donde pueden ser enviados al congelador o sacrificarse como chivos expiatorios de asuntos espinosos.

Acerca de los problemas invisibles en la Administración Pública

Hay problemas que el gobierno no ve o no quiere ver, pero que están presentes y surgen a veces como débiles señales en torno a un evento que parece minimizarlos.

La Kakotopía

Es un término de Lewis Mumford para denominar lo opuesto a la utopía.

Darío González (2002) afirma que el mundo actual es producto de una kakotopía:

mientras que el planeta se desintegra, somos sorprendidos por nuevos descubrimientos científicos y adelantos tecnológicos; cada vez más gente se sume en la miseria, cuando aumenta la concentración de la riqueza, y nuevos inventos aumentan el confort de los “felices”; en tanto, desaparecen pueblos ancestrales, se extinguen especies animales, se construyen ostentosos museos que almacenan objetos inertes; la globalización facilita la comunicación electrónica, a la vez que la gente sale menos de su casa, y no se mira a los ojos ni se habla a la cara (p. 49).

El autor continúa:

la kakotopía describe la situación de las ciudades actuales convertidas en los instrumentos y lugares para la reproducción y concentración del poder –en forma de bienes, conocimiento, información y dinero– mientras ha sido desplazada de ellas la convivencia humana, las relaciones están deterioradas y el ser humano ha pasado de ser protagonista a convertirse en espectador de las fantasías mediáticas. Las ciudades son ahora lugares desolados donde la violencia urbana hace huir a sus habitantes de las calles.

El cambio climático con los desastres naturales y la violencia del crimen organizado son dos factores claves para la migración hacia otras ciudades del país y hacia otras del extranjero.

Martin Barbero (2004) señalaba con precisión: lo que ha convertido a nuestras ciudades en las más caóticas e inseguras del mundo no es sólo el número de asesinatos y atracos, sino la angustia cultural en que vive la mayoría de sus habitantes.

Los desplazados, enfermos de solastalgia

Pronto estaremos frente a una sociedad enferma, no nos extrañe que actúe cada vez más con patologías diversas, con el *bullying*, el *mobbing*, las agresiones callejeras, la violencia, los robos, los secuestros, el cambio de hábitos de una vida tranquila a una vida cercada por el temor de un enemigo que puede surgir en cualquier parte.

El fantasma de la solastalgia ya recorre nuestras vidas y penetra en nuestras mentes. Es una pérdida del alivio del corazón (*heart's ease*).

La solastalgia es definida por Albrecht como el *dolor por la decadencia del lugar en donde uno vive*. Refiere la dolorosa experiencia cuando uno reconoce que el lugar donde reside y que uno ama, está bajo un inmediato asalto.

La solastalgia describe la situación física y emocional que por ahora viven los desplazados, personas amenazadas de manera permanente por los fenómenos socio-organizativos perturbadores provocados por el ser humano, además de los desastres naturales generados por las alteraciones a la naturaleza.

La solastalgia es, entonces, el dolor por la pérdida forzada de todo: los familiares, el patrimonio, el terruño. No es migración voluntaria en busca de una situación mejor y asumiendo los problemas que se pueden enfrentar, es la pérdida de todo, y la necesidad inminente de abandonarlo, porque les ha sido arrebatado por la violencia, por la fuerza del poder dejando una estela de miedo y desesperanza.

Los impactos se han transformado en patológicos y van desde el rompimiento del tejido de identidad local, hasta el surgimiento de las ciudades del miedo o ciudades fantasmas, como es el caso de Ciudad Juárez, en Chihuahua, o de San Fernando, en Tamaulipas, sólo por mencionar algunas, porque hay muchas más que no conocemos su situación por la desinformación oficial.

Poco a poco se han ido presentando situaciones de enfermedades mentales y alteraciones psicósomáticas que han transformado la vida de las comunidades y trastocado profundamente los estilos de vida, las costumbres y las tradiciones, donde muchos han tenido la pérdida de todo.

Los desaparecidos

Suman miles, según las organizaciones civiles, pero el gobierno no los ha querido reconocer y hace poco afirmó que habían aparecido treinta mil, pero quiénes son, dónde están, por qué desaparecieron, son preguntas que *Human Rights Watch* hizo al gobierno mexicano, que no han sido contestadas.

Mientras no haya cuerpos como evidencias, la tipología los clasifica como desaparecidos. Esto pareciera más una estrategia de disminución del problema.

Pero cada vez hay más y no se encuentran. Un escándalo internacional lo constituyeron los 43 desaparecidos del municipio de Iguala en el mes de septiembre de 2014. ¿Cuántas formas hay de desaparecer cadáveres que lleven a la ausencia de pruebas y de criminales? Cuando capturaron al llamado “pozolero”, éste afirmó haber desecho en ácido a 300 personas, pero al no existir los cadáveres, la justicia no pudo condenarlo. Cuando recién empezaron a aparecer las narcofosas, primero

en Tamaulipas con migrantes, y después en Durango, un reportero que escribió un libro y entrevistó a un narcotraficante, supo por confesión de éste que había miles de narcofosas en todo el país. Y efectivamente se han encontrado varias en diversos estados y es probable que se sigan encontrando. Sin precaución para extraer los cuerpos de las tumbas, sin especialistas suficientes, sin laboratorios, sin infraestructura para identificar los cadáveres, inclusive sin suficientes congeladores para todos los cuerpos, esta situación se vuelve una tormentosa pesadilla para quienes han perdido a un familiar y se empieza a convertir en una situación compleja para la administración pública y de justicia.

El Derecho internacional ha ido construyendo creativas rutas de justicia transicional, las cuales se estructuran con base en tres ingredientes. Primero, el derecho de las víctimas de conocer la verdad: qué pasó, cómo se perpetraron los hechos y, si cabe, donde están los restos mortales. Segundo, la reparación: entre otros aspectos, el reconocimiento de responsabilidad por los perpetradores y el pedido de perdón. Tercero: la justicia, ingrediente del “paquete” transicional (*cfr.* Diego García-Sayan, 28 agosto de 2014).

Conclusiones

La situación no es sencilla; ya se debe pensar en lo que sucederá en el futuro: porque el re-establecimiento de la seguridad puede dar tanto o más miedo que la situación de inseguridad y violencia que hemos vivido. Nos puede pasar lo que sucede en Colombia. Luego de muchos años de conflicto, la sensación de seguridad constituye un cambio dramático sobre las condiciones humanas de los protagonistas y víctimas de la violencia. Detrás de las dudas, las desconfianzas, la retórica y el detallismo extremo, no hay sólo razones reales, sino también incertidumbre y “miedo al final”. Los sectores de la sociedad hemos construido una nueva identidad, generado nuevos hábitos y desplazamientos, todo a partir de tener un enemigo a muerte: el crimen organizado

Los grandes retos se encuentran en iniciar el saneamiento de la Administración Pública antes de que se convierta en inútil. Al servicio de un Estado frágil, hasta ahora se ha manejado en total libertad, deteriorada por los hechos, pero como diría Vargas Llosa: la causa de la libertad ha perdido muchas batallas.

Fuentes

- Arellano Gault, David (2012), *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.
- Ayala, Juan Jesús (2010), “El Síndrome de Hybris (o la borrachera de poder)”, en *El Día Es*, 4 de octubre.
- Baena Paz, Guillermina (2013), “Solastalgia: la transmigración forzada”, *paper* de la investigación sobre Comunicación, Transmigración y Sistemas Emergentes, de Silvia Molina y Vedia y Alejandro Méndez (coords.).
- Becerril, Isabel (2014), “Ineficiencia tributaria impide hacer negocios”, en *El Financiero*, 8 de septiembre.
- “Censura la ONU la impunidad en México”, en *El Mundo*, Córdoba, Ver., México, 12 de octubre de 2014.
- Coronilla Cruz, Raúl (2012), “La corrupción institucionalizada en México, un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla. El caso de las auditorías”, en Arellano Gault, David, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, México, CIDE.
- Definición ABC, <http://www.definicionabc.com/derecho/prevaricato.php>, recuperado el 12 de octubre de 2014.
- Diego García-Sayan 28 AGO 2014.
- González Gutiérrez, Darío (2002), “El campo y la ciudad en el siglo XXI: entre la utopía ficticia y la kakotopía real”, en *Utopía*, revista de la UAM Atzacapotzalco, pp. 48-75.
- <http://kakistocracianacional.blogspot.mx/>
- <http://mocreata1.blogspot.com/2013/05/sindrome-de-hybris.html>
- <http://politicaspUBLICAS.udp.cl/noticias/detalle.tpl?id=206>, consultado el 17 de octubre de 2014.
- (<http://www.huarmeyperu.com/portada/cleptocracia-gobierno-de-los-ladrones/>), consultado el 17 de octubre de 2014.
- <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/559579.html>, consultado 17 octubre 2014.
- <http://www.definicionabc.com/derecho/prevaricato.php>
- <http://www.educacionenred.com/Noticia/?portada=46042#ixzz2t7NBBvK1>
- <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/origenesdelaimpunidadenmexico.htm> recuperado el 12 de octubre de 2014
- <http://eldia.es/2010-10-04/criterios/12-sindrome-Hybris-borrachera-poder.htm>
- Mondragón, Manuel (2014), *Políticas públicas en la prevención del delito*, presentación en la reunión bimensual de la *World Future Society*, 16 de octubre.

- Naim Moisés (2014), *Recetas para el Autoritarismo*, programa de la serie “Efecto Naím”, por la cadena NTN 24, en <http://efectonaim.net/recipe-for-authoritarianism/>
- Rodero, Enrique (2014), “Perspectivas de la prospectiva. Un diálogo de saberes sobre el porvenir”, en Baena Paz (coordinadora), *Planeación prospectiva estratégica*, México UNAM/DGAPA.
- Sánchez González, Juan José (2012), *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM.
- Touchard, Jean (1981), *Historia de las ideas políticas*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Villalobos, Joaquín, “El ‘miedo al final’ sólo se supera con urgencia por la paz, audacia y entusiasmo por la política”, rescatado en línea el 7 de septiembre de 2014. *Wikipedia*, consultado el 11 de junio de 2014.

La nueva burocracia global electrónica. La problemática de la implementación del gobierno electrónico en Tijuana

*Beatriz Navarro Cerda**

*Patricia Moctezuma Hernández***

Resumen

El propósito de este trabajo es elaborar un análisis sobre el modelo del gobierno electrónico que se ha implementado en Tijuana, partiendo del fenómeno de la globalización como instrumento generador de cambios institucionales que, asociado al diseño de políticas por parte de organismos internacionales, ha tenido un impacto incipiente en los gobiernos locales de diferentes regiones, las cuales buscan difundir, dar seguimiento y tener una alta capacidad de respuesta sobre los servicios públicos desde el ámbito electrónico. En Tijuana, representa un reto para los actuales gobernantes la instauración de instrumentos que orienten hacia la implementación de un gobierno electrónico que contribuya hacia su gobernanza local sin usar los medios electrónicos como simple instrumento de información.

Palabras clave

Gobierno electrónico, globalización, organismos internacionales, gobiernos locales, gobernanza local, medios electrónicos.

Abstract

The purpose of this work is to make an analysis on the model of e-Government that has been implemented in Tijuana, on the basis of the phenomenon of globalization, as a generator tool for institutional changes associated with the design of policies by international agencies have had a fledgling impact in the local governments of different regions, which seek to promote, track and have a high capacity of response on public services from the electronic environment. In Tijuana, represents a challenge for the current leaders the establishment of instruments that orient toward the implementation of an e-Government that contributes to its local governance without using electronic media as simple information tool.

Key words

E-Government, globalization, international agencies, local governments, local governance, electronic media

* Licenciada en Administración Pública y Ciencias Políticas, Maestra en Estudios del Desarrollo Global, Doctora en Estudios del Desarrollo Global en la Universidad Autónoma de Baja California. Ha publicado dos libros, cinco capítulos, dos artículos. Pertenece al Cuerpo Académico de investigación de "Políticas Públicas y Educación Superior" y es responsable de la Academia de "Administración Pública", en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales.

** Directora provisional de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC, Coordinadora del Posgrado de la UABC.

Introducción

La globalización se ha considerado como un concepto inacabado que auspiciado por diferentes disciplinas, como ha sido la Ciencia Política, la Economía, la Administración Pública, entre otras, ha motivado hacia la formación de nuevas posibilidades para interpretar los diferentes escenarios que de forma tan compleja se intentan analizar, los cuales pueden ser explicados en sólo una parte de la realidad.

En el ámbito de la Administración Pública, las responsabilidades estatales permanecen vigentes y las actividades funcionales que el Estado ha monopolizado (Guerrero, 2007) cada vez más se han tenido que modificar y ampliar para hacer frente a los retos estatales. De ahí que el concepto clásico de la burocracia propuesto por Weber, el cual asumía que el Estado es un ente estructurado a través de funciones específicas aun cuando éstas carecieran de carácter racional, ha transitado hacia otro ideal de burocracia electrónica, creando estructuras no tangibles que contienen un alto poder de control político y social. Lo que Destler (1974) y Berdon (2001) han señalado como las opciones que presenta la burocracia, se convierten en una defensa disfrazada por considerar que sólo existe una elección real y que las otras opciones son únicamente “espantapájaros” para desenfocar la atención sobre otras temáticas, que en este sentido se entiende como la capacidad que tienen las burocracias actuales de mantener la información oculta; puede representar un área de oportunidad en el uso de las TIC’s, ya que sólo mostrarán la información que deseen, mientras que la menos conveniente estará disponible si se solicita mediante los mecanismos legales de transparencia gubernamental.

Por otro lado, es necesario señalar que las actuales administraciones públicas en el mundo se encuentran inmersas en diferentes procesos asociados a la compleja globalización, presionando cada vez más hacia el incremento de mecanismos que promuevan la maximización de la calidad de los servicios. De ahí que en la búsqueda constante de la calidad total en la gestión pública, los gobiernos han reconocido como un instrumento necesario para el cumplimiento de este objetivo, el uso de las tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos por considerarse un área de oportunidad.

Como resultado del desarrollo de las TIC’s, diversos tipos de instituciones, de manera genérica, se han preocupado por implementar en sus organizaciones algún mecanismo de medio electrónico, con diferentes propósitos, mismos que se asocian a distintos elementos interpretativos vinculados al medio al que deben de responder.

En este sentido, una tendencia derivada de los procesos de la globalización ha sido la incorporación de sistemas tecnológicos en los aspectos administrativos. De

ahí que un elemento central de toda institución es el mensaje que desean transmitir a través del portal electrónico, por lo que el desarrollo de las páginas de internet institucionales se pueden agrupar, de acuerdo con el propósito que buscan transmitir al ciudadano-usuario, en tres grandes ejes:

- a) El Informativo.
- b) El de servicios.
- c) El híbrido.

Por otro lado, la evolución que han tenido los modelos de Administración Pública en el mundo responden a realidades diversas asociadas a coyunturas políticas, donde se puede observar que se repiten los esquemas de adaptación a los contextos cada vez más complejos. En este sentido, es necesario realizar una reflexión desde una perspectiva comparada sobre los modelos de Administración Pública en el mundo y los diversos escenarios que persisten, ya que éstas influyen en las formas de Administración Pública asociadas a la evolución del contexto global. Por tanto, es imperioso analizar la influencia de la globalización en los procesos administrativos del ámbito público, para definir un marco de referencia sobre los lineamientos que en la esfera global son diseñados por organismos internacionales y los cuales se implementan en otros niveles partiendo del hecho de una recomendación, como un conjunto de ideales que permiten su inclusión en el diseño e implementación de la política pública.

Por ello, el vínculo entre las TIC's y las responsabilidades del Estado frente a la sociedad se asocia a la idea de tener capacidad de respuesta ante las demandas cotidianas y coyunturales que surgen de un escenario donde la complejidad de las problemáticas son cada vez mayores y los sistemas de Administración Pública deben adaptarse cada vez más ante estos fenómenos.

No obstante, aun cuando el uso de las tecnologías de la información son producto de esos mecanismos internacionales que los gobiernos instrumentan para hacer frente a las presiones que impone la globalización (Navarro, 2008), constituyen un reto para cada periodo de gobierno municipal, tomando en cuenta que el tiempo de trabajo en este nivel es de tres años, por lo cual les resulta insuficiente para dar seguimiento a las políticas, aunque se presente un escenario donde el siguiente grupo de gobernantes que resulte ganador desee dar continuidad al conjunto de políticas de gobierno electrónico implementadas en el periodo inmediato anterior. Por otro lado, si el gobierno en turno no decide adoptar el modelo de gobierno electrónico como una área de oportunidad administrativa y política, prevalece la práctica de

la burocracia ortodoxa, la cual tendería a crecer por dos motivos principales: el primero asociado a los aspectos meramente políticos, y el segundo a la necesidad de incrementar la capacidad de servicio a través de la creación de más espacios de confianza.

El planteamiento de esta temática sugiere cinco grandes preguntas en torno al Estado. La primera: ¿de qué forma los nuevos mecanismos democráticos asociados a las TIC's están orientando la redefinición del concepto de gobierno? La segunda, ¿hacia dónde deben virar las preocupaciones del Estado para brindar servicios de calidad al ciudadano-usuario? ¿Cuál debe ser la posición de los nuevos gobernantes ante este reto? ¿Qué servicios y qué actividades deben permanecer en el modelo ortodoxo y cuáles deben transitar hacia lo electrónico? ¿Cómo altera las estructuras administrativas tradicionales y su marco legal? Seguramente el debate no se agotará en las siguientes páginas, pero sí intenta generar una provocación sobre la capacidad de respuesta real que ha tenido el gobierno en Tijuana en torno a la prestación de los servicios públicos de manera tradicional, sin intentar hacer una comparación con los servicios electrónicos, así como cuáles deben ser las posturas políticas-administrativas que deben adoptar si es que realmente tienen un interés por implementar un gobierno electrónico diseñado desde una esfera global.

Instituciones internacionales y análisis de modelos de evaluación del gobierno electrónico

Desde una perspectiva global, se puede sugerir que en el mundo, los Estados-Nación tienen un elemento en común que es el gobierno, y aun cuando existan Estados sin territorio, siempre existirán Estados con algún mecanismo que dará marcha a su propia gobernanza. Los organismos internacionales con mayor injerencia tanto moral como económica han desarrollado instrumentos que le permitan a los Estados-Nación cumplir con sus actividades funcionales, que es brindar los servicios, los cuales aun cuando las propias administraciones adquieran características diferentes asociadas a sus entornos culturales, políticos, económicos y sociales, de ello dependerá qué tan eficientes y eficaces logren ser.

Por su parte, en el año 2010, la OECDE definió algunos lineamientos para que puedan ser adaptados como estrategias de gobierno que buscan mejorar la calidad del servicio público.

En este documento se identifican dos elementos importantes que justifican la implementación de un gobierno electrónico. Primero, la necesidad de promover de

forma constante una de las tendencias que la Administración Pública ha adoptado del ámbito privado, como es “la alta calidad”; segundo, “los servicios de costo efectivo”, el cual se asocia a la idea de los análisis costo-beneficio. Las tendencias adoptadas del ámbito privado se pueden observar con mayor impacto en las democracias occidentales. Por otro lado, los servicios de costo-efectivo se refieren a la necesidad de realizar los gastos necesarios y que correspondan con el servicio y, por lo tanto, con la calidad del mismo.

La metodología que desarrolló la OECD en el 2010, fundamentada en otros estudios como *The Government Imperative* (2003) y *e-Government for Better Governance* (2005), considera que existen áreas que deben ser medidas, tales como:

- a) El impacto del gobierno sobre los esfuerzos, eficiencia y modernización del sector público.
- b) El impacto del *e-gobierno* en la estructura organizacional y los acuerdos sobre la implementación y desarrollo del gobierno electrónico.
- c) La necesidad para dirección e implementación de los asuntos de gobierno.
- d) La evaluación de los resultados sobre los beneficios de la realización de los proyectos del gobierno electrónico.

De estas áreas, en el caso mexicano resulta poco pertinente tratar de medirlas, ya que, en primer término, se carece de una base de datos que contenga la información requerida para su análisis, y en segundo, porque el proceso de modernización administrativa en México que inició en el periodo de la Madrid con el Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988) (Sánchez, 2011), eclosionó a partir de una ola de esfuerzos orientados a la mejora en los procesos y procedimientos de los servicios públicos, sobre todo a nivel federal.

Así, durante el periodo foxista, el “Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental”, el cual más tarde evolucionó hacia “la Agenda Pública del Buen Gobierno”, establecieron las bases para implementar un gobierno digital. De ahí que estos esfuerzos no han sido impactados a nivel local con la misma intensidad, debido a la forma de gobierno caracterizada por la centralización administrativa, donde la ampliación de las políticas federales a nivel local se ha apoyado a partir del incremento en el uso de las tecnologías y en función de las voluntades políticas, donde los gobiernos en turno se han dado a la tarea de implementar sistemas tecnológicos con el propósito de responder a la creciente demanda de ciudadanos usuarios de las tecnologías para satisfacer las necesidades sociales en materia de trámites administrativos.

Por otro lado, según Golembiewsky (1977), la descentralización en las organizaciones debe darse por dos razones: una, porque los problemas entre los individuos y organizaciones se resuelven en términos políticos y morales; otra, porque la descentralización trae beneficios en términos del incremento de la productividad. Asociado a ello se explica que el uso de las TIC's en los servicios públicos implica una descentralización de poder administrativo sujeto a la dependencia de las tecnologías. Ello implica que se resolvería el problema político y moral de responder ante nuevas demandas sociales derivada del cambio generacional al cual las estructuras de administraciones públicas deben adaptarse. Por otro lado, el incremento de la productividad está implícito debido a esta dependencia y automatización con las TIC's.

Por su parte, Colesca y Drubica (2010) afirman que este fenómeno de la digitalización de los servicios públicos responde al fenómeno de la globalización; y asociado a este cambio tecnológico se deben contemplar algunos beneficios que se derivan de la implementación de medios electrónicos, como la disminución de la corrupción, el incremento en la transparencia gubernamental, el mejoramiento en general de la prestación de servicios públicos para los ciudadanos, mejora de la interacción con la industria y los empresarios. De tal forma, los ciudadanos adquieren mayor poder gracias a la información a la que tienen acceso, por lo que se aumenta la recaudación, se reducen costos y se incrementa la eficiencia en el manejo del gobierno, entre otras.

A manera de ejemplo se puede mencionar que en el caso rumano, el gobierno electrónico a nivel nacional cuenta con un portal que fue galardonado en el 2003 con el nombramiento de *World Summit on the Information Society*, promovido por la ONU, quien le otorgó a este país el premio por considerar que contribuía a la innovación y la accesibilidad hacia los servicios que requieren los ciudadanos. Este tipo de incentivos promovidos por organismos internacionales son precisamente los estímulos políticos que deben provocar el mejoramiento de los gobiernos en términos de satisfacción del ciudadano y con ello legitimar el actuar de los Estados.

Por otro lado, en la misma cumbre mundial de la sociedad de la información de ese mismo año, se establecieron precedentes sobre los cuales la idea principal es “construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo”, asociada principalmente a la *Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. De ahí que una de las principales tareas para los Estados-Nación se orienta hacia esa modernización que deben promover e implementar en las estructuras de gobierno a través del uso de las TIC's. Por ello, señalan que los gobiernos, al igual que el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, tienen como función,

y una responsabilidad importante, el desarrollo de la Sociedad de la Información y, en su caso, su participación en el proceso de toma de decisiones.

Estas grandes responsabilidades orientan hacia la modificación e integración de los gobiernos en un proceso de adaptación para nuevos requerimientos sociales. Así, las actuales y nuevas generaciones de ciudadanos tendrán como principal característica el alto grado de capacitación en el uso de las TIC's y con ello la necesidad de los gobiernos de responder ante esta nueva complejidad estatal y posible actividad sustantiva.

En el caso mexicano existen esfuerzos por parte del gobierno federal de ir adaptándose cada vez más ante estas exigencias, en donde ha sido premiado por los logros en materia de Buen Gobierno por la ONU en el 2005. Asimismo, se ha posicionado en los lugares 31 en el Reporte Global sobre *aptitud e global 2005* de entre 191 países (Gobierno Digital Mexicano, 2011). Por su parte, el *rankin* también desarrollado por la ONU sobre los datos del gobierno electrónico por país (*Country Level E-Government Data*) ha situado a México en el lugar 55 y 57 en los años 2012 y 2010 respectivamente, de un total de 193 países (ONU, 2012).

Sin embargo, la capacidad administrativa se ha visto rebasada por otros factores exógenos, sobre todo el político; de ahí que la Secretaría de la Función Pública es la responsable de coordinar los esfuerzos con el objetivo de hacer más eficiente la gestión gubernamental, donde se observa la presencia de un sistema que permita obtener información, así como solicitudes de trámites para los ciudadanos. En este sentido, es importante hacer mención que aun cuando los esfuerzos federales por parte del gobierno se orientan a dar seguimiento a las recomendaciones diseñadas por los organismo internacionales, en materia del gobierno electrónico, el hecho de que se carezca de un sistema de federalización que promueva y concrete estos esfuerzos en los gobiernos estatales y municipales, desinhibe la implementación de sistemas electrónicos de gobierno orientados a una demanda real, por lo que estos portales tienden en gran medida hacia la distribución de información política más que convertirse en un instrumento de gobierno o “bueno gobierno”.

Gobernanza local en Tijuana: hacia la construcción de un modelo de análisis del gobierno electrónico

Aspectos contextuales

Partiendo de lo anterior, se percibe que en este nuevo conjunto de reglas que se instauran en las actuales instituciones como una estrategia de reforzamiento sobre las debilitadas estructuras, aparece el concepto de gobernanza que intenta darle sentido a las reglas estatales, producto de un proceso de re-entendimiento de las democracias actuales (Filipi, 2005), lo cual se hace más complejo en función de las características que se apropien de una región. En este sentido, es relevante situar la ciudad de Tijuana, Baja California, la cual está caracterizada por tener una situación geográfica cercana a Estados Unidos, que colinda con el sur de California, contribuyendo a generar un espacio transfronterizo, el cual ha impactado en mayor medida al desarrollo económico. Por otro lado, este efecto frontera ha arraigado otro tipo de fenómenos asociados con la migración, así como por diferentes problemáticas sociales, de las cuales resaltan el narcotráfico y la delincuencia organizada, entre otros, por ser la frontera con mayor porosidad en el mundo (Jessop, 2004). Resulta todo un reto para los gobernantes locales tener capacidad de respuesta ante tal contexto. La población de Baja California estaba constituida por 3,155,070 habitantes en el 2010 (INEGI), de los cuales Tijuana poseía 1,559,683 habitantes, con una alta migración proveniente principalmente de Sinaloa, Sonora, Chiapas, Jalisco y Veracruz (*ibidem*).

Asimismo, de acuerdo con el índice de competitividad de las entidades federativas mexicanas del 2010 desarrollado por Fuentes y Ledezma, en el Factor de Gestión de Gobierno, *Baja California* se encuentra en el lugar 17 de las 32 entidades federativas y en el Factor de Innovación de Ciencia y Tecnología está ubicado en el lugar siete de las 32 entidades federativas.

En términos de desarrollo económico, Tijuana se ha caracterizado por ser un municipio que ha implementado un plan de acción para contribuir en la economía (Fuentes, 2004). Desde 1992 buscaba instrumentar estrategias de integración regional otorgándole gran relevancia a la modernización de la base empresarial y la generación de empleos (*ibidem*).

Por otro lado, un índice relevante sobre el desempeño económico de una región son las ventas al por menor, que de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Económico en el 2009, Baja California es la quinta entidad a nivel nacional y la primera en la frontera norte, al haber reportado un 3.7% en el periodo, situando a Tijuana

por debajo de Mexicali, con un 2.8 y 4.7 respectivamente (SEDECO, 2009). La importancia de este indicador se sustenta en que su objetivo es conocer la evolución de las ventas y el empleo en los sectores minoristas, donde las instituciones regionales tienen mayor injerencia sobre la instrumentación y posible diseño de políticas que contribuyan en alguna medida a mejorar el desempeño económico.

En términos generales, Baja California es una de las seis entidades federativas que muestra un aumento en las ventas al por menor, lo cual contribuye a un desempeño favorable de la inversión (Osuna, 2011). Destaca así una inversión privada que representa el 44% en Tijuana, 29.6% Mexicali, 24% Ensenada, lo cual sugiere que sea un estado con menor desigualdad en la distribución del ingreso a nivel nacional (*ibidem*). Bajo este panorama, se puede apreciar que la situación económica ha favorecido el flujo migratorio en el sentido amplio, contribuyendo con ello al crecimiento de la población, la complejidad de los problemas y necesidades que el Estado debe responder.

Hacia la construcción de un modelo de análisis de gobierno electrónico

Estas características de la región y de la ciudad producen un marco de referencia donde Tijuana se posiciona en una situación de mayor complejidad para la capacidad de servicios, considerando que las peculiaridades de los ciudadanos serán determinadas principalmente por el nivel educativo. De ahí que es necesario diferenciar dos potenciales ciudadanos-usuarios de los servicios públicos:

- a) Ciudadano habilitado para el uso de las TIC's (Cx).
- b) Ciudadanos no habilitados en el uso de las TIC's (Cy).

Retomando la pregunta ¿Qué servicios y qué actividades deben permanecer en el modelo ortodoxo y cuáles deben transitar hacia lo electrónico? Una primera reflexión es que la demanda real de servicios electrónicos los determina el Cx, mientras que la demanda de servicios públicos de forma tradicional la determina el Cy. Por lo tanto, si la población habilitada en el uso de las TIC's crece, asociado al hecho de que las nuevas generaciones demandarán servicios públicos y que éstas están habilitadas para el uso de las TIC's, debe entonces el gobierno adaptarse a un escenario donde serán mayores los Cx's que los Cy's. Por otro lado, si agregáramos al análisis las percepciones ciudadanas sobre los servicios que requieren de los gobiernos, no sólo a nivel municipal, sino estatal, es necesario analizar dos

componentes: la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio. En una práctica de campo realizada para el presente trabajo, se solicitaron diferentes trámites ante dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

En ambos casos, las solicitudes se trataron sobre aspectos de menor importancia, sobre los cuales sólo se requería hacer fila para pagar el derecho y posteriormente recoger el documento. El tiempo aproximado de espera en la fila para pagar fue de más de media hora y en la otra de una hora. Mientras que para recoger la solicitud se invirtió un tiempo de entre 5 y 10 minutos. Esta práctica comprueba que si al menos estos servicios se pudieran solicitar a través de los portales electrónicos, la sensación de rapidez y de calidad en la prestación del servicio sería mayor, lo cual repercutiría, de entre otros beneficios, en el que no se produjeran largas filas, generando una sensación de ineficiencia administrativa y poca sensibilidad hacia la ciudadanía; asimismo, le daría la oportunidad a los Cx's de maximizar su tiempo y por lo tanto viraría la percepción que se tiene del gobierno actual en Tijuana.

En este sentido, la responsabilidad de brindar servicios públicos tradicionales por parte de los gobiernos locales se ha envuelto en un escenario donde los sistemas informáticos son una herramienta más de trabajo para conducir las actividades de gobierno y promover el buen gobierno o la gobernanza. Estos ejemplos orientan hacia otra preocupación política que no se ha podido concretar de manera clara desde la instauración del sistema político mexicano, referente a la reforma administrativa. Aun cuando se han presentado algunas reformas, éstas no han sido lo suficientemente contundentes como para impactar de manera positiva en las capacidades de respuesta por los diferentes niveles de gobiernos, abarcando en momentos áreas que de manera aislada no representan un gran impacto. De ahí que Reyes (*et al.*, 2010) afirma que las estrategias de gobierno digital se han convertido en un componente clave para la reforma administrativa en los gobiernos alrededor del mundo, las cuales deben ser aprovechadas por los gobiernos en turno. No obstante, aun cuando existan esfuerzos importantes por gobernantes “*dedicados*”, se presenta el riesgo de que las estrategias de gobierno digital no avancen debido a la posible falta de continuidad que se presenta en los gobiernos municipales por tratarse de un periodo corto de tres años.

Durante estos tres años, las obligaciones constitucionales sobre los servicios que debe brindar el municipio fundamentado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, título 5º., Artículo 115, Apartado III, señala que

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

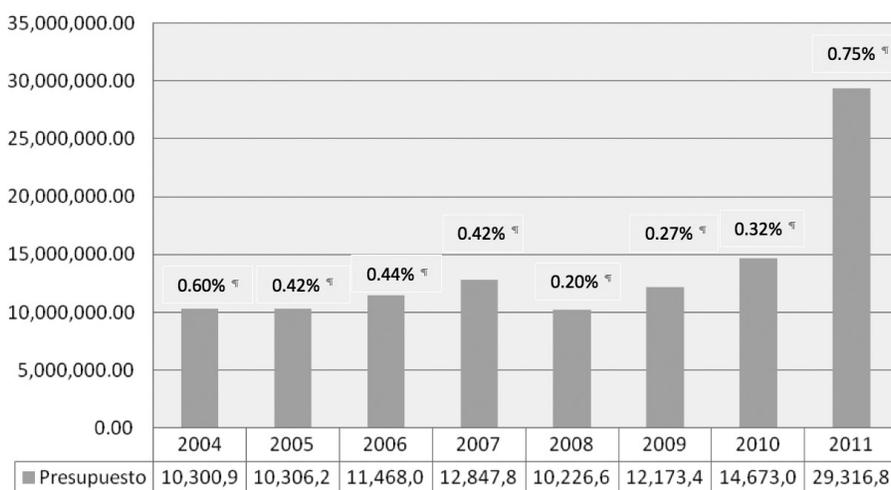
Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales (CPEUM).

De esta gama de servicios públicos que tienen como responsabilidad los gobiernos municipales, la generalidad implícita en la Constitución, le permiten a los gobiernos en turno buscar espacios donde puedan diferenciarse por periodos. De ahí que el gobierno electrónico tampoco se considera como una política de Estado por no estar concebida en la Constitución, lo cual no sugiere que no deba de implementarse. En este sentido, la búsqueda de eficiencia y eficacia administrativa en el ámbito público a nivel municipal estará determinada por las voluntades políticas y coyunturales y no por una responsabilidad estatal. Por otro lado, las responsabilidades constitucionales se ubican en un nivel de operatividad tangible que produce incentivos de innovación administrativa para los gobiernos municipales que decidan transitar hacia lo electrónico, o bien tendería a la simplificación administrativa sin buscar otro tipo de impactos sociales.

Derivado de lo anterior, un indicador que permite medir el impacto del gobierno sobre los esfuerzos, eficiencia y modernización del sector público, es saber cuántos recursos se están destinando hacia la tarea de la creación sobre la infraestructura en la que se basará el funcionamiento del gobierno electrónico. Así, que en el caso de Tijuana, se puede observar que no ha sido considerado como una prioridad en la oferta de servicios por este medio. En la siguiente gráfica se muestra el compor-

tamiento del recurso para el rubro de informática; sin embargo, estos datos sólo permiten saber en términos generales cuánto se gastó en esa dependencia, pero no indica el monto gastado exclusivamente a la creación y mantenimiento de plataformas y sistemas para brindar estos servicios. Para este análisis sólo se consideraron los datos disponibles en la página electrónica, del periodo del 2004 al 2011.

Cuadro 1
Gasto asignado a la Dirección Municipal de Informática en el Ayuntamiento de Tijuana 2004-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos publicados.

El presupuesto asignado para el rubro de informática durante el 2004, ejercido por la Dirección Municipal de Informática, representó el 0.60% del total, mismo que tuvo un comportamiento anual descendiente en términos porcentuales aun cuando éste incrementó proporcionalmente al presupuesto de cada año dentro del periodo 2004 al 2010. Por otro lado, en el 2011 se observa un incremento porcentual del 15% en relación al 2004, representado por un 0.75% del total del presupuesto para ese año fiscal.

El escaso recurso destinado al gobierno electrónico tiene un impacto directo sobre la capacidad administrativa que éste posee para satisfacer la creciente demanda de servicios públicos a través de medios electrónicos. Como se puede observar, de todos los servicios públicos que tiene como responsabilidad el gobierno de Tijuana,

sólo tres son los que se satisfacen por este medio. Ello como resultado del bajo porcentaje destinado para cubrir esta actividad y voluntad política al momento de la distribución y gestión de recursos.

Por otro lado, es importante señalar que a raíz de las diferentes problemáticas asociadas a las gestiones para la creación del fideicomiso municipal “gobierno electrónico del municipio de Tijuana” (Acta 33), mismas que no culminaron en su creación, se instrumentaron algunos mecanismos de vigilancia orientadas al control de tráfico, que se conoció como “*cibermultas*”, las cuales no han sido efectivas. De ahí que los grandes retos del gobierno electrónico en Tijuana se han concentrado en la página *web* centralizada; por eso, si se analiza cuál es el principal objetivo al que está respondiendo el portal electrónico de Tijuana, se puede concluir que es meramente informativo. De ello deriva el hecho de que uno de los rasgos característicos que definen el portal es la intensión política y de marcada alineación del partido político en turno, más que la intensión de incrementar el número de servicios públicos. Este fenómeno se explica a partir del resurgimiento político que busca un nuevo posicionamiento.

Asimismo, dentro del marco normativo al que responde el modelo de Administración Pública de México, a través del artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala que la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión; obliga primero a que se rindan cuentas a nivel central. Debido a este determinante incluyendo a los gobiernos locales, el Artículo 115 de la Carta Magna disminuye al nivel municipal en su capacidad de acción, ya que en su mayoría son servicios que deben realizar los gobiernos de manera tradicional, aunque por otro lado no inhibe la capacidad de modernizar sus flujos y organizaciones internas en aras de la mejoría del servicio, lo cual repercutirá el calidad del mismo.

Cuadro 2
Elementos característicos página *web* del actual gobierno de Tijuana

<i>Indicador</i>	<i>Contenido</i>	<i>Ámbito de origen</i>
Mensaje de gobierno	Tijuana te necesita unido	Local
Vinculación (Trámites)	Gobierno estatal	Local-Estatal
Servicios	Cuatro	Local
Transparencia	A solicitud	Internacional

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, el portal de servicio responde más a medidas coercitivas estatales que a la capacidad para brindar servicios, por dos razones: la primera, durante el proceso de instauración del gobierno en turno, se orientó a contener información de tipo partidista más que de servicios públicos. Durante esa etapa sólo cuatro solicitudes de servicios se podían realizar por este medio. Por ello, la segunda razón era que mientras que la página está enfocada a transmitir información política, los servicios que ofrece corresponden al pago de diversos tipos de multas u otras contribuciones.

De los servicios que ofrece por medios electrónicos, el nivel de complejidad en una escala del 0 al 10 – complejidad entendida como bajo del 0 al 4, medio del 5 al 7 y alta del 8 al 10 –, los servicios públicos electrónicos del actual gobierno de Tijuana se consideran como bajos, ya que en realidad responden a medidas de control ciudadano como es el cobro de impuestos, en este caso el predial, así como la generación de un comprobante de pago electrónico. Asimismo, respecto al pago de multas de tránsito y estacionómetros, se considera que se puede ubicar en un nivel bajo por ser un mecanismo coercitivo y no un servicio público, como una respuesta ante una acción de poder público. Por otro lado, el simulador de transmisión de dominio, únicamente le permite al ciudadano tener un aproximado en términos monetarios. Si realizara una transacción de compra-venta de algún bien inmueble, debe acudir personalmente a las oficinas para solicitar el servicio, que se puede ubicar en un nivel bajo, porque en lugar de brindar un servicio, sólo le genera mayor inversión de tiempo que si realmente realizara el trámite en una sola visita. En cuanto al servicio de revalidación de permisos para comerciantes, representa una forma útil para el comerciante que ya cuenta con un permiso y que sólo debe renovarlo; sin embargo, valdría la pena preguntar cuántos de estos comerciantes realmente conocen esta opción para revalidar su permiso y cuántos de estos comerciantes están habilitados en el uso de las TIC's; es decir, que ya pertenezcan al grupo de los ciudadanos Cx's, considerando que este servicio está dirigido a microempresarios de la ciudad. Por lo tanto, el reto en este servicio es lograr la generación de una red de política sobre la incorporación y vínculo de éstos en los tres niveles de gobierno.

Por ello, se considera que este servicio se ubica en un nivel medio de complejidad en la capacidad de respuesta social.

Por último, el servicio público electrónico de libertad de gravamen responde a un sector muy particular de la ciudad, que es el de los bienes raíces, ya que sólo tienen necesidad de solicitarlo dos tipos de ciudadanos: los que se dedican a la compra-venta de bienes raíces y que además de estar habilitados en el uso de las tecnologías conocen el mercado de los inmuebles, y aquellos ciudadanos que no se dedican a

esta actividad, pero que por razones personales y económicas deben solicitar este servicio. En este aspecto, se considera que ocuparía un nivel medio de complejidad por cubrir un sector muy limitado de la población de Tijuana.

Cuadro 3
Descripción de servicios públicos electrónicos. Ayuntamiento de Tijuana

<i>Núm.</i>	<i>Servicio Electrónico</i>	<i>Descripción</i>	<i>Sector destinado como usuario</i>
1	Pago de impuesto predial	Consulte su adeudo de predial, verifique sus datos y realice el pago en-línea, o si prefiere imprima su recibo de pago, con el cual podrá realizar su pago en Palacio Municipal, en las Delegaciones, en tiendas de autoservicio: CALIMAX y OXXO o en los Bancos: BANAMEX, BANORTE, SCOTIABANK y HSBC.	Población en general de la ciudad de Tijuana.
2	Comprobante de pago por internet	Si usted ya realizó su pago por internet y requiere generar su comprobante de pago, consulte nuestro sistema mediante su número de recibo.	Población en general de la ciudad de Tijuana.
3	Pago de multas de tránsito y estacionómetros	Consulte sus multas y realice su pago a tiempo en-línea, de una forma rápida, segura y sencilla. Evite pagar el 100% de las multas y recargos aprovechando los descuentos que el Ayuntamiento le ofrece por pronto pago.	Población afectada por las medidas coercitivas.
4	Simulador de transmisión de dominio	En este módulo podrá simular el impuesto a pagar por concepto de compra-venta de un predio. Ahorre tiempo y vueltas innecesarias al Ayuntamiento.	No aplica
5	Revalidación de comercios	Sr. Comerciante, revalide su permiso de comercio de manera fácil, segura y accesible.	Sector microempresarial
6	Libertad de gravamen	Solicite su carta de no adeudo en-línea, y en cuestión de días podrá pasar a recoger su documento original firmado. Ahorre tiempo y vueltas.	Sector inmobiliario

Fuente: Elaboración propia con información de la página *web* del gobierno electrónico de Tijuana.

Para poder tener acceso a estos servicios electrónicos, el ciudadano debe de inscribirse en la siguiente página *web*: <http://www.tijuana.gob.mx/GobiernoDigital/index.asp>. En la misma se tiene que aceptar un contrato de privacidad con el gobierno de Tijuana, realizando una descripción de servicios públicos electrónicos. Éstos, por razones legales, no se muestran; la descripción del servicio que ofertan es la siguiente:

El Gobierno Municipal de Tijuana, por medio de la Dirección de Informática, proporciona a los Usuarios, directa o indirectamente, el acceso y/o el uso, según sea el caso, de una serie de recursos, servicios y contenidos en línea a través del sistema o red global de información conocida como “Internet”, incluyendo pero no limitado a: información general sobre el que hacer del gobierno y sus ciudad, noticias, clima, mapas, encuestas, sondeos de opinión, *webcams*, servicios de trámites y gestión gubernamental a través de los servicios de intermediación del Portal (en adelante los “Servicios”). El Gobierno Municipal se reserva el derecho de modificar, agregar o eliminar unilateralmente, en cualquier momento y sin previo aviso, los Servicios, la presentación y configuración del Portal y cualquiera de los Servicios, así como las condiciones requeridas para acceder y/o utilizar cualquiera de los Servicios. De la misma forma, los servicios de “Gobierno Digital” son optativos a las formas tradicionales de pago, por lo que el acceso a ellos es bajo la única y exclusiva, libre y personalísima decisión de los Usuarios (Convenio Gobierno Digital Tijuana, 2011).

Como se observa en la anterior descripción de servicios públicos electrónicos en el caso de Tijuana, la libertad que tienen los municipios de innovar en la prestación de los mismos está asociada a la ausencia de una política de Estado sobre la implementación generalizada de alguna tecnología de la información que contribuya hacia el tránsito del gobierno electrónico.

Por otro lado, algunas de las características de este servicio son que la utilidad se ubica solamente en el aspecto de la solicitud por parte del usuario, y que el gobierno digital de Tijuana no está obligado a informar sobre alguna innovación asociada a los servicios que brinda, así como a alguna modificación en la plataforma electrónica (*ibidem*). De ahí que el usuario tiene el derecho de acceder al convenio de servicios que firmó de manera electrónica en el momento que lo desee, donde se mantendrá informado sobre las modificaciones que se realicen por parte del gobierno de Tijuana.

En términos de evaluación, se puede concluir que el servicio de gobierno electrónico en Tijuana es un área de oportunidad que no ha sido aprovechada para mejorar la imagen de la calidad de los servicios. Por otro lado, esta página se debe de abrir a los nuevos grupos de ciudadanos que en el corto plazo demandarán servicios por este medio, lo cual sería un esfuerzo innovador que reconfiguraría un nuevo sistema de administrar servicios públicos a nivel local. No se descarta la necesidad de continuar con los servicios tradicionales, tales como la recolección de basura y el transporte público (aun cuando se presten bajo la figura de concesión); sin embargo, se pueden aprovechar los medios electrónicos para informar sobre las

rutas de servicio y horarios, ya que esto nos sólo ayudaría a los ciudadanos locales, sino que también fomentaría el turismo en la región.

En el caso mexicano, la revisión de los gobiernos electrónicos se ha centrado en la funcionalidad de los portales *web*, donde destacan los trabajos de Almazan y Gil (2008), los cuales destacan cinco indicadores para medir la funcionalidad de la página *web*, pero que se orientan con mayor énfasis al análisis de la rapidez en el despliegue de la información más que a las externalidades positivas que pueda producir una página con estas características.

Por su parte, Luna, Gil y Almazan (2010) resaltan la necesidad de hacer una evaluación sobre el impacto real que tiene en el ámbito público y cómo beneficia a los ciudadanos, considerando que además de esto debe de contemplar otras ventajas, como la posible disminución de la corrupción en los sistemas de gobierno, el incremento a la eficacia en los programas gubernamentales, así como el mejoramiento en los canales de participación ciudadana. En este sentido, las propuestas sugeridas sobre la necesidad de un modelo de evaluación integral deberán contener no sólo lo referente al portal de internet, sino también un análisis que incluya al menos un indicador de los propuestos por la OECD, el referente al impacto del gobierno sobre los esfuerzos, eficiencia y modernización del sector público, ya que en el caso de Tijuana aún no se observan modificaciones en las estructuras administrativas que orienten a la implementación de un gobierno electrónico producto de una reforma.

Conclusiones

El gobierno electrónico es un fenómeno asociado a las presiones de la globalización; por lo tanto, se encontrarán similitudes en diferentes Estados-Nación y en sus regiones. Sin embargo, la capacidad de adaptación estará asociada a las voluntades políticas y a los requerimientos sociales. Por ello, en democracias con alto grado de participación política o mayor consolidación, como es el caso de la Unión Europea y específicamente el caso de Rumania citado (por contener similitudes con el modelo mexicano), el éxito de un gobierno electrónico en mayor medida se ha permitido por el alto grado de alfabetización con que cuentan, además de las características políticas del país. Esto resulta contradictorio en el sentido de que si el modelo es muy similar, ¿Por qué en el caso mexicano la evolución del gobierno electrónico no ha transitado hacia el mismo lugar?

Por otro lado, el modelo de evaluación de resultados propuesto por la OCDE y desarrollado a partir de otros autores, resulta inoperativo en el caso de Tijuana,

en primer término por no existir información disponible o en su caso un estudio sobre el impacto de los servicios públicos electrónicos, así como la ausencia de rasgos donde se evidencie el incremento de la eficiencia y modernización del sector público *in extenso*, o que se haya modificado la estructura organizacional derivado de este fenómeno.

No obstante, hay que resaltar que aun con todos los retos políticos a los que se enfrenta constantemente el gobierno municipal de Tijuana, existen esfuerzos que han permitido la implementación de un gobierno digital iniciado con cuatro ofertas de servicios públicos por medio electrónicos, lo cual representa el interés por parte del partido en turno actual de continuar al frente del gobierno y que si buscan mantenerse deberán incrementar la gama de servicios públicos y que éstos estén orientados a un tamaño mayor de la población y no sólo a objetivos políticos, como se observó durante su transición.

De ahí que un aspecto desfavorable para ellos es que han destinado esfuerzos y recursos en hacer notar lo que el gobierno anterior desde su perspectiva no dejó bien, en lugar de aprovechar el espacio para potencializar lo que han logrado o buscan lograr.

Asimismo, se deberán destinar mayores recursos económicos al mantenimiento e innovación en el diseño de los sistemas administrativos electrónicos para que realmente se considere un gobierno electrónico y no sólo una opción de servicios públicos para pocos sectores de la población. Uno de los resultados del gobierno electrónico es que debe contribuir al adelgazamiento del aparato burocrático; sin embargo, será ir en contra de los intereses del partido político que busca ocupar el poder público de forma legal y legítima. Por ello, representa todo un reto para los gobernantes el transitar hacia el diseño e implementación de un gobierno electrónico. Asimismo, la despersonalización de los servicios se considera que puede contribuir a la agilización y eficiencia en la capacidad de respuesta estatal, pero también contribuye a la disminución de la sensibilidad ciudadana y el tránsito lento del concepto de “ciudadano” hacia el “usuario”, como lo señala el convenio.

Finalmente, se sugiere que el gobierno electrónico o digital no debe ser considerado sólo como un programa determinado por su espacio y tiempo de operación, sino una actividad sustantiva que permita incrementar las capacidades de prestación en todos los servicios públicos, y que este servicio electrónico no sea un instrumento de política asociado a las coyunturas electorales, sino que permita al ciudadano aprovechar sus demandas, así como al gobierno maximizar sus recursos.

Fuentes

- Almazán y Gil (2008), “Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México”, *Espacios Públicos*, año/vol. 11, número 21, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, febrero, pp. 8-18.
- Bendor, J. (2001), “Modelos formales de la burocracia: una reseña”, en Lynn y Wildavsky, *Administración Pública, el estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica, p. 687.
- Destler, I. M. (1974), *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Colesca y Dubrica (2008), “Adoption And Use Of E-Government Services: The Case Of Romania”, *Journal of Applied Research and Technology*, vol. 6, núm. 3, México, Universidad Nacional Autónoma de México, diciembre, pp. 204-217.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, título 5º, Artículo 115.
- Convenio Gobierno Digital Tijuana*, 2011, fecha de consulta: 7 de junio.
- Filibi, Igor (2005), “Democracia más allá del Estado-nación: entre la gobernanza y el retorno delo político”, *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, disponible en [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT29/FILIBI-LOPEZ-Igor\(UPV\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT29/FILIBI-LOPEZ-Igor(UPV).pdf)
- Fuentes y Ledezma (2010), *Índice de Competitividad de las Entidades Federativas Mexicana*, México, Universidad Autónoma de Baja California y Colegio de la Frontera Norte, p. 385.
- Gobierno Digital Mexicano* (2011), fecha de consulta: 6 de junio.
- Golembiewsky R. (1977), *Public administration as a development and discipline*, II, New York, Marcel Dekker.
- Guerrero, O. (2007), *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, disponible en [http://www. Omarguerrero.org/libros/papp200.pdf](http://www.Omarguerrero.org/libros/papp200.pdf), fecha de consulta: 14 de marzo de 2011.
- http://www.gobiernodigital.gob.mx/wb/gobDigital/gobD_GobiernoElectronico/_rid/18?page=5
- INEGI (2010), <http://www.inegi.org.mx/>, fecha de consulta: 24 de mayo de 2011.
- Jessop, Bob (mayo, 2004), “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas”, en *Revista Eure*, vol. xxix, núm. 89, Santiago de Chile, pp. 25-41.

- Luna Reyes, Luis Felipe, J. Ramón Gil-García, Rodrigo Sandoval Almazán (2010), “Reflexiones sobre la evaluación de los portales de gobierno en Internet”, en *Espacios Públicos*, vol. 13, núm. 27, México, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 67-78.
- Navarro (2008), *Globalización y Administración de la educación superior mexicana: Análisis de cooperación e integración transfronteriza en Baja California y California*, Tesis doctoral sustentada en septiembre, en el Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global de la Universidad Autónoma de Baja California.
- OECD (2010), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Service Delivery*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087118-en>
- ONU (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People Country Level E-Government Data*, <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>
- Sánchez, J. (2010), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Administración Pública en el Estado de Quintana Roo, p. 478.
- SEDECO (2009), *Indicadores Económicos de Baja California*, volumen 1, núm. 6, septiembre 28, consultado en: <http://www.bajacalifornia.gob.mx>
- Osuna, J. (2011), *Baja California: situación económica 2009-2010 y perspectivas en Baja California ante la crisis: experiencias en la construcción de una recuperación*, México, Universidad Autónoma de Baja California.

El futuro de la Administración Pública ante una sociedad cambiante

*Guillermina Baena Paz**

Resumen

Ante una sociedad con características muy distintas a las del siglo xx, es necesario que la Administración Pública se plantee la necesidad de cambiar tanto en lo que hace a la actualización de sus contenidos y reconsiderar su papel como ciencia, como en la profunda necesidad del estudio del futuro. Se propone a la prospectiva como la herramienta necesaria para penetrar en la incertidumbre y entender la complejidad de las problemáticas y los eventos inesperados. Por su pertenencia a las ciencias sociales y las características que tiene como metodología, la Prospectiva ve desde lejos (el pasado), hacia lo lejos (en el futuro) y de manera holística (en profundidad) e interdisciplinaria (considera problemáticas, no sólo problemas). El papel protagónico que hemos otorgado al pasado ha sido por la ignorancia de que existen herramientas que nos permiten considerar un futuro lleno de sorpresas donde debemos estudiar la manera en que nos afectarán los impactos de los fenómenos actuales en medio de la crisis, la complejidad y el cambio, pero sobre todo debemos saber cómo enfrentarlos.

Palabras Clave

Sociedad cambiante, Administración Pública, Prospectiva, estudiar el futuro.

Abstract

In a society with characteristics very different from the 20th century, it is necessary that public administration arises the need for change, both for the updating of its contents and reconsider his role as science, as in deep need of the study of the future. It intends to futurology as a necessary tool to penetrate into uncertainty and understand the complexity of the problems and unexpected events. Membership to the social sciences and features whose methodology. Foresight sees from afar (the past), toward the far (in the future) and holistically (at depth) and interdisciplinary (considered problematic, not just problems). The role that we have given to the past has been ignorance that there are tools that allow us to consider a future full of surprises where we must study the way in which us will affect the impacts of current phenomena in the midst of the crisis, complexity and change, but above all, we need to know how to deal with them.

Key Words

Changing society, public administration, prospective, studying the future.

* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Imparte Cursos y Diplomados en el INAP, el IAPEM y es Profesora Internacional en la Universidad del Externado en Colombia. Es Presidente del Comité de Publicaciones del IAPEM y Directora de la *Revista IAPEM*. Tiene 11 años de experiencia en Prospectiva y Estudios de Futuros. Es coordinadora del Seminario de Estudios Prospectivos de la FCPys de la UNAM.

Introducción

El poder, la voluntad y la libertad son materia del ejercicio de la política a través del gobierno; el problema de su aplicación traducido a la Administración Pública radica en que la vida se ha complicado profundamente y nuestra formación disciplinaria se vuelve anacrónica a gran velocidad. Pero la velocidad misma de los acontecimientos requiere la misma velocidad de los estudios de la disciplina.

Hemos seguido los parámetros de las ideas administrativas clásicas, anglosajonas y europeas de un mundo occidental, en un territorio que ya es diferente. La teoría a la *uno*, para la realidad a la *uno* ya cumplió su cometido, lo mismo la teoría y realidad a la dos y a la tres, estamos en la teoría a la *n* con necesidades de realidades a la *n*, para las cuales las mismas herramientas del siglo xx no sirven para enfrentarlas.

Nuestros conocimientos que parten de una formación positivista han sido anteojeeras que impiden ver otros caminos. No hemos salido de la caja de pensamiento condicionado, colonizado, que en vez de de buscar soluciones sólo nos ha dado salidas.

El problema es preguntarnos: ¿cuánto tiempo podemos seguir manejando hacia adelante, mirando por el espejo retrovisor? ... sin darnos cuenta que el parabrisas es más grande que el retrovisor, porque el camino hacia adelante ahora es más importante que el que dejamos atrás.

Tenemos entonces que mirar hacia el futuro y entender las nuevas posibilidades que tenemos. Ahí la tarea de la prospectiva para la Administración Pública.

De la linealidad del siglo xix a la complejidad del siglo xx

Paul Valery, autor de la famosa frase “el futuro ya no es lo que era”, ha reflexionado con precisión: nunca la humanidad ha combinado tanto poder con tanto desorden, tanta ansiedad con tantos juguetes, tanto conocimiento con tanta incertidumbre (Paul Valery, *Historical Fact*, 1932).

Y podríamos agregar: tanta libertad, con tantos eventos inesperados.

Llegamos al siglo xxi con la esperanza de que los problemas de la humanidad se iban a resolver, viviríamos horas de ocio apoyados por los *robots* que se encargarían de tareas domésticas y mecánicas; sin embargo, desde el momento en que íbamos a entrar al nuevo siglo, amenazas como el problema Y2K (el resultado de abreviar un año de cuatro dígitos en dos dígitos y los trastornos que causaría en todas las prácticas de cómputo) parecía que presentarían un desastre incontrolable, desde ahí

se reveló la tensión, las fuentes de angustia, producto de la carencia de respuestas. No habíamos llegado a la tan deseada felicidad. Más bien parecía que entrábamos a una pesadilla cada vez más tortuosa, la complejidad en todo se hizo presente, con conceptos *zombies* y paradigmas rotos. Una sociedad líquida, con procesos de lógica borrosa, con instituciones que no acaban de nacer y otras que no acaban de morir; aunque la frase se ha vuelto un cliché, no hemos reparado en su significado. La situación es tan grave, que nos ha llevado a desestructurar nuestros parámetros de autoridad y control no sólo en la vida institucional, sino en la social y gravemente en lo individual. Lo que ha sido peor es la desestructuración de los valores, de los principios con los cuales nos formamos y que han quedado anacrónicos frente a una sociedad cambiante.

Las metodologías, por más sofisticadas que se hayan tenido en el siglo xx, ya no sirven para explicar los nuevos fenómenos, se estudiaban problemas mediante lupas disciplinarias, no las problemáticas imbricadas en tejidos confusos, difusos, densos que requieren visiones multi y trans disciplinarias.

La hegemonía newtoniana llegaba a su declinación, la visión lineal y matemática, que se había extendido hasta la vida cotidiana, ya no funcionaba en la realidad actual y compleja.

John Perkins, pensador norteamericano y ensayista, afirma: “Tenemos las emociones de un cavernario, las estructuras social y de negocios de la Edad Media y la tecnología de bienes que permiten destrozar la vida como la conocemos. Esa es una combinación extremadamente peligrosa”.

Sin embargo, como respuesta, Thierry Gaudin reflexiona: “Sin duda, John Perkins ha escrito el mayor testimonio del final del siglo xx entre los ensayistas estadounidenses conocidos”.

De cualquier forma, la situación está cambiando y ha procedido de la interacción tecnología y sociedad. Y Gaudin acota dos aspectos que él ve como fundamentales en estos cambios:

1. Lenta, pero inevitablemente, la gente de diferentes culturas aprende un entendimiento mutuo a través del internet, la traducción automática y los teléfonos móviles, entre otros. Este entendimiento, en un primer nivel, refiere intercambios comerciales y ahora alcanza conocimientos tradicionales y culturales, inclusive religiosos. La investigación y el psicoanálisis (principalmente el de Jung) están transformando radicalmente el panorama de las creencias, lo que me parece un enriquecimiento global de la vida espiritual.

2. La mayor parte de los seres humanos están ahora conscientes de que el planeta tiene recursos limitados, una frágil biósfera y deberá evitarse un colapso global. Un número limitado está consciente de que el sistema actual de mercado y financiero está destruyendo la naturaleza y es imposible operar de manera diferente. Pero la magnitud del cambio es tal, que la mayor parte de los actores están temerosos y prefieren no pensar en ello.

La caducidad de la ciencia

La ciencia dominante se volvió acto de fe, lo que se descubriera era la luz, la verdad; por esta vía, los errores se multiplicaron y se hicieron públicos, la misma definición de una ciencia como conjunto colectivo, como permanente búsqueda de la verdad se contradecía a sí misma. El siglo xx fue característico por tres movimientos científicos críticos: la teoría de la relatividad de Einstein, la física cuántica y la teoría del caos. Sin embargo, eran apenas perceptibles para nosotros los cambios drásticos a los que nos llevarían.

No fueron los científicos, fueron los escritores de ciencia ficción quienes lograron empujar los avances de la ciencia y la tecnología y varios de ellos con gran capacidad profética imaginaban el mundo del mañana, o sea, de hoy.

La realidad va más rápido que la ciencia, muchos científicos soslayan las urgencias o bien trabajan para realidades diferentes con objetivos que no siempre corresponden a los del bien para las mayorías.

En reflexión de W. Sachs (1978),

Los científicos deben ampliar el alcance de su visión: deben mirar más allá de su especialización individual y comprender qué está pasando más allá de su pequeño jardín. Deben comenzar a relacionarse con los no científicos especialmente con los decisores. Estos, a su vez, deben intentar comprender la naturaleza de la caja de herramientas de los científicos; en lugar de tratarla como si fuera una caja mágica, deben participar activamente en definir su utilidad y uso social (p. 16).

De repente nos encontramos viviendo en tiempos muy confusos, porque muchas de las cosas sobre las que habíamos estructurado nuestras vidas están desapareciendo. Tenemos que darle un sentido a nuestra vida dentro del no sentido que nos rodea, así que es fundamental hacerse cargo del futuro, no sólo responder a él.

Bastó apenas “salirse de la caja” y ésta, como caja de Pandora, destaparía muchas situaciones, nuevas ideas, nuevos pensamientos, los científicos del caos descubrieron

que si sólo se consideraba la armonía, como lo había hecho la ciencia, el considerar el caos podría darnos otras respuestas, hacer ver lo que no veíamos. Por ejemplo, dejar el modelo económico a la mano invisible del mercado. Por qué no estudiábamos la contraparte, la complejidad...

Si había armonía, había caos; si había inteligencia, había estupidez; si había normalidad, había locura (si no cómo podríamos entender al Quijote), así como si había frío habría calor, si había blanco también había negro, pasando por todos los grises de un abanico complejo, sofisticado. Sin luz no podemos saber que hay sombra. Nos han dañado mucho las certidumbres de Descartes y hemos dejado de lado las incertidumbres; si hay hechos constantes, hay más sucesos inesperados. El futuro como imprevisibles puede ser, como diría Hugues de Jouvenel (*L'anticipation pour l'action*), fuente de angustia, pero también factor de esperanza.

Si había seguridad intelectual, debemos apreciar la inseguridad intelectual; si había preguntas específicas en busca de respuestas, ¿estamos haciendo las preguntas correctas? Debería haber búsquedas no a respuestas, de lo contrario no tendremos nuevos rumbos, ni posibilidad de respuestas creativas; si sólo somos números no habrá personas, sólo expedientes, padrones, estadísticas... Si sólo nos movemos en la zona de confort reordenando, volviendo a revisar toda información donde todo está descubierto y no hay nada nuevo que aprender. Como Woody Allen, decimos: “la respuesta es sí, pero ¿cuál era la pregunta?”

Este siglo nos desafía a todos los posibles, ahora es cuando Benedetti nos hacía reaccionar: “cuando pensamos que teníamos todas las respuestas, cambiaron las preguntas”.

Los expertos apenas hace dos décadas eran la verdad, quienes abanderaban el conocimiento y aconsejaban a gobiernos; sin embargo, los expertos han entrado a un mundo nuevo sin aprender de sus errores, o como dice Nicolás Taleb (2009): un experto “puede predecir erróneamente todo durante toda su vida y, aun así, pensar que acertará la próxima vez” (p. 29). Estos expertos no son mejor que los profesores sin experiencia que repiten su primer año cada año, treinta años después.

Va de anécdota:

Cuentan que iban a sepultar a una persona, y en el momento del entierro el presunto despertó diciendo: “¿que están haciendo?, no estoy muerto”, ante el asombro de los asistentes, quienes quedaron un momento en silencio. De pronto uno de ellos se acercó y le dijo: “los expertos nos han dicho que estás muerto y los expertos nunca se equivocan”. Y volvió a cerrar la caja.

La realidad actual, una realidad diferente...

Cada vez es más difícil entender la realidad, que ahora está signada por cinco características:

- Compleja.
- Sistémica.
- Multicausal.
- Dinámica: cambio acelerado.
- Caórdica (del caos al orden y viceversa).

La sociedad actual se caracteriza por su complejidad y la penetración en la incertidumbre. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

Los cambios son ahora diferentes, son dinámicos, cuya tendencia la podemos observar y analizar en las cadenas de causas y efectos. Paradójicamente, la rapidez del cambio y la incertidumbre de los mismos nos obligan a ver hacia el futuro cada vez más a largo plazo.

Las estructuras sistémicas ya no son sólo visibles, sino no visibles e invisibles.

¿Tendrá la humanidad y el planeta la capacidad para enfrentar, entrado el siglo XXI, las necesidades y modos de vida de una población siempre creciente, que utiliza de manera acelerada los recursos naturales disponibles, causa daños irreparables al medio ambiente y pone en peligro el equilibrio ecológico global, todo ello en aras del crecimiento económico y de un modelo económico que ha sido solamente una fábrica de pobres y un puñado cada vez más reducido de ricos?

Desde los años setenta, los cambios de la humanidad se dieron de manera vertiginosa y cada vez más acelerada. La sociedad actual se caracteriza por su complejidad y la penetración en la incertidumbre cada vez más difusa. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

Independientemente de lo que hagamos, nos encontraremos con el futuro. Es un espacio abierto, complejo y desconocido, que se mueve en medio del caos, la complejidad y las contradicciones.

Si anticipamos el futuro, seremos capaces de sobrevivir a un presente ininteligible, tortuoso y difícil.

Edward Norton Lorenz descubrió que en los sistemas dinámicos no lineales, las cosas nunca pasan de la misma manera, un pequeño cambio en una variable puede afectar a otra y a otra. Este proceso interactivo es lo que se llama el *Efecto mariposa*,

que describe la imagen de una mariposa batiendo sus alas en Brasil y causando un tornado en Texas: metáfora de cómo cambios pequeños pueden causar cambios o eventos con resultados complejos e inesperados.

Después de que las tres revoluciones científicas se dieron en el siglo xx, cambiaron todo lo que se pensaba hasta entonces y que estaba basado en el determinismo y la linealidad.

La ciencia no pudo prever las soluciones o respuestas ante las nuevas problemáticas. Simplemente porque no conocíamos esos nuevos fenómenos. Los modelos y esquemas de respuesta eran iguales y a veces funcionaban aplicados como receta para muchos países, muchas instituciones, diversos momentos históricos. Los paradigmas se desgastaron y no teníamos nuevos.

Nos encontramos como los indígenas cuando llegaron los españoles y anclaron sus naves a la orilla del mar; en el documental sobre física cuántica llamado *¿Y tú que % sabes?*, se presenta la conductora en una escena donde atrás tiene las naves de los españoles, y comenta que los indígenas no podían verlas, simplemente porque no sabían qué eran.

Si nosotros ya tenemos enfrente fragmentos de futuro, tal vez no podemos verlos porque no sabemos qué son, porque no hemos desarrollado ni herramientas metodológicas, ni métodos de observación diferentes que nos permitan identificar los fenómenos nuevos o que nos permitan entender las imbricaciones de una problemática.

Poco a poco la situación se ha complicado, porque también venimos arrastrando del pasado fenómenos históricos que no se hacían públicos como la corrupción y la impunidad. Corrupción, impunidad, incompetencia, signan los espacios. Los acuerdos con los narcos, la complicidad de funcionarios y jueces, la forma en que se desdibujan las figuras del Ministerio Público, el policía, el soldado, el marino. Al soslayar las situaciones, ocultarlas y no hacerlas públicas, siguen impidiendo conocer la dimensión de su magnitud y la profundidad de su gravedad. Dejarlas al tiempo, o a que la siguiente administración lo resuelva, ha tenido consecuencias muy severas de proliferación con imbricaciones insospechadas y complejas.

Lo anterior hizo que los decisores se volvieran incompetentes, incapaces de tomar decisiones adecuadas, principalmente por la miopía que les da una sola lupa disciplinaria, por su falta de preparación, por su carencia de una visión de futuro, por su falta de planeación integral, por resolver los problemas que están sólo en la punta del *iceberg*. Las inundaciones de Tabasco serían la metáfora de la situación dominante: costales de arena para evitar que suban los cauces del río y controlar la inundación de 2007. En el 2008 más costales de arena porque ya se sabía que se iba a volver a inundar, y en el 2009 más costales porque ya se robaron los del año anterior.

La Administración Pública, por su disposición tradicional, tanto organizativa como estructural, sólo ha trabajado con el método incremental, de andarse por las “ramas”, o sea, se dedica a resolver sólo lo que a la institución o dependencia le toca. No se llega a las raíces del problema, a las causas estructurales; por lo tanto, es muy frecuente que lo único que puede resolver sea mediante salidas, no soluciones de fondo. En un conflicto como el de Michoacán, si sólo se atienden los problemas de inseguridad, es ver sólo la espuma, es soslayar el entramado complejo que se oculta debajo de la punta del *iceberg*; por qué no se habla de yacimientos de hierro, cobre y oro; de entradas y salidas de efedrinas en el puerto Lázaro Cárdenas; de los productos como el aguacate, el limón, o de quién llevó las semillas de la mariguana por primera vez para sembrarlas en conjunto con los campos de amapola y goma.

Innerarity explica la situación de la burocracia con afirmaciones que se mueven en el inmediatismo, en el aquí y en el ahora: el actor público no acciona, reacciona, dice, es posible estar paralizado en movimiento; no hacer nada a toda velocidad, moverse sin desplazarse, ser vago muy trabajador. Los actores políticos están continuamente apagando fuegos y no formulan objetivos de largo plazo. Deciden sistemáticamente en favor del corto plazo y en contra del largo, renunciando a la idea de que les corresponde arbitrar entre ambos.

Se sobrevalora la respuesta inmediata como antídoto para la incertidumbre.

Las falsas urgencias se multiplican y se extiende la presión de actuar inmediatamente.

Hasta finales del siglo xx, el futuro parecía considerarse como una realidad única, tendencial, los cambios eran imperceptibles, según los percibíamos, pero hasta ese momento no teníamos elementos para considerar lo que se estaba gestando en la complejidad, con las crisis recurrentes y con cambios inesperados y continuos.

Tenemos que aprender a descubrir las implicaciones futuras en algo que ya ha pasado, o a partir de una decisión tomada. Con ello incrementar la habilidad de respuesta y la habilidad para ver oportunidades que de otra manera se perderían.

Los cambios son ahora diferentes, son dinámicos, cuya tendencia la podemos observar y analizar en las cadenas de causas y efectos. Paradójicamente, la rapidez del cambio y la incertidumbre de los mismos nos obligan a ver hacia el futuro cada vez más a largo plazo.

La sociedad actual se caracteriza por su complejidad y la penetración en la incertidumbre. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

En dos conceptos lo resumiría Ander Egg (1998) de forma atinada: **Complejidad creciente y comprensión retardada** (p. 17).

El futuro ya nos alcanzó

Las crisis del hombre consigo mismo y con los demás nunca habían sido tantas y se han multiplicado sin solución, envueltas en la complejidad cada vez más densa.

El futuro ya no es más de un solo individuo, es de los demás, así como de los que no han nacido. El futuro es el único espacio donde el hombre puede decidir; por lo tanto, no es uno solo, son muchos los futuros porque son muchos los sujetos y responsabilidades que tenemos para el devenir

De ahí que Fred Polack (1973) afirme: “Todas las partes separadas y fragmentadas de un rompecabezas son inútiles si no podemos conjugarlas del mejor modo posible para formar una imagen del futuro que ilumine un cierto número de áreas principales del desarrollo”.

Parafraseando a Gastón Berger, vivir en la sociedad actual es manejar en una carretera desconocida a gran velocidad y sin luces que nos permitan ver más lejos. La rapidez en la que vivimos nos hace necesitar luces potentes que alumbren cada vez a mayor distancia. ¿Hasta dónde llegaría la locura de manejar velozmente sin ver nada?

No acaso el marqués de Condorcet planteaba su obra con visión de estadista, aun cuando mencionaba periodos de decadencia y declinación, que las tendencias de largo plazo eran progresivas. Adicionalmente pronosticó los cambios sociales que se venían como la democracia liberal; educación igual y pública; periodismo popular; seguridad social para los viejos, viudas y huérfanos; igualdad ante la ley; libertad de expresión; redistribución de la riqueza; derechos iguales para la mujer; el fin de la esclavitud y el colonialismo; la creación de un organización mundial de paz similar a la ONU, y el incremento en la expectativa de vida

A finales del siglo XIX, Herbert George Wells, escritor, filósofo, historiador, demuestra su capacidad de visionario al estar muy preocupado por el futuro, la tecnología y los impactos de la guerra. Wells (*El descubrimiento del futuro*) decía que el futuro puede preverse y su estudio nos ayudaría a liberarnos de la muerte y del pasado. Y sobre el pasado reflexionaría que es nuestra ignorancia del futuro y nuestro convencimiento de que esa ignorancia es lo único que le ha dado al pasado su enorme predominio sobre nuestros pensamientos, de ahí que comentara que había miles y miles de profesores y miles de estudiantes de historia y, sin embargo, no había un solo profesor de *foresight* en el mundo. Por qué debería haber, se pregunta Wells. Porque todas estas nuevas cosas, nuevas invenciones y nuevos poderes, cada uno tendrá consecuencias y tenemos que estudiarlas para ver cómo nos impactarán y cómo podemos enfrentarlas.

Y en el programa de radio de la BBC Radio, el 19 de noviembre de 1932, mostraba su gran preocupación por los acontecimientos mundiales y los productos tecnológicos. Wells planteaba esta necesidad, porque todas estas nuevas cosas, nuevas invenciones y nuevos poderes, cada uno tendrá consecuencias y tenemos que estudiarlas para ver cómo nos impactarán y cómo podemos enfrentarlas.

Salirnos de la caja, dejar de considerar protagonista al pasado y preocuparnos más por los impactos del futuro.

Cuánto tiempo permanecemos en “la caja” moviéndonos sólo en el tiempo y el espacio decretado por la ciencia y la cultura dominantes durante muchos años...

Nuestra formación positivista nos había puesto anteojeras para seguir un solo camino y encerraba en alguna parte del lado izquierdo a nuestro cerebro.

Todo lo que ha sucedido tiene explicación en el pasado, y lo que va a ocurrir en el futuro se está construyendo ahora. La prospectiva nos ayuda a tomar de manera sistemática y reflexiva las mejores decisiones en el hoy.

Parafraseando a Pascal, necesitamos esforzarnos por estudiar al futuro, ya que no conocemos bien el presente ni sabemos cómo estudiarlo.

Wallerstein (2005) ya lo había advertido: “el mundo que hemos conocido ha sido el de una economía mundo capitalista que hoy ya no es capaz de manejar las presiones estructurales a las que está sometido”. Las presiones son tres:

1. La primera consecuencia de la desruralización del mundo estará consumada, según el autor, para el 2030, lo que hace crecer el costo de trabajo como porcentaje del valor creado.
2. La segunda consecuencia a largo plazo es la externalización de los costos que condujo al agotamiento ecológico.
3. La tercera deriva de la democratización del mundo con demandas crecientes sobre el gasto público en educación, salud y garantías de ingreso para toda la vida (p. 72). Al mismo tiempo comenta que “el mundo está entrando hacia a un sistema histórico nuevo, cuyos contornos no conocemos ahora –no podemos conocerlos por anticipado– pero cuya estructura podemos ayudar a modelar” (p. 71).

El futuro es lo que está por venir, no ha llegado todavía, es donde los seres humanos podemos hacer algo y hacerlo ahora para que no nos sorprenda lo que vendrá; de lo contrario estamos condenados a quedarnos guarecidos en el todavía.

El Ser humano es construido (es producto), es constructor (es proyecto) y construye su futuro.

Nuevas herramientas y visiones para la Administración Pública

La advertencia de Wendell Bell es contundente: el cambio se acelera y el tiempo se acorta; estamos en peligro de ser atrapados por un mundo del futuro que no deseamos, un mundo que puede ser tan hostil hasta el punto de desquiciar la vida humana (Bell, 1974, pp. 100-101).

El futuro es lo que está por venir, no ha llegado todavía, es donde los seres humanos podemos hacer algo y hacerlo ahora para que no nos sorprenda lo que vendrá; de lo contrario, estamos condenados a quedarnos guarecidos en el todavía.

Pero el politólogo debe asumir y responsabilizarse de la posición que va a adoptar frente al futuro.

En su texto sobre *Creating futures*, Michel Godet plantea las actitudes frente al futuro:

1. El avestruz pasivo, quien acepta el cambio.
2. El bombero reactivo que espera que suene la alarma para apagar el fuego.
3. El agente de seguros preactivo, quien prepara cambios futuros a manera de prevención.
4. El conspirador proactivo quien actúa para provocar cambios deseables.
5. El actor anticipativo, quien combina de manera sorprendente todos los anteriores pero adopta una actitud anticipatoria; en otras palabras, mezcla las actitudes reactiva, preactiva y proactiva (p. 7).

Elonora Barbieri Masini (1993) considera que la función de una prospectiva humana y social sería presentar proyectos verdaderos y propios para la construcción social del futuro y contribuir si no a la solución, al menos para afrontar los problemas sociales.

Esta corriente pretende aumentar la capacidad de las sociedades para construir socialmente su propio futuro, democracias con sentido, donde la participación ciudadana se dé en la toma de decisiones y la producción de imágenes y visiones del futuro frescas y transformadoras de la sociedad. Se trata de identificar las fuerzas que impulsan el cambio social en reflexionar sobre los futuros posibles para actuar y tomar decisiones que vayan en el sentido del futuro deseado. No estaría escrito, estaría por construir (Masini, 1993 y De Jouvenel H., 1993).

Javier Medina diría pensar el futuro, en términos de proyectos de futuro que surgen al confrontar los ideales sociales propios de la utopía con el análisis empírico de los datos y las tendencias del pasado y del presente (1998).

Los niveles básicos de la construcción social del futuro serían, siguiendo de nuevo a Medina:

1. Un conjunto de técnicas para visualizar el futuro (tecnología), Escuela de planeación por escenarios Wack, Schwartz, Van der Heijden, Shoemaker, Leemhuis, o del enfoque de administración de escenarios, Gausemeier.
2. Complemento de la planeación (herramienta para la toma de decisiones).
3. Un componente de las ciencias sociales que analiza global o dinámicamente los cambios sociales (una disciplina).
4. Una manera de pensar y vivir, una manera de ser (una filosofía, una ética, una cultura).

Los dos primeros son los utilizados por la escuela francesa. Los cuatro son atendidos por la prospectiva humana y social. El Ser humano es construido, es constructor y construye su futuro; como diría el doctor Emilio Rosenblueth, “el futuro, lo que deseamos que sea”.

Cambios profundos y nuevas ideas, el terreno de la ciencia política se ve obligado a renovarse, a tomar en cuenta las nuevas situaciones que se plantean, como es el caso de la gobernanza misma.

¿Tendremos la capacidad para ser humildes y aceptar que nuestra lupa disciplinaria ya es insuficiente para entender los problemas, que requerimos de los involucrados en los problemas, que no los expertos nada más, para ejercer una sabiduría colectiva que resuelva los problemas y que no superficialmente encuentre sólo salidas?

¿Tendremos la visión política y la voluntad de salirnos de la caja para identificar e imaginar un mundo donde otra forma de actuar sea la que cuente?

La Administración Pública tendrá que trabajar el arte de la conjetura si quiere enfrentar el mundo de incertidumbre y de eventos inesperados que le descubrió el siglo XXI, de lo contrario estaría condenada a glosar el pasado; a perder la oportunidad de construir el futuro en el presente.

El pasado nos permite identificar ciertos patrones y con ello podemos tener una herramienta poderosa para saber lo que podría pasar en el futuro. Podemos aprender una sorprendente cantidad de hechos del distante pasado que nos permiten saber lo que sucederá, comenta Cornish (2004, p. 145).

Los recuerdos conectan la experiencia del presente con la experiencia del pasado, pero los sueños construyen con esas experiencias el futuro.

Toda previsión, terreno de la prospectiva, es también una planeación. Pero imaginar una planeación para un futuro diferente tiene un alto grado de dificultad

y siempre queda la tentación de que las cosas van a seguir igual; caen en la trampa del todo seguirá igual como siempre, aunque se genere una situación diferente será muy parecido a lo que ya se conoce (*change as usual*, le llamaba Raymond Aron, parafraseando el *Business as usual*, de Herman Khan). La advertencia implícita que lleva a conducirnos hacia un pensamiento tecnocrático, con visión desarrollista, o el pensamiento único donde los fenómenos sociales quedan mutilados.

Por otra parte, tendemos a idealizar el pasado: la sabiduría del hombre primitivo, las imágenes bíblicas, el renacimiento, la Iluminación, la nostalgia que dice que todo tiempo pasado fue mejor. Pero los sueños, las esperanzas, los deseos y aun los miedos están en el futuro, donde el ser humano tiene a la incertidumbre como fuente de angustia, pero también de esperanza; donde cada uno de nosotros puede hacer que las cosas pasen.

Epílogo

El impulso por mejorar al mundo empezó en las utopías, continuó en la ciencia ficción y finalmente penetró al conocimiento científico con la sistematización de métodos y técnicas cuantitativos y cualitativos, así como esquemas multidisciplinares de profesiones como economía, urbanismo, ingeniería, que describieron formas de anticiparse y prepararse para cambios futuros (Encel, p. 14).

Ya sobre el pasado no podemos influir, está en el terreno de la memoria y de los recuerdos; en cambio, el futuro está en el terreno de la voluntad, donde todavía podemos imaginar y construir nuestros sueños, deseos y esperanzas.

Todo lo que ha sucedido tiene explicación en el pasado; y lo que va a ocurrir en el futuro, se está construyendo ahora. La prospectiva nos ayuda a tomar de manera sistemática y reflexiva las mejores decisiones en el hoy.

Necesitamos esforzarnos por estudiar el futuro, simplemente porque no conocemos bien el presente ni sabemos cómo estudiarlo.

La prospectiva como estudios de futuros pertenece al ámbito de las ciencias sociales y su diferencia con las demás es que aporta una visión holística con posibilidades de ver desde lejos y hacia lo lejos, con ejercicios multidisciplinares e integradores para estudiar las nuevas problemáticas y prepararnos para enfrentar los nuevos cambios que presenta la sociedad.

Fuentes

- Ander Egg Ezequiel (1998), *Educación y prospectiva*, Argentina, Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Baena Paz, Guillermina (2004), *Prospectiva política*, México, UNAM, en ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva
- Baena Paz, Guillermina (2008), *Nuevas visiones sobre el concepto de futuro... y otras formas de análisis político para construirlo*, México, UNAM (*Working Papers*, núm. 8), en ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva
- Baena Paz, Guillermina (2009), *Construcción de escenarios y toma de decisiones*, México, UNAM (*Working Papers*, núm. 12), en ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva
- Bell, Wendell (1974), “Social Science: The future as a missing variable”, en Alvin Toffler y otros, *Learning for tomorrow*, New York, Random House, pp. 100-101.
- Condorcet, Nicholas de (2014), http://es.wikipedia.org/wiki/Nicolas_de_Condorcet, recuperado en febrero de 2014.
- Cornish, Edward (2004), *Futuring. The exploration of the future*, USA, World Future Society.
- Decouflé, André Clement (1974), *La Prospectiva*, España, Oikos Tau.
- Encel, Solomon, Marstrand Pauline y Page William (1978) (miembros asociados al programa de prospectiva de la Universidad de Sussex), *El arte de la anticipación*, Buenos Aires, Ediciones Troquel.
- Gaudin, Thierry (2014), “Change is hard, but stagnation is fatal...”, WFSF LIST, 2 de enero.
- Godet, Michel (2001), *Creating futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool*, Londres, Económica.
- Heurghon, Edith y José Landrieu *et al.* (2000), *Prospective pour une gouvernance démocratique*, L'Aube Editions, <http://kakistocracianacional.blogspot.mx/>
- Innerarity, Daniel (2009), *El futuro y su enemigos*, España, Paidós.
- Jouvenel, Bertrand de (1996), *El arte de la conjetura*, Madrid, Rialp.
- Jouvenel, Hughes de (1993), “Sur le démarque prospective”, en *Futuribles*, núm. 179, septiembre.
- Jouvenel, Hughes de (2004), *Invitation á l prospective (Invitación a la prospectiva)*, Perú, CONCYTEG y Futuribles.
- Masini, Eleonora Barbieri (1993), *La previsión humana y social*, México, Fundación Barros Sierra, FCE (Estudios sobre los Futuros).

- Masini Eleonora, Barbieri (1993), *Why futures studies*, London, Grey Seal Books.
- Medina, Javier (1988), *La prospectiva humana y social: ¿alternativa de la nueva generación para América Latina?*, México, ILPES (Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio). Ponencia originalmente preparada para el *II Encuentro Iberoamericano de Estudios Prospectivos*.
- Polak Fred (1973), *The image of the future*, Amsterdam, Elsevier.
- Sachs, Wladimir M. (1980), *Diseño de un futuro para el futuro. Un ensayo sobre los métodos e importancia de la planeación prospectiva*, México, Fundación Barros Sierra.
- Taleb, Nassim Nicholas (2009), *¿Existe la suerte? Las trampas del azar*, Barcelona, Paidós.
- Valery, Paul (1963), "Historical Fact", en *The Outlook Intelligence*, New York, Harper and Row.
- Wallerstein, Immanuel (2005), *Un mundo incierto*, Argentina, Libros del Zorzal.
- Wells, H. G., *El descubrimiento del futuro*, conferencia en el Royal Institution.
- Wells, H. G. (1932), *Wanted Professors of foresight*, programa de radio de la BBC Radio, 19 de noviembre .

Estudios y links sobre corrupción

Ya sé lo que hiciste la administración pasada, te estamos evaluando, podría decir el siguiente listado de ligas que estudian el fenómeno de la corrupción que aun cuando tiene dimensiones globales, en nuestro país se ha vuelto una tendencia histórica dominante:

Barómetro Global de Corrupción (Global Corruption Barometer GCB), http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/GCB2013_FAQs_EN.pdf

Banco Mundial, *Proyecto sobre indicadores de gobernanza (Worldwide Governance Indicators (wgi))*, www.govindicators.org en más de 200 países. Dentro del grupo de indicadores se incluye el *Control de la Corrupción (cc)*.

Control de la Corrupción y el Índice de Corrupción y Ética Corporativa (Corporate Corruption and Ethics Indices), <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>

FUNDAR produce el *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (IGPT)*, <http://www.fundar.org.mx/>

Global Integrity, <http://www.globalintegrity.org/>

Índice de Corrupción y Ética Corporativa (Corporate Corruption and Ethics Indices).
Corporate Corruption and Ethics Indices

Índice de Fuentes de Soborno, http://www.transparencia.org.es/INDICES_FUENTES_DE_SOBORNO/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011_Informe_final_en_espa%C3%B1ol.pdf

Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2012), Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa Argentina, Chile, Colombia, México, Perú.

Índice de Percepción de Corrupción (IPC), http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_201

Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Miller & Chevalier and Matteson Ellis Law produce *Latin American Corruption Survey*, http://www.millerchevalier.com/portalsresource/FCPASummer2013_LACorruptionSurvey

Social Progress Index, Social Progress Imperative, Washington, D.C., www.social-progressimperative.org

Transparencia Internacional (TI), www.transparency.org

World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

RESEÑA

La importancia del punto de inflexión (*tipping point*)

Malcolm Gladwell, *The tipping point. How little things can make a big difference*, New York, Back Bay Books, 2002

Patricia Giovanna Baena*

Malcolm Gladwell es actualmente uno de los escritores contemporáneos más leídos por sus originales puntos de vista. Uno de sus primeros libros sobre *Inteligencia intuitiva* está publicado en español. Con este texto empezó a colocarse entre los pensadores más influyentes que nos hacen ver el mundo de otra manera.

Explicaciones novedosas sobre la sociedad y la política han surgido como consecuencia del rompimiento de paradigmas y se identifican en esta etapa de borrosidades. Gladwell es un autor creativo con un rol importante en este panorama.

El análisis de la sociedad lo explica a partir de las epidemias, y desde ahí llega a este nuevo concepto de *tipping point*.

Tipping point lo han aplicado otros autores como el punto de inflexión, el punto crítico y hasta el clímax.

El término lo toma el autor de la epidemiología y refiere el momento cuando el virus de una epidemia alcanza el punto crítico.

Un mundo que sigue las reglas de las epidemias, afirma el autor, es un lugar diferente al mundo que pensamos, que vivimos.

Tenemos una connotación específica de lo que es el contagio. Pero si pensamos en epidemias de crimen o epidemias de modas, hay entonces toda clase de cosas tan contagiosas como los virus.

El punto de inflexión, dice el autor, es la biografía de una idea muy simple, que ideas, productos, mensajes y comportamientos se dispersan como lo hacen los virus.

* Licenciada en Administración. Ha elaborado trabajos prospectivos y en educación para diferentes instituciones públicas y privadas.

Así, en el primer capítulo, nos introduce a sus tres reglas de las epidemias. El *tipping point* tiene tres características: 1. Es contagioso. 2. Pocos cambios pueden tener grandes efectos. 3. Los cambios pueden suceder rápidamente, no de manera gradual, sino en un momento dramático. Esta es la más importante, porque es la que da sentido a las otras dos y nos explica por qué los cambios se presentan de la manera en que lo hacen. El nombre que se aplica a ese momento dramático en una epidemia, cuando todo puede cambiar rápidamente, es conocido como *tipping point* (punto de inflexión).

Gladwell comenta que el contagio es una propiedad inesperada de toda clase de cosas y tenemos que recordarlo si queremos reconocer y diagnosticar el cambio epidémico. Es claro el ejemplo de la influenza; alguien que la tiene, contagia rápidamente a todos los demás. También lo ejemplifica con el bostezo y su capacidad de contagio.

Las epidemias son ejemplo de una progresión geométrica. Necesitamos prepararnos nosotros mismos para la posibilidad de que grandes cambios le sigan a pequeños eventos y que esos cambios pueden pasar muy rápido.

Las epidemias son una función de la gente que trasmite; o sea, agentes infecciosos, el agente en sí mismo y el ambiente en el cual opera ese agente.

Estos tres elementos los desarrollará como la *ley de los pocos*, donde se mueve el factor atractivo como agente en sí mismo y el poder del contexto, donde el agente opera.

La posibilidad del cambio rápido es el centro de la idea del punto de inflexión y probablemente sea la más difícil de aceptar.

Todas las epidemias tienen su punto de inflexión. El mundo del punto de inflexión es un lugar donde lo inesperado se vuelve esperado, donde un cambio radical es más que una posibilidad. Es, contrario a todas nuestras expectativas, una certeza.

Con este planteamiento inicia su reflexión acerca de la sociedad y cómo se dan estas epidemias y sus reglas.

Cuando la epidemia se expande, cuando está fuera de control y de equilibrio, algo pasa, algún cambio ha ocurrido en una, dos o tres de estas áreas.

La *ley de los pocos* refiere a tres tipos de agentes de cambio: los conectores (aquellos que conocen a mucha gente y conocemos personas que parecen conocer a todos), los expertos (que llama *mavens*) y los vendedores. Estos tres tipos de personas son capaces de iniciar las epidemias sociales vía boca a boca, rodean nuestra vida y juegan un rol específico.

Una inquietud de los estudiosos siempre ha sido saber ¿cómo se conectan los seres humanos? A este problema se le conoció como *redes del mundo pequeño*. Al

final de los años sesenta, un estudio concluyó que bastan de cinco a seis intermediarios para conectarse con cualquier persona en el mundo. La respuesta es que en seis grados de separación, no todos los grados son iguales. Por ejemplo, yo le digo a una persona que me conecte con la reina de Inglaterra, él le dice a otra que tiene una red latinoamericana de profesionales, de éstos hay alguien que tiene contacto en el Reino Unido con otras personas, de ellas una puede hacer llegar al personal de la reina mi petición para que finalmente llegue a la reina. Han sido cinco intermediarios y yo seis. Los diferentes grados de separación radican en que puede ser una persona o un abanico de personas,

¿Qué hace a un conector? Primero, que conoce mucha gente; su importancia radica en la clase de gente que conoce, por alguna razón se ubican de manera simultánea en diferentes mundos, subculturas, nichos; esto es algo intrínseco a su personalidad, una combinación de curiosidad, autoconfianza, sociabilidad y energía.

Los *mavens* son el segundo tipo de agentes de cambio. *Mavens* es una palabra *irish* que quiere decir alguien que acumula conocimiento, muy importantes en el área del mercado, son vigilantes de los precios, Ellos tienen información sobre un cúmulo de productos, precios y lugares. Más que meros expertos con preferencias individuales, están motivados socialmente al saber cosas que los demás ignoran. De ahí que tengan el conocimiento y las habilidades para iniciar una epidemia social boca a boca. Pero el *mavens* no es persuasor, ser *maven* es como ser profesor.

Los vendedores son el tercer tipo de difusores de epidemias sociales. Son efectivos, primero, porque saben que las pequeñas cosas pueden hacer mucha diferencia con las cosas grandes; la segunda implicación es que los mensajes no verbales son más importantes que los verbales; la tercera, quizá la más importante, es que la persuasión a menudo actúa de formas que no apreciamos. Por ejemplo, los microritmos que no alcanzamos a ver, pero que de alguna manera se manifiestan en microsegundos; una charla puede ser una danza de movimientos de ojos, nariz, cabeza, donde el mensaje persuasivo está rindiendo efecto sin que lo percibamos.

Otro elemento importante de contagio son las emociones. Normalmente pensamos que las expresiones de nuestra cara son reflejo de un estado interior. Si me siento feliz, sonrío; la emoción es de dentro hacia fuera. Pero el contagio emocional sugiere lo contrario: si puedo hacer que sonrías, puedo hacerte feliz, por lo que la emoción va de fuera hacia dentro. Para muchos de nosotros es fácil transmitir emociones y sentimientos; los psicólogos les llaman a estos *emisores* (*senders*).

El capítulo tres habla de *El factor atractivo* a partir del análisis de dos programas principalmente: *Plaza Sésamo* (*Sesame Street*) y las *Pistas de Blue* (*Blue's Clues*), para ejemplificar cómo se extiende el virus educacional.

Un factor crítico en las epidemias es la naturaleza del mensajero. Al analizar el programa *Plaza Sésamo* refiere que la intención original partía del supuesto que si puedes retener la atención de los niños, puedes educarlos, lo que parecía imposible ante las características y opciones de la televisión.

Sin embargo, el programa tuvo mucho éxito entre los niños. Esto originó que fuera analizado por equipos de psicólogos y educadores debido también a que fue muy criticado porque mezclaba la realidad con la fantasía. Se estudió la retención de los niños sobre la base del atractivo; en algunas escenas los títeres salían a un lado señalando las letras para que al integrar palabras, se repitieran. En una de las escenas, el que estaba como títere se movía atrás de las letras y brincaba, los niños le ponían más interés al títere que a las letras, les era más atractivo su movimiento. Tiempo después decidieron cambiar un poco el formato y los niños le perdieron el interés.

En los noventa apareció el programa las *Pistas de Blue*, con una duración de media hora y no de una hora, con la idea de superar al de *Plaza Sésamo* de los noventa. El personaje central era una persona, ya no títeres, aunque sí un perro caricaturizado. De esta manera también se buscó el atractivo para entretener a los niños con diversas actividades, logrando un éxito que lo ha llevado a que se siga transmitiendo aunque sea a través de repeticiones.

Es el caso donde el mensajero es clave en la transmisión de virus.

La ley de los pocos dice que hay gente excepcional capaz de desatar epidemias; todo lo que se necesita es encontrarla. La lección del atractivo es la misma. Hay una simple manera de empacar información que, bajo las circunstancias correctas, sea capaz de ser irresistible. Todo lo que se tiene que hacer es encontrarla.

En la parte referida a *el poder del contexto*, el autor toca dos temas: Bernic Goetz y el auge y caída del crimen en la ciudad de Nueva York, y el número mágico, ciento cincuenta.

Durante los ochenta, la ciudad de Nueva York tenía en promedio dos mil asesinatos y 600 mil delitos serios al año; las condiciones de los suburbios eran descritas como caóticas. En 1984, cada uno de los seis mil carros del Metro estaba cubierto de *graffitis*, arriba, dentro y fuera. En ese mismo año había 500 puntos rojos en áreas del sistema, lugares con daños en los rieles que no permitían que los trenes fueran a más de 15 millas por hora de un promedio de 40 millas por hora; dentro del sistema del subterráneo se presentaban 15 mil delitos por año. La ciudad de Nueva York sufría una de las peores epidemias del crimen en su historia. Sin embargo, a partir de

1990, la tasa criminal declinó precipitadamente, los muertos bajaron a dos terceras partes y los delitos se redujeron a la mitad.

El poder del contexto dice que los seres humanos somos más sensibles al ambiente de lo que creemos.

El Metro de Nueva York tuvo un director nuevo, Bernic Goetz, quien al darse cuenta del asunto, aplicó la teoría de las ventanas rotas y el poder del contexto. La teoría a grandes rasgos explica que si una ventana está rota, inmediatamente la gente comenzará a romper otras y a destruir lo que pueda alrededor de ella. De ahí que haya que cambiar el contexto. Y así lo hizo. Los vagones “sucios” con *graffitis* no pudieron salir a dar servicio hasta no ser despintados y se inició una carrera donde por la noche los grafiteros pintaban y un equipo despintaba para que el vagón saliera limpio. A la tercera noche de hacer esto, muchos grafiteros ya no lo hicieron.

Otro punto importante que Goetz había notado, era la cantidad de gente que se brincaba por encima de los torniquetes; generalmente correspondía a personas que eran delincuentes, los que robaban en el Metro. Dispuso de equipos de diez policías en las áreas de torniquetes a expensas de que dejaba algunas zonas de delitos descubiertas. El equipo de policías capturaba a los malhechores y los enviaban a consignación. Fueron tantos que se tardaban en el proceso todo un día y los policías perdían un tiempo que podrían ocupar en vigilar. Entonces a Goetz se le ocurrió que en un camión se podría instalar una pequeña oficina para el proceso y así el tiempo se abatía hasta quedar en una sola hora el lapso de levantar la denuncia. Estas medidas originaron que muchos sujetos que portaban pistolas o navajas empezaran a dejarlas y, por lo tanto, los delitos bajaron.

Esta política se complementó con la de Giuliani cuando éste fue nombrado alcalde de Nueva York, con su idea de “cero tolerancia”, también basada en la teoría de las ventanas rotas.

Pequeñas cosas hicieron grandes diferencias con el poder del contexto.

En el poder del contexto, segunda parte, el autor menciona que los psicólogos afirman que la gente toma diferentes decisiones cuando está en grupo que cuando lo hace de manera individual.

La regla 150 es un ejemplo de los extraños e inesperados caminos en los cuales el contexto afecta el curso de una epidemia social.

Hay un concepto en psicología llamado la capacidad del canal y se refiere a la cantidad de espacio en nuestro cerebro para ciertas clases de información. Por ejemplo, si tienes 20 vasos con diferentes cantidades de azúcar cada uno, sólo podrás distinguir seis o siete. Si nos ponen en la pantalla varios puntos para contarlos, podremos contar sólo siete y los demás adivinarlos. Esta es la razón por la cual los

números de teléfonos no pasan de siete dígitos. Bell pensó en ellos como lo suficientemente amplios para tener mucha capacidad, pero no tanto que la gente no pudiera recordarlos. Una vez que pasamos esta frontera, comenzaremos a tener errores.

De acuerdo con Washburn, biólogo evolucionista, la mayor parte de la evolución humana tuvo lugar antes del advenimiento de la agricultura, cuando los hombres vivían en pequeños grupos, cara a cara. Como resultado de ello, la biología humana desarrolló un mecanismo adaptativo a las condiciones que existieron por mucho tiempo. El ser humano se siente fuertemente cercano a poca gente, a las distancias cortas, a relativamente cortos intervalos de tiempo, y así son las dimensiones de la vida que le son importantes.

De ahí, dice Gladwell, que el límite natural más interesante sea nuestro canal de capacidad social.

Ejemplifica con los monos y primates, en la medida que su cerebro es corto, hay más posibilidades de estar con grupos reducidos. El ser humano tiene un cerebro grande y ello le da la posibilidad de manejar las complejidades de esos grupos sociales y se calcula que este grupo puede ser hasta de 150 personas, el máximo que puede tener una genuina relación para saber quiénes son y cómo ellos se relacionan con nosotros.

Cuando refiere el número mágico 150, reflexiona sobre las empresas que funcionan bien con un número máximo de 150 personas; en la milicia, los grupos militares tienen un máximo de 150 personas, esto facilita una comunicación cara a cara de manera eficaz, debido a que las órdenes pueden ser implantadas y el comportamiento controlado sobre la base de la lealtad personal y el contacto directo hombre a hombre. Con grupos más grandes, esto es imposible, no tendrás muchas cosas en común, ni trabajo en común y se comenzarán a volver extraños y la cercanía de camaradas se comenzará a perder.

La regla 150 sugiere que el tamaño del grupo es otro de los factores contextuales que pueden hacer la gran diferencia.

Estas tres reglas del *Tipping point* ofrecen una manera de darle sentido a las epidemias.

Los últimos capítulos de su libro los dedica al análisis de Estudios de Caso: rumores, tenis y el poder de la traducción, así como estudios sobre el suicidio y el fumar. Como ejemplos de permisos que se dan los demás cuando observan un comportamiento, o bien cuando es promovido por un “vendedor” que logra expandir la epidemia.

Su conclusión versa sobre el enfoque, el examen y la creencia; dice, como primera lección, que la teoría del *tipping point* requiere que reestructuremos la manera en

que pensamos el mundo, y entendamos que la manera en que procesamos la información es borrosa y desordenada; pensamos que la gente es diferente, pero no qué tan diferente. La segunda lección es que el mundo no va de acuerdo con nuestra intuición. Pero lo que se debe subrayar es la creencia de que el cambio es posible, que la gente puede transformar de manera radical su comportamiento o creencia.

Hay una dificultad y volatilidad en el mundo del *tipping point*; hay un largo trecho de optimismo. Finalmente, los *tipping points* son una reafirmación del potencial para el cambio y del poder de la acción inteligente.

Mira el mundo alrededor tuyo. Si te parece inamovible o un lugar implacable, no lo es. Con un ligero empujón, justo en el lugar correcto, puede ser cambiado, finaliza el autor.

En esta edición el autor agrega unas palabras sobre las lecciones del punto de inflexión en el mundo real: los comentarios que la gente le ha enviado cuando a partir de la lectura del libro, éste ha influido sobre su manera de pensar y de hacer las cosas.

México en la presidencia de la Alianza del Gobierno Abierto

¿Qué es la Alianza del Gobierno Abierto?

La *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza del Gobierno Abierto es una iniciativa internacional y multilateral que tiene como objetivo garantizar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En el espíritu de colaboración entre múltiples partes interesadas, la OGP es supervisada por un Comité Directivo compuesto por un igual número de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil –un modelo único que pone en práctica el objetivo de participación ciudadana (<http://www.opengovpartnership.org/about#sthash.tWN78xhl.dpuf>).

La Alianza de Gobierno Abierto formalmente se constituyó el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) hicieron suya la declaración de gobierno abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales. En apenas dos años, la OGP ha acogido con satisfacción el compromiso de 56 gobiernos que se unieron a la Alianza.

La Alianza para el Gobierno Abierto intenta mejorar el desempeño del gobierno, fomentar la participación ciudadana y renovar la capacidad de respuesta del gobierno hacia sus ciudadanos. La OGP busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, combatir la corrupción y hacer uso de nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad.

Para lograr estos objetivos, la OGP reúne a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para que trabajen como socios.

Antecedentes en México

Desde abril de 2013 se han iniciado los trabajos para la elaboración del Plan de Acción 2013-2015. Para ello se ha diseñado un plan de trabajo y metodología para la construcción de compromisos estratégicos y de alto impacto.

El Plan de Acción 15 (PA15) estuvo conformado por un número limitado de compromisos estratégicos, con una orientación dirigida a generar resultados e impactos de alto valor público y que tengan el potencial de transformar las condiciones y calidad de vida de las personas.

Los compromisos que contenga el PA15 provendrán de dos fuentes. La mitad de ellos será generada en nueve mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocará a funcionarios públicos, expertos y actores clave, para determinar compromisos en áreas temáticas prioritarias. La otra mitad estará conformada por iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y gobierno electrónico de alto impacto ciudadano propuestas por la Administración Pública Federal, que se presentarán a las organizaciones de la sociedad civil con el fin de que alguna organización se sume a la misma para generar un compromiso final (<http://aga.org.mx/Noticias/default.aspx>).

El Plan fue producto de 42 reuniones que se tuvieron con instituciones de la sociedad civil e instituciones de la Administración Pública Federal.

El 27 de agosto de 2014 se lanzó una convocatoria para el *Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto*.

El Plan de Acción 2013-2015 será presentado a finales del año 2014 en México y posteriormente en Londres en el marco de la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Los gobiernos y la sociedad civil de Costa Rica y México anunciaron la realización del *Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto*, que se llevará a cabo el 18 y 19 de noviembre de 2014 en San José, Costa Rica, precedido por el *Día de Sociedad Civil* que se realizará el 17 de noviembre.

La Alianza para el Gobierno Abierto cuenta actualmente con 17 países de América que se han comprometido a realizar reformas de Gobierno Abierto en estrecha coordinación con la sociedad civil; estos países, así como otros que aún no forman parte de la Alianza, están avanzando en la búsqueda de más transparencia,

participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas en la gestión de sus gobiernos. Por lo anterior, el *Encuentro Regional* servirá para reconocer las buenas prácticas y reformas exitosas realizadas, establecer alianzas, dialogar y discutir sobre los desafíos y establecer mecanismos regionales de apoyo e intercambio (<http://gobabiertomx.org/noticias/encuentro-regional-de-las-americas-alianza-para-el-gobierno-abierto-aga/>).

El 24 de septiembre de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia para la Alianza del Gobierno Abierto en la reunión de la Organización de las Naciones Unidas.

Es importante conocer la visión de Gobierno Abierto, debido a que en el gobierno actual queda en el centro de las prioridades y éste se reconoció desde el Plan Nacional de Desarrollo con un Programa que la Secretaría de la Función Pública inscribió como prioritario.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es una dependencia del Gobierno Federal que tiene la misión de consolidar un gobierno honesto, eficiente y transparente, con la visión a 2020 de que la ciudadanía confía y participa en la función pública (<http://aga.org.mx/SitePages/QuienesParticipan.aspx>).

La preocupación central de un Gobierno Abierto es generar un nuevo modelo para que los gobiernos recuperen la confianza que los ciudadanos han perdido en las instituciones y sus ejes se vinculan a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)

Mediante el PGCM se busca contar con un gobierno orientado a resultados, eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, optimice el uso de los recursos públicos y utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

A través de este programa se dará cumplimiento a lo señalado en el Artículo 61 de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en el sentido de establecer un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reduzcan gastos.

Tal como señala el DECRETO que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público (*Decreto de Austeridad*), así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado en *el Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2012, el programa considera la propuesta integral que permita una reingeniería organizacional en la Administración Pública Federal, la simplificación de procesos y la eliminación de funciones y programas que presenten duplicidades.

Estructura

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) tiene como propósito instrumentar la visión del Gobierno de la República mediante:

- Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

Se integra por cinco objetivos, 28 estrategias y 209 líneas de acción que se implementarán en todas las dependencias y entidades con el fin de impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente. Su impacto será analizado a través de 10 indicadores de resultados.

Los objetivos son los siguientes:

1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF. Hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado. Lograr que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.
3. Optimizar el uso de los recursos en la APF. Incluye estrategias y líneas de acción, la racionalización de los recursos y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF.
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF. Consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.
5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación, impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales (<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/09/72507.php>).

Las impresoras 3-D: una amenaza para el gobierno

*Francisco Homero Aguirre Anaya**

Desde tiempos inmemorables, la humanidad ha buscado plasmar la secuencia de la vida cotidiana de su entorno; un ejemplo de esto son los cavernícolas en pinturas rupestres hace más de 10,000 años. Avanzó el tiempo y con éste el desarrollo de las tecnologías y las necesidades de los seres humanos.

La evolución del ser humano provocó que la documentación de los acontecimientos se hiciera en papel; sin embargo, fue hasta el año de 1960 que se creó la máquina de escribir. Posterior a la primera mitad del siglo xx, la tecnología ha crecido a pasos agigantados. Las necesidades se modificaron, ya no sólo era importante el hecho de plasmar la historia; ahora es necesario plasmar información pensada en futuro, datos empresariales, estadísticas, investigaciones, entre muchas más.

Con la era de la tecnología surge la computadora personal, primero para usos militares, posteriormente en el año de 1977 de manera comercial, de la mano con las impresoras convencionales.

Desde 1985 se iniciaron las investigaciones de cómo poder imprimir en tercera dimensión. Chuck Hull, un inventor destacado en el campo de óptica iónica, ideó el primer método de impresión 3-D: la estereolitografía, la cual es la proyección de una figura escaneada (convertida en un solo archivo para programa de diseño) a una copia tridimensional en estado sólido (<http://www.impresoras-3d.info/historia-de-las-impresoras-3d/>, revisado el sábado 16 de agosto de 2014).

Hasta el 2014, han pasado 19 años de ardua investigación científica donde diversos laboratorios se han sumado a la competencia por desarrollar al máximo potencial esta tecnología.

* Estudia la Licenciatura en Ciencia Política en la FCPys de la UNAM.

Hay un “lado oscuro” de la impresión 3-D, escribe Lyndsey Gilpen, de TechRepublic. Las impresoras 3-D son todavía máquinas potencialmente peligrosas y que provocan desperdicios y su impacto social, político, económico y ambiental aún no se ha estudiado ampliamente (<http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-10-puntos-oscuros-de-las-impresoras-3d/#axzz3AiIQizHe>, revisado el sábado 16 de agosto de 2014 a las 19:30).

En la actualidad, la polarización de la sociedad por las impresoras 3-D es innegable. Quienes están en contra de este aparato señalan que aún hay cabos sin atar. A continuación enmarco los principales problemas que señalan los que rechazan el uso de esta tecnología:

<i>En contra</i>	<i>A favor</i>
Contaminan. Utilizan dos tipos de plásticos diferentes PLA y ABS. Estas partículas se desprenden y pueden anexarse al torrente sanguíneo y a los pulmones.	Teniendo impresoras 3-D en casa se puede subsanar la necesidad de las mismas, con lo cual se evitará la contaminación de los traslados y los costos por éstos.
Los derechos de autor. La impresión 3-D abre la puerta el mercado negro de productos ilegales. “Esta potencial situación de piratería digital es comparable a la forma en que internet desafió los derechos de autor de la industrias del cine y la música, las marcas comerciales y las descargas ilegales”, apunta Gilpen.	Las industrias de fabricación de plástico que utilizan métodos tradicionales se verían afectados, ya que cualquier persona tendría acceso a medios de producción en su hogar. Esto significa que la producción pasaría de ser masiva y distante a ser local y personalizada. Desde el punto de vista del ahorro energético, la fabricación local tiene muchas ventajas, ya que se ahorra en el gasto que significa transportar productos de lugares muy distantes, tal como pasa hoy en día.
Vacío legal con las armas. La primera arma 3-D impresa con éxito es una noticia vieja, pero sus ramificaciones son muy importantes. Hay empresas apareciendo por todo el mundo tratando de vender estas armas. Algunas de ellas pasan los detectores de metales.	Es un ejemplo del poder que nos da la tecnología. La tecnología es agnóstica, nosotros como seres humanos tenemos la responsabilidad de usarla para el bien. Creo que es justo que cada persona tenga la posibilidad de decidir qué desea crear. No pienso que nadie ingrese en el mundo de la impresión 3-D únicamente para fabricar un arma sabiendo que existe la posibilidad de adquirir una más rápido, a menor precio y sin ningún tipo de control en el mercado negro.

<i>En contra</i>	<i>A favor</i>
Bioética. La impresión de cartílagos ya es bastante común y se multiplican los casos como el de la empresa Organovo, que está imprimiendo células del hígado y del tejido del ojo. Las conversaciones sobre las cuestiones morales, éticas y legales que rodean el bioprinting –“impresión de partes del cuerpo”– recién empiezan.	La impresión 3-D viene siendo utilizada en la medicina: en la construcción de prótesis para implantes desde los años ochenta. Últimamente gracias a los avances en biomateriales y cultivos celulares, se está viendo un fuerte crecimiento en la investigación de impresión de órganos. Personalmente, no creo que estemos muy lejos aún de imprimir órganos funcionales, aunque todavía existen grandes desafíos en esta rama, como la de ser capaces de replicar las complejas redes vasculares.

Fuentes: <http://actualidad.rt.com/ciencias/view/135466-rt-lozdzieski-entrevista-uruguay-impresora-3d> (revisado el sábado 16 de agosto de 2014 a las 9:34 hrs.) y <http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-10-puntos-oscuros-de-las-impresoras-3d/#axzz3AilQizHe> (revisado el sábado 16 de agosto de 2014 a las 22:30 hrs.)

La industria de las impresoras 3-D carece de regulación, pero en este mundo globalizado es casi imposible regular la tecnología en todos los países.

En el año del 2009 se obtuvo por vez primera la impresión de un tejido de piel. En el año de 2030 se considera la automatización de los órganos y tejidos en el ser humano, ya que la empresa Organovo, en su portal de internet, ofrece la impresión de los órganos combinadas con otras tecnologías, como la ingeniería en sistemas, entre otras; es comprensible que se puedan imprimir este tipo de elementos (<http://www.organovo.com/tissues-services>, revisado el sábado 16 de agosto de 2014 a las 13:21 hrs.).

Por otro lado, también es necesario considerar que las armas también evolucionan con las impresoras 3-D, por lo que en sectores de la población mexicana podrán tener sus propias armas con la finalidad de protegerse de la delincuencia organizada.

En materia de ingeniería ambiental, están los proyectos pilotos para usar plástico reciclado en las impresoras, con lo que no se tendrá que usar nuevos compuestos de éstos y se podrá reducir la contaminación.

Se debe señalar que, de la misma manera, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) refieren que en el año 2030 la población mundial puede oscilar entre 10,000 millones de habitantes. Esto puede generar mayor desempleo, ya que al ser posible imprimir todo en casa, se mermarían las redes de distribución y la logística de los trabajos manufacturados.

Fuentes

<http://www.organovo.com/tissues-services>

<http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-10-puntos-oscuros-de-las-impresoras-3d/#axzz3AiQizHe>

<http://actualidad.rt.com/ciencias/view/135466-rt-lozdzieski-entrevista-uruguay-impresora-3d>

<http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-10-puntos-oscuros-de-las-impresoras-3d/#axzz3AiQizHe>

<http://www.impresoras-3d.info/historia-de-las-impresoras-3d/>

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.; Muñoz, 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 fuente 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.

Políticas editoriales 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 remplazo. 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 hechos 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 ningún 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
Enero de 2014***



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

Secretaría General de la Escuela de Gobierno y

Administración Pública Mexiquense: Constanza Márquez Aguilar

Revista IAPEM, núm. 89, septiembre-diciembre de 2014,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Se terminó de imprimir el 30 de noviembre del año 2014
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 500 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

