

Revista iapem

Número 86, Septiembre-Diciembre, 2013



Gobierno electrónico, administración pública en construcción



Instituto de Administración Pública del Estado de México

© **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: 04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México

Diciembre, 2013

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 86, Septiembre-Diciembre, 2013



Gobierno electrónico, Administración Pública en construcción

<i>Presentación</i>	7
Guillermina Baena Paz	
<i>Causalidad y desarrollo de las ideas administrativas</i>	
Omar Guerrero	11
<i>Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México (1828-2011)</i>	
José Juan Sánchez González	29
<i>Políticas Públicas: sentido, utilidad y argumentación</i>	
Francisco Javier Rosas Ferrusca	57
<i>El caso del gobierno electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)</i>	
Juan Carlos Gutiérrez Muñoz	79
<i>El gobierno electrónico en el Distrito Federal</i>	
<i>Alternativas para el gobierno electrónico en el Distrito Federal</i>	
Oswaldo Cruz Villalobos	101

*El gobierno electrónico en la Delegación Cuauhtémoc.
La transparencia en la gestión pública*
Francisco Martínez Martínez 119

El e-government en Naucalpan de Juárez
José Ortega Ríos 141

E-government en el Municipio de Tecámac, México
José Albino Hernández Escobedo 163

Gobierno y Reforma educativa
David Alonso Figueroa 175

HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS
*Modelos conceptuales de decisiones en situación de crisis.
La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009
como estudio de caso*
Joel Mendoza Ruiz 197

DOCUMENTOS
Diputado 219

AGENDA GLOCAL 221

Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM 225

Políticas Editoriales de la Revista IAPEM 231

PRESENTACIÓN

El tema denominado como “e-gobierno o gobierno electrónico”, es un término usado para llamar al uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como herramientas para automatizar procesos y brindar más accesibles servicios a los ciudadanos, porque no hay de forma alguna “gobierno” electrónico. Inclusive no hay acuerdo en su traducción, como pasa con muchos términos que utiliza la Administración Pública (como *benchmarkig* o *New Public Management*); así algunos le llaman e-government y otros e-gobierno, los usos y costumbres le dan significado de acuerdo con su aplicación, como ha pasado con otros términos que la Real Academia ha acabado por aceptar.

Efectivamente, en sentido estricto no se puede llamar gobierno electrónico a un manejo electrónico de procesos y trámites que son más accesibles a los ciudadanos por esta vía. Un gobierno tiene mayores atribuciones y hasta el momento no se ha concretado algún gobierno en su totalidad que se pueda ejercer electrónicamente. Aunque se habla de gobernanza en redes o ya de una posible ciber nación, aún son procesos en construcción.

De ahí que gobierno electrónico y construcciones de la Administración Pública son temas que es necesario traerlos a la reflexión y a la discusión pública. En este número los autores ponen en la mesa algunas experiencias de e-gobierno y hacen una evaluación sobre ellas. De igual manera podemos encontrar la reflexión del servicio civil de carrera y la urgencia de construir conceptos que sustenten teóricamente una actividad que se ha relegado mucho porque se ha ocupado más de la práctica, sin darle sustento a las ideas administrativas.

Precisamente este tema es tocado por el doctor Omar Guerrero, en un excelente ensayo titulado *Causalidad y desarrollo de las ideas administrativas*, donde el autor nos invita a producir ideas para la Administración Pública. Las ideas, afirma el autor, siguen siendo un capítulo faltante en la ciencia de la administración pública, así como en la historia en general, pues hay un vacío al lado de las ideas políticas y

económicas; todavía no se prepara un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público. En la actualidad, el acento práctico que conserva la administración pública ha contribuido a limitar el desarrollo de las ideas, y por extensión, a la formación de conceptos y a su desarrollo científico. Todavía existe un aprendizaje autodidáctico y el sentir entre muchos funcionarios que creen que se aprende más en la oficina que en el libro.

El artículo de José Juan Sánchez, *Trayectoria de estudios de la burocracia y el servicio civil en México*, hace un interesante recorrido histórico de la corriente de estudios sobre la burocracia y el servicio civil de carrera, que permite construir una línea de tiempo como fuente para entender la administración pública mexicana. En el texto se pueden identificar tres procesos interrelacionados: el fin de la carrera administrativa; la conformación de un “sistema de botín”, y la implementación del servicio profesional de carrera.

Francisco Javier Rosas Ferruscas nos plantea *Políticas Públicas: sentido, utilidad y argumentación*, el cual presenta los aspectos más relevantes que se encuentran implícitos en el análisis y evaluación de las políticas públicas. El desarrollo se estructura a partir de tres interrogantes: ¿Cuál es el sentido del análisis de la política pública?, ¿Cuál es la utilidad del análisis de la política pública? y, finalmente, ¿Por qué el análisis de política pública tiene más de argumento que de elemento demostrativo? Las conclusiones contribuyen a la comprensión de las políticas públicas en el quehacer de las instituciones gubernamentales y a la complejidad que caracteriza a cada una de sus diversas etapas.

Juan Carlos Gutiérrez Muñoz estudia *El caso del gobierno electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*. En primer lugar hace un reconocimiento de las características teóricas del e-gobierno, en segundo lugar revisa a grandes rasgos la estructura funcional del ISSSTE, posteriormente analiza los servicios que presta en línea, en un cuarto apartado presenta las conclusiones relativas a los retos que enfrentará el ISSSTE en los próximos años.

Osvaldo Cruz Villalobos en el ensayo sobre *El gobierno electrónico en el Distrito Federal. Alternativas para el gobierno electrónico en el Distrito Federal*, asegura que el Gobierno ha impulsado una política de inserción a las tecnologías de la información y comunicación como herramienta del cambio en la prestación de los servicios públicos, aunque los diferentes gobiernos desde 1997 han tenido un avance lento, debido a que no es prioritario un desarrollo administrativo que involucre la inclusión de las nuevas tecnologías. Como parte de las estrategias del Gobierno del Distrito Federal se instaló una Comisión de Gobierno Electrónico, dentro de esta estrategia se piensa avanzar en todo el gobierno que incluye las 16 delegaciones

político-administrativas. La Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA) es la encargada de coordinar y orientar las estrategias de adaptación y conectividad entre todas las dependencias y entidades de la estructura de gobierno, para ello se han implantado los programas de modernización e innovación administrativa que se consideran el camino hacia la modernidad.

Francisco Martínez Martínez escribe sobre la propuesta de implementación de *El gobierno electrónico en la Delegación Cuauhtémoc. La transparencia en la gestión pública*. Parte inicialmente de estas acciones, cómo han desarrollado sus estrategias. Para aprovechar las tecnologías de la información y comunicación, y cómo las entretiene con el tema de la participación ciudadana y la mejora de la gestión pública. Del anterior análisis se revisa cómo la Delegación Cuauhtémoc participa en un programa que vira hacia la posibilidad de cimentar acciones de Gobierno Electrónico, como lo es el Programa de Monitoreo y Evaluación de Desempeño Gubernamental.

José Ortega en su texto *El e-government en Naucalpan de Juárez*, elabora un análisis sobre el e-gobierno y su aplicación en el municipio de Naucalpan, una de sus conclusiones importantes es que: el e-government no es, por tanto, un proyecto de un área gubernamental única, su éxito depende de muchos apoyos o factores que lo hagan posible. Algunos de estos factores, a su vez, dependen de la demanda ciudadana y de su capacidad para el e-government, incluyendo habilidades, acceso, confianza y demografía. La tecnología es un instrumento integrado para facilitar todo lo que hace el gobierno, desde las consultas hasta el diseño de políticas y la prestación de servicios.

José Albino habla del *E-gobierno en el municipio de Tecámac*, México. La construcción de algunas estructuras institucionales y organizacionales fundamentales para el gobierno son parte de los avances; sin embargo, temas como la comunicación gubernamental informática, la interoperabilidad y la colaboración inter e intra dependencias muestran avances poco satisfactorios en municipios periféricos al área metropolitana, como es el caso del e-government del municipio de Tecámac, Estado de México.

En el artículo *Gobierno y Reforma educativa*, David Alonso Figueroa aborda el *status* de la educación nacional así como los antecedentes de la reforma educativa aprobada en este 2013 y que conllevará un análisis de los alcances, obstáculos y estrategias que rodean esta importante iniciativa del nuevo gobierno. De igual forma se vislumbra el escenario actual y futuro de la educación si la reforma no se lleva a cabo con un verdadero sentido de transformación educativa en todos sus órdenes y no solamente en la evaluación del magisterio.

Joel Mendoza Ruiz presenta una profundización sobre el tema de la influenza y cómo fueron tomadas las decisiones en situación crítica; el tema es *Modelos conceptuales de decisiones en situación de crisis. La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009 como estudio de caso*. Para facilitar la comprensión de los modelos conceptuales *política racional, proceso organizacional y política burocrática*, se analizó la contingencia viral de influenza A/H1N1 acontecida en México durante 2009. Se partió del postulado de Graham Allison (1971) sobre el examen de las decisiones organizacionales en situación de crisis. En las conclusiones del presente estudio, las decisiones acertadas y cambios derivados fueron tres: 1) el distanciamiento social que contuvo la pandemia, 2) la capacitación y sustitución tecnológica en el diagnóstico clínico, y 3) algunas estrategias estatales de monitoreo de incidencias virales. Sin embargo, también se describen las inconsistencias de actuación que existieron detrás de cada uno de los aciertos.

La sección *DOCUMENTOS* presenta un interesante texto de José Martí sobre el perfil de un Diputado.

La *Agenda Glocal* informa de los eventos que se realizaron durante la semana de aniversario del IAPEM y otras actividades posteriores que culminan con el Tercer Informe de Gestión del Maestro Mauricio Valdés Rodríguez.

Con este número y a cuarenta años de creado, el IAPEM sigue cumpliendo su misión de difundir y poner en la mesa de la discusión temas sobre el presente, el pasado y el futuro de la Administración Pública en el país y en el Estado de México.

Dra. Guillermina Baena Paz
SEPTIEMBRE, 2013

Causalidad y desarrollo de las ideas administrativas

*Omar Guerrero**

Resumen

Las ideas siguen siendo un capítulo faltante en la ciencia de la administración pública, así como en la historia en general, pues hay un vacío al lado de las ideas políticas y económicas; todavía no se prepara un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público.

En la actualidad el acento práctico que conserva la administración pública ha contribuido a limitar el desarrollo de las ideas, y por extensión, a la formación de conceptos y a su desarrollo científico. Todavía existe un aprendizaje autodidáctico y el sentir entre muchos funcionarios que creen que se aprende más en la oficina, que en el libro.

Palabras Clave

Administración Pública, ideas administrativas, Maquiavelo, rigor científico, praxis.

Abstract

The ideas are still a missing chapter in the science of public administration, as well as the history in general, because there is a gap next to the ideas of political and economic; still not prepared a complete text on the public administrative thought.

Today the practical accent that keeps the public administration has contributed to limit the development of ideas and, by extension, to the formation of concepts and scientific development. There is a self-paced learning and the feeling among many officials who believe that you learn more in the office, which in the book.

Key Words

Public Administration, administrative ideas, Maquiavelli, scientific rigor, praxis.

* Doctor en Ciencias Políticas y Administración Públicas por la UNAM. Premio Administración Pública 1978 del INAP, Investigación del Sistema Nacional de Investigadores y profesor de la UNAM.

Introducción

El estudio de las ideas ha sido por mucho tiempo un terreno propicio para el desarrollo de esos campos del saber llamados “interdisciplinarios”, es decir, *topos* de conocimientos comunes a dos o más disciplinas. Este hecho constituye una ventaja para la exploración de ámbitos de sabiduría que no están restringidos a la rigurosidad de los imperativos epistemológicos, sin que ello signifique que son ajenos a la exactitud y la precisión. Ese estudio se centra más bien en el espíritu de las humanidades y explora el pensamiento de las grandes personalidades y de los círculos de notables, quienes formando escuelas y corrientes, han nutrido asimismo el desarrollo de disciplinas singulares. Como campo interdisciplinario, el estudio de las ideas estrecha los lazos de disciplinas afines y acerca aquellas otras que están alejadas por los criterios epistemológicos. Dentro de esta perspectiva, un gran autor no es desmembrado según sus contribuciones sociológicas, económicas o administrativas, como suele hacerse con Max Weber.

Ese estudio, del mismo modo, da cabida al examen de representaciones colectivas como las utopías y las ideologías, y empapado de un ánimo constructivo, empata sincrónicamente el pensamiento de ayer y hoy creando el concepto de lo “clásico”, toda vez que existen ideas perdurables siempre dignas de atención. El examen sincrónico deja ver que Aristóteles y Maquiavelo usaron por igual la metáfora del Zorro y el León, y que desde muchos puntos de vista el pensamiento de ambos es similar y al mismo tiempo diverso.

En este trabajo las “ideas administrativas”, como se indica en su título, se refieren a las propias de la administración pública, si bien no dejamos de hacer algunas referencias a la gestión privada. Su objeto, por lo tanto, es examinar el origen y el desarrollo de esas ideas, y el modo como atraviesan campos del saber singulares y se convierten en patrimonio intelectual de todos los administradores públicos.

La forja una idea

La administración pública como campo del saber es una de las ciencias sociales con menor grado de reconocimiento epistemológico, merced al tardío desarrollo de sus principios, a pesar de la antigüedad de su literatura. Esta misma comprendió originalmente un volumen muy vasto de documentación oficial de enorme valor para la investigación, así como de materiales preparados expresamente para sistematizar y metodizar el desempeño de los servidores públicos. De modo que poco se hizo por

el desarrollo de principios que guiarán más abstractamente el desempeño de los servidores civiles. Incluso Maquiavelo se desempeñó como funcionario por más de una década y no dejó trabajo alguno de esa experiencia, como tampoco lo hizo John Stuart Mill, que fue administrador en la Compañía de la Indias Orientales por más de 30 años. Ambos trataron una diversidad de temas, y entre ellos muy poco sobre la administración pública y de un modo complementario a otras materias.

Lo dicho explica, hasta donde sabemos, la inexistencia de una historia de las ideas administrativas similar a los muchos escritos sobre política, economía y sociología donde se expone la sucesión cronológica de sus ideas.

Tiempo e Idea

A la historia de las ideas en administración pública podría ocurrirle aquello que Friedrich Meinecke advirtió, cuando se propuso escribir una obra acerca de la “historia de la razón de Estado”. Porque si el pensador germánico hubiese procedido desde un enfoque que destacara toda la amplitud del tema, habría compuesto una historia política general desde un punto de vista específico, es decir, la *razón de Estado*. En esa historia figurarían en primer lugar los “políticos prácticos”, toda vez que se describirían los grandes regímenes de los estadistas del calibre de Felipe II, Federico *El Grande* o Napoleón Bonaparte; al mismo tiempo que se prestaría puntual atención a las etapas de desarrollo de su gobierno (Meinecke: 1997; 21-22). De ser este mismo el caso en administración pública, una historia de las ideas comenzaría con los administradores conspicuos como Justus Sextus Frontino (Frontin: 1944), que fue director del servicio de agua potable en Roma y gobernador de Britania, así como Robert-Jacques Turgot (Turgot: 1787), quien se desempeñó como intendente y fue contralor general de finanzas de Luis XVI. Paralelamente, se abordarían las organizaciones administrativas ejemplares que ellos condujeron, haciéndose una comparación diacrónica de las mismas. Asimismo, se habría de investigar la intensidad diversa con que la razón de Estado influyó a través de las épocas y dentro de las culturas. Y si se inquiriera acerca del influjo de esa razón, la respuesta significaría el develar las raíces intelectuales de los grandes “Estados racionalizados” que constituyen las construcciones características del europeísmo moderno. La administración pública, por su parte, invocaría, dentro de ese ambiente de racionalización, las grandes transformaciones del Estado desde su aspecto financiero, organizativo y del servicio público profesionalizado, que son los signos típicos de ese proceso histórico de la racionalización.

Sin embargo, Meinecke advierte que la idea de la razón de Estado así abordada se ubicaría más en sus consecuencias históricas, que en su aprehensión consciente como “idea”. Esto ocurre porque a pesar de que no faltarían manifestaciones explícitas de los políticos prácticos sobre las ideas que les guiaron, pocos se sintieron inspirados por la exposición teórica de esas ideas. Hombres prácticos emblemáticos, los administradores públicos han dejado muchas huellas de su labor incluyendo una multitud de escritos casi todos emanados de su actividad, pero no de su reflexión teórica.

Consideraciones como las señaladas inspiraron “una historia de la razón de Estado” configurada como una selección de doctrinas significativas o características, en el sentido de que figuran en ellas las reacciones profundas del espíritu moderno, junto con la obra de los pensadores que han influido sobre la vida histórica. Cada uno de los autores seleccionados sería representativo para su época, como Maquiavelo o Hegel (Meinecke: 1997: 22). En administración pública una historia de las ideas no sólo versaría sobre la “clarificación y la aprehensión teóricas” en el curso del tiempo, sino que comprendería a los grandes protagonistas de cada época dentro de ella, influidos por ella e influyendo sobre ellas. Porque gobernantes como ambos Federicos II de Sicilia y de Prusia destacaron cimeramente como administradores eficientes de sus reinos, y gozaron de grandes créditos como gobernantes-filósofos dotados de enorme sabiduría.

En la actualidad el acento práctico que conserva la administración pública ha contribuido a limitar el desarrollo de las ideas, y por extensión, a la formación de conceptos y a su desarrollo científico. Todavía existe un aprendizaje autodidáctico y el sentir entre muchos funcionarios que creen que se aprende más en la oficina, que en el libro.

Concepción de la Idea

Entre las diversas modalidades de la concepción de una idea, siempre ha destacado el método del pensamiento de Maquiavelo. Sin embargo, debe aclararse que el principio metódico del “puro empirismo” que él creó, tan influyente durante siglos, no fue tratado por Maquiavelo desde el principio en su libro *El Príncipe*, sino en un pasaje hecho posteriormente en el capítulo xv. Este hecho no es insólito porque como lo enuncia Meinecke: “el mismo autor se va desarrollando mientras trabaja en su obra”. Autoría y escrito se producen al mismo tiempo, cuando el autor, al desarrollarse, concibe lo que de su pluma emana. El capítulo xv no es parte integrante de la forma

originaria del libro de Maquiavelo, sino fruto de una ampliación posterior. Es en el curso de su trabajo que percibe, de pronto, que está caminando por nuevos rumbos. Este hecho es más usual de lo que suponemos debido a que la investigación es en esencia un acto creativo, toda vez que en su proceso y desenvolvimiento una obra es hecha y rehecha varias veces hasta alcanzar su estado final. Quizá lo inusual es un escrito elaborado de una sola vez. Del mismo modo suele ocurrir que muchos textos dejados “en bruto”, como borradores o notas, no trasciendan por su falta de sistema. Ocurre con frecuencia que los trabajos “técnicos” tampoco generen ideas por su propósito práctico. Todo esto se debe a que sólo cuando las tendencias históricas son aprehendidas como principio, es que ellas reciben ciertamente toda su fuerza de penetración, elevándose a la condición de *idea* (Meinecke: 1997; 41). La trascendencia de un escrito sólo ocurre por su metamorfosis de hecho de la realidad en idea, pasando previamente por su sistematización como principio. Es el único modo por el cual se puede transmitir y convertirse en materia de enseñanza.

Por otra parte, es sabido que Maquiavelo sufrió la influencia de Aristóteles y Tácito cuando preparó *El Príncipe*. Con respecto al primero, se ha comentado que el libro VIII de la *Política* inspiró directamente al secretario florentino, principalmente la parte donde Aristóteles aborda las conspiraciones, y lo siguió con gran proximidad (Barker: 1959; 515). Con referencia a Tácito, la recuperación de su obra en la baja edad media permitió a Maquiavelo consultarla, como fue probado en un libro publicado hace casi cien años (Toffanin, Giuseppe: 1921; 9 y 113-115). También es revelador el estudio de Kenneth Schellhase sobre las fuentes intelectuales de Maquiavelo, donde luego de un minucioso cotejo, él prueba las lecturas de Tácito hechas por el gran pensador italiano (Schellhase: 1976; 12 y 166).

La idea de administración pública pasó por un proceso similar a la política, tanto en lo que se refiere a su develación, como a la índole de su emergencia. Ciertamente un autor se desarrolla cuando fabrica su obra, dando curso a la forja de la idea. En efecto, a principios del siglo XIX Charles-Jean Bonnin observó que a pesar de que en algunas disposiciones jurídicas de antigua data se intuía a la administración pública dotada con sus propios elementos, divisiones y leyes, no se avanzó sobre el tema y pronto se olvidó la forma, extensión y límites que ya había desenvuelto (Bonnin: 1808; 27). Es decir, pese a que antaño existía más allá de un puro embrión, no alcanzó a tener una idea precisa de la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones ni de sus relaciones con el gobierno y con los tribunales, ni tampoco sus vínculos con los administrados. De aquí que la obra del príncipe de Bonnin, dedicada originalmente al desarrollo de un código administrativo, muy pronto cambió de nombre con el nuevo título de *Principios de la administración pública*. (Bonnin: 1809).

De manera asombrosamente parecida vino a la vida la administración privada. Tocó el mérito a Henri Fayol, quien casi cien años después de Bonnin llamó la atención sobre un fenómeno social emergente caracterizado por la prominencia social de las cuestiones administrativas en los negocios, que aún no se habían develado. Ciertamente, en el seno de las empresas industriales los servicios técnico y comerciales estaban definidos de antaño, pero aún no el servicio administrativo (Fayol: 1956; 131-132). Su constitución y atribuciones se conocían inadecuadamente porque la administración era todavía algo incógnita y sus operaciones no se apreciaban a través de los sentidos: no se le observa fabricando ni fraguando, ni vendiendo ni comprando. No se había clarificado ni aprehendido en fenómeno emergente aunque estaba allí: a la administración le corresponde prever y preparar las condiciones financieras, comerciales y técnicas, donde la empresa nace y vive, preside la organización, el reclutamiento y el funcionamiento del personal; y personifica al instrumento que relaciona a las diversas partes de la empresa, y a ésta con el exterior.

Causalidad: las Crisis

Ya observamos como nace una idea, pero falta saber la causa de la que procede, el principio motor del que deriva. La emergencia de una doctrina política depende de la discusión como una confrontación de ideas rivales. Cuando estas condiciones están ausentas, son mínimas o están reprimidas, el pensamiento político suele ser exiguo o estar encubierto o avasallado por otro tipo de idea. Fue éste el caso de Bizancio, donde las condiciones mencionadas ofrecieron poco espacio a la discusión pública, a pesar de existir un Senado y agrupaciones políticas muy activas (los *demos*). El problema fue el Senado que estuvo dotado de funciones puramente electivas de algunos funcionarios, y los *demos* se circunscribían fundamentalmente a las funciones deportivas del Hipódromo. No había mucha vida pública activa, pero sí grandes tensiones sociales, todas ellas soterradas, incapaces de aflorar y abrirse al debate. Esto explica él porqué de la estrechez de la teoría política bizantina vista desde al ángulo de la cultura política europea occidental, que privilegia el carácter polémico de la política y la ausencia de centros en favor de los extremos ideológicos.

La administración pública no sólo está influenciada por la política, sino también determinada por ella. Sin embargo, su principio causal es peculiar y diverso al de la política. No es un secreto el peso de la continuidad en administración pública, pues ella se afana por seguir y concluir su hacer, para continuar en marcha y culminar. Buena parte del pensamiento administrativo ha emanado de esta condición, pues

como es evidente en muchos escritos, la idea administrativa es impulsada por una idea precedente, hasta formar una larga cadena de la cual con frecuencia no se sabe su inicio ni tampoco su destino. De lo que se trata, entonces, es encontrar el origen de la idea que a menudo arranca con el momento inicial de una crisis. Como fue apuntado por un autor, el dato principal buscado por el historiador de la administración pública para escribir “con tinta negra esa piedra blanca” que constituye el hito y que señala el principio de un periodo, es la conciencia de una crisis (Beneyto: 1958; 28). No son pocos los periodos de la historia que evidencian en su origen a una administración pública que cambia de forma y fondo, bien porque fracasó, bien porque a ella se confía el éxito futuro.

Se toma el término *crisis* del léxico habitual de la medicina para significar la fase del proceso de una enfermedad, en la cual se decide si las fuerzas de recuperación del organismo lograrán recobrar la salud. Etimológicamente “crisis” emana del griego *krisis*, que significa un cambio súbito, favorable o adverso de una enfermedad. Es, asimismo, el momento culminante y decisivo de un negocio grave [*Manual Sopeña*, p. 638]. Crisis implica una situación culminante y decisiva de un asunto grave, en la cual se plantea la disyuntiva de un cambio súbito que puede ser favorable o adverso y en la que se debe perentoriamente optar. De manera que en el mundo administrativo, las crisis representan el hecho de que un gobierno asuma decisiones dentro de condiciones signadas por la urgencia. La elección se realiza dentro de una situación donde se confronta un problema “inmediatamente”, tomando como base la situación presente para calcular las consecuencias probables de cada curso de acción posible. De aquí que la palabra “decisión” –que en griego es sinónimo de *krisis* implica el acto de separar y juzgar–, entraña urgencia y necesidad imperiosa (Majone: 1992; 346-349). Una acepción similar observa a la crisis cabalgando en el devenir de la administración pública en la historia, la cual, discurrendo por el empuje de las ideas, produce nuevas instituciones que conviven con las antiguas sobrevivientes luego de una etapa de *crisis*, es decir, cribadas por el cedazo que cierne lo útil de lo perjudicial, y lo oneroso y superfluo (Villar Palasi: 1952; 129-130).

Dentro de una crisis, algunas ideas administrativas preludian la línea a seguir, otras concitan la conciencia sobre el cambio y sus consecuencias. Brotan proyectos, también, que se oponen a la ruta adoptada e invocan las bondades del camino que se abandonó. Hay pues un “momento crítico” que suele observarse a través de manifestaciones diversas como un problema agudo, como una etapa catastrófica o como un momento de reacciones violentas, así como de revisión febril o de descomposición o de impacencias y miedos. En el momento crítico culminan oposiciones ideológicas contrapuestas, a la vez que son el escenario del choque de grandes fuerzas

como vehículos de intereses y ambiciones opuestos, “haciendo la historia” de tal modo (Posada: 1931; 13-15). Esto es lo que los caracteriza como “críticos”. De aquí que las ideas surgen como interpretaciones de una realidad agitada y confusa, que son fraguadas por corrientes internas y visibles de intereses y anhelos. De estos escenarios surgieron obras cumbres del pensamiento administrativo por cuanto consisten en culminaciones de la labor interpretativa de momentos críticos.

Muchas acciones administrativas, y muchas ideas sobre ellas, han brotado del afán de dar solución a grandes problemas sociales cuyo origen puede atribuirse a la administración pública, o efectivamente, ser ella parte del problema, o la causa primordial, o el problema en sí. Las revoluciones, que son los detonantes más visibles de un nuevo periodo, frecuentemente provocan cambios administrativos para confrontar crisis como ocurrió luego de la Revolución francesa, y durante la breve vida de la Comuna de París. Tal fue el destino eminente de la obra de Bonnin, la cual refleja el paso crítico de la era revolucionaria al régimen bonapartista. La crisis suele ser acompañada de un ejercicio continuo de diagnosis, seguido de sesudas propuestas de prognosis, sin descontar los escritos críticos (relativos a la crisis). Uno de los textos críticos más célebres fue preparado en 1856 por Alexis de Tocqueville, para examinar el paso que va de la Revolución hacia el antiguo régimen (Tocqueville: 1967). Muchas ideas consisten, por lo tanto, en interpretaciones de las dolencias sociales más agudas, de los retrocesos y desvíos, así como de proyecciones sobre el oscuro destino de las sociedades de no atacarse los males a fondo, por medio de diagnósticos tan precisos y detallados como los propios de los profesionales de la medicina. Destaca en este punto la crisis de descolonización africana y asiática, que a lo largo de la década de 1960 produjo un enorme caudal de bibliografía sobre “desarrollo político”, pero que paradójicamente se centró en su ausencia, es decir: el subdesarrollo existente en la administración pública que en los países de esos continentes estaba apenas emergiendo. Una obra emblemática, publicada en 1961, es uno de los diagnósticos más acabados sobre el problema (Riggs: 1967), toda vez que es un escrito emblemático y original. Acerca de la decadencia y la descomposición administrativa han brotado obras cimeras, como aquella preparada por Campillo y Cosío (Campillo y Cosío: 1971), quien formula un pronóstico sombrío del imperio español a mediados del siglo XVIII.

Las ideas se caracterizan por rasgos peculiares, pues se pueden perpetuar y evolucionar, tienden a prolongarse a través del tiempo. Las ideas no perecen como los hombres, y en ocasiones quienes las declaran muertas no son sino sus enemigos. En efecto, “muchas ideas son perennes: se resisten a ser enterradas o realizan el milagro de la resurrección, lo cual viene a ser la imposibilidad de su muerte.

Esto hace que la biografía de una idea sea radicalmente distinta a la biografía de un hombre” (Reyes-Heroles: 1982). Del mismo modo, por cuanto a su desarrollo, la vida de un hombre y la de una idea son distintas: el hombre nace, se desarrolla y muere; la idea, en contraste, “puede ampliarse, reducirse, degenerar o cambiar, ser bien o mal empleada”. Es propio de la idea el uso, bueno o malo, que de ella pueda hacerse, de modo que ellas son más aptas para defenderse de las calumnias que los hombres, porque viven hasta el límite de su utilidad.

La evolución de las ideas

Como fue observable en las páginas precedentes, el estudio de las ideas no consiste con doctrinas formuladas en un plano abstracto, contrapuesto con la realidad. Más bien las ideas se originan en la vida y el impulso de las necesidades de la historia, porque late en ellas el pulso real de la vida (Diez del Corral: 1997; xvii). Más bien, el estudio de las ideas debe ser tratado como una parte fundamental de la historia general, porque representa lo que el hombre reflexivo ha hecho a partir de su experiencia histórica. Las ideas son elaboradas “con sangre viva de las cosas insertas en la sangre viva de los llamados a dar expresión a lo esencial de su época” (Meinecke: 1997; 21).

Las ideas requieren una elaboración doctrinaria, indispensable para su forja; porque es merced a la transformación de lo vivido en ideas que el pensador se libera del peso de la experiencia para crear nuevas formas que configuran la vida. Las ideas son esos puntos culminantes que el hombre puede alcanzar, donde su mente contemplativa y su fuerza creadora se unen y se combinan para la acción. Por causa de sí mismas, así como por motivo de su influjo, las ideas constituyen un objeto digno de consideración histórica universal. Las fuerzas inmanentes a la historia, que emergen de un fondo recóndito, sólo alcanzan efectividad plena cuando se convierten en ideas “al atravesar el prisma mental de eminentes pensadores” que asumen “la vida de la época, la hacen suya, depuran sus tendencias y las convierten en principios” (Diez del Corral: 1997; xix). Así concebidas, las ideas constituyen un gran tema de la historia pues ellas son lo más real, eficiente e inteligible en la realidad histórica. Quienes deseen conocer la verdad política en las cortes, más que seguir las enredados vicisitudes de los príncipes, los militares y los diplomáticos, deben reflexionar sobre el pensamiento de algunos escritores preclaros que están interesados en comprender las tendencias de la época, o bien, esforzándose por formularlas ideológicamente hablando. “El destino histórico se revela así en las grandes formulaciones de los pensadores” (Diez del Corral: 1997; xix). En fin, no

sólo se revela, sino que actúa y se hace efectivo a través de su curso, pues las tendencias de una época no conforman su destino hasta después de ser transformadas en principios ideales, que son eficientes sólo merced a su “idealidad”.

La vida cortesana, en efecto, antaño fue el foco activo de la política y la administración principalmente en los regímenes centralizados. De aquí el caudal de los tratados de príncipes, cuya vida cortesana fue retratada originalmente por Baltasar de Castiglione a principio del siglo XVI (Castiglione: 1972). Dentro de ese caudal literario una de los escrito más representativos es el *Libro del gobierno* de Nizam al Mulk, dedicado al examen de la corte seljuk de Bagdad a principios del siglo XI, con una intensa referencia a los intrínquilis administrativos que allí tenían lugar.

En la concepción de las ideas, son las personalidades las que tienen el papel central. Ellas actúan en virtud de las ideas, y las ideas en virtud de las personalidades. Por ejemplo, la idea de la razón de Estado aparece con toda su “especificidad” al mismo tiempo que Europa comienza a poblarse de grandes personalidades, a partir del Renacimiento. Siempre, empero, hay quien se anticipa la estatura y autonomía intelectual del “hombre moderno”, como Federico II de Sicilia, “la mayor personalidad del Medievo” (Diez del Corral: 1997; XIX-XX), o John de Salisbury, considerado el paradigma que antecede a ese hombre). En suma, junto con las grandes personalidades, nutriéndolas y nutriéndose de ellas, surgen en el mundo moderno las grandes “ideas fuerzas”. Como lo hace saber Meinecke, lo grande y singular de toda esta época es precisamente que las ideas grandiosas que concibió surgieron de la fuerza del pensamiento y la voluntad (Meinecke: 1997; 119).

No debemos extrañarnos que cualquier libro sobre las ideas esté encabezado por una lista de personalidades prominentes. Porque la idea nueva toma cuerpo primeramente en “los grandes hombres de una época”, descendiendo después hacia el conjunto de la sociedad de un modo similar como el sol ilumina primero las cumbres de las montañas (Bluntschli (sin año); I, 17). Un papel luminoso tuvo la gran obra de Lorenz von Stein (Stein: 1897), cuyo resplandor cubrió Alemania y Austria en su principio, para luego avanzar hacia Italia, España y los Estados Unidos, contribuyendo a la adopción de la moderna administración en el Estado de Derecho. En el renacimiento, nombres como Francesco Petrarca, Leonardo Bruni, Esrasmo de Rotterdam y Thomas More patentizan lo dicho. Se trata de un nuevo ambiente intelectual que se apodera no sólo de los profetas del nuevo tiempo, sino de toda una generación que se unifica en pro de una aspiración común. Usualmente la búsqueda se centra en la conciencia sobre la necesidad del cambio hacia una vida mejor. Esto fue lo que ocurrió en el siglo XVIII cuando una transformación general afectó al Estado, la sociedad, el arte y la literatura, así como la administración

pública; siendo ese tiempo signado por el abandono de los últimos vestigios de la edad media y el inicio de la marcha hacia nuevas creaciones.

El impacto gravitacional de la personalidad en la forja de las ideas es principalmente visible, cuando la presunción sobre un problema doctrinario no es tanto el producto del trabajo de un científico social que al mirar los hechos, procede con pleno rigor; sino es más bien un acto signado por su penetración de pensamiento, es decir, cuando se “percata de un problema” como ocurrió con Bonnin, quien buscando un código administrativo, en su lugar encontró a la administración pública. Una vez que existe consciencia del problema es necesaria todavía más penetración de pensamiento, así como de imaginación, para formular correctamente la hipótesis. Esto es lo que Arnold Brecht llamó “papel de lo genial”, que en el desarrollo de las doctrinas tiene su mejor expresión.

Desde este punto de vista, una doctrina no consiste en el producto de un método científico considerado como un proceso puramente mecánico de acumulación de datos y sucesión de pasos prescritos, mediante el cual todo progreso debe proceder de la aplicación y no del “genio” (Brecht: 1967; 30-31). La verdad es diversa porque la elección de un problema –es decir, un problema digno de ser investigado– no es generalmente un acto mecánico “sino el producto de un espíritu creador, y en casos importantes de un genio”. Sin embargo, para explicar el modo cómo el intelecto creador toma conciencia de las cuestiones vitales, no existe una regla, salvo que en ese intelecto debe imperar la curiosidad, el impulso por investigar y una “fantasía libre y creadora”. Esto explica por qué la tarea de separar los factores y aislar los que son aptos para una generalización, es el trabajo de un espíritu creador y no de una pura operación mecánica. Por encima de todo, la primera concepción de una explicación doctrinaria correcta es un acto creador. Incluso, con frecuencia, el pensador creativo tiene en la cabeza, al mismo tiempo, ideas extravagantes e ideas dotadas con perspectiva de realización. Muchos de los textos utópicos fueron cortados por tijeras construidas con una mezcla de extravagancia y realismo. Este juego de la imaginación es creativo, así como una elección de ideas prometedoras. Aunque el genio nunca descarta el papel esencial del material fáctico disponible, así como su experiencia personal, ello no significa que ni saber ni la aplicación pueden asumir el papel de su intelecto creativo.

La época en la cual fue fundada la administración pública como disciplina científica, es decir, el tiempo en que Bonnin vivió (1772-1846), aparecieron los grandes pensadores sociales: Henri de Saint-Simon y Johan Gottlieb Fichte nacieron más de una década antes que Bonnin. También previamente a Bonnin habían arribado a la vida Robert Malthus, Jean-Baptiste Say, Wilhelm von Humboldt, Benjamin

Constant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel y Robert Owen. Justamente en el año de su natalicio también nacieron David Ricardo, Charles Fourier y Joseph Marie de Gerando. En tanto que Gian Carlo Leonardo Simonde de Sismondi nació después de Bonnin, igual que Louis Marie Cormenin y Louis Antoine Macarel. Posiblemente con razonamientos como los expresados, Alexis de Tocqueville pudo decir que la historia es una galería de pinturas donde hay pocos originales y muchas copias (Tocqueville: 1967; 138). Todos estos nombres insignes se han hecho “clásicos”, es decir, tan inmortales como sus ideas. Son estos grandes pensadores clásicos las figuras principales que llenan los muros de esa galería que es la historia de las ideas, pero dejando lugar a aquellos otros que les siguieron, difundieron y consolidaron esas ideas a través de una escuela de pensamiento.

Sin embargo, nada más alejado de la realidad que el pensar en la historia como “un cementerio de aristocracias” (Pareto: 1917; I, 1304), pues, más bien, el hombre es autor y actor de su propia historia (Marx: 1973; 343). Lo es principalmente como “hombre común”. Debemos confiar en ese hombre común, pero entendido de un modo diverso a como se ha comprendido corrientemente. Porque el hombre común no es el hombre-masa ni el hombre término medio, sino la personificación de lo que todos seres tienen en común cuando participan en tareas colectivas y deberes cívicos (Friedrich: 1957; 241). Es decir, son las personas dotadas con genuina conciencia cívica quienes, aunque sólo dediquen una parte limitada de su pensamiento, tiempo y energía a los asuntos públicos, tendrán suficiente para que se conviertan en el hombre común.

Creo que no existe ciencia social que no haya dado lugar a una cantidad de escritos sobre la evolución de sus ideas. Cuanta razón asiste a Touchard cuando apuntó, con énfasis, que en la expresión “historia de las ideas políticas” la palabra *historia* nos parece más importante que la voz *política*, porque aquélla otra está relacionada con la historia de las instituciones sociales en general (Touchard: 1959-1962; VI-VII).

Las ideas en administración pública

Con frecuencia la evolución de las ideas en ciencias sociales se refiere a las “doctrinas” (o “teorías”) referentes a su campo de conocimiento. Pero se debe distinguir este campo, que está enfocado en problemas básicamente epistemológicos, del ámbito de las ideas que es más comprensivo. Las doctrinas políticas constituyen un sistema integral de pensamiento que se enfoca sobre un hecho político teóricamente analizado. Tal es el sentido que se da a la doctrina de Aristóteles o de Montesquieu, y se habla de ellos, asimismo, como “doctrinarios”.

La doctrina, así concebida, constituye un campo del saber que implica una disciplina social determinada, junto con la epistemología, pues sus resultados contribuyen principalmente al avance científico (Touchard: 1959-1962; vi). El término de “ideas políticas”, por su parte, es más amplio porque no trata solamente del análisis de los sistemas políticos elaborados por los pensadores, sino de reinstalarlos dentro de un contexto histórico para observar cómo nacieron y qué representaron para los hombres que vivieron en ese entonces.

Un enfoque basado puramente en la doctrina puede conducir a oponer el “pensamiento” o la “filosofía”, con la “ciencia”. Esto ocurre con el “pensamiento político” y la “ciencia política”, que implica una bifurcación de la disciplina actual y de su pasado. La ciencia política es estudiada según una opinión usual para adquirir un conocimiento de la política, en tanto que el pensamiento político se estudia por razones frecuentemente no explícitas. Por lo general, aluden la influencia “humanizadora” o “ampliadora” del estudio de los grandes filósofos políticos; o bien, asignan a la filosofía política el estudio de los valores, dejando a los politólogos el estudio de los fenómenos. Esto es: quienes afirman el valor del estudio del pensamiento político raramente lo hacen con el argumento de que, al través de él, se puede adquirirse un conocimiento de la política (Meehan: 1967; 5-6). El resultado de lo dicho es un pensamiento político inoperante para entender el devenir histórico de la política, toda vez que es incapaz de estudiar, al menos básicamente, el fenómeno de la política. Cuando más bien el pensamiento político es útil para entender a la política como una expresión de los fenómenos de la vida, porque “es un insulto a Aristóteles leerlo como una pieza de historia muerta”. La cuestión no está en lo “qué se lee, sino en cómo se lee”. Es decir: las grandes obras del pensamiento político no deben ser leídas *per se*, por su valor intrínseco, sino como una explicación o una crítica de fenómenos que se dieron en la historia y que en la actualidad son valiosos testimonios del pasado.

Por su parte, mientras la ciencia de la administración pública se aboca a establecer las “leyes de la explicación” y definir su objeto, así como determinar las reglas de una operación racional y eficaz; su filosofía sólo es una “reflexión *sobre*” esa administración (Catherine y Thuillier: 1968; 11). No existen, entonces, planos diferenciados para una y otra, sino simplemente un acento hermenéutico de la filosofía de la administración pública sobre los mismos temas que trata su énfasis epistemológico.

Marx escribió en 1847 que “los mismos hombres que establecen las relaciones sociales de acuerdo a su productividad material, producen también los principios, las ideas, las categorías intelectuales conforme a sus relaciones sociales” (Marx: 1974; 318). Las ideas, así, pueden ser tan duraderas como las relaciones que expresan,

porque se trata de productos históricos transitorios. Mientras la doctrina confronta un problema de conocimiento, la idea vincula el conocimiento al contexto social que lo originó. Por ejemplo, desde el punto de vista de la doctrina, la teoría de la división de poderes de John Locke implica un progreso sustancial del saber político universalmente considerado; mientras que, desde el ángulo de la idea, representa el modo como ese avance emerge dentro de un contexto social en el que el absolutismo estaba cediendo su lugar a la monarquía limitada.

La administración pública no desarrolló esa distinción entre ciencia y filosofía. Esta última se entiende como relativa a toda materia que está adecuadamente articulada por cuanto provee a sus principios, ideas y prácticas, de unidad e identidad singular para la realización de su existencia autónoma. Tal es el caso de la historia, la medicina, la jurisprudencia y la educación, así como de la administración pública (Tead: 1958; VII). Se trata de una obra plasmada en formulaciones progresivas y comparativas debida a mentes eruditas dotadas con facultades para “generalizar”, que no sólo han aportado dignidad y significación a la disciplina, sino también facilitado el observar con mayor proximidad y claridad sus relaciones con campos afines.

Lo dicho explica por qué la evolución de las ideas es inseparable de la evolución de las instituciones, las concepciones económicas, la historia de la filosofía o el desarrollo de la técnica (Touchard: 1959-1962; VI). Porque una idea tiene espesor y peso social, pues semejante a una pirámide con cuatro pisos, ellos corresponden a la doctrina, la *praxis*, la divulgación y los símbolos y representaciones colectivas (las ideologías y las utopías). De modo que, por ejemplo, la historia de las doctrinas forma parte de la historia de las ideas, pero no constituye toda la historia de las ideas. Incluso esas escalas han aparecido simultáneamente, de modo que con frecuencia pueden convivir cronológica y espacialmente.

Las ideas administrativas no conocieron “doctrinas” sino hasta hace muy poco tiempo porque inicialmente dominaron a su materia los productos de la *praxis*, principalmente bajo la forma de manuales, memorias y guías de acción. Pulularon también, elaboradas como figuras de representación ideológica, una multitud de proyectos de reforma administrativa dentro de una variedad de modalidades: textos preceptísticos sobre temas puntuales (especialmente sobre las finanzas y el arte de la pluma), consejos para funcionarios públicos altos y medianos, y principalmente prospectos de reorganización de la administración pública. La divulgación de las ideas administrativas incluso fue tardía, pues las primeras publicaciones arrancan en el segundo cuarto del siglo XVIII, junto con la fundación de cátedras especializadas sobre economía pública, finanzas y policía. En fin, el primer tratado “doctrinario” específicamente administrativo fue publicado por Bonnín hasta principios del siglo XIX.

La *praxis* siempre ha sido un aspecto central en la administración pública, porque esa administración es una de las actividades sociales que más tempranamente se configuró como un quehacer especializado, toda vez que ha estado fundado en el conocimiento conceptual y técnico. El administrador público no sólo es uno de los personajes más antiguos de la vida pública, sino de los más ocupados de tiempo completo en su quehacer. Este es el motivo de que buena parte de las ideas administrativas se hayan inspirado y se inspiren en sus tareas dentro de un ámbito organizativo. Es cierto lo dicho por Bernard Gournay cuando trata al servidor público, en el sentido de que su deber radica en “transformar la experiencia en conciencia” (Gournay: 1967; 1-12). Sin embargo, ocurre que este tipo de ideas son escasas por ser raras las obras que las recogen, pues suele ocurrir que los altos funcionarios han sido poco dados a darle forma de escrito, como lo reclamó W. H. Moreland al referir que los servidores civiles británicos fueron reacios a develar los principios de su arte (Moreland: 1921; 413).

Pero donde más se observa el peso de la *praxis* es en la administración de negocios privados, materia en la cual la observación metódica de los procesos de trabajo fabril propiciaron directamente el sistema de tiempos y movimientos (Taylor: 1919). Aquí sólo existe la pureza directa e inmediata de una experiencia social vivida, que atravesando el “prisma mental” del pensador, así depurada se convierte en principio y toma la condición de idea. No se requiere la elaboración de doctrina alguna, sino una pura capacidad de aprehensión que haga mudar la vivencia en un programa sistemático.

Epílogo

Una objeción frecuente que se le hace a la administración pública es su estrecha atención al rigor científico, especialmente desde el punto de vista del positivismo lógico. Ello obedece al ascendiente del discurso práctico que prevalece en su interior y que, cuando se convierte en idea, tiende a tomar formas aplicadas de escaso valor como principios. De hecho, los grandes pensadores administrativos no fueron funcionarios “químicamente puros”, sino también investigadores y catedráticos. Entre los funcionarios destacaron los ex integrantes del servicio civil W. H. Moreland –de quien ya hablamos–, E. N. Gladden (Gladden: 1952) y C. H. Sisson (Sisson: 1965), que produjeron obras de gran calidad. De hecho, para producir ideas es menester una educación elevada, como la tuvo ese funcionario florentino de apellido Machiavelli.

Lo dicho no significa que las obras prácticas no tengan valor, pues lo tienen y mucho, pero son algo estériles para generar ideas inmediatas, a menos que sean posteriormente procesadas y extendidas con generalizaciones ideales de mayor alcance. Un ejemplo notorio es un tratado sobre el *Exchequer* inglés, preparado en 1176, que ha sufrido muchas reelaboraciones y análisis de los cuales surgieron ideas (Richard: 1950). Más antiguo aún (554-559 dC.) es un volumen preparado por Juan de Lidia sobre las magistraturas romanas que ha merecido tres ediciones en inglés y una en francés, cada cual acompañadas por sesudas introducciones (John the Lydian: 1965). Ambos trabajos no fueron concebidos para generar principios de acción, sino para facilitar el despacho cotidiano de los asuntos administrativos. Sin embargo, sería un error considerar que este tipo de escritos no tienen valor científico, pues lo tienen y de un modo muy elevado.

Las ideas siguen siendo un capítulo faltante en la ciencia de la administración pública, así como en la historia en general, pues hay un vacío al lado de las ideas políticas y económicas; todavía no se prepara un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público. Nosotros hemos hecho algún adelanto, pero todavía falta mucho.

Fuentes

- Bonnin, Charles-Jean: (1808), *De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire.
- Bonnin C. J. (1809), *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du projet de ce code*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, Seconde édition.
- Barker, Ernest (1959), *The political thought of Plato and Aristotle*, New York, Russell & Russell Inc.
- Beneyto, Juan (1958), *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Editorial Aguilar.
- Bluntschli, J. Gaspar (sin año), *Derecho público universal*, Madrid, Centro Editorial Góngora, dos tomos.
- Brecht, Arnold (1967), *Political theory*, Princeton, Princeton University Press, pp. 30-31.
- Campillo y Cosío, José (1971), *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Mérida, Universidad de Los Andes (elaborada en 1743 y publicada en 1789). Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías.

- Catherine, Robert y Guy Thuillier (1968), *Introduction a une philosophie de l'administration*, Paris, Libraire Armand Colin.
- Castiglione, Baltasar de (1972), *El cortesano*, Barcelona, Editorial Bruguera [1528].
- Diez del Corral, Luis (1997), *Estudio Introductorio*. Meinecke, F., *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Fayol, Henri (1956), "Sobre la organización administrativa", Buenos Aires, Editorial El Ateneo [1900], pp. 131-132.
- Frontin (1944), *Les aqueducs de la ville de Roma*, París, Societé d'Édition *Les Belles Lettres* [circa 97-103].
- Gladden, E.N. (1952), *An introduction to public administration*, London, Staples Press, 1949.
- Gournay, Bernard (1967), "Introduction: La science de l'administration publique", Gournay, Bernard, Kesler, Jean-François et Jeanne Sewek-Pouydessau, *Administración pública*, Paris, Presses Universitaires de France.
- John the Lydian (1965), *On the magistracies of the roman constitution*, Sidney, The Wenworth Press, [554-559].
- Majone, Giandomenico (1992), "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar *La Hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 346-349.
- Moreland, W.H. (1921), "The science of public administration", *Quarterly Review*, vol. 235, pp. 413-429.
- Ladero, Miguel Ángel (1984), "Introducción". Salisbury, John de [1159], *Policraticus*, Madrid, Editora Nacional, p. 60.
- Marx, Carlos (1974), *Miseria de la filosofía*, México, Editora Nacional.
- Meinecke, F. (1997), *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Meehan, Eugene (1967), *Contemporary political thought*, Henewood, The Dorsey Press.
- Memoire de M. Turgot sur les administrations proviencieles* (1787), A Lausanne.
- Nizam al Mulk (1960), *The book of government*, London, Routlege & Kegal Paul, [1090].
- Posada, Adolfo (1931), *Hacia un nuevo derecho político*, Madrid, Editorial Páez-Bolsa.
- Reyes-Heroles, Jesús (1982), *En busca de la razón de Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Richard, son of Nigel (1950), *The course of the exchequer*, London, Thomas Nelson and Sons Ltd [1176].
- Riggs, Fred, *The ecology of public administration*, London, Asia Publishing House.

- Schellhase, Kenneth (1976), *Tacitus in the renaissance political thought*, Chicago, Chicago University Press.
- Sisson, C. H. (1965), *The spirit of british administration*, Faber and Faber LTD, 1959, 2a. ed.
- Stein, Lorenz von (1897), *La scienza della pubblica amministrazione*, Torino, Unione Tipografico-Editrice.
- Taylor, Frederick (1919), *Shop management*, New York, Harper & Brothers Publishers.
- Tead, Ordway, Foreword (1958). Dimock, Marshall, *A Philosophy of administration*, New York, Harper and Row Publishers.
- Tocqueville, Alexis de (1967), *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard.
- Toffanin, Giuseppe (1921), *Machiavelli e il tacitismo*, Padova, Angelo Draghi.
- Touchard, Jean (1959-1962), *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, dos tomos.
- Villar Palasi, José Luis (1952), *Administración y planificación*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.

Trayectoria de los estudios de la burocracia y el servicio civil en México (1828-2011)

José Juan Sánchez González*

Resumen

El artículo tiene el propósito de describir los diferentes estudios de la burocracia y el servicio civil de carrera en México, que permite construir una línea de tiempo como fuente para entender la administración pública mexicana. El método empleado es el histórico mediante el análisis de fuentes de consulta documentales representativas de los siglos XIX, XX y XXI, relacionadas con la burocracia y el servicio civil de carrera en México. En el texto se pueden identificar tres procesos interrelacionados: el fin de la carrera administrativa; la conformación de un “sistema de botín”; y la implementación del servicio profesional de carrera. La administración pública mexicana se encuentra en un conflicto por profesionalizar la función pública, combatir el sistema de botín y consolidar su servicio profesional de carrera.

Palabras Clave

Burocracia, servicio civil, sistema de botín, profesionalización, sector público.

Abstract

The article aims to describe the different studies of bureaucracy and civil service in Mexico, for building a timeline as a source for understanding the Mexican public administration. The method used is by analyzing historical reference sources documentaries representative of the nineteenth, twentieth and twenty-related bureaucracy and civil service in Mexico. In the text we can identify three interrelated processes: the end of the civil service, the creation of a “spoils system” and the implementation of the service career. The Mexican public administration is in a conflict to professionalize the civil service, combat system spoils and consolidate their service career.

Key Words

Bureaucracy, civil service, spoils system, professionalism, public sector.

* Doctor en Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Zumpango, México. Líneas de investigación: teoría de la Administración Pública y administración pública mexicana. Últimas tres publicaciones: 1) *Historia del estudio de la administración pública en México* (UAEM, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 2009); 2) *La privatización en México como retracción estatal* (IAPEM, 2010); 3) *Aportaciones del premio INAP al estudio de la administración pública en México 1976-2010* (INAP, 2012). cameralista@hotmail.com.

Introducción

En la historia del estudio de la administración pública mexicana se han forjado ocho tradiciones en su estudio, las cuales representan campos de interés del campo disciplinario, como son: 1) estudios de la burocracia; 2) estudios de organización y reorganización administrativa; 3) estudios de la administración estatal; 4) estudios de la administración municipal; 5) trabajos de administración financiera; 6) tratados teóricos y de temas relacionados con la ciencia de la administración pública; 7) estudios jurídicos con aportaciones al campo de estudio, y 8) estudios de reforma administrativa (Guerrero, 1985; Sánchez, 2010).

En este artículo nos interesa destacar la primera tradición –burocracia– incorporándole trabajos relacionados con el servicio civil de carrera (servicio profesional de carrera en el caso mexicano) para describir una línea de tiempo relevante en la administración pública. Este proceso histórico muestra el fin de la carrera administrativa, la conformación de un “sistema de botín”, y posteriormente, la implementación del servicio profesional de carrera.

Para ello, se aborda en un apartado general y tres sub-apartados específicos. Primero, se hace una referencia general al tema de la burocracia y la carrera administrativa en el Virreinato, para lo cual se presenta un cuadro general por autor, obra y año de las aportaciones de estudiosos al tema de la burocracia y el servicio civil de carrera. Segundo, en los tres sub-apartados siguientes son descritos los estudios en burocracia y servicio civil de carrera en los siglos XIX, XX y XXI. Para terminar con algunas conclusiones representativas del objeto tratado.

1. Estudios de burocracia y servicio civil de carrera en México

El primer campo de estudio de los precursores de la administración pública fueron los temas referidos a la burocracia y un asunto central relacionado con el servicio civil de carrera. El tema de la burocracia y su relación estrecha con el servicio civil es una veta de análisis entre los precursores y estudiosos de la administración pública mexicana. Esta línea de investigación es relevante durante el desarrollo de los siglos XIX y XX, en un entorno cambiante, complejo, así como parte del proceso de formación de instituciones fundamentales para la Nación. Se trata de un tema de estudio que permanece a lo largo de la trayectoria del pensamiento administrativo, derivado de la instauración del sistema de “botín” en contra de un servicio civil de carrera.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las tareas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con el establecimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España (Guerrero, 2011, 50). Un documento excepcional del virreinato lo constituye el Censo de Servidores Civiles de Revillagigedo (1789-1790), cuyo objeto fue evaluar la situación social, intelectual, administrativa y política de ese cuerpo de funcionarios. “El resultado fue, desde un ángulo testimonial, uno de los documentos más valiosos sobre la historia de la administración pública mexicana, entre otros méritos, por dar testimonio fiel de la etapa culminante de la consolidación del servicio civil virreinal” (Guerrero, 2011, 53).

El virreinato es el origen del sistema de pensiones mexicano, con la creación del Monte Pío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y Oficios de Real Hacienda, en febrero 20 de 1765. Además, tres instituciones que representaban la nueva era de modernidad novohispana: las direcciones generales de Alcabalas y Pulques; de Pólvora y Naipes; y de la Renta del Tabaco (Guerrero, 2011, 61). Estos antecedentes históricos muestran que la burocracia y la creación de una carrera administrativa comenzaron a conformarse en el virreinato, pero que su impulso definitivo se desarrolla en los siglos xx y xxi.

En este artículo se centra la atención en los estudios y documentos oficiales en los que la burocracia y el servicio civil de carrera fueron temas de su argumentación administrativa, en los siglos xix, xx y parte del xxi, tal como lo muestra el cuadro 1.

Cuadro 1
Documentos sobre burocracia y servicio civil en México

<i>Autor</i>	<i>Obra</i>
Lorenzo de Zavala	<i>Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo.</i> 1828.
José María Luis Mora	<i>Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía.</i> 1837.
Luis Riquelme	<i>Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana.</i> 1837.
Juan Rodríguez de San Miguel	<i>Directorio General de los Supremos Poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación.</i> 1845.
Mariano Otero	<i>Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847.</i> 1847.
Francisco Carbajal	<i>Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados.</i> 1848.
I. Piquero	<i>Estudio de la amovilidad de los empleados.</i> 1858.
Alberto Díaz Rugama	<i>Guía práctica del empleado en la República mexicana.</i> 1887
Francisco Bulnes	<i>El porvenir de las naciones hispanoamericanas (capítulo "El canibalismo burocrático").</i> 1899.
Salvador Alvarado	<i>Un ideario del servicio civil.</i> 1920.
Modesto C. Rolland	<i>Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas.</i> 1921.
	<i>Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.</i> 1934.
Partido Nacional Revolucionario (PNR)	<i>Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación.</i> 1935.
Lucio Mendieta y Núñez	<i>La administración pública en México.</i> 1942.
Ernesto Lobato	<i>"La burocracia mexicana".</i> 1951.
Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Administración del sector público.</i> 1970.
Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública de personal en el sector público.</i> 1972.
Miguel Duhalt Krauss.	<i>Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.</i> 1977.
Diego López Rosado	<i>La burocracia en México.</i> 1980.
Guillermo Haro Bélchez	<i>Aportaciones para la reforma de la función pública en México.</i> 1986.

Cuadro 1
Documentos sobre burocracia y servicio civil en México

(continuación)

<i>Autor</i>	<i>Obra</i>
Omar Guerrero	<i>La formación profesional de administradores públicos en México.</i> 1995.
María del Carmen Pardo	<i>“El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”.</i> 1995.
Juan Pablo Guerrero Amparán	<i>Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal,</i> 1998.
Esteban Moctezuma y Andrés Roemer	<i>Por un gobierno con resultados.</i> 1999.
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas.</i> 2000.
Guillermo Haro Bélchez	<i>Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas.</i> 2000.
	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.</i> 2003.
Omar Guerrero	<i>La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.</i> 2003.
Rafael Martínez Puón	<i>La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas.</i> 2003.
	<i>Diagnóstico de la Administración Pública centralizada, orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del Servicio Profesional de Carrera.</i> 2004.
Rafael Martínez Puón	<i>Servicio profesional de carrera ¿para qué?.</i> 2005
Oswaldo Cruz Villalobos	<i>El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México.</i> 2009.
José Luis Méndez (comp.)	<i>Servicio profesional de carrera.</i> 2011.
Omar Guerrero	<i>Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios.</i> 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes consultadas.

Los documentos son presentados en forma cronológica con el fin de que se pueda mostrar la línea del tiempo, destacando en cada uno los aspectos medulares de sus contribuciones a la burocracia y al servicio civil de carrera mexicanos. De forma general, puede afirmarse que este recorrido histórico muestra tres momen-

tos determinantes: primero, el fin de la carrera administrativa (1855); segundo, el establecimiento del “sistema de botín” (1856); y por último, la instauración de un “servicio civil de carrera” (2003), el cual se encuentra en pleno desarrollo.

1.1 Estudios de la burocracia y el servicio civil en el siglo XIX

En el México Independiente del siglo XIX el tema de la burocracia y el servicio civil aparecen como parte de la idea del mejoramiento de la administración pública. Con el fin de la carrera administrativa (1855), comienza a configurarse el sistema de botín que tiene en el “aspirantismo” y la “empleomanía”, prácticas viciosas atacadas por figuras ilustres como Zavala (1828), Mora (1837) y Otero (1847). En este contexto, se elabora un proyecto de pensiones por Riquelme (1837), un directorio de funcionarios por Rodríguez de San Miguel (1845), además de la defensa de la amovilidad de los cargos expuesta por Carbajal (1848) y Piquero (1858). Igualmente relevante es el primer tratado de administración de personal de Díaz Rugama (1887) y el análisis de Bulnes (1899) en torno al canibalismo burocrático en el sistema capitalista.

Lorenzo de Zavala. Aspirantismo y parcialidad. Aspirantismo y medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo. 1828

La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo de Zavala (Zavala, 1997, 12-20) publicada en el periódico *Águila Mexicana* durante el año de 1828 (Guerrero, 1985, 218). La preocupación de Zavala radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios públicos (Guerrero, 1985, 219). Su preocupación fundamental fue la búsqueda del tipo de hombre apropiado para nutrir las filas del gobierno republicano, que incluye a los funcionarios públicos (Guerrero, 2011, 146).

Dentro de los males de la nueva República se encuentra el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario público. Zavala vuelve a escribir sobre el mismo tema en 1828, pero esta vez propone formas para contener el aspirantismo, que es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva intrínsecamente la corrupción, el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos (Zavala, 1937, 132).

José María Luis Mora. *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía. 1837*

Ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados debido a las advertencias y el prestigio del examen realizado por Lorenzo de Zavala (1828). Todavía en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus peligros: José María Luis Mora (Guerrero, 1985, 220). Mora en su *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* (1837) hace una crítica y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República (Zavala, 1997, 21-27).

La tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros ha dado mayor fuerza a la empleomanía y convertido a la administración pública en un campo abierto al favor, las intrigas y los más indignos manejos (Guerrero, 2011, 148). Según Mora (1837), para superar la empleomanía la alternativa es el trabajo, la industria y la riqueza. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración pública, sino a todo el país, “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para que otro que lo pretende” (Mora, 1963, 66).

Luis Riquelme. *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana. 1837*

Luis Riquelme observa los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, y de anticipar sus resultados onerosos, es quien propuso el primer proyecto de pensiones voluntarias de los empleados civiles que remplazara al Monte Pío de Ministros, condenado a su extinción (Guerrero, 2011, 143).

El proyecto de pensiones civiles fuera de los marcos del gobierno para el cuidado de los servidores públicos y sus dependientes, el cual juzga como el mejor y más útil para el amparo de las viudas y huérfanos. Los empleados civiles, al sufrir un descuento mensual de sus sueldos a favor del Monte Pío, cumplen puntualmente su parte. El gobierno hace que las viudas y los hijos puedan ser reducidos a la mendicidad cuando utiliza las pensiones para satisfacer las escaseces del erario público y luego no puede saldar estas pensiones (Guerrero, 2011, 146). El sistema de pensiones diseñado por Riquelme antecede a otros que más adelante serán establecidos, como parte de la extinción del Monte Pío de Ministros.

Juan Rodríguez de San Miguel. *Directorio General de los Supremos Poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación. 1845*

Juan Rodríguez de San Miguel publica *La república en 1846 o sea Directorio general de los supremos poderes y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, que apareció en la Ciudad de México en el año de 1845 (Rodríguez, 1980). Se trata de un Directorio que comprende las altas jerarquías políticas, militares, administrativas y eclesiásticas de entonces. En él encontramos a grandes personajes y los cargos que ocupaban. Este documento contiene también información demográfica y geográfica, además de otras referencias de menor importancia. La obra es precursora de los modernos directorios del gobierno federal.

Autor del primer censo del servicio civil mexicano. Hasta donde se sabe, un directorio publicado en 1845 que retrata de un modo claro su situación a dos décadas de la Independencia (Guerrero, 2011, 143). En el directorio no sólo se encuentran a los gobernadores del país de ese tiempo, sino una de las más detalladas descripciones de la ya vasta y debidamente organizada administración pública mexicana. En el directorio se encuentran nombres de nombres hartos conocidos –Mora, Juárez, Alamán, Bulnes, Payno, Lares, De la Rosa– por citar algunos de los más representativos, junto a los hasta hoy ignorados organismos como la Junta de Fomento de Minería, Dirección General de la Industria Nacional y el Apartado Nacional (Rodríguez, 1980, 71).

Mariano Otero. *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847. 1847*

Otero escribe una obra relevante para el estudio de la burocracia y el servicio civil de carrera. Se trata de su célebre opúsculo *Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847* (Otero, 1995). Señala Otero que por el constante desorden del gobierno se han otorgado numerosos empleos no necesarios, siguiendo recomendaciones o recibiendo presiones: “se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno” (Otero, 1995, 125). Se trata de la empleomanía y el aspirantismo expuestos tanto por Zavala en 1828, como Mora en 1837.

Estas prácticas generan corrupción y se sabe de funcionarios que han amasado fortunas a costa del robo del erario público. Incluso, cuando ocurren despidos, el

empleado es reinstalado después, o bien, pasándose al partido contrario, aprovecha la ocasión para desacreditar al gobierno. Hay corrupción, ineficiencia, empleomanía y aspirantismo (Guerrero, 2011, 149).

Francisco Carbajal. *Sobre la propiedad de los empleados y el plan para reformas de oficinas y empleados. 1848.*

Convencido de la utilidad pública del servicio civil y de la posibilidad de salvarlo de su extinción, Francisco Carbajal asumió el papel de defensa como parlamentario decidido y erudito, exponiendo en 1848 puntillosos discursos a su favor, dirigidos principalmente contra Manuel Payno, cabeza visible de los enemigos de la carrera administrativa (Guerrero, 2011, 143).

A Francisco Carbajal se deben dos notables trabajos para la administración pública relativos a los empleados públicos. Uno sobre el asunto de la propiedad de los empleados públicos, y el otro, un plan de reforma de oficinas y empleados públicos, publicados en 1848 (Carbajal, 1990). Precisó que la “propiedad” significa solamente garantía de estabilidad, es decir, que los empleos así definidos son los conferidos como cargos permanentes con base en un contrato signado por dos voluntades, que obliga al empleado a no abandonar el puesto, y al gobierno a no despedirlo sin causa justificada. La propiedad se instituyó para garantizar a la administración pública buenos funcionarios y empleados, como sucedía el virreinato (Guerrero, 2011, 144). Entonces se ascendía por una escala rigurosa y el despido sólo era posible por causa justificada.

I. Piquero. *Estudio de la amovilidad de los empleados. 1858*

Ignacio Piquero, un experimentado funcionario del ramo de hacienda que vivió más directamente que ninguna persona la extinción del servicio civil, ya que su cargo fue precisamente de verdugo, papel que le incomodó profundamente; como jefe de la Oficina de la Deuda Interior debía procesar su liquidación (Guerrero, 2011, 143). Demostró con cifras en la mano el error monumental de la supresión de la estabilidad de empleo y del Monte Pío de Ministros, cuyo saldo se convertiría en un enorme pasivo para el erario.

Para Piquero, la extinción de la estabilidad de cargo rompió un lazo contractual de antigua data. La configuración de un contrato entre el Estado y el servidor público para establecer la relación de trabajo se remonta a la Recopilación de Indias,

y posteriormente a la Constitución de 1824, además de las disposiciones expedidas en 1837 y 1854 que así lo habían refrendado (Piquero, 1990, 30). La propiedad de empleo había significado la permanencia y promoción por escala con base en honradez, aptitud y dedicación, es decir, por mérito, además de la protección al servidor público en caso de un cambio a cargo menor, aun con un sueldo más elevado, pues el honor del servicio es primero que la condición pecuniaria (Guerrero, 2011, 145). El funcionario tenía derecho de pensión y que en caso de supresión de su oficina de adscripción gozaría de derecho a pensión.

Alberto Díaz Rugama. *Guía práctica del empleado en la República mexicana*. 1887

En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo “poca política y mucha administración”, la situación no cambió mucho, aunque mejoró el rendimiento de la administración pública por medio del uso y aplicación de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías administrativas fueron los manuales (Guerrero, 1985, 223). Entre ellos destaca uno magnífico y al parecer único, el cual fue elaborado en 1887; su autor es Alberto Díaz Rugama. Se trata del primer paso para sistematizar los principios del servicio civil de carrera en nuestro país.

Díaz Rugama comenta que fue testigo del nombramiento de personas incapaces, convertidos con el tiempo en “verdaderos parásitos”, a la vez que los elementos no eran remunerados de acuerdo con su capacidad. Todo esto lo animó a escribir su Guía, pensando que con este manual se facilitarían el trabajo de los funcionarios públicos (Díaz, 1982, 131). *La Guía* de Rugama es un documento valioso debido a que establece las habilidades, aptitudes y conocimiento mínimos de un empleado público para que pueda ejercer el cargo que le sea asignado. La preocupación por el perfil del puesto es un tema relevante en lo relativo a la administración del personal público. Como puede inferirse, en ese entonces se estaba sufriendo los efectos de la destrucción de la carrera administrativa, ya que las oficinas públicas habían sido ocupadas por inexpertos y para sufrir las deficiencias se habían convertido en sitios de instrucción (Guerrero, 2011, 150).

Francisco Bulnes. *El porvenir de las naciones hispanoamericanas (capítulo “El canibalismo burocrático”). 1899*

Al concluir el siglo XIX, Francisco Bulnes escribió un interesante libro que lleva por título *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*. El capítulo 14 lleva el sugestivo título de “El canibalismo burocrático” (Bulnes, 1899), que es objeto de este apartado por sus contribuciones al estudio de la burocracia en general.

Bulnes (1899) dice que todo gobierno se integra por tres partes: 1) la moral, que representa a la tradición; 2) la económica, representada por las riquezas individuales y sociales; y 3) la intelectual, expresada en las “clases profesionales” (Bulnes, 1899, 240). El canibalismo burocrático es un precipitante de las dictaduras, porque crea, multiplicadamente, muchas atmósferas de anarquía. El planteamiento general de Bulnes (1899) –a quien se reconoce como uno de los grandes ideólogos del conservadurismo mexicano– es claro: la burocracia es buena si participa en el gobierno al lado de otras clases sociales; no lo es, cuando lo hace sola. Parasitaria como es, se alimenta de una riqueza que no contribuye a producir; medrar es su forma de vida (Bulnes, 1899, 251).

1.2 Estudios de la burocracia y el servicio civil en el siglo XX

En el siglo XX se encuentran dos momentos en favor del servicio civil de carrera y el otro, que tiene que ver con el estudio de la burocracia con investigaciones teóricas del caso mexicano. Precursores del servicio civil, Alvarado (1920) y Rolland (1921); el proyecto elaborado por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1935) y en el que participa también Mendieta y Núñez (1942). Destacan los estudios de Lobato (1951), Rodríguez (1970), Duhalt (1972) y (1977), Rosado (1980). Estudios más contemporáneos son los de Haro (1985) y (2000), Pardo (1995), Guerrero Amparán (1998), también Guerrero (1995), Moctezuma y Roemer (1999) y Uvalle (2000,) en los cuales se ofrece una argumentación para la implementación de un servicio civil de carrera en México.

Salvador Alvarado. *Un ideario del servicio civil*. 1920

Salvador Alvarado fue una persona perspicaz, quien se ocupó de un modo sistemático de los problemas del país, entre otros, del servicio civil. Encuentra que no puede haber mayor desorganización administrativa en el país, principalmente porque los empleos públicos son ocupados sin más requisito que la adhesión ilimitada al presidente de la República, o bien a sus favoritos (Alvarado, 1920). Tampoco se exigen conocimientos, aptitudes, ni honradez (Guerrero, 2011, 355).

Alvarado es coautor del proyecto sobre el servicio civil en la Federación, presentado al Congreso y preparado con Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland (Guerrero, 2011, 356). Está a favor de la profesionalización de los servidores públicos y la creación de una escuela especializada para tal efecto. Señala que como la “ciencia de la administración” es desconocida, en lugar de abordar los asuntos con la expedición y rapidez adoptadas en los negocios modernos, las oficinas públicas conservan los antiguos principios de rutina que se remontan a la Colonia.

Modesto C. Rolland. *Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas*. 1921

Modesto C. Rolland tiene el mérito de publicar ese documento principal que contiene la idea primigenia del servicio civil en México, dentro de un libro referente a la vida municipal de México, quizá el primero de su tipo. Destaca en sus páginas el “Proyecto de ley del servicio civil para las ciudades mexicanas”, por motivo de testificar que el Congreso de la Unión tuvo en sus manos ese documento antes de 1921 (Guerrero, 2011, 356-357).

En el proyecto se define al servicio civil como el trabajo desempeñado en las oficinas públicas, así como por los funcionarios y empleados civiles que se nombraron en el futuro acuerdo con la Ley. La idea es original, ya que se refiere tanto a los actores del trabajo administrativo como al trabajo en sí. Se define y distingue al funcionario y al empleado, señalando que el primero es quien se desempeña como jefe de departamento de la administración, mientras que los segundos “dependen directamente de los funcionarios” (Rolland, 1921, 31).

Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil. 1934

En la década de 1930 se prolongó el empeño a favor de la profesionalización del servicio público, destacando el *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil* de abril de 1934. El acuerdo define al servicio civil, crea comisiones para su administración, establece los mecanismos de ingreso al servicio público y señala los procedimientos para las vacaciones, licencias, permisos, recompensas, ascensos, sanciones y despidos (Guerrero, 2011, 362).

Su implementación respondió a demandas provenientes de los empleados públicos que expresaban la preocupación por su inestabilidad y amenazas de despido (Guerrero, 2011, 355). Por ese motivo, su diseño privilegió la estabilidad, más que ingreso, y la promoción con base en el sistema de méritos. El servicio civil comprendió a todas las personas que desempeñaban empleos, cargos e incluso comisiones dentro del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que fueran, salvo las de carácter militar y las referentes a los puestos de secretario de despacho, jefes de departamentos administrativos, procurador general de la República, procurador de justicia del Distrito y territorios federales, funcionarios que por mandato de ley debieran sustituirlos.

PNR. Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación. 1935

El Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuando corría el año de 1935, por Andrés Serra Rojas, Enrique Landa Berriozábal, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla y Ernesto P. Uruchurtu, así como Lucio Mendieta y Núñez –director del Instituto de Estudios Sociales del PNR– donde se fraguó directamente el documento (Guerrero, 2011, 363).

Desde la época de Emilio Portes Gil, una comisión de miembros del PNR había estado estudiando la reimplantación del servicio civil. A la comisión se le confió diseñar un proyecto dentro de los trabajos del mencionado instituto (PNR, 1935). Dicho proyecto fue enriquecido con aportaciones de algunas instituciones y personas, además de servidores públicos. La idea central era la formulación de una ley donde se fijaran las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, que comprendieran a la mayor parte de los servidores públicos (Guerrero, 2011, 363). Una pieza central era la creación del Instituto de Administración Pública (IAP) diseñado para funcionar con independencia de las comisiones del servicio civil, cuyas tareas serían estudiar los problemas de la burocracia y proponer al Ejecutivo federal las reformas convenientes.

Lucio Mendieta y Núñez. *La administración pública en México. 1942*

La administración pública en México, de Lucio Mendieta y Núñez (Mendieta, 1942), es la obra más importante en México durante la época contemporánea (Guerrero, 1985, 332). Mientras que para Sierra (1956) la importancia de este libro radica en que el tema de la administración pública se trata con preocupación científica (Sierra, 1956, 65). A Lucio Mendieta y Núñez se debe el primer estudio sobre el servicio civil mexicano. En sus páginas es patente que dentro del ambiente mundial de mediados de la década de 1930, el movimiento obrero abrazó la definición de empleado público como trabajador del Estado, y se llegó entonces también a la acertada conclusión de que es un asalariado (Guerrero, 2011, 364).

Mendieta y Núñez (1942) apunta que durante la Presidencia de Abelardo Rodríguez es cuando se dio el primer paso a favor de un servicio civil de carrera mediante el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en abril de 1934. Con base en ese acuerdo, Lázaro Cárdenas expidió el *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado*. No obstante, el *Estatuto* tuvo otro antecedente: un proyecto redactado en el (PNR), en el Instituto de Estudios Sociales, por Lucio Mendieta y Núñez, su director. Propone concretamente la creación del Instituto de Administración Pública, que tenga además “ciertas facultades de supervisión moral sobre el funcionamiento de todas las oficinas”. Este Instituto debería ser establecido a juicio del autor por la Ley de Servicio Civil.

Ernesto Lobato. “La burocracia mexicana”. 1951

Guerrero (1985) señala que en la *Revista Economía* (octubre de 1951) se publicó un interesante artículo: “La burocracia mexicana”. Su autor, el economista Ernesto Lobato (Lobato, 1951), quien realiza un trabajo pero a partir de los planteamientos originales de Lucio Mendieta y Núñez. Según Lobato (1951), la burocracia está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza y por las distintas circunstancias económicas y culturales de los individuos que laboran en ella. Aunque dentro de la clase media, la burocracia es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad.

El artículo de Lobato (1951) ilustra el desarrollo de la burocracia a principios de 1950, toda vez que sus representaciones cuantitativas aportan datos importantes. Por ejemplo, señala que en la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había 52,154 plazas en 1933. Estas crecieron hasta 130,953

en 1950, es decir, aumentó dos veces y media su cantidad en 17 años. Cabe señalar que la burocracia era importante, en la época del trabajo de Lobato, quien nos dice que la centralización de la administración pública no tiene freno y, según se puede sospechar, seguía acompañada por el aspirantismo y la empleomanía (Guerrero, 1985, 339). Vicios que no han sido eliminados en su totalidad de la administración pública actual, a pesar de los avances en el servicio profesional de carrera.

Álvaro Rodríguez Reyes. *Administración del sector público*. 1970

Álvaro Rodríguez Reyes fue Secretario General del Instituto de Administración Pública (IPA) en el periodo comprendido de 1955 a 1968, durante las administraciones de Gabino Fraga y Gustavo Martínez Cabañas. En el texto *Administración pública del sector público*, que apareció en 1970, el autor actualiza viejos problemas de la ciencia administrativa contemporánea (Rodríguez, 1970).

Miguel Duhalt Krauss. *La administración pública de personal en el sector público*. 1972

El libro de Miguel Duhalt Krauss contiene las conferencias dictadas por Duhalt en los Cursos de Otoño en 1970 de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Duhalt (1972) realiza un análisis y fundamenta la propuesta de estudiar a la administración pública con un enfoque sistémico, donde la administración de personal es un subsistema de la administración pública federal. Se trata de uno de los antecedentes más interesantes para entender la reforma administrativa desde la perspectiva sistémica.

Miguel Duhalt Krauss. *Una selva semántica y jurídica. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*. 1977

Posteriormente, el INAP publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado a la materia de administración de personal, titulado *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*. Se trata de un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana, así como en la clasificación del personal público y las diferentes interpretaciones en la legislación

en la materia. Para el autor se puede hablar de una “selva semántica” parafraseando al profesor Harold Konntz, cuando uno se refiere a la terminología usada en los diversos documentos y reglamentaciones que tratan de las relaciones entre las dependencias del sector público y sus trabajadores (Duhalt, 1977, 8).

Diego López Rosado. *La burocracia en México*. 1980

Sobre el tema de la burocracia fue publicado en 1980 un interesante texto editado en cuatro fascículos, titulado *La burocracia en México* (Rosado, 1980). Su autor, Diego G. López Rosado, con esta obra ha llenado una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana. El primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independencia. La obra es un extenso trabajo histórico sobre la actividad estatal en las diferentes épocas administrativas, por lo que no es un tratado propiamente de la burocracia. Sin embargo, nos parece que debe ser considerada como un trabajo necesario para comprender el devenir histórico de la administración pública mexicana.

Guillermo Haro Bélchez. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*. 1986

Una obra relevante en la que se aborda un tema hasta entonces exiguamente examinado como era el derecho disciplinario de los servidores públicos. El objetivo del estudio fue modificar el actual estatuto de la función pública mexicana, en consonancia con las nuevas circunstancias y exigencias de nuestra sociedad, y lo primero que debe hacerse es preguntarse por qué es preciso cambiar. Una respuesta es que nuestra sociedad necesita de la administración pública, debido a que no tiene la administración que necesita, ya que la actual se encuentra configurada de modo tal que en lugar de ser un agente de las transformaciones sociales, se convierte a menudo en un factor de bloqueo u obstáculo de las mismas. Para Haro (1987), la reforma de la función pública mexicana ha pasado a constituir una de las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad, que reclama cada día con más fuerza una mejora sensible de la administración pública, que implique alcanzar un mayor nivel de eficacia al servicio del interés general.

Omar Guerrero. *La formación profesional de administradores públicos en México. 1995*

En *La formación profesional de administradores públicos en México* (1995), Guerrero dice que pocas veces ha tenido una satisfacción tan grande como la que disfrutó con la preparación de este trabajo, solicitado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a mediados de 1990 (Guerrero, 1995).

Guerrero (1995), en esta investigación, recupera y refrenda la importancia del trabajo histórico para comprender en el estudio en nuestro país, de los aspectos referidos a la disciplina, la docencia, la enseñanza, la formación y su investigación. Al respecto, Haro (1995) opina que la formación de los administradores públicos profesionales, ocupa un lugar importante en la vasta obra de uno de los estudiosos de la disciplina que ha entregado importantes aportaciones al conocimiento e investigación de la administración pública (Haro, 1995, xi).

María del Carmen Pardo. *El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. 1995*

Autora prolifera en materia de profesionalización y servicio civil de carrera es María del Carmen Pardo. Se ha seleccionado uno de sus representativos ensayos, aunque puede encontrarse una vasta aportación en sus trabajos. Para Pardo (1995), hacer más profesional la función pública resulta no sólo necesario sino incluso urgente. Esta profesionalización no sólo debe equiparse con el diseño de un servicio civil de carrera como existe en otros países, sino como una articulación de una serie de mecanismos que permitan contar con reglas claras y transparentes que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Estos mecanismos deben permitir que la selección se realice considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. La permanencia ligada a la efectividad en el rendimiento y que cuando existan ineficiencia, el funcionario pueda ser removido sin que esto modifique que quede inhabilitado para participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se realicen a quienes probaron su capacidad en el puesto.

Juan Pablo Guerrero Amparán. *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. 1998

La investigación realizada en torno a los dilemas para la instauración de un servicio civil de carrera en México, son analizados por el autor, de forma detallada y precisa, destacando la participación de todos los actores involucrados en la profesionalización y el servicio civil de carrera. A partir de las acciones emprendidas para el establecimiento de una carrera administrativa, en el texto se describen las razones y argumentos para apoyar el servicio civil de carrera, como aquellos que se oponían al mismo por cuestiones políticas y sindicales. La instauración de un servicio civil de carrera formaba parte del proyecto de modernización administrativa del gobierno de Ernesto Zedillo. Pero no era la primera vez que el gobierno mexicano se proponía instaurarlo.

Esteban Moctezuma y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*. 1999

Un libro importante que realizó aportaciones relevantes a favor de la implementación de un servicio civil de carrera en México. Esteban Moctezuma había presentado una iniciativa de ley para profesionalizar y evaluar el desempeño de los servidores públicos mexicanos. “Una ley que fortalezca el desarrollo del capital humano, que genere arreglos institucionales eficientes en materia de objetivos indicadores de desempeño, certidumbre jurídica, transparencia administrativa y, por supuesto, de un modo responsable de servir” (Moctezuma y Roemer, 1999, 9).

La obra conceptualiza al servicio civil de carrera, estableciendo sus ventajas y desventajas, para después realizar un análisis comparativo en países latinoamericanos (Chile, Argentina, Colombia, Bolivia) y países miembros de la OCDE (Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia). Termina con cinco experiencias de servicio civil de carrera mexicanos, en los que ya se mostraba el avance en la profesionalización de los servidores públicos federales.

Ricardo Uvalle Berrones. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. 2000

La obra es un análisis del servicio civil en el mundo, bajo un análisis comparativo en el que el autor describe los casos de Alemania, España, Francia, Gran Bretaña,

Canadá y Estados Unidos, mostrando sus experiencias como países desarrollados. Después describe los casos de Costa Rica y de Venezuela, para contrastar los avances logrados en ese momento del caso de México.

Bajo el enfoque institucional analiza a la profesionalización y el servicio civil mexicano, estableciendo como parte de la Reforma del Estado la nueva gestión pública, el desarrollo institucional, así como la formación de capacidades de gobierno. Para Uvalle (2000), el servicio civil junto con la rendición de cuentas, la ética, la división de pesos y contrapesos, la colaboración de poderes, pueden propiciar un gobierno abierto y democrático en México.

Guillermo Haro Bélchez. *Servicio público de carrera. Tradición y perspectivas. 2000*

El autor realiza uno de los planteamientos más adecuados sobre las vías y la estrategia para la implementación de un servicio profesional de carrera. Señala que dentro de la Reforma del Estado es necesario promover un cambio dentro de la administración pública, para realizar una verdadera transformación para que modernice y reoriente su acción y esencia (Haro, 2000, 216). Su propuesta se basa en cuatro condiciones mínimas para implementar el servicio profesional de carrera: 1) El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público; 2) La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación; 3) Un nuevo estatuto o ley que sustituya al marco operacional vigente que rige la vida de los servidores públicos del Estado, respetando en todo momento los esquemas jurídico-laborales vigentes, y 4) El fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública para que, convertido en organismo de carácter público descentralizado, articule, entre otros, los procesos vitales del funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera.

1.3 Estudios de la burocracia y el servicio civil en el siglo XXI

En el siglo XXI, en el primer gobierno de alternancia política, el gobierno de Vicente Fox publica la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004). En ese mismo año Guerrero (2003) y Martínez (2003) y (2005) analizan su implementación en la administración pública, para después continuar el análisis autores como Cruz (2009), Guerrero (2011) y Méndez (2011), este último con una compilación representativa de trabajos en esta materia.

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. 2003

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es la única disposición que ha establecido la carrera administrativa en México, en forma general. Sus autores adoptaron el término “servicio profesional de carrera”. Al efecto adoptaron la noción “servicio” propia del servicio civil británico, la voz “carrera” inherente a la carrera administrativa, y añadieron la índole “profesional” que evoca las cualidades del pericia, la experticia (Guerrero, 2011, 368).

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto “servidor público” que, de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desarrollado dentro de las disposiciones laborales. La ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, ya que los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares.

Omar Guerrero. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. 2003

Obra que tiene varios propósitos que cumple cabalmente en su integración. Primero, Guerrero (2003) describe a la carrera administrativa de forma teórica destacando dos elementos que le son propios: el sistema de méritos y la estabilidad del cargo. Segundo, expone de manera sucinta el servicio profesional de carrera, experiencias relevantes en el mundo –Alemania, Francia, España, Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Argentina, Perú y Venezuela– y en particular el caso de México. Tercero, analiza el dictamen senatorial y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), destacando sus propuestas en el ámbito del sector público gubernamental.

En cuarto lugar, incorpora la propuesta de servicio profesional de carrera de Guillermo Haro Bélchez, en la que destaca la propuesta del fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública como organismo de carácter público descentralizado para que articule los procesos de funcionamiento y operación del servicio profesional de carrera. Quinto, incluye una “Efemérides sobre la carrera administrativa en México”, donde se destacan los momentos más relevantes

para la instauración de un servicio civil mexicano. Por último, en anexo el autor destaca fuentes históricas para el estudio de la carrera administrativa mexicana.

Rafael Martínez Puón. *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. 2003

Aunque ésta es una obra publicada en España, se trata de un mexicano que se convirtió en un experto en servicio profesional de carrera, tanto en su ejercicio profesional como en su labor investigativa. El libro está presentado en dos partes. La primera, relacionada con la Reforma del Estado en América Latina y la aplicación del neoinstitucionalismo a la Administración Pública, para lo cual el autor realiza una revisión al modelo burocrático weberiano y sus implicaciones en el servicio civil de carrera. La segunda, realiza un diagnóstico de las condiciones institucionales prevalecientes para el establecimiento del servicio civil de carrera (2003), por lo que hace una revisión a los antecedentes de la carrera administrativa en México, los avances en materia de profesionalización, para concluir con los dilemas y perspectivas de un servicio civil de carrera mexicano.

***Diagnóstico de la Administración pública centralizada, orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del Servicio Profesional de Carrera*. 2004**

A mediados de 2004 fue preparado un documento sobre el servicio profesional de carrera, de enorme valor. Se trata de un informe preparado por las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, cuya destinataria era la Cámara de Diputados. Su contenido esencial determina, sin reservas, la imposibilidad de implantar la “cultura gerencial” en el seno de la administración pública federal. Tácitamente, se declara que el proyecto central del régimen de entonces, que se encaminaba a reemplazar los modos clásicos de administrar, por las formas “modernas” de “gerenciar”, se frustró por motivo de un modo arraigado en el servicio público refractario a esa cultura (Guerrero, 2011, 368-369). El origen del informe fue un mandato congressional que demandó al Jefe del Ejecutivo reelaborar la plantilla del alto funcionario dependiente de su cargo, en vez de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja jerarquía, como lo había propuesto originalmente.

Rafael Martínez Puón. *Servicio profesional de carrera ¿para qué? 2005*

El libro en general es una investigación básica aplicada de la implementación del servicio civil de carrera en México a escasos dos años de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004), en las que el autor indaga los efectos que ha tenido en la función pública mexicana, en la que se cuestiona el “servicio profesional de carrera ¿para qué?”

La obra está desarrollada en tres momentos. En la introducción, que es la primera, describe los objetivos de la investigación, hipótesis a comprobar, metodología y esquema de investigación. En el segundo, desarrolla un capítulo relacionado con la profesionalización y la carrera administrativa, en el que destaca la importancia de los sistemas de mérito en las administraciones públicas contemporáneas, los fundamentos del servicio profesional de carrera, así como las experiencias y lecciones de servicios civiles en el mundo. Por último, que es la parte más relevante, estudia el servicio profesional de carrera en México, para lo cual describe sus antecedentes y evolución, experiencias en sectores de la administración pública federal, experiencias en gobiernos estatales, además que realiza un análisis de la Ley y Reglamento del Servicio Profesional de Carrera mexicano, para después describir los resultados y encuestas de su investigación aplicada sobre el grado de avance del tema de estudio.

Oscar Cruz Villalobos. *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México. 2009.*

El libro es un análisis histórico del servicio profesional de carrera y los efectos provocados en la gestión pública mexicana. Describe las diferentes experiencias de profesionalización en el gobierno federal y el Distrito Federal, así como las propuestas que se presentaron en la materia –Esteban Moctezuma y Guillermo Haro–, las institucionales (SHCP, SECODAM y la FSTSE) y las de los grupos parlamentarios (PRI y PAN). Asimismo, aborda el análisis de la actual Ley de Servicio Profesional de Carrera y de su Reglamento, así como sus implicaciones en la gestión pública. También propone una institución autónoma la función de administración de personal y del servicio profesional de carrera.

Omar Guerrero. *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios.* 2011

Como su nombre lo refiere, esta obra es una compilación histórica del servicio civil en México. Se trata de una compilación de textos y documentos relacionados con el tema en cuestión, que conforman una línea del tiempo para conocer el origen, desarrollo y culminación del servicio civil de carrera en México. La compilación está dividida en tres partes. La primera denominada “El siglo de las Luces”, que corresponde al mundo novohispano, en el que destaca el Censo de los servidores civiles del Virreinato, así como el Monte Pío de Ministros y Oficinas. La segunda parte, “El siglo de la Independencia”, en el que se agrupan trabajos notables de pensadores administrativos que criticaban el sistema de botín y sus elementos más perniciosos: el aspirantismo, la parcialidad y la empleomanía. Por último, “El siglo de la Revolución”, que abarca el siglo xx y los inicios del siglo xxi, hasta llegar a la publicación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003).

José Luis Méndez (comp.). *Servicio profesional de carrera.* 2011

Como parte de la colección Biblioteca Básica de Administración Pública de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal se publica el número 11, compilado por José Luis Méndez, quien fue uno de sus impulsores y quien lo instauró en el Instituto Federal Electoral (IFE). El libro incorpora seis textos sobre el servicio profesional de carrera. En el primero se desarrolla una introducción general donde se presentan las características y dilemas del servicio profesional mexicano. Los siguientes dos fueron textos pioneros en el estudio del tema en México. El tercero analiza la relación entre directivos y políticos en nuestro país. Finalmente, los últimos dos artículos se refieren al servicio profesional en los países en desarrollo y en Estados Unidos, respectivamente. Una compilación útil para comparar la importancia de la profesionalización en México y en otras naciones más avanzadas en el tema referido.

Conclusiones

El estudio de la burocracia y el servicio civil de carrera en México ha sido una línea de investigación desde el siglo XIX hasta el siglo XXI en la administración pública. Mientras que en el siglo XIX los estudios de la administración pública atacaban fervientemente el “sistema de botín” con sus expresiones como “el aspirantismo”, la “parcialidad” y “la empleomanía”, así como la amovilidad de los servidores públicos, en el siglo XX el periodo posrevolucionario presenta documentos que insistían en la implementación del servicio civil de carrera.

La paradoja para el servicio civil de carrera es que sería implementado en un régimen de alternancia política –Vicente Fox– con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (2003) y su Reglamento (2004), después de una serie de propuestas teóricas y de iniciativas parlamentarias de diversos partidos políticos.

El recorrido histórico que se ha presentado, que abarca de 1828 hasta el año de 2011, muestra una riqueza de propuestas para conocer a la burocracia mexicana y la implementación de un servicio profesional de carrera, que aún es muy prematuro evaluarlo. Tres son los procesos históricos que se desarrollan en esta revisión: el fin de la carrera administrativa que se había conformado en el Virreinato después de la reforma borbónica; el establecimiento de un “sistema de botín” como incentivo para emplearse en la burocracia mexicana; y el establecimiento del servicio profesional de carrera, que a nivel federal sigue conviviendo con un sistema de lealtades individuales.

Bibliografía

- Alvarado, Salvador (1920), *El problema de México*, San Antonio, Texas, sin datos editoriales.
- Arnáiz y Freg, Arturo (1991), “Prologo”, José María Luis Mora. *Ensayos, Ideas y Retratos*, México, UNAM, Biblioteca del Estudiante Universitario.
- Bulnes, Francisco (1899), *El Porvenir de las Naciones Hispanoamericanas ante las Conquistas Recientes de Europa y Estados Unidos*, México, Imprenta de Mariano Nava.
- Campos A. T. Ricardo (2002), “Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala”. Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP.

- Carbajal, Francisco (1848), “Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la propiedad de los empleos”, “Plan general de reformas de oficinas, y proyecto de ley para restituir a sus destinos a los empleados que no siguieron al gobierno de Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido. Hay una versión publicada en la: *RAP*. México, INAP, núm. 78, septiembre-diciembre 1990.
- Carbajal, Francisco (1990), “Plan General para la Reforma de Oficinas y empleados”. *RAP*. México, INAP, núm. 78.
- Carbajal, Francisco (1990), “Propiedad de los empleos”, *RAP*, México, INAP, núm. 78.
- Chanes Nieto, José (1990), “Presentación”, *RAP*, México, INAP, núm. 78.
- Cruz Villalobos, Osvaldo (2009). *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México*, Toluca, IAPEM.
- Diario Oficial de la Federación* (2003), “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, México, 10 de abril de 2003.
- Díaz Rugama, Alberto (1887), *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*, México, Imprenta El Socialista. Hay una versión reciente: Díaz Rugama, Alberto (1982), “Guía práctica del empleado en la República Mexicana”, *RAP*, México, INAP, núm. 52.
- Duhalt Krauss, Miguel (1972), *La administración de personal en el sector público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Duhalt Krauss, Miguel (1977), *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- González Ramírez, Manuel (1966), “Prologo”, Lorenzo Zavala, *Obras*, México, Porrúa, Tomo “El Periodista y el Traductor”.
- Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla.
- Guerrero, Omar (1995), *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, CLAD.
- Guerrero, Omar (2003), *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*. México, UNAM.
- Guerrero, Omar (2011), *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1998), *Un Estudio de Caso de la Reforma Administrativa en México: los Dilemas de la Instauración de un Servicio Civil a Nivel Federal*. México, CIDE, Documento de Trabajo, núm. 61.

- Haro Bélchez, Guillermo (1988), *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, INAP.
- Haro Bélchez, Guillermo (1995), “Prólogo”, Omar Guerrero, *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, CLAD.
- Haro Bélchez, Guillermo (2000), *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. México, INAP, Miguel Ángel Porrúa.
- Lira, Andrés, *Espejo de discordias, op. cit.*, p. 96.
- Lobato, Ernesto (1951), “La burocracia mexicana”. *Revista de Economía*, México, tomo XIV, núm. 1.
- López Rosado, Diego (1980), *La burocracia en México*, México, Secretaría de Comercio, cuatro volúmenes.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La profesionalización de la administración pública en México. Dilemas y perspectivas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP.
- Martínez Puón, Rafael (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, José Luis (compilador) (2011), *Servicio profesional de carrera*. México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 11.
- Mendieta y Núñez, Lucio (1942), *La administración pública en México*, México, UNAM.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer (1999), *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica.
- Mora, José María Luis (1963), “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, *Obras sueltas*, México, Porrúa.
- Moreno Espinosa, Roberto (1985), “Pensamiento y praxis administrativa de José María Luis Mora”, *Administración y Política. Maestros mexicanos del pensamiento político y la administración pública*, México, UAEM, 4ª. Época, núm. 10.
- Otero, Mariano (1995), “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, México, *Obras*, Porrúa, dos tomos.

- Otero, Mariano (1995), “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana”, México, *Obras*, Porrúa, dos tomos.
- Pardo, María del Carmen (1995), “El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización”. *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. 4, núm. 2.
- Partido Nacional Revolucionario (1935), “Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación”, Revista *Política Social*, Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos, México, tomo I, núm. 4.
- Piquero, I (1856 y 1858), *Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública*. México, sin datos editoriales. Hay una versión reciente: Piquero, I (1990), “Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública”, *RAP*, México, INAP, núm. 78.
- Riquelme, Luis (1837), *Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República mexicana, en beneficio de sus padres, viudas y huérfanos, herederos o legatarios*, México, Impreso por Juan Ojeda.
- Rodríguez de San Miguel, Juan (1834), *Manual de Providencias Económico-Políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal*, México, Imprenta de Galván, 1834.
- Rodríguez de San Miguel, Juan (1845), *La República Mexicana en 1846: Directorio general de los supremos poderes, y de las principales autoridades, corporaciones y oficinas de la nación*, México, Imprenta de J. M. Lara. Hay una versión más reciente: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1980.
- Rodríguez Reyes, Álvaro (1970), *Administración del sector público*, México, Herrero Hermanos.
- Rolland C., Modesto (1921), *El desastre municipal en la República Mexicana*, México, Librería Cultura.
- Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, IAPEM, Plaza y Valdés, pp. 168-201.
- Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), *Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera*, México, mayo 28 de 2004.
- Secretaría de la Presidencia (1976). “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil” (1934) del 2 de abril de 1934, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, tomo IV.

- Sierra Casasús, Catalina (1956), “Estudios sobre Administración Pública en México”, *RAP*, México, Instituto de Administración Pública, núm. 1.
- Sosa, Francisco (2006). *Biografías de mexicanos distinguidos*, México, Porrúa, 2006, Col. Sepan Cuantos, núm. 472.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. México, UNAM, Plaza y Valdés.
- Zavala, Lorenzo (1828), “Aspirantismo y parcialidad”, “Aspirantismo” y “Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo”, *Obras. El Periodista y el Traductor*, México, Porrúa, 1937.
- Zavala, Silvio (1997), *Breves apuntes de historia nacional*. México, FCE, Fondo 200, 1997.

Políticas Públicas: sentido, utilidad y argumentación

Francisco Javier Rosas Ferrusca*

Las tareas de gobierno no deben entenderse únicamente en la relación de mando y obediencia propia de las monarquías absolutas, sino considerar que, en la democracia, son los ciudadanos los que confieren un mandato a los dirigentes políticos para que su voluntad sea tomada en cuenta en la definición y el cumplimiento de las políticas públicas (Uvalle, 2012:39).

Resumen

El objetivo del presente artículo radica en presentar los aspectos más relevantes que se encuentran implícitos en el análisis y evaluación de las políticas públicas. Para tal efecto, el desarrollo se estructura a partir de tres interrogantes centrales. La primera, aborda ¿Cuál es el sentido del análisis de la política pública?, para en un segundo momento responder a ¿Cuál es la utilidad del análisis de la política pública? y finalmente exponer los elementos que sustentan ¿Por qué el análisis de política pública tiene más de argumento que de elemento demostrativo? Con base en los argumentos expuestos en cada sección, se presentan las conclusiones que contribuyen a la comprensión de las políticas públicas en el quehacer de las instituciones gubernamentales y a la complejidad que caracteriza a cada una de sus diversas etapas.

Palabras Clave

Políticas públicas, relevancia, evaluación, gobierno, acción gubernamental.

Abstract

The objective of this paper is to present the most relevant aspects that are implicit in the analysis and evaluation of public policies. For this purpose, the development is structured around three central questions. The first, deals with what is the meaning of public policy analysis?, a second time in response to what the usefulness of the analysis of public policy? and finally expose the elements underpinning why public policy analysis is more argument than demonstrative element? Based on the arguments set out in each section, are the conclusions that contribute to the understanding of public policies in the work of governmental institutions and the complexity that characterizes each of its various stages.

Key Words

Public policy, relevancy, evaluation, Government, Government action.

* Maestro en Proyectos de Desarrollo Urbano, Doctorante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), A.C., Profesor investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) ferrusca2001@yahoo.com.mx

Introducción

En el mundo globalizado característico de finales del siglo xx y en pleno desarrollo en los inicios del siglo xxi, las políticas públicas que implementan los gobiernos adquieren una significativa importancia al impactar en las condiciones de vida de la población tanto en forma individual como colectiva, expectativa que ubica a los gobiernos en sus diferentes niveles, ante el reto de ser no sólo cada vez más eficientes, sino a concretar sus promesas y compromisos a través de programas, proyectos y acciones que generen beneficios a la ciudadanía. Con esta premisa, la implementación de las políticas públicas, concebida como un conjunto de procesos planificados, programados y presupuestados para ejecutar acciones, atraviesa por distintas etapas en las que la adecuada o inadecuada interacción, coordinación y cooperación de la cadena de agentes participantes, puede constituir un factor de éxito o un obstáculo para su desarrollo, lo cual puede considerarse como un fracaso de la acción de gobierno (implementación fallida) al no obtener los resultados esperados (Martin y Francine, 1993)

El ciclo de las políticas públicas implica la declaración de las preferencias de un gobierno, donde ciertos temas se seleccionan a costa de otros a partir de la elección que toma el propio gobierno, denota relaciones de poder y negociación para generar la interacción, cooperación y coordinación necesaria; es, por ende, un proceso complejo mediado por múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales.

En este mosaico de participantes existen prácticas que desvían la intención original al momento de la implementación dependiendo de los intereses que prevalezcan, los imperativos presentes comprenden el factor legal, burocrático y consensual.

¿Cuál es el sentido del análisis de la política pública?

Para responder a este cuestionamiento es necesario advertir, en primer lugar, que las políticas públicas llevan implícito el análisis de los valores que se relaciona con conceptos tales como: calidad, paz, bienestar, subdesarrollo, inseguridad, pobreza, etcétera, mismos que deben ser tomados en cuenta por los programas públicos y posteriormente revisados en su evaluación. A partir de los valores se trabaja la implementación de las políticas públicas, ya que éstas son una forma de intervención de la autoridad en torno a un problema de la sociedad, la cual sobreviene una vez que se requiere un determinado curso de acción que se traduce en política pública. Es precisamente en este momento que las políticas públicas adquieren sentido, pues

están orientadas a la solución de problemas públicos, en donde la toma de decisiones se relaciona con la agenda pública, por un problema determinado que amerita una intervención de la autoridad que es intencional y deliberada, y que puede solucionar algunos puntos críticos.

Es importante destacar que el espacio público, que es el espacio de todos, compartido, abierto, de interacción social, donde los problemas de la sociedad se hacen evidentes para que sean atendidos por la autoridad, es el único lugar donde es posible encontrar las peticiones y demandas; es la plaza, la calle, el parque, las explanadas, donde los grupos hacen explícito un requerimiento que demanda ser atendido. Así, este momento que hasta entonces se calificaba como doméstico se convierte en público y demanda una solución.

El sentido de la política pública comprende el trabajo de ciertos valores que posteriormente forman parte de ella misma, que desarrolla el gobierno a través de una elección de problemas y selección de soluciones. El valor inicial de una política se puede identificar en los objetivos y metas. Al respecto, Merino (2008) señala que los tomadores de decisiones tienen un margen de libertad reducido, tomar decisiones significa adquirir conciencia de que no se pueden afectar elementos de la vida privada. El tomador de decisiones lo es porque ha hecho consideraciones o valoraciones que lo obligan e involucran. A su vez, la toma de decisiones significa entrar a un juego donde algunos ganan y otros pierden, por lo que existe una diversidad de valores, los tipos de conducta pública abarcan los órdenes de gobierno y se convierte en un problema del gobierno.

La unión de técnica y política es lo que une causas y consecuencias y existen elementos de factibilidad y restricciones (técnicas, legales, jurídicas). El modo en que una política va a despegar es el mapa de ruta que conlleva al conocimiento puntual de cómo funcionan las instituciones (reglas formales e informales). Toda política pública es un producto que lleva implícito el interés de algún sector gubernamental o no gubernamental.

Por su parte, Lasswell(1992) argumenta que el manejo de las políticas requiere de considerar elementos importantes para el desempeño del gobierno, cuando la acción de gobierno no se percibe por la sociedad como adecuada, ésta reacciona de diversas formas (algunas con voto de castigo, ingobernabilidad, movimientos sociales, inconformidad, etcétera). El planteamiento del autor señala que las fallas del gobierno expresan que falla el principal centro de decisiones, el ente que debe garantizar el desarrollo de las condiciones mínimas de vida de la sociedad. Así, la política pública requiere de una preparación minuciosa para que cuente con un valor agregado y una aportación gubernamental, si las disciplinas están aisladas

entonces las políticas se fragmentan y se aterrizan en forma aislada en la sociedad con resultados parciales.

Un elemento de singular relevancia es la relación de las ciencias duras o exactas que deben trabajar de manera integrada con las ciencias sociales y con las políticas públicas. La visión del presupuesto, los recursos humanos, la organización, la legislación, cada disciplina aporta un ángulo del asunto público. La idea de *policy* permite apreciar por qué el gobierno decide no intervenir en algunos asuntos, la idea de autoridad es lo que resulta importante analizar.

El proceso de la política pública obliga a revisar lo que hace el gobierno y lo que está dejando de hacer, no considera el valor normativo de lo que debe hacer según la legislación, esto es, el conjunto de atribuciones que le toca ejercer a cada instancia, a los responsables de la política, es decir, el ejercicio de la acción gubernamental. A esto se le considera una ventaja del análisis positivo y su naturaleza. Para comprender el funcionamiento de las políticas públicas, es preciso analizar el ámbito de la decisión donde se plantea lo que se va hacer, y el ámbito es la acción del gobierno sin calificar estas acciones (si son legales o correctas). En el concepto de Lasswell (1992:91), la orientación de las políticas públicas atraviesa diversas disciplinas, particularmente las vinculadas a las ciencias sociales. La inteligencia implica revisar cómo mejorar las políticas a través del entendimiento del funcionamiento del gobierno y de su propia organización, sobre todo en las sociedades modernas en donde se requiere involucrar a diversas áreas del conocimiento.

En esta percepción, la formación y ejecución de políticas requiere de métodos de investigación, conceptos y aportaciones de las ciencias sociales, que a su vez demanda análisis de información para la decisión a partir de datos duros; es la autoridad haciendo y ejecutando acciones. La inteligencia de un gobierno radica en adelantarse a las políticas a implementar para definir su accionar. Todo lo que forma parte de la vida comunitaria entra en alguna política pública. Lasswell (1992:99) apunta que hay una crisis en la vida pública y en las políticas que han tocado límite dejando de lado asuntos de la vida cotidiana de la sociedad. La función de inteligencia es la producción de conocimiento para las políticas públicas, pero conviene aclarar que la lucha por conseguir el poder no es política.

La acción gubernamental sí es política, el campo de política pública es un campo transversal que involucra diferentes disciplinas. Las ciencias de política de la democracia como modo de vida, forma institucional de gobierno, participación social, igualdad social. Siguiendo el planteamiento de Lasswell (1992:102), la idea del método involucra a la psicología para que los problemas públicos sean objeto de análisis y de intervención gubernamental, los números miden ciertos hechos,

el análisis positivista implica datos, rasgos cuantitativos para ser demostrativos y empíricos, no con juicios de valor que le resten seriedad, por ello el método debe ser cuantitativo.

Asimismo, con la atención de que algunos problemas seleccionados se integren a los proyectos de los grupos de poder, cuando alguien elige un problema elige una decisión argumentada para que el resto asuma como parte de las prioridades las acciones a desarrollar. Aparece una nueva definición de política entre lo público y lo privado. La política pública se encarga así de atender los problemas (no las prioridades) con recursos escasos, ya que no se pueden resolver todos al mismo tiempo, hay que elegir cuál de ellos se atiende primero.

Para Lasswell (1992:103), el modelo de desarrollo no representa hipótesis sino acontecimientos actuales, futuros y pasados, que implica las tendencias del problema para acercarse lo más posible al hecho futuro, donde la idea de valor pasa por su conversión a indicadores operacionales para la medición de un problema y un curso de acción gubernamental. Por ello, hay que tener cuidado en cómo se interpreta la información del ámbito gubernamental para el diseño de políticas públicas, ya que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las políticas públicas, no hay monopolio del campo de estudio, comprende casi todos ellos, y en la medida en que los problemas públicos son extensivos también son extensivos a todas las áreas del conocimiento.

Por su parte, Lahera (2004) define a la política pública como una acción de la autoridad pública, que es quien tiene investidura y puede mover recursos, aplica las leyes, toma decisiones de orden público frente a la comunidad con mandato conferido (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Una vez que tiene el requisito de la legalidad y legitimidad, la autoridad pública puede ejercer sus atribuciones. Una política pública también se puede editar como un programa público orientado a la acción en el futuro.

La política pública debe cuidar de no tener un enfoque demasiado estatal, ya que una postura excesivamente estatal excluye a la sociedad de los asuntos públicos y genera ciertos conflictos; por no considerar las demandas y las presiones de la sociedad, puede percibirse que es el Estado quien hace todo y lo puede todo, al margen de los ciudadanos que no le resultan importantes. Para evitar esto, es preciso hacer el análisis de cómo funcionan las cosas de acuerdo a las leyes y reglamentos, no lo que se hace fuera de la legalidad sin considerar a los ciudadanos. Hay que revisar los grandes procesos de coordinación entre agentes y actores, sin olvidar que los ingredientes de la política pública se concretan en las leyes, metas, prácticas administrativas, glosas presupuestarias que se conjugan para obtener resultados. Los

elementos sustantivos se reemplazan por otros que no corresponden a los objetivos de la política pública.

El objetivo de un gobierno es cumplir valores sustantivos como equidad, seguridad, igualdad, etcétera, pero no se deben confundir con los medios que se utilizan para alcanzar el fin. La evaluación de las políticas públicas debe centrarse en el valor, y comúnmente se hace en la estrategia, ésta se debe modificar si no se alcanzan los valores buscados. Si las políticas son diferentes a las leyes y al presupuesto, entonces hay que entenderla como un conjunto de valores normativos que atiendan una serie de fines. Los conceptos operativos son los que permiten trabajar la medición, las cifras, las estadísticas y las glosas presupuestales.

En contraste, es importante conectar la esfera privada con la esfera de lo común o de la comunidad, la idea de política pública tiene un enfoque predominantemente privado cuando se deja de lado a la comunidad, ya que se ignora lo doméstico. Ciertos problemas de la comunidad si no son atendidos, el día de mañana se convierten en asuntos de atención pública. El nexo de lo público y lo privado debe separarse de las necesidades de ciertos grupos (presión doméstica) y cómo alcanzan reconocimiento de la autoridad.

Los ámbitos de gobierno, en la parte dinámica, operativa, e intervención en la vida colectiva, así como los poderes estatales en razón de sus atribuciones, tienen cierta intervención en la definición, diseño, operación y evaluación de la política pública. El proceso para comprender y explicar ciertas políticas se denomina análisis de política, para entender dónde y cómo se están fraguando acuerdos de gabinete, informes, diagnósticos y planes, que son la fuente primaria de esta comprensión.

Para Lahera (2004:14), la administración responde más a elementos de equilibrio en donde la política está vinculada a procesos y resultados, la negociación de políticas, las interacciones y presiones, permanentemente están en movimiento, aplicación, reelaboración, ajuste o mejora. En toda política pública existen actores participantes, de carácter gubernamental y no gubernamental, o combinados conectados por procesos de comunicación, de cooperación de actores, de vinculación, y la producción de políticas, aportando recursos, financiamiento, medios, etcétera para alcanzar las metas.

Existen tres tipos de política: *a) De regulación*, fijan reglas para toda la comunidad; *b) De control*, para un campo productivo o social; y *c) De evaluación*, para medir resultados. Además, es posible identificar un criterio de jerarquía de políticas, que satisfacen ciertas necesidades; toda política tiene financiamiento público o fiscal y está sujeta al criterio de periodicidad y el órgano político es el que vigila las políticas.

Ahora bien, la política pasa por tres momentos centrales: conflicto o necesidad de algo, el orden que debe asegurar la política y la idea de mutualidad, el cambio o variante de la política. Los tres hacen la suma del binomio costos y oportunidades. Un elemento importante es la construcción para la gobernabilidad que implica fundamento y operación de las políticas, busca atender con recursos escasos demandas crecientes y obtener resultados favorables, y la vez mitigar el conflicto, gobernarlo. Por ello, la política forma parte de diversos ambientes que sitúan su origen, su fundamentación y su funcionamiento.

Las políticas públicas se pueden entender como un producto gubernamental o institucional, donde la parte más visible de ambos aspectos es la organizacional. Pasan por diversos procesos políticos que la condicionan y aclaran qué tanto se cumple con la intención inicial y final al obtener ciertos resultados. Todo ello es el proceso de gobierno y proceso de gobernar, en donde interactúan diversos ámbitos, es una forma de arreglo institucional para probar las políticas.

Hay una doble relación, se requiere cooperación y atención para que una política pueda generar resultados favorables. El modo de generarle apoyo a las políticas es la “*politics*”, abre camino, formas de negociación y apoyo para construir la plataforma de despegue de las políticas públicas; sin propuestas, la política corre el riesgo de concentrarse en la distribución del poder entre los agentes sociales y políticos. Las políticas públicas no llegan a resolver todo, pero pueden apoyar a resolver problemas, son otra forma de hacer política y de distribuir recursos, son un medio que el político crea para cubrir metas, compromisos y resolver problemas.

¿Cuál es la utilidad del análisis de la política pública?

Considerando que toda política pública tiene impacto en algún sector de la sociedad, su análisis resulta no sólo útil, sino fundamental por parte de los gobiernos en el momento de definir los objetivos programáticos orientados al cumplimiento de metas en el tiempo a través de su intervención. Desde la perspectiva de Lindblom (1997), las políticas públicas constituyen opciones que hay que crear y seguir para la intervención de la autoridad y son producto de valoraciones, de reflexión y análisis que deben configurarse en un esquema de política. Un gobierno no puede rebasar su capacidad instalada para atender las demandas sociales, por ello debe existir proporción entre los objetivos y sus capacidades reales, de aquí la relevancia de su estudio, pues hay que decidir qué es lo que se atiende a través de política pública. No obstante, los análisis de política pública resultan incompletos e inconcluyentes,

ya que metodológicamente estamos obligados a considerar sólo ciertos elementos, y con los aspectos disponibles y seleccionados se diseña la política, además la naturaleza del problema público impide llegar a una solución total; esta pretensión es ambiciosa o incluso ingenua si se ubica a las políticas públicas como la panacea de todo problema público.

En este aspecto conviene resaltar que las políticas públicas son una estrategia de gobierno para trabajar en un punto de la realidad no en la totalidad, situación que obliga a establecer prioridades de atención. A pesar de estos elementos, el gobierno tiene que decidir sobre ciertas oportunidades y restricciones de su propia intervención, corre el riesgo de acertar o no acertar, asumir la decisión tiene costos, impactos y resultados. Un gobernante no se puede quedar atrapado en la indecisión, los conflictos interpersonales entre valores no se pueden evitar y los promotores de política pública defienden sus propios intereses, es probable que algunos logren imponerse y otros pierdan. Así, el gobierno no se puede detener, pues quedaría atrapado en la impotencia gubernamental en donde prevalecen valores en juego, por ello es preciso tomar decisiones basadas en el análisis de las alternativas.

Un aspecto clave radica en procurar evitar analizar un programa de modo imparcial o neutral, puesto que en la expresión de valores nadie es imparcial, siempre estamos influenciados por preferencias o por algún sistema de valores. Así, todo análisis de política pública lleva una dosis de parcialidad derivada de los valores que se decida apoyar. Ciertos intereses parciales se convierten en generales en política pública. Los intereses de una población son muchos y variados, algunos pueden ser apoyados con recursos públicos y otros no, todo depende de la decisión gubernamental que se aplique.

Lindblom (1997:240) destaca que todo análisis de políticas es partidario, pues ciertos grupos se van a interesar más que otros en algunas políticas y significa grupos de interés que pueden apoyar y sumarse a la política pública, de ahí saldrán los valores dominantes que forman una política pública, una ley o un reglamento que se ejecuta. Por ello, en ciertas ocasiones resulta complicado ubicar el interés público, ya que existen diversos grupos de por medio y no tanto la sociedad o sus grupos sociales. Al profundizar en este planteamiento es preciso destacar que el analista de políticas públicas no puede ser imparcial, porque al argumentar y defender apoya ciertos esquemas de vida, valores y principios que no le permiten ser completamente imparcial, influye en él una carga valorativa. Lindblom (1997:251) concluye que nunca se puede ser imparcial en relación a valores, éstos tienen que elegirse para ser incluidos en políticas públicas, y todo ello permea en el diseño, implementación y la evaluación de las políticas, en cuyo ciclo es posible identificar al menos las cuatro etapas que se precisan en el cuadro número 1.

El análisis y observación es importante en todo el proceso de las políticas públicas. El estadista es el que presiente el mañana, y su papel se centra en crear un conjunto de instituciones para que perduren en el futuro y ejerzan una función relevante, es ver más allá de la coyuntura sexenal, la visión es de largo plazo con la perdurabilidad de la obra de gobierno.

Cuadro 1
Etapas del ciclo de las políticas públicas

<i>Etapas</i>	<i>Denominación</i>	<i>Elementos</i>
Primera	El origen de la política	Implica precisar cuestionamientos tales como: ¿De dónde vienen?, ¿Cómo se van formando?, ¿Qué factores la van estructurando y justificando?
Segunda	Diseño y elaboración de políticas	Establece objetivos, metas, tiempos, recursos, personal humano y demás requerimientos.
Tercera	Cumplimiento de la política	En razón de cómo ha sido diseñada, debe precisar los diversos agentes e instituciones involucradas para su implementación, ya que los políticos no siempre tienen el control de los diversos sectores institucionales, es la etapa más difícil porque relaciona lo institucional con los órdenes de gobierno, los grupos sociales y privados, es la etapa de la mayor incertidumbre de la política.
Cuarta	Evaluación de políticas	Compara lo autorizado con lo logrado y sus resultados, no siempre se alcanza el 100% de las metas; por ello, en razón de los valores originales y de sus respectivos indicadores, se debe determinar si fue satisfactoria o no.

Fuente: Elaborado con base en Lindblom, Charles (1997), "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. vi, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 239-256.

Lahera (2004:19) señala que las políticas que no hacen daño no existen, son estrategias de gobierno con consecuencias y costos, pero no son buenas ni malas, además

de que no hay políticas inmortales, hay perdurabilidad de políticas, no son eternas ni trascienden en el tiempo y en el espacio. Asimismo, lo que se califica como un problema o una solución nunca son políticas definitivas, porque los gobiernos se mueven permanentemente en entornos cambiantes y si las condiciones, actores y procesos cambian, surgen actualizaciones y ajustes de objetivos.

Para no idealizar las políticas públicas es preciso considerar a las agencias de gobierno, su comportamiento se debe realizar a través del estudio de las instituciones frente al compromiso que tienen ante la sociedad, es decir, qué tan puesta tienen la camiseta para ejecutar la política y sirve para distinguir cómo se comportan los cuerpos de gobierno y las autoridades. Cabe señalar que en las agencias también existen intereses que pueden afectar la política pública, por ello es preciso realizar un análisis organizacional de la política para ubicar su obstrucción.

Para comprender un poco más de la complejidad que envuelve a las políticas públicas, es preciso explicar quién toma las decisiones. Al respecto, podemos señalar que no es una autoridad totalmente discrecional, en este caso el gabinete es quien interviene en la procedencia o no de las políticas públicas, asesoran y opinan en torno a las posibilidades e impacto que pueden generar. Todo proceso de política pública es un proceso de alta negociación, que implica ponerse de acuerdo para que caminen, así no hay actores solos en política pública, se deben generar alianzas para su ejecución real.

La importancia de la estructura administrativa es relevante para la ejecución, pues a mayor tramo de jerarquía más difícil la vigilancia y el seguimiento de lo que hacen los subordinados, lo cual es una limitante de los gobernantes al delegar la operación de la política pública en una estructura demasiado grande de funcionarios. En suma, de los cuerpos burocráticos dependen las políticas públicas, ya que sus procedimientos burocráticos agilizan u obstaculizan la ejecución de las políticas.

Lindblom (1997:256) apunta que el presidente, el primer ministro, los senadores, los congresistas, las autoridades de primer nivel que toman las decisiones son quienes necesitan las políticas públicas, por ello recomienda que los analistas profesionales no deben limitarse para escribir unos para otros, él es un conocedor del territorio de la política pública y ubica a las instituciones del Estado y de ahí surgen las propuestas. Vale la pena resaltar que se integra a la agenda pública algo que ya se calificó como un problema y llama la atención de la autoridad. Los problemas como tal no son algo que exista, los elabora la oficina del gobierno con elementos críticos y valoraciones, y es entonces cuando se convierten en un asunto necesario de atender a través de las políticas públicas.

Los pasos de la formación de la agenda implican que ciertos asuntos llaman la atención activa e inmediata del gobierno, no todos los problemas encuentran solución a través de una política, influyen las decisiones activas y pasivas, las primeras atienden en forma integral el problema, las segundas sólo las identifican pero no las atienden.

Ahora bien, el gobierno tiene una capacidad de atención limitada por la escasez de los recursos, lo cual indica que sólo entra a la agenda, lo que es verdaderamente estratégico. Lo que se denomina como un problema se interpreta a través de la hermenéutica buscando explicaciones serias para definirlo como un verdadero problema. Para ello hay que apoyarse en la recopilación de datos, series de tiempo, contexto, actores, impactos, beneficios, ventajas, desventajas, etcétera, para empezar a calificar como un problema público que está demostrado empíricamente, es evidente. En esta lógica, lo que entra a la agenda ha sido calificado entonces como un problema y es parte de una decisión. La política pública gubernamental decide apoyar la solución y atención de un problema cuando ya se hizo la valoración previa.

Dentro del gobierno existen actores que le abren paso a un problema que puede ser atendido, aunque haya o no presión de la sociedad. En ocasiones esta presión puede empujar con dosis de credibilidad su apoyo y resolución por parte del gobierno a través de políticas públicas. Algunos elementos que conviene precisar radican en ubicar que los problemas definidos y soluciones son oportunidades de elección para ubicarse en la agenda de gobierno. Las soluciones o resoluciones de un problema generan otros problemas en cadena, porque van relacionados; la mejor solución de todas formas abre la puerta a otros problemas y es el costo de atender sólo algunos de ellos. El responsable de la política pública debe conocer la valoración anticipada de los costos de la política pública, y tener una visión aceptable de los recursos públicos predecibles, es decir, cuánto cuesta la política pública y su ejecución. Los compromisos no sólo están agendados, sino comprometidos. El elemento clave, la aceptación del problema depende del ambiente político en el que está dado, el cual califica que se atiende y que recibe recursos públicos. Lo relevante es cómo se fundamenta un problema o necesidad para crearle una prioridad de atención a través de la política pública.

Otro aspecto relevante es la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales que influyen en las políticas públicas, ya que cualquier asunto de política pública representa un área de oportunidad. Además de interacciones en la agenda de gobierno hay intersecciones, los asuntos públicos no se pueden aislar del todo, siempre existen elementos que se relacionan. El control de la agenda está en manos de la autoridad, ya que ella es quien decide cuáles cuestiones de orden

público se atienden y cuáles reciben recursos y en qué tiempo, y además establecen las prioridades que pueden ser atendidas. Se favorecen unos grupos sobre otros, los no favorecidos buscan otras alternativas diversas a la agenda del gobierno, en la presión hacia la autoridad para que sean considerados, si los problemas no tienen representación o representantes no van a tener solución por parte del gobierno.

Cuando una nueva política pública entra al mundo de las rutinas gubernamentales, tiempos, lineamientos, reglas de operación, ingresa al mundo de la organización y de la gestión que autoriza su vigencia y aprobación de recursos. La racionalidad implica que se trabaja sobre áreas de información seleccionada. Dentro de las organizaciones hay límites, información no actualizada, y la racionalidad es un valor abstracto y es por lógica más complicado tener un control de toda la situación. La racionalidad limitada es la que encaja con el método de las sucesiones comparativas. La lógica de un gobierno no es la lógica permanente, es la permanencia y la estabilidad, por ello no puede haber políticas públicas diferentes al gobierno.

Por su parte, el método del incrementalismo tiene como valor que la política se formula y se reformula, no hay garantía de que lo que se elabora tenga éxito inmediato. La política no se hace de una vez y para siempre, normalmente se rehace en alguna parte, sección o rubro que intenta mejorarla. La elaboración de la política pasa por diversos actores y requiere ajuste de intereses para que queden integrados en sus objetivos y espíritu central. Por ello, las políticas públicas se cumplen en alguna medida, no en su totalidad.

La tarea de cumplir al cien por ciento los objetivos de las políticas públicas es un asunto difícil, ya que los problemas de valor, la toma de decisiones, los intereses y la temática a tratar, son asuntos públicos más complejos. La salida es impulsar la sucesión de cambios incrementales y la modificación progresiva para reducir riesgos en las políticas públicas y en la toma de decisiones. Conviene subrayar que no hay teoría universal para todas las políticas, ya que cada problema es único y no hay conceptos y premisas definitivas (Lindblom, 1997:250). Lo complejo para fines de estudio requiere simplificación para seleccionar con qué se va a trabajar, priorizar y acotar el universo, ya que de esa manera se aborda la realidad para definir un problema.

¿Por qué el análisis de política pública tiene más de argumento que de elemento demostrativo?

En este renglón, resulta conveniente ampliar la naturaleza argumentativa que predomina en las políticas públicas por encima de elementos demostrativos. Al respecto,

Fox y Miller(1997) afirman que para entender los asuntos públicos es necesario asociarlos con la idea de objetividad, al señalar que no hay verdades únicas, ya que los trabajos de experimentación están impregnados de una postura cuantitativa, y porque los datos empíricos requieren de incorporar otras reflexiones y elementos de referencia.

En este renglón conviene explicar que el positivismo es parte del advenimiento de la sociedad moderna, donde hay patrones diversos, lo que no se puede medir o experimentar tampoco entra al conocimiento positivista, y lo que no se puede observar es conocimiento religioso o metafísico. Este es el enfoque de la sociedad moderna con un desarrollo industrial, técnico y tecnológico importante. Fox y Miller (1997:9) se ubican en la sociedad posmoderna, cuya idea rompe con la rigurosidad de lo que se ha llamado elementos de racionalidad o de alta eficiencia, sobre este enfoque la eficiencia y la racionalidad está acompañada de la concepción de la vida moderna y el conjunto de prácticas que se van a aplicar para tratar de manipularla.

En una sociedad moderna, existen nuevos elementos que surgen y deben ser considerados en una visión flexible y moderna, en lo posmoderno lo que se llaman racionalidades breves o preestablecidas marcan anticipadamente cómo se deben abordar los aspectos que requieren una mayor focalización y que en la perspectiva tradicional no aparecían en escena, ahora hay nuevos hechos probatorios. Así, los valores con los que se juzgan los hechos determinan que en asuntos públicos no se deben mantener los cánones tradicionales. Un campo de conocimiento que aporta luz en asuntos públicos es la sociología de la idea colectiva, que implica localizar las mecánicas, actores, procedimientos y estrategias que no están tan visibles, y requieren ser considerados porque rebasan el esquema convencional por otros actores, demandas y otros procedimientos novedosos y de mayor vigor y dinamismo.

A partir de estos aspectos, la dimensión argumentativa de las políticas públicas prevalece apoyada en la distinción temporal que permite considerar que no todo es idealismo ni todo es ideológico, ya que hay sucesos y acontecimientos que marcan el cambio en la forma de ver las cosas, surge así el perspectivismo como una ventana para analizar los asuntos públicos, donde la hermenéutica aporta elementos relevantes para descubrir la mecánica de todo problema. Además, la semiótica, el constructivismo, el comunitarismo, son enfoques destacados y útiles en política pública. Las críticas a la forma tradicional de producir conocimiento se basan en el rechazo de la acumulación del conocimiento que no es estático, y por lógica no hay una verdad única y absoluta, a esta forma se le denomina teoría acumulativa del conocimiento que en muchas ocasiones no es suficiente para explicar lo que sucede en la realidad. En los nuevos tiempos es preciso hablar de la administración

de los asuntos públicos que requieren teorías abiertas. Las palabras no reflejan la realidad, el lenguaje que es más amplio es lo que efectivamente refleja una visión más general de los hechos.

Lahera (2004:22) destaca la importancia del papel de un analista de políticas, el cual se deriva de su función como productor de argumentos donde se necesita de capacidad argumentativa apoyada en indicadores e información de corte numérico. La evaluación construye evidencias empíricas que deben ser integradas cuidadosamente con datos y el uso de ciertas pruebas para generar información confiable. A través de la reconstrucción de los hechos se revive con herramientas la situación anterior orientada a la resolución de problemas a través de la comprobación y aceptación.

Un analista debe tener habilidad en el lenguaje escrito, ya que es lo más complicado, porque atiende al universo de datos y a las fuentes de información oficiales, sin discurso retórico ni ideológico, descriptivo o normativo. El lenguaje es importante para no magnificar ni minimizar los resultados de las políticas públicas, desde una opinión objetiva y crítica para no perder el sentido. Lahera (2004:25) afirma que el lenguaje es fundamental para no distorsionar el sentido central de las políticas públicas, por lo que no se debe utilizar un lenguaje polémico.

Por otra parte, para definir un problema desde el gobierno, el análisis empieza por examinar algo como asunto político en el momento en que el analista debe conocer los alcances e impactos de las políticas en la legislación y en la normatividad. A todas las propuestas de política pública se les debe agregar el cómo concretarlas, con qué recursos, de dónde provienen y en qué momento es importante llevarlas a cabo, es decir, su estrategia. Un punto clave significa que armar una política es ingresar al mundo de los intereses de todo tipo (sociales, empresariales, políticos, de grupos, etcétera). La definición del interés público es la imposición de unos valores por encima de otros, los costos de una decisión de política pública se pueden distribuir de acuerdo con una negociación previa que señale ventajas y desventajas para cada una de las partes, las alternativas para su operación.

El punto delicado para Lindblom (1997:256) en las políticas públicas, es la parte de las restricciones que ésta pueda tener y que afecta a la sociedad. En la labor del analista esta parte debe ser considerada a partir del interés público, no se puede afectar a un solo sector, se debe procurar distribuir los impactos de esas restricciones para no afectar drásticamente a determinados grupos. Otro aspecto relevante radica en evitar generar expectativas de altos beneficios para no provocar el desencanto de la sociedad.

Una autoridad toma decisiones a partir de la información y del análisis detallado que le presenta el estudioso y diseñador de las políticas públicas, quien está obligado a establecer los diferentes niveles de riesgos. Elaborar políticas implica conocimiento, compromiso y decisión, además de proponer valores por encima de otros, no se puede mantener al margen de intereses en conflicto, ya que no hay neutralidad ni imparcialidad, hay posturas a favor de intereses y valores en contra de otros. Toda versión del interés público es parcial, no representa a la totalidad de la sociedad, las políticas no se entienden si no se descubren los valores, interés, actores, objetivos y protagonistas.

Majone (1997) ubica a la política pública en la idea pragmática que tiene el gobernador, para él las políticas son formas de intervención del gobierno para atender determinadas circunstancias o situaciones. La personalidad del presidente puede ser un elemento que apoye la evaluación de las políticas de gobierno, se conecta así la intención de un gobernante con la acción realizada. El autor propone aspectos fundamentales, entre ellos que las políticas están hechas de palabras, lenguaje, ideas y propuestas de un campo disciplinario ordenadas en sentido lógico, aspecto que conduce a que las políticas necesitan explicación, fundamento, argumento y entendimiento propio de cada lenguaje y disciplina, por ello el lenguaje debe ser utilizado con propiedad, el argumento es un proceso de localización de pruebas para conseguir ciertas evidencias. Así, la política que no es objeto de debate público no es una política creíble.

En México, la aprobación de políticas sin debate y por urgencia es muy común. Las políticas que provocan polémica por la ausencia de debate llevan ya un tramo perdido. Majone (1997:37) propone que las políticas deben institucionalizarse, exponerse, sistematizarse, debatirse, comentarse a través de reglas para que se enriquezca (consulta, panel, debate, coloquio, seminario, foro). La lógica dialéctica considera que toda defensa, exposición y postura recibe el nombre de argumento persuasivo, que consiste en convencer a la sociedad de que lo que se hizo, se realizó bien y era lo adecuado. Majone (1997:43) apunta que no hay decisiones impecables en materia de política pública, ya que pareciera que se arranca de raíz un problema con todos los factores involucrados y que se tiene el control de todo, donde somos capaces de identificar los elementos a favor y en contra de la política pública, ésta es una postura imprecisa donde hay una aproximación y reelaboración de la estrategia de la política. No hay certeza plena en el cumplimiento de la política pública, toda política es aproximación a la solución de un problema común que puede ser reajustada, revisada o ratificada.

El razonamiento argumentativo nunca es lineal, siempre tiene diversas aristas que deben considerarse para ser convincente, no hay limitaciones ni cinturones de seguridad para exponer y aclarar a los demás, por ello la capacidad argumentativa se debe despojar de un solo argumento y no se debe agotar.

En la capacidad de argumentar entran en acción los valores, los criterios para abordar una situación y hay una exposición de juicios (de valor y de hecho, ambos conectados). Siempre hay que tomar en cuenta que puede existir un contra argumento que puede hacer que la decisión se replantee. En este aspecto, Linbdlom (1997:256) señala que siempre pueden existir posiciones encontradas con respecto a una decisión. Los argumentos no se dan en el aire, puesto que existen órganos administrativos que los elaboran, los exponen y los defienden, así prevalece la idea de que todo argumento pasa por una valoración en donde es importante considerar el ámbito por el que se discute y expone. Cuando hay divergencias es cuando hay que utilizar todas las artes persuasivas.

Todo problema donde se requiere el uso del argumento conduce a soluciones que no son definitivas, siempre existen nuevos elementos que obligan a una reinterpretación al mismo, las soluciones definitivas son abstractas y normativas. Toda decisión pública necesita argumentos que la justifiquen, no hay verdades únicas ni unipersonales, esa tarea le corresponde a la autoridad. Asimismo, para que las opiniones se transformen en argumentos es preciso integrar datos duros relacionados con la decisión a fin de sustentar la argumentación, las opiniones a la ligera carecen de fundamento sólido y no tienen un impacto favorable. El decisionismo normalmente piensa que la decisión es la correcta y no hace uso de la persuasión.

Al respecto, Majone (1997:46) plantea que la renovación de las políticas implica la exposición de nuevos argumentos, uno de los aspectos más difíciles es precisamente saber explicar el sentido de la política y el sentido de convencimiento. En las políticas que están expuestas a mayor cuestionamiento debe existir una gran capacidad persuasiva para distribuir los costos sociales, económicos, políticos, etcétera, lo que no está debidamente expuesto ingresa al gobierno en una zona de incertidumbre y desconfianza; ante esta situación se requiere relacionar decisiones y argumentos, tomando en cuenta que los públicos pueden tener reacciones diversas en torno a la misma política.

Existen múltiples alternativas para que los problemas se puedan reformular, toda política pública es considerada como una hipótesis que va dirigida a un público específico que puede replicar, cuestionar y hacer reflexiones en torno a ella para refutarla. Es preciso evitar incoherencias o contradicciones en los argumentos, la secuencia debe estar asegurada y bien construida, además de que no abona en favor

de la propia política pública. La incoherencia señala aspectos que en el discurso retórico no necesariamente fortalece a la persuasión.

En un argumento viene implícita cierta dosis de evaluación y lo que se va a recomendar para mejorar la acción de gobierno, cancelarla, reformularla o introducir patrones de mejoramiento. Las recomendaciones que se hacen son de gobierno, no se debe caer en recomendaciones estrictamente normativas, sino privilegiar a aquellas que ayuden a enfrentar problemas y a solucionarlos.

La base del éxito de las políticas públicas radica en la organización que la crea, que la impulsa y la desarrolla, instancia que produce elementos, evidencias, utiliza pruebas y arroja resultados; el argumento no está dado, se construye con elementos. Teorías, datos y herramientas constituyen la base de la argumentación. Los datos se obtienen de la observación y del análisis, el sentido del dato es trabajar de manera experimental, no concluyente. Por su parte, la evidencia es un conjunto de datos que se introducen en ciertas proposiciones fácticas para persuadir a otros (ejemplo: auditorías), las evidencias se introducen para comprobar cada argumento a partir de juicios de hecho (realidad-problema).

En otro orden de ideas, la fase de evaluación de las políticas públicas también reviste singular importancia en términos de argumentación, pues significa remitirse a sus resultados y a comparar lo que efectivamente un gobierno se propuso hacer y lo que realmente logró concretar. Constituye un ejercicio de valoración de aciertos y reconocimiento de errores o fallas de la política implementada. Gracias a ella es posible apreciar si existe aceptación y legitimación política. Así, la evaluación se realiza a partir de valores (que pueden ser polémicos) para generar una base de datos y conocer exactamente cuál fue el desempeño del gobierno y cómo atendió los problemas que se presentaron a lo largo de su gestión.

Hoy en día, los gobiernos cada vez más utilizan la evaluación del desempeño y gracias a ella es posible identificar si la sociedad aprueba o reprueba sus acciones al emitir su apoyo en las contiendas electorales o su desacuerdo cuando los candidatos no logran ganar la elección, por lo que constituyen pruebas de debate político electoral. Así, la aceptación de un gobierno está directamente relacionada con su capacidad de gestión y de atención de problemas y demandas sociales.

Desde la perspectiva de Subirats (1995), la evaluación se entiende como un proceso con etapas y criterios, y tiene ciertas condiciones que deben considerarse, entre ellas destaca su paso por el debate público y que en ella participan actores de la sociedad civil, además de una gama de especialistas que están vinculados con las acciones realizadas. Desde esta visión, es preciso encontrar formas de evaluación que permitan contar con resultados objetivos para mejorar y reformar políticas

o incluso para cancelarlas cuando éstas no funcionan como originalmente se planearon. El trabajo de evaluación de políticas públicas es un esfuerzo interdisciplinario entre diversos profesionistas, un solo perfil no es suficiente para generar una evaluación integral.

En la evaluación se debe recordar el valor de la política, para determinar si se atendió o no, y para ello es preciso acotar de manera precisa los rubros que se van a evaluar, y que éstos sean acordados por consenso a fin de proceder a la medición de dichos valores. Una vez que se inicia la evaluación debe existir un proceso de comunicación constante. El ciudadano es quien juzga si funciona o no la política. Por ello, la evaluación representa un proceso de interacción horizontal que genera condiciones para escuchar a los expertos y a los no expertos (ciudadanos).

La evaluación no es un proceso individual, sino colectivo y dialogante. De acuerdo con Subirats (1995:6), los asuntos de evaluación dependen de los factores culturales e institucionales de cada gobierno, por lo que no pueden definir algo contrario o distinto a su propia naturaleza. Normalmente existe renuencia a ser evaluados a través de las acciones, sobre todo cuando los resultados no son favorables. La labor de la evaluación consiste en descubrir las fortalezas y debilidades que se pueden aplicar para realizar el ejercicio de medición, se requiere documentar la evaluación para contar con los elementos necesarios para su valoración y en ellos el cumplimiento de objetivos y metas adquiere un papel relevante.

Es importante destacar que el enfoque clásico de la evaluación presenta ciertas limitaciones, pues le otorga un carácter técnico que implica cierta metodología para iniciar el procedimiento, incluyendo si los responsables de esta tarea tienen conocimiento de cómo realizarla y cómo se organiza. No obstante, la evaluación tiene un carácter científico como conjunto experimental de hacer las cosas; por lo tanto, es una herramienta útil que tiene varios caminos para llegar a ella (Subirats, 1995:8). El enfoque clásico no ahonda en una consideración de los factores institucionales, lo cual implica una escasa cultura del cumplimiento de las acciones y de la evaluación de las políticas públicas, de los programas, proyectos y acciones.

Ahora bien, la evaluación implica siempre juicios de valor que se formulan sobre el conjunto de la política, situación que conlleva juicios de hecho como buscadores pulcros de la verdad. En política pública los juicios de valor y de hecho van de la mano, este último representa lo empírico, lo observable y lo medible que tiene un valor, cuya base de fundamento es la información y la evidencia; sin embargo, es preciso tener muy clara la frontera entre ellos dos.

Por su parte, los juicios de valor normativo están definidos en el contenido mismo de los programas. Un aspecto importante radica en los objetivos que se establecen

para su alcance y acción. Los lineamientos de operación son también aspectos que tienen como propósito hacer más claro el procedimiento, ya que lo que está realizado (bueno o malo) es precisamente lo que se va a evaluar a través de determinados instrumentos, lo que se pone por escrito en los programas y proyectos es lo que se va a evaluar y si se cumple eficientemente o no.

Subirats (1995:10) aporta un esquema plural a la evaluación en el que la ventaja es que se involucran los interesados en la política, generando un efecto de evaluación múltiple que resulta mucho más enriquecedor. En este sentido, un evaluador no actúa solo, es un mediador entre diferentes opiniones y éstas se pueden corroborar entre pares, colegas o compañeros del equipo de trabajo. En la evaluación las presunciones que no están acompañadas de la evidencia contundente no son relevantes.

Finalmente, la labor de la evaluación radica en descubrir los elementos de legalidad a partir de datos empíricos. El cumplimiento de la legalidad implica no sólo mirar a los responsables de la política pública, sino también al personal operativo para determinar si las acciones se están realizando en forma adecuada. La evaluación constituye una herramienta útil para revisar la acción del gobierno a través de sus programas y proyectos, realizar ajustes y tomar decisiones en torno a su continuidad y/o cancelación.

Conclusiones

Con base en los elementos expuestos en cada una de las tres interrogantes que conforman este artículo, es posible concluir que las políticas públicas hoy en día revisten una importancia significativa, pues la complejidad del mundo moderno las ubica como parte de la solución a un problema; no obstante, su diseño, elaboración, ejecución y evaluación, implica que habrá nuevos problemas derivados de sus alcances y limitaciones; sin embargo, constituyen una herramienta fundamental de los gobiernos posmodernos para enfrentar los retos de una sociedad diversa y cada vez más demandante.

Si partimos del hecho de que la política pública trabaja con la elección de problemas centrales, con asuntos fundamentales del hombre y del ser humano, cuando estamos ante un problema, es preciso unir la ciencia y la política, además de confiar en cierta capacidad de auto organización de la sociedad, que hoy por hoy ha asumido el papel de ciudadanía activa o ciudadanización para formar parte de la agenda de los asuntos públicos. En esta agenda, no todas las políticas públicas resultan posibles, al mismo tiempo se deben priorizar para saber cuáles serán factibles, en qué

momento y cuáles definitivamente no se podrán aplicar por sobre carga financiera o porque los márgenes políticos no las hacen viables en ese momento.

No debemos olvidar que en la arena pública, el juego de poder de los actores es desigual, y de ahí se deriva la atención de los problemas. El peso de los actores influye de manera decisiva para que algunos problemas se apoyen o no por parte del gobierno para su solución, así el tamaño del actor es determinante. Sin embargo, todo político debe tener cuidado de no ser rehén de los analistas, debe ver más allá, y estudiar los beneficios y costos de oportunidad, debe aplicar la intuición y la sabiduría para distinguir las implicaciones de su decisión.

El análisis de cualquier política pública nunca tiene un carácter de producto final, es una solución política e institucional que implica trabajo fino y saber utilizar la lógica formal y el dominio de ciertas pericias para comunicar lo que interesa. Todo conocimiento de política pública es tentativo y no definitivo, ya que está influido por valores, preferencias y situaciones. Un aspecto importante del ciclo de las políticas públicas son los actores que intervienen en ellas, el actor gubernamental y no gubernamental. Ambos tienen sus propios valores, intereses y propósitos que defender. La prensa, los partidos políticos, los administradores, los políticos, los ciudadanos, los diputados, entre muchos otros actores, influyen a través de sus opiniones para emitir un juicio de evaluación y una postura particular en torno a los programas, proyectos y acciones realizadas por un gobierno.

Con el propósito de evitar dispersión en los esfuerzos de la evaluación, es necesario en primer término definir los indicadores en forma normativa y luego convertirlos en operativos y empíricos para contar con la información real. La eficiencia, eficacia, objetividad y la ética, representan elementos de evaluación que requieren de la definición de indicadores reales, cuyos principales problemas radican en la ausencia de valores, la mayoría de ellos son sólo aproximaciones.

Otro aspecto a subrayar es que la evaluación forma parte de un proceso donde los miembros de la sociedad aprenden a resolver situaciones de corrección o auto mejoramiento colectivo, que en buena medida dependen de la colaboración. Por ello, no se debe convertir a la evaluación en el fin último, es una etapa que permite señalar si un programa debe o no seguir, qué ajustes se deben realizar o bien, si es preciso cancelar su continuidad, por lo que constituye un proceso de aprendizaje relevante en políticas públicas.

En este sentido, las políticas públicas cobran mayor relevancia, pues a través de ellas es posible superar la parte crítica de los programas, lo cual significa corregir un instrumento de gobierno, y por supuesto va más allá de una simple calificación adjetiva de los resultados. En este tenor, no se deben confundir las técnicas y proce-

dimientos para medir con las atribuciones normativas que tienen las dependencias responsables de las políticas públicas y de los programas que de ellas se derivan. En suma, en la sociedad del siglo XXI, la relevancia de las políticas públicas se ratifica como herramienta del quehacer gubernamental para responder eficientemente a las demandas de una sociedad cada vez más participativa, reclamante y exigente.

Fuentes

- Cabrero, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 189-230.
- Fox, Charles y Hugh Miller (1999), “Normas de investigación en asuntos públicos”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 5-21.
- Gomariz Moraga, Enrique (2007), “Sistema político y políticas públicas en América Latina”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 38, Caracas, Venezuela.
- Lahera Parada, Eugenio (2004), “Introducción a las políticas públicas”, México, Colección Breviarios del Fondo de Cultura Económica, pp. 13-35.
- Lasswell, Harold (1992), “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.
- Lindblom, Charles (1997), “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 239-256.
- Majone, Giandomenico (1997), “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-56.
- Martin Rein y Francine F. Rabinovitz (1993), “La Implementación: una Perspectiva Teórica entre la Intención y la Acción”, en Aguilar Villanueva, F. Luis (1993), *La Implementación de las Políticas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Política Pública.
- Merino, Mauricio (2008), “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 41, Caracas, Venezuela, pp. 7-32.
- Subirats, Joan (1995), “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. I. Primer Semestre, pp. 5-24.

Uvalle Berrones, Ricardo (2012), “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública”, en Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (coordinadores), *Gobernabilidad y Gobernanza en los Albores del Siglo XXI y Reflexiones sobre el México Contemporáneo*, México, UNAM-IAPEM, pp. 33-64.

El caso del gobierno electrónico en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

*Juan Carlos Gutiérrez Muñoz**

Resumen

El presente trabajo tiene el propósito de reflexionar sobre el tema del gobierno electrónico. Se parte desde la concepción teórica, evolución y aplicación de las tecnologías de información en las tareas del gobierno. Posteriormente se revisa la participación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en la aplicación y ejecución de las herramientas del gobierno electrónicas, para la prestación de los servicios que proporciona a los derechohabientes del Instituto, así como en el desarrollo de procesos internos que permitan su modernización y eficiencia.

Palabras Clave

Gobierno electrónico, concepción teórica, evolución y aplicación, ISSSTE, modernización.

Abstract

The present work has the purpose of reflect about the e-government theme. It begins from the theoretical conception, evolution and application of the information technologies on the government tasks. Afterwards the participation of the Security Institute and Social Services for the State Workers (ISSSTE) is reviewed, on the in the application and implementation of the e-government tools, for the provision of services provided to the successors in title of the Institute, as in the development of internal processes that allow its modernization and efficiency.

Key Words

E-government, theoretical conception, evolution and application. ISSSTE, modernization.

* Doctor en Administración Pública, Profesor de la FES Acatlán.

Introducción

El tema del gobierno electrónico (e-gobierno) se ha vuelto obligatorio en la modernización de procesos de gestión, ya que le permiten al Estado hacer llegar ciertos servicios a la ciudadanía. La necesidad real de estos procesos obedece a la acelerada revolución tecnológica, que se ha gestado en la informática y en las comunicaciones, denominadas en este rubro tecnologías de información y comunicación (TIC's). El análisis puede adquirir diversos niveles, que dependen de lo que se quiera transmitir. Así por ejemplo se puede hurgar en la teoría, que sería desde reconocer un concepto sobre el gobierno electrónico, hasta señalar diversas características que le son propias a este fenómeno. Otro aspecto estaría enfocado a la revisión de los intentos por contar con un gobierno electrónico en el sentido más amplio del término, es decir, incremento de la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas y organizaciones, todo ello para lograr un gobierno competitivo, que se encamine al logro de las metas de crecimiento económico y desarrollo social (Gil García, Mariscal y Ramírez, 2008), tan necesario en las economías de desarrollo tardío, como es el caso de México (Rivera, 2009: 15-43).

Este segundo nivel de análisis, nos lleva a considerar el funcionamiento general del Estado Mexicano, en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), o bien el revisar la operación de una dependencia de vital o regular importancia para la sociedad y para la imagen misma de los gobernantes. El presente trabajo se enfoca a revisar el estado del e-gobierno en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se optó por esta entidad por contar con una infraestructura nacional, cuyo impacto en la atención de la salud ha sido relevante para la gobernabilidad de los Estados. En primer lugar, se hace un reconocimiento de las características teóricas del e-gobierno, en segundo lugar se revisa a grandes rasgos la estructura funcional del ISSSTE, posteriormente se analizan los servicios que presta en línea, en un cuarto apartado se presentan las conclusiones relativas a los retos que enfrentará el ISSSTE en los próximos años.

Acerca del Gobierno Electrónico

El tema del gobierno electrónico se encuentra ligado al avance de tecnología y de la ciencia en todos sus campos. Por ello, es conveniente en este análisis hacer un recorrido de los acontecimientos más relevantes en este rubro. Así iniciaremos con

la revolución industrial, la cual comprendió desde la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX. Significó un conjunto de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales que se originaron en Inglaterra. La economía basada en el trabajo manual fue reemplazada por la industria y la manufactura. La revolución comenzó con la mecanización de las industrias textiles y el desarrollo de los procesos del hierro. La expansión del comercio fue favorecida por la mejora de las rutas de transportes y posteriormente por el nacimiento del ferrocarril. Las innovaciones tecnológicas más importantes fueron la máquina de vapor y las máquinas relacionadas con la industria textil. Un segundo impulso transformador lo constituyó el desarrollo tecnológico en las comunicaciones, con la invención del teléfono en 1876, en 1896 surge la telegrafía sin hilos, la radiodifusión en 1922, la televisión en 1936, el radar en 1940 y en esta misma década el fonógrafo y el cinematógrafo (Kaplan, 2002, 2ª parte Cap. 1.).

Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo subsiguiente, ocurrieron importantes descubrimientos en la electrónica, entre los que destaca el primer ordenador programable y el transistor, fuente de la microelectrónica, el cual ha sido considerado el núcleo de la revolución tecnológica de la información del siglo XX. Dicho transistor inventado en 1947, permitió procesar impulsos eléctricos a un ritmo más rápido en un modo binario, lo que permitió la codificación de la lógica y la comunicación con máquinas y entre ellas, a este dispositivo se le denominó de procesamiento semiconductor (conocido comúnmente como *chip*). La invención del proceso planar en 1959 abrió la posibilidad de integrar componentes miniaturizados con fabricación de precisión, mediante el uso del silicón (Castells, 2008, p. 67).

El avance decisivo en la fabricación de estos componentes se había dado en 1957, al inventarse el circuito integrado por un ingeniero de la Texas Instruments (Jack Kilby) y Bob Noyce. Este último los fabricó utilizando el proceso planar y ello desató una baja en el precio y un aumento creciente y gradual en su producción. El salto hacia la microelectrónica se dio en 1971, con la invención de un microprocesador, es decir, un ordenador en un *chip*, a cargo de un ingeniero de Intel de nombre Ted Hoff (Castells, 2008, p. 68). Los avances señalados generaron el *boom* de los procesadores y de la capacidad de almacenamiento por éstos. Así de esta forma llegamos a la época actual con la consolidación en algunos aspectos técnicos y otros de nueva exploración tales como: sistemas informáticos, computadoras personales (PC), la red de internet, dispositivos personales (pda, pager), teléfonos celulares, digitales y GSM, las redes, la fibra óptica, la banda ancha, transmisiones por laser, el protocolo de acceso inalámbrico (*wap*) y las comunicaciones satelitales (Fontes, 2009).

En este marco de desarrollo tecnológico se dibuja el estudio sobre el gobierno electrónico, el cual se ha incrementado en los últimos diez años; las mismas definiciones han adquirido diversos matices. Por ello, podrían precisarse tres tendencias: la primera que va directamente a las definiciones que contienen los principales elementos y su características, un segundo enfoque considera los conceptos orientados a identificar a los principales beneficiarios de las aplicaciones de las TIC's y una tercera postura que analiza las distintas fases desde una perspectiva evolutiva en el desarrollo de los proyectos del e-gobierno. También el e-gobierno se ha definido por sus características y componentes, es decir, por la incorporación de TIC's en prestación de servicios, para impulsar procesos para informar a los ciudadanos, al incorporar procesos innovadores mediante la gerencia pública e impulsar un marco legal congruente que regule y facilite el e-gobierno (Gil García, Mariscal y Ramírez, 2008).

El concepto de e-gobierno se entiende aquí como el conjunto de recursos tecnológicos de información y comunicación que le permiten al gobierno generar una serie de procesos con la finalidad de mejorar la gestión de los servicios públicos, impulsar los valores democráticos e impulsar el establecimiento del marco legal que permita institucionalizar el gobierno electrónico (Gil García, Mariscal y Ramírez, 2008).

Adicionalmente a la literatura sobre las definiciones existen cuando menos tres aspectos que han sido estudiados, con la finalidad de incrementar y cultivar el estudio del gobierno electrónico. Estos temas han sido cuando menos tres: el primero se refiere a los estudios que versan sobre las mejoras en la calidad de los servicios a partir del uso de las TIC's, el segundo aspecto ha sido el relativo a la difusión y control sobre los procesos de compras que hace el gobierno y que se han logrado transparentar, así como en la solicitud de información por parte de los ciudadanos de lo que hace el gobierno y que se ha traducido en lo que se ha denominado rendición de cuentas. El último aspecto se ha enfocado en revisar los resultados del gobierno electrónico mediante estudios de evaluación, con la aplicación de diversas metodologías.

Antecedentes del Gobierno Electrónico en México

En el caso de México se han conjugado diversos esfuerzos para lograr automatizar procesos que permitan una administración más ágil, eficiente, transparente y acorde a la modernidad actual, que ha impulsado los procesos tecnológicos y la evolución acelerada de las comunicaciones. Los primeros intentos por automatizar procesos y generar bases de datos para consulta, en la lógica del e-gobierno, data de los años

setenta con proyectos desarrollados en: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Nafinsa (NAFIN), y en los cuales fue la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la que proporcionó el apoyo informático.

No fue sino hasta el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), que se dieron pasos para institucionalizar a nivel federal el propósito de contar con un gobierno electrónico en México. Durante este periodo se desarrollaron proyectos ambiciosos con los que se buscaba, por una parte, avanzar en la modernización de los procesos de gestión y, por la otra, combatir la corrupción mediante mecanismos en los cuales la automatización de procesos permitiera transparentar las ofertas de proveedores en los procesos licitatorios. Para ello, se estableció el Modelo de Innovación y Calidad Gubernamental y el Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción. Ambos proyectos tenían el propósito de impactar en los procesos de gestión de la administración pública, al mismo tiempo de generar en la sociedad una percepción de los beneficios de la alternancia en el poder.

Las acciones llevadas a cabo en este lapso contaban con ciertas características que limitaron a la larga los resultados esperados. En el caso del Modelo su carácter fue *indicativo y prescriptivo*, lo cual no generó un compromiso con metas claramente establecidas. Por el contrario, el Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción se ha vuelto una de las banderas más socorridas desde que el panismo llegó a los Pinos, además de que la legislación en torno a éste le otorgó el carácter de *obligatoriedad*. Ambos proyectos inicialmente se le encomendaron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que junto con la Oficina de la Presidencia coordinaran lo necesario para dar vida a e-gobierno de manera institucionalizada. Asimismo, se le encomendó a la Secretaría de la Función Pública la evaluación pero sólo del Programa de Transparencia y Combate a la Corrupción, lo cual deja a la buena voluntad de los titulares de las dependencias la aplicación del modelo a los procesos de gestión que les corresponden.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El ISSSTE es una institución que se sitúa en la lógica del Estado de bienestar, es decir, el momento en que el Estado desarrolla acciones para contar con cobertura de necesidades sociales, garantía de mínimos de bienestar y compromisos con el pleno empleo, prestaciones universales, amplias y de alta calidad, favoreciendo simultáneamente la provisión directa de los servicios, ya sea mediante producción

pública o privada, aunque normalmente favoreciendo la primera (Muñoz de Bustillo, 2000: 19). En esta lógica, la entidad está comprometida con la salud y prestaciones sociales, relativas a la seguridad social de sus derechohabientes.

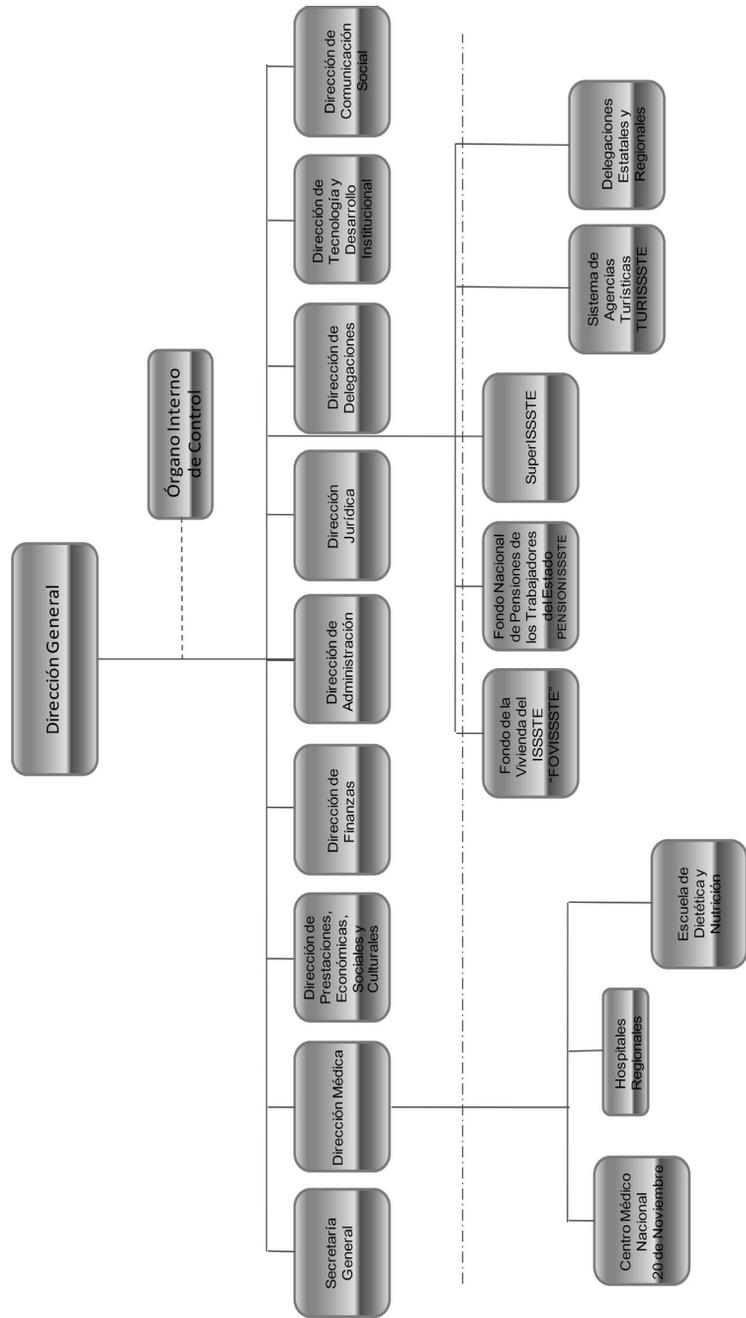
El origen del ISSSTE data del año de 1959, cuando el Ejecutivo federal promovió una reforma constitucional en la cual se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123; en dicha reforma se incorporaron las garantías que el Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), había planteado para los servidores públicos. El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho Estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo discutida, aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

El ISSSTE fue creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, como un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y contar con una ley que es la que lo regula. La administración del ISSSTE está presidida por una Junta Directiva, principal órgano rector integrado por cinco representantes del Gobierno Federal y cinco de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, además del propio Director General. Su estructura orgánica es la siguiente:

Como se puede observar en la estructura orgánica del ISSSTE, cuenta con nueve unidades directivas, el Órgano Interno de Control y la Dirección del Instituto. Asimismo y para la operación de las funciones encomendadas se crearon 51 unidades desconcentradas, las cuales hacen posible su cobertura e impacto en el ámbito nacional. Así vemos 35 delegaciones y 11 hospitales con carácter regional, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE); el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores del Estado (PENSIONISSSTE), el SuperISSSTE; el Sistema de Agencias Turísticas (TURISSSTE) y la Escuela de Dietética y Nutrición.

El ISSSTE es una entidad de suma importancia, pues tiene una Población derechohabiente de 10, 295,082 de personas, que representaría alrededor del 10% de la población con la que contaba el país en 2005, la cual ascendía a un total de 103, 263, 388 personas (INEGI, 2005). Para el logro de sus objetivos en el aspecto de la salud y de prestaciones sociales para sus afiliados cuenta con 137 Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, 7 velatorios, 1 panteón, 98 talleres para jubilados, 1 centro geriátrico, 1 centro de convivencia para jubilados y pensionados, 11 comedores, 38 centros de capacitación, 74 centros culturales, 9 centros deportivos, 61 Bibliotecas, 2

ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL ISSSTE



teatros, 1 foro, 94 Clínicas de medicina familiar, 14 Clínicas de Especialidades, 926 Unidades de Medicina Familiar, 105 Consultorios Auxiliares, 71 Clínicas-Hospital, 24 Hospitales Generales, 10 Hospitales Regionales, 1 Centro Médico Nacional, 1 Centro de Cirugía Ambulatoria, 1 Estancia Temporal para Enfermos de los Estados, 5,430 consultorios, 209 laboratorios, 293 quirófanos, 6,778 camas censables y 2,986 camas de tránsito (<http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>).

A la infraestructura descrita en el párrafo anterior se suman las siguiente entidades: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE); el Fondo Nacional de Pensiones del los Trabajadores del Estado (PENSIONISSSTE), el SUPERISSSTE con 8 Gerencias Regionales con sedes en el mismo número de Estados, el área metropolitana, el corporativo asentado en el Distrito Federal y 346 unidades de venta cuyo objetivo ha sido proporcionar productos de primera necesidad a costos accesibles a familias de bajos recursos; el Sistema de Agencias Turísticas con 38 agencias instaladas en todo el país, la cual cuenta con 2 hoteles y balnearios y la Escuela de Dietética y Nutrición.

Como se puede observar, el ISSSTE cuenta con una de las estructuras organizativas más grande del gobierno federal. Superada en personal sólo por la Secretaría de Educación Pública. Esta capacidad instalada para la atención a la salud y para la prestación de servicios de seguridad social, lo convierten en un referente importante para medir los impactos que tiene el gobierno federal en los rubros señalados. En este marco, el ISSSTE ha impulsado la interrelación con derechohabientes y público en general mediante su página *web*, así como con proyectos intraoperativos para sistematizar procesos y alinearse en la lógica del gobierno electrónico.

El gobierno electrónico en el ISSSTE

El auge del gobierno electrónico para el común de los ciudadanos, se ha dado mediante la instalación de las páginas *web* de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos estatales y la mayor parte de los municipios del país, ello aunado a la instalación del Internet en casas, negocios privados y oficinas gubernamentales, que permiten que los ciudadanos puedan acceder a dichas páginas. Lo anterior con la calidad y conectividad diversa, determinada por el monto de inversión y la voluntad política de contar en el corto plazo con una herramienta que les permita a los tres órdenes de gobierno, funcionar a la par de la modernidad exigida en un mundo globalizado.

Es en este marco que se analizó la página *web* del instituto, con dos propósitos el primero para conocer la composición de la página *web*, la cual atiende cuando menos tres rubros: a los trabajadores del ISSSTE, a la derechohabencia y al público en general. El segundo aspecto fue el de analizar los servicios o información que proporciona a partir del rubro consultado. Así se observa que para los trabajadores existen alrededor de 20 ligas entre servicios e información a consultar, para la derechohabencia son 18 servicios y para el público en general hay 20 ligas que pueden consultar con diversa información del instituto. Asimismo y a fin de abundar en el tema, a continuación se describe la composición de la página, lo anterior para conocer al detalle la funcionalidad que en términos de eficiencia, eficacia, congruencia, y transparencia que ha seguido el Instituto durante la presente administración.

El sitio *web* del ISSSTE (Se entenderá como **F=** cuando el servicio funciona en el portal, **NF=** cuando No Funciona en el portal, **E=** representa un Enlace con otros sitios institucionales con página propia e **I=** es el portal que tiene únicamente carácter de Informativo) se divide en seis categorías que son: derechohabientes, todo público, servicios en línea, Instituto, ISSSTE educa e investiga, contacto con el público, cada uno con conexiones a otros sitios, que proporcionan información sobre los servicios y prestaciones que presta el ISSSTE, a continuación se presenta una descripción de cada uno de los elementos que se integran en los rubros señalados.

Cuadro 1
Información y Servicios Dirigidos a los Derechohabientes

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
Afiliación	Es un servicio que permite al titular, pensionado o familiares de éstos (derechohabientes) llevar a cabo el registro de alta para acceder al servicio médico.	I y F
Atención al Derechohabiente	Este servicio se ofrece mediante Módulos de Orientación y Atención al Derechohabiente (MOAD) y buzones de opiniones colocados en las oficinas del ISSSTE, en el ámbito nacional, así como mediante el correo quejas@issste.gob.mx.	I
Cultura, deporte y recreación	Permite la difusión de ciertos eventos culturales y centros recreativos.	I
Delegaciones	Es una liga que permite conocer los servicios que presta el Instituto a través de 12 delegaciones.	I y E
Estancias Infantiles	Es un servicio que presta el Instituto para el cuidado y desarrollo de los hijos de las trabajadoras del Estado.	I
Vivienda	Enlace para FOVISSSTE, proporciona los requisitos para obtener un crédito para vivienda.	E
PENSIONISSSTE	Permite el registro para acceder al servicio de consulta de la cuenta individual de los trabajadores, así como para optar por el incremento del ahorro individual.	E
Préstamos	Proporciona información sobre los diferentes préstamos que otorga el Instituto, así como de los requisitos a cubrir para acceder a ellos.	I y F
Riesgos de trabajo	Proporciona información sobre la coordinación y operación de Comisiones de Seguridad y Salud en el Trabajo y los programas de capacitación y difusión para incidir en la reducción de los accidentes y enfermedades laborales.	I
Salud	Proporciona información sobre medidas para lograr una vida más saludable y enlaces con otras ligas del ISSSTE, como por ejemplo como la escuela de Dietética y Nutrición.	I

Fuente: elaboración propia con base en la página *web* del ISSSTE.

Esta sección tiene dos propósitos esenciales: el primero en el que recae la mayor parte de los contenidos es de carácter informativo y el segundo que se orienta a proporcionar la información necesaria para acceder a un servicio o prestación que otorga el Instituto.

Cuadro 2
Información al público en General

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
El ISSSTE va a comprar	Se hace la difusión a proveedores para la compra de las bases de licitación de los bienes y servicios que va adquirir el ISSSTE.	I
Funerarias	Ofrece la información sobre servicios funerarios a precios accesibles, tanto a sus derechohabientes como al público en general.	I y E
PrevenISSSTE	Proporciona sugerencias y recomendaciones para el cuidado y atención de salud con sólo proporcionar la CURP para la creación de un usuario.	E y F
SuperISSSTE	Liga al portal de esta cadena comercial, la cual tiene el cuarto lugar de importancia en el país. Dicha entidad tiene como objetivo proporcionar productos básicos y de consumo a las familias de menos recursos.	E
Turissste	Proporciona información sobre planes turísticos para derechohabientes y público en general.	I y E

Fuente: elaboración propia con base en la página web del ISSSTE.

Esta parte de la página aborda aspectos relevantes y de vital importancia para el Instituto, al facilitar la conexión con tres de sus órganos desconcentrados más importantes, los cuales tienen fuerte presencia e impacto en el ámbito nacional. Asimismo, cada una de las entidades muestra en cada uno de sus portales información relevante para el público y para los derechohabientes y muestra el nivel de intraoperabilidad del Instituto.

Cuadro 3
Información y Servicios en línea

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
Oficina virtual	Proporciona actualmente el monto del bono que le correspondería a un trabajador, en caso de su jubilación. El resto de servicios se encuentran en construcción.	F
Agenda tu cita médica	Permite agendar una cita médica mediante dos modalidades, tanto por vía telefónica como por sitio <i>web</i> .	F
Comprobante de pago a pensionistas	A la fecha de la consulta, todavía no es posible emitir el comprobante.	E
Consulta tu información	Proporciona los datos básicos de los empleados, tales como: situación y cargo actual.	F e I
Consulta e imprime tu CURP	Se emite la CURP y se puede imprimir.	F
Pago de servicios y aportaciones	El acceso permite consultar las aportaciones efectuadas al Instituto.	F
Inventario de Medicamentos y Material de Curación	Si funcionara permitiría la consulta del abasto de medicamentos en el Instituto.	NF
Ver más servicios	Permite el enlace con todas las secciones del portal.	E

Fuente: elaboración propia con base en la página web del ISSSTE.

Estos servicios funcionan parcialmente, debido a que cuando surgen errores, no existe una guía que permita la corrección y por tanto la emisión del documento que se pretende obtener. Otras secciones de carácter informativo, como sería el caso del abasto de medicamentos, no funcionan actualmente. Por tal motivo no hay manera de que por medio del portal se obtenga información sobre este tema.

Cuadro 4
Información sobre el ISSSTE

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
¿Quiénes somos?	Proporciona información sobre el Instituto, en particular historia, misión, visión, normatividad, la nueva Ley del ISSSTE, objetivos institucionales y resultados 2007-2010, información sobre seguros, prestaciones y programas, directorios institucionales y el organigrama del ISSSTE.	I
Administración	Este enlace contiene información sobre los avances de obras en procesos, programa de obra pública 2011, bitácora de obras y un registro de contratistas.	I y E
Comunicación Social	Contiene la información de boletines o notas informativas de actividades sobresalientes del Instituto. Así como enlaces con síntesis informativas, programas de radio, entrevistas discursos, conferencias, videos, directorios institucionales y cuenta con un vínculo con la sala de prensa del gobierno federal.	I
Finanzas	Presenta la información de adeudos por entidad y organismo de las aportaciones. También contiene formatos de consentimiento y designación para el seguro institucional de vida e información relacionada con otros sitios del portal del ISSSTE	I y E
Innovación y Calidad	Proporciona información sobre los acciones efectuados por el Instituto.	I
Medicina del Trabajo	Representa los resultados por delegaciones del ISSSTE respecto a la dictaminación de materia de riesgos de trabajo e invalidez.	I
Normoteca	Proporciona los contenidos de Leyes, el Estatuto Orgánico, Reglamentos, Manuales Institucionales, Acuerdos, Disposiciones Normativas, Normatividad en Revisión y Normatividad Federal	I
Órganos de Gobierno	Presenta la estructura orgánica del Instituto.	I
Relaciones Internacionales	Proporciona información sobre el área encargada de coordinar la actividad internacional del Instituto.	I y E

Fuente: elaboración propia con base en la página web del ISSSTE.

Esta sección es de carácter informativo, conserva la memoria histórica del Instituto. La mayor parte de la información contenida en este sitio, permite llevar a

cabo evaluaciones de las acciones que está llevando a cabo el ISSSTE, en las diversas materias que son de su competencia.

Cuadro 5
Información sobre los Servicios de Educación y Cultura del ISSSTE

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
Cultura, deporte y recreación	Presenta la cartelera del mes respecto a actividades culturales, balnearios, parques nacionales, y un catálogo de descuento en colegiaturas para sus trabajadores y derechohabientes en distintas escuelas particulares.	NF
Convocatoria Áreas Médicas	Integra información para la prevención de enfermedades y sirve de enlace a otras ligas informativas.	I y NF
Esc. De Dietética y Nutrición	Es una liga para conectar al sitio de la Escuela de Dietética y Nutrición.	E
Formación Internacional Especializada	Proporciona información de centros internacionales, notas informativas, publicaciones, cursos y diplomados.	I y E
Formación de Recursos Humanos en Salud	Es un medio para dar información sobre la forma en que los médicos egresados pueden acceder a Especialidades Médicas, que el Instituto en coordinación con otras instituciones de salud proporciona.	E
Investigación en Áreas Médicas	Es un enlace que proporciona información de las diversas ligas de la página del Instituto.	NF

Fuente: elaboración propia con base en la página web del ISSSTE.

Esta sección está canalizada a cierto público relacionado con el sector de la salud, como serían los médicos egresados, los cuales buscan realizar una especialidad; asimismo, hay otro tipo de información como por ejemplo lo relativo a la escuela de Dietética y Nutrición. Sin embargo tienen limitantes en cuanto a que la información vertida en esta sección es insuficiente para los potenciales consultores de la misma.

Cuadro 6
Información al público en General

<i>Tipo de servicio</i>	<i>Descripción</i>	<i>Funcionalidad</i>
Comentarios y Sugerencias	Registra los datos y comentarios de quien quiera participar, sin embargo, no hay un proceso que explique a los usuarios la finalidad o acciones que generarán sus comentarios.	I y F
Directorios Institucionales	Proporciona información sobre los funcionarios del Instituto.	I
ISSSTE-tel.	Es un enlace para solicitar información al Instituto, lo anterior de acuerdo a la Ley de Transparencia de Acceso de la Información Pública Gubernamental.	I y E
ISSSTE-emergencias	Contiene los teléfonos de unidades médicas, para los casos de emergencia.	I
Quejas y denuncias al Órgano Interno de Control	Es un mecanismo de queja para derechohabientes, trabajadores del ISSSTE y para el público en general. En caso de denuncias, los datos quedan protegidos de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	I y F

Fuente: elaboración propia con base en la página web del ISSSTE.

Adicionalmente a lo anterior, hay otras ligas que permiten acceder a información diversa como lo es: *El Clima y la Cultura Organizacional*, que refleja los resultados y evaluación de las unidades administrativas. *Reconocimiento a la Transparencia, integridad y honradez en el servicio público*: presenta reconocimientos a servidores públicos, y El Programa de *Medicamento Express*: dicho programa tiene una funcionalidad interna entre el Instituto y SuperISSSTE, por tal motivo sólo pueden acceder a éste los usuarios autorizados.

La noción de un gobierno electrónico comprende aspectos que rebasan con mucho el desarrollo de un portal en la red. Dicho portal es el vínculo de la entidad con su exterior, el cual puede ser calificado de regular, excelente o malo. Sin embargo, aunque se tuviera la evaluación, no tendríamos una noción clara del avance del Instituto en esta materia, principalmente por la falta de indicadores de desempeño, metas y objetivos, que al interior de cada organismo gubernamental no se establecen claramente, en términos de avanzar hacia la consolidación del e-gobierno. Asimismo, y en términos de la intraoperatividad del Instituto, en materia de sistematización de datos y procesos internos de cooperación y enlace entre las diversas áreas y órganos desconcentrados, y en los cuales intervienen el desarrollo de las tecnologías informáticas y de comunicación, se ha avanzado en varios aspectos entre los cuales

se pueden señalar: inventarios, medios de pago, control del personal, contabilidad gubernamental, red de comunicaciones; registro de enfermedades, compras de bienes y servicios consolidados y el abasto de medicamentos, principalmente. En este último rubro el Instituto ha emprendido una serie de proyectos, con base en desarrollos informáticos.

El gobierno electrónico en el abasto de medicamentos

Son diversas las dificultades que enfrenta el Instituto en materia de salud, cobertura en el servicio, financiamiento de la vivienda, pensiones, crecimiento en la infraestructura médica instalada, salarios y el abasto de medicamentos, entre otros. En este contexto algunos de esos problemas se ha buscado resolverlos en forma integral, tanto hacia adentro como hacia fuera del ISSSTE, mediante la implementación de tecnologías informáticas de comunicación, que permitan controlar, registrar, dar seguimiento e integrar información para la toma oportuna de decisiones.

En este contexto, uno de los temas sensibles del Instituto ha sido el abasto de medicamentos, el cual se suministra mediante diversos mecanismos, entre los que podemos señalar: la licitación pública nacional, compra directa mediante fondo revolvente y canje de cupones en farmacias de proveedores participantes en el programa y en farmacias de SuperISSSTE. Ahora bien, el control sobre el consumo de medicamento y las limitaciones presupuestales, dieron origen a dos proyectos para el manejo y control: el primero se conoce como el Sistema Integral de Abasto de Medicamentos (SIAM) y el segundo ha sido el Programa de Medicamento Express (MEDEX).

El SIAM es un desarrollo mediante el cual se busca controlar todo medicamento y/o material de curación que entre y/o salga de la farmacia o almacén de una unidad médica incluyendo los programas adicionales de abasto. Todas las entradas y salidas deben ser registradas diariamente en SIAM, el cual generará un acuse en forma automática de los movimientos efectuados en el sistema. El SIAM está instalado en las más de 800 unidades médicas que forman parte de la infraestructura médica del ISSSTE:

El SIAM es un proyecto intraoperativo mediante el cual se pretende controlar todo el flujo de medicamentos (incluso a Medex). Su correcta operación permitiría contar con información sobre los medicamentos más recurrentes, demanda de medicamentos, inventarios de medicamentos, patologías, número de médicos, todo ello representaría el impacto geográfico de la institución en este rubro. Su

bondad radica en que este sistema controlaría tanto el abasto de los medicamentos como la falta de éstos. De acuerdo a las cifras del mismo Instituto, la cobertura de los medicamentos ha sido de alrededor del 98%.

Por otra parte y con el propósito de lograr una cobertura total, en el año de 2009 se inauguró el Programa de Medicamento Express, mejor conocido como Medex, cuyo objetivo era atender el 2% faltante de medicamentos del ISSSTE. Dicho proyecto se llevaría a cabo con la participación de SuperISSSTE y de las farmacias de los principales proveedores mayoristas de medicamentos (SABA, NADRO, FARMACOS ESPECIALIZADOS Y MARZAN). La mecánica operativa consistiría en otorgar un cupón al derechohabiente, por el medicamento que no tuviera en existencia la farmacia de las clínicas del ISSSTE. Con este cupón el derechohabiente podría acudir a las farmacias participantes y a SuperISSSTE, para obtener el medicamento.

Ahora bien, la novedad en términos del e-gobierno fue que el Instituto desarrolló una aplicación para la conciliación y pago de los medicamentos surtidos con cupones y la habilitó en el portal del Instituto, para su consulta y operación por los usuarios autorizados, dicho desarrollo se le denominó Medicamento Express.

Asimismo y de acuerdo con los lineamientos publicados en dicha aplicación, el proceso de conciliación se ha realizado periódicamente con SuperISSSTE, lo anterior se ha llevado a cabo de la siguiente forma: con base en los cupones recibidos en SuperISSSTE y farmacias participantes se genera un archivo, se carga a la aplicación Medex del portal del ISSSTE, la aplicación compara la información capturada en las unidades médicas contra el archivo de recepción de cupones y genera un archivo de conciliación, el cual contiene: relación por número de cupón, clave del médico, medicamento surtido (clave y sal activa) o material de curación (clave y descripción), número de cajas o piezas, costo unitario y costo total. SuperISSSTE genera una factura que ampara la suma de lo detallado en el archivo.

Posteriormente, SuperISSSTE envía a cada Área Desconcentrada un oficio solicitando el pago de lo surtido, adjuntando la factura, el archivo magnético y especifica lo que conservará los cupones originales para su custodia y resguardo. En el Área Desconcentrada, la Subdelegación Médica o la Subdirección Médica, validará que los medicamentos surtidos por SuperISSSTE, que se detallan en archivo, corresponden a lo especificado en los talonarios de los Cupones emitidos por ella o por sus unidades médicas y lo enviará a la Subdelegación o Subdirección Administrativa para su tramitación y pago.

Como se puede observar, la aplicación es también de carácter intraoperativo, y permite entre otras cosas conocer los costos de los medicamentos, el costo promedio por cupón, la demanda por delegación estatal, la demanda de los hospitales

regionales, etcétera. Por otra parte y en términos de resultados, se podrían suponer dos escenarios, con diversos matices: el primero donde el ISSSTE logra atender el 2% faltante de medicamentos, controla el flujo de los medicamentos, participan todas las farmacias de los proveedores mayoristas, concilia la información con la aplicación desarrollada y paga puntualmente a proveedores y SuperISSSTE.

El segundo implicaría rebasar el 2%, propuesto para el Programa en términos del abasto de medicamentos, no se controla el flujo y las clínicas demandan cada vez más medicamentos, se retira la mayor parte de las farmacias de los proveedores por la excesiva demanda, se presentan problemas técnicos en la conciliación, así como errores humanos que genera un rechazo excesivo de cupones, lo que da como resultado la falta de pago a proveedores y a SuperISSSTE. El escenario que se está dibujando en la realidad es este último; se echa para abajo los propósitos planteados para el Programa Medex, y aunque de entrada los comentarios se abocan a la falta de pago por parte del ISSSTE a los proveedores y SuperISSSTE, y al desabasto de medicamentos que se dio durante el primer trimestre de 2011, el fondo del asunto deja entrever diversos problemas para el Instituto, sin embargo sólo se considerara lo relativo al gobierno electrónico-(Cantera,2011) En primer lugar, el tema de pago está relacionado con el presupuesto otorgado, el cual se ha visto disminuido en casi un 15%, de 2009 al establecido para 2011, como se observa en el cuadro 4.

Ello permite observar que el Instituto tiene severos problemas financieros, no sólo en el tema del abasto de medicamentos, sino también en otros rubros como son las pensiones (*Reforma*, 21 de mayo de 2011). Ahora bien, la disminución ocurre en todos los capítulos del presupuesto, con ello también se afecta la inversión sobre la compra del equipo necesario y el soporte técnico que requiere una aplicación como lo es la del programa Medex, para funcionar adecuadamente.

Por otra parte, en la lógica del gobierno electrónico y tal como se observa en los lineamientos publicados en la página del Instituto, es absurdo que una conciliación que se efectúa centralmente con datos que fueron capturados en las unidades médicas, se vuelvan enviar a su lugar de origen cuando estos datos ya fueron validados por una aplicación cuyo objetivo es precisamente la conciliación. Lo anterior, en términos de proceso es excesivo, tardado, costoso y no presenta las ventajas de aplicar las tecnologías informáticas de comunicación. Otro aspecto que destaca es que los lineamientos no muestran ninguna salida para la corrección de datos erróneos, tanto en la captura como en los criterios que permiten la validación, lo que lleva a suponer que la conciliación es “perfecta”. Asimismo, los lineamientos no establecen un candado para la emisión de cupones por parte de las unidades médicas, para que no excedan el 2% de compra propuesto como objetivo del programa.

Cuadro 4
Comparativo presupuestal 2009-2011

<i>Capítulo</i>	<i>Denominación</i>	<i>2009</i>	<i>% respecto al total</i>	<i>2011</i>	<i>% respecto al total</i>
1 000	Servicios personales	24,582,386,500.00	18.58	20,915,984,090.00	18.58
2 000	Materiales y suministros	9,742,716,800.00	7.37	8,289,614,581.00	7.37
3 000	Servicio generales	10,150,778,900.00	7.67	8,636,815,224.41	7.67
5 000	Bienes muebles e inmuebles	2,898,811,100.00	2.19	2,466,460,563.06	2.19
6 000	Obra pública	2,573,606,400.00	1.95	2,189,759,343.21	1.95
7 000	Investigación financiera	76,613,832,900.00	57.92	65,187,068,392.48	57.92
	Operaciones ajenas	5,715,089,300.00	4.32	4,862,697,804.91	4.32
	Total	132,277,221,900.00	100.00	112,548,400,000.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en el presupuesto asignado para los años 2009 y 2011.

Estos argumentos aparentemente simples, de no resolverse llevarán al programa en términos técnicos y financieros al rotundo fracaso.

El gobierno electrónico herramienta innovadora o moda

La introducción de las tecnologías de información y comunicación se ha vuelto una circunstancia de la época actual. El no incorporarlas a los procesos y prestación de servicios de las instituciones públicas, generaría el riesgo de volverlas obsoletas. Por ello el gobierno electrónico no puede ser considerado una moda, es en todo caso una consecuencia de la modernidad informática y de la evolución de la tecnología en este rubro.

Ahora bien, se observa que todas las instituciones públicas cuentan con desarrollos informáticos, que tienen la finalidad de producir en forma más eficiente los bienes o servicios que prestan al público en general. En este marco, el ISSSTE no puede ser la excepción, más bien es una institución que se ha comportado acorde a las demandas de sus usuarios. Se han iniciado múltiples procesos para automatizar muchas de las actividades que se habían realizado históricamente en forma por demás rudimentaria. Tal ha sido el caso de los medicamentos y de los desarrollos que se han implementado para controlarlos, distribuirlos y comprarlos.

Obviamente los desarrollos informáticos han solucionado una serie de problemas que se habían tenido con el manejo de grandes volúmenes de documentos o de información o de ambos. También ha generado aprendizajes sobre el manejo de las plataformas informáticas y se ha adquirido experiencia para enfrentar otras dificultades. Lo anterior ha fortalecido la intención de las instituciones de seguir en esta línea, por tal motivo el gobierno electrónico llegó para quedarse. No hay evidencia que lleve a suponer lo contrario.

Asimismo, la globalización de la información ha generado sociedades más exigentes con los gobiernos actuales y por supuesto con las instituciones de la administración pública de los tres órdenes de gobierno. Ello ha impulsado al gobierno en conjunto a que se sistematicen procesos, con la finalidad de eficientizar las respuestas a una sociedad que cada vez está menos dispuesta a esperar que el gobierno por sí mismo emprenda proyectos de cambio, acordes a las necesidades evolutivas de las tecnologías informáticas de la comunicación.

Conclusiones

La literatura sobre el gobierno electrónico sigue en construcción, y su base han sido las revoluciones tecnológicas ocurridas durante el periodo de la posguerra y hasta la actualidad. El análisis se ha situado en los desarrollos de la electrónica reflejados en los procesadores y microprocesadores de datos, así como en los programas, es decir, en el *software* y *hardware*. Por ello, a la fecha no se ha logrado construir argumentos y conceptos suficientes para considerar que el tema pudiera evolucionar hacia una teoría.

La implementación del gobierno electrónico es un proceso dinámico e innovador, que se va construyendo en el contexto de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, en este sentido la mayor parte de los tres órdenes de gobierno de México cuentan con un portal en el Internet; sin embargo, la calidad,

funcionalidad operativa, prestación de servicios, es diversa de acuerdo al portal que se consulte. Además de que los gobiernos locales y federal no han establecido indicadores del desempeño, que permitan impulsar continuamente procesos electrónicos en las administraciones.

Las tecnologías informáticas y de comunicación en México son costosas y por las limitaciones presupuestales en los gobiernos son difíciles de sostener en el espacio y en el tiempo, además de que en nuestro país el uso de dichas tecnologías han sido de las más caras del mundo, lo anterior es visible en las tarifas que se pagan actualmente por el uso de la telefonía mediante celulares y residenciales, así como el de la televisión por cable.

Las caídas de algunas de las aplicaciones de los portales en el Internet no cuentan con un protocolo de atención a los usuarios, lo que genera confusión y falta de atención por parte de las unidades administrativas que tiene a su cargo la responsabilidad del portal. Por ejemplo, recientemente no funcionó la aplicación de citas por Internet del ISSSTE, ello provocó mucho desconcierto en los derechohabientes, ya que la información que se daba vía telefónica no coincidía con la que se proporcionaba en la unidades médicas, este hecho impactaba en la falta de atención médica para los usuarios del servicio, sin que ninguna de las áreas responsables de coordinar la atención vía citas diera una respuesta satisfactoria.

La prestación de servicios por Internet, debería en estricto sentido generar economías presupuestales, así como una mayor satisfacción a los ciudadanos al no hacer colas ni perder el tiempo, para tramitar algún bien o servicio. Con estas economías se debería reinvertir en el mantenimiento preventivo y correctivo de los portales de las entidades y dependencias de gobierno. Ahora bien, el gobierno electrónico debe ser una meta de los gobiernos contemporáneos, con la finalidad de no rezagarse en el contexto internacional y cumplir de forma más eficiente y eficaz muchas de las gestiones que desarrolla en beneficio de la colectividad a la que sirve.

Fuentes

- Cantera, Sara, reportaje publicado en el periódico *Reforma* el 20 de mayo de 2011.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*, 7ª reimpresión, México, FCE, 2009, III vols.
- Fontes Martínez, Carlos Fabián (Tesis doctoral), *El gobierno electrónico en México: origen, desarrollo y perspectivas de las tecnologías de la información y comunicación aplicadas a la administración pública*, México, UNAM, 2009.

- Gil-García Ramón y Herrera, Lizbeth, “Implementación de e-gobierno en México: un análisis de los determinantes de éxito de la estrategia: canales alternos de atención del INFONAVIT”, en *Documento de Trabajo de Administración Pública México*, CIDE, 2009, núm. 240, pp. 1-36.
- Gil-García, Ramón J., Mariscal Judith y Ramírez, “Gobierno Electrónico en México”, en *Documento de Trabajo de Administración Pública*, México, CIDE, 2008, núm. 214, pp. 1-60.
- INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 2005: Conjunto de datos: Total de Población*, [en línea], Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [consultada el 3 de mayo de 2010], disponible en: <http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp>
- ISSSTE, Subdirección de Planeación Financiera y Evaluación Institucional. Subdirección General de Finanzas del ISSSTE, [en línea], ISSSTE, [consultada el 25 de mayo de 2010], disponible en: <<http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>>
- Jorque Uribe, Carlos, “Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1998, núm. 99, pp. 1-24.
- Kaplan, Marcos, *Estado y Globalización*, México, UNAM, 2002.
- López Sánchez Acevedo, Lauro, “Análisis comparativo del uso de la informática en la Administración Pública: Aplicaciones sustantivas vs. Administrativas” en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1998, Núm. 99, pp. 25-30.
- Obregón, Carlos, *Institucionalismo y Desarrollo*, México, Pensamiento Universitario Iberoamericano, 2008.
- Oseguera, Juan Antonio y Garza-Cantú Chávez, Mariano, “e-México. ¿Qué es?, ¿Funciona? y ¿Para qué sirve?”, en *Política Digital*, núm. 22, México, Nexos, Marzo 2005.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Desarrollo Económico y Cambio Institucional: una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*, México, UNAM, Facultad Economía y Juan Pablos Editor, 2009.

El gobierno electrónico en el Distrito Federal. Alternativas para el gobierno electrónico en el Distrito Federal

*Oswaldo Cruz Villalobos**

Resumen

Como lo sabemos, en 1997 se eligió el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal; a partir de ese momento los ciudadanos han experimentado avances sustanciales en la vida democrática. Por ello desde los poderes públicos y con el apoyo del poder social, las transformaciones políticas han sido graduales para lograr el tránsito hacia una cultura política que permita mejorar los resultados del gobierno con sus gobernados.

El Gobierno del Distrito Federal ha impulsado una política de inserción a las tecnologías de la información y comunicación como herramienta del cambio en la prestación de los servicios públicos; al respecto es menester mencionar que los diferentes gobiernos desde 1997 han tenido un avance lento, debido a que no es prioritario un desarrollo administrativo que involucre la inclusión de las nuevas tecnologías.

Como parte de las estrategias del Gobierno del Distrito Federal se instaló una Comisión de Gobierno Electrónico, para poder incursionar en la política del gobierno electrónico, dentro de esta estrategia se piensa avanzar en todo el gobierno que incluye las 16 demarcaciones político-administrativas.

Como referente existen dentro de la estructura orgánica la Contraloría General y específicamente la Coordinación General de Modernización Admi-

nistrativa (CGMA) como encargada de coordinar y orientar las estrategias de adaptación y conectividad entre todas las dependencias y entidades de la estructura de gobierno, para ello se han implantado los programas de modernización e innovación administrativa que se consideran el camino hacia la modernidad.

Palabras Clave

Gobierno electrónico, Gobierno del Distrito Federal, Comisión de gobierno electrónico, Coordinación General de Modernización Administrativa, estrategias.

Abstract

As we know, in 1997 the first Head of Government of Mexico City was elected. Since then, citizens have experienced substantial progresses in the democratic life. That is why from the public authorities and with the social power support, the political transformations have been gradual to achieve the way to a political culture which allows to improve the results of the Government with the ruled ones.

The Government of Mexico City has encouraged policies about the inclusion of the new information and communication technologies as a tool of change in the provision of public services. It is needed to be mentioned that the different

* Doctor en Administración Pública, Profesor de la FCPys, UNAM

governments since 1997 have been advancing slowly due that an administrative development which involves the inclusion of new technologies is not imperative.

As part of the strategies in the Mexico City government, an E-Government Committee was installed in order to get into the e-government policies, inside this strategy is considered to advance in the whole government which includes the sixteen political administrative demarcations.

As a model we can find inside the organic structure the General Accountability Office, specifically the General Coordination of Administrative

Modernization (CGMA) in charge of coordinating and advise the strategies of adaptation and connectivity among the sub-offices and entities of the government structure. Modernization and administrative innovation programs have been introduced considering the modernity path.

Key Words

E-government, Federal District Government, E government Commission, General Coordination of Administrative Modernization (CGMA), strategies.

Introducción

Por gobierno electrónico se entiende el uso de las técnicas de información y comunicaciones para la atención oportuna y satisfactoria de los usuarios de los servicios públicos. Por ello, y bajo esta dimensión, consideramos que el gobierno electrónico es una importante opción para la atención de esas demandas.

Desde el Gobierno del Distrito Federal se impulsa una estrategia para transformar la gestión pública hacia estadios de desarrollo equiparables con las actuales tendencias mundiales; sin embargo, el camino es muy largo, ya que es necesario pasar por transformaciones de una administración densa con excesos de secretarías, una administración pública por lo tanto con muchos trámites y personal, que en algunos casos no está capacitada para desempeñar las funciones que le son encomendadas. Si a esto le añadimos la parte sindical que no tiene ningún elemento de profesionalización, que se mueve con inercias como las serias deficiencias en las capacidades laborales, falta de motivación y nula modernización administrativa, son consecuencia del estancamiento laboral en que se encuentra, ya que no se ejerce ningún elemento de capacitación, entonces estamos ante un reto con grandes dimensiones.

Con estos elementos, hablar de la introducción de las Técnicas de Información y Comunicación (TIC), en un contexto administrativo obsoleto, resulta ser todavía más desafiante, por mostrar una particularidad tal como la inserción en la dinámica del cambio del mundo tecnológico. Esta tecnología deberá ser acorde con las necesidades del usuario y las capacidades de la infraestructura de las estructuras administrativas del gobierno.

Dentro de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno del Distrito Federal se pretende introducir las TIC como una alternativa para la atención de

la demandas ciudadanas, con una orientación hacia dotarles de mayor eficiencia y eficacia a los procesos administrativos dentro de los cambios que se proponen.

Alcances de la política para la instauración del gobierno electrónico

Para iniciar con este apartado, es preciso que se describan los alcances de las acciones de reforma administrativa que se realiza en el Gobierno del Distrito Federal, por ello es preciso comentar que la instancia encargada de llevar a cabo estas actividades es la CGMA, que incursiona con el Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental (PROIM), el cual por cierto tiene un extraordinario parecido con el extinto PROMAP que se llevó a cabo de 1995 al año 2000.

Esta unidad administrativa CGMA es la encargada de desarrollar la estrategia de gobierno electrónico dentro de todas las estructuras de la administración pública del Distrito Federal, como lo menciona el numeral 3.1.1. de la “Circular Contraloría General para el control y evaluación de la gestión pública; el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativa, y la atención ciudadana en la administración pública del Distrito Federal” emitida y publicada por la Contraloría General del Distrito Federal el 25 de enero de 2011, misma que define, aun cuando de manera parcial, las facultades para llevar a cabo esta estrategia.

Por la importancia de este proceso y la trascendencia del mismo, consideramos que dentro del Gobierno del Distrito Federal no se han dado los resultados que ameritan un cambio sustancial, por ejemplo se sigue trabajando con equipos deficientes para la atención de la población, como es la falta de profesionalización de sus directivos, la escasa o nula capacitación del personal, y la carencia de una coordinación capaz de unir los esfuerzos de las unidades administrativas con visión de servicio y vanguardia tecnológica.

Al respecto, en esta circular se establece que la CGMA es el “líder estratégico” en la implantación de las políticas de TIC para modificar la forma en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos, las dependencias y los gobiernos de nuestro país. En ese sentido hay que considerar aspectos como los siguientes:

- Las estructuras administrativas de cada dependencia y entidad.
- La distribución de personal encargado de llevar a cabo acciones relacionadas con las TIC.
- El presupuesto asignado para llevar a cabo estos programas, esto significa que desde la propia administración pública centralizada se debe destinar

suficientes recursos, lo que es contradictoria con la actual situación, ya que ante el escenario de reducción presupuestal se hace más difícil su implantación.

- Se deben diseñar los mecanismos de coordinación y profesionalización de todos los agentes involucrados para garantizar el éxito en esta estrategia.

Con esto en el GDF se inician, aunque tarde, los cambios hacia la construcción de una gestión de vanguardia, es preciso mencionar que tanto las TIC como el e-gobierno son elementos que actualmente se mantienen en la dinámica del cambio en el siglo XXI.

Ante esta situación es el momento de acercarse a la construcción de un concepto de gobierno electrónico, mismo que será la guía de la discusión de este ensayo, para ello tomaremos en cuenta la siguiente definición:

De forma concreta, se ha definido Gobierno Electrónico como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas” (OCDE, 1998). Otras definiciones eliminan las limitaciones a ese concepto, manifestando que las relaciones pueden extenderse desde la conexión *on-line*, pasando por los PDA (Personal Digital Assistant), hasta llegar a la interacción y los mensajes instantáneos con sistemas IRC (Internet Relay Chat) (Silcock, 2001).

Una definición aún más amplia de Gobierno Electrónico se refiere a la adopción de las TIC por las Administraciones Públicas, como diferentes vías a través de las que se conectan e interactúan con otras organizaciones y personas, especialmente mediante sus páginas *web*, pero también a través del correo electrónico y otras herramientas como el teléfono móvil, los PDA, la video conferencia, intranets privadas, extranets, el cable, las ondas de radio, o el satélite (Criado y Ramilo, 2001a) (J. Ignacio Criado Grande, María Carmen Ramilo Araujo y Miquel Salvador Serna: 2002:5).

Esta adopción de técnicas y herramientas en los procesos de prestación de servicios públicos debe ser considerada por los gobiernos de las diferentes filosofías políticas, por otra parte y en forma complementaria mencionamos que entre las cinco tendencias del e-Gobierno que predominaron a lo largo del 2003 a nivel mundial, estuvieron: 1) la disminución de avances significativos por segundo año consecutivo, al haber alcanzado las aplicaciones del gobierno en línea cierta madurez después de años de rápido crecimiento; 2) la obtención de ahorros en gastos operativos tangibles mediante dichas aplicaciones; 3) un empleo creativo de incentivos y técnicas de *marketing* orientadas a incrementar el empleo de servicios gubernamentales en línea, buscando aumentar su eficiencia, la cual era función

directa del número de usuarios de dichos servicios; 4) la integración entre agencias a fin de proporcionar una interacción continua a “clientes”, incluyendo la integración vertical entre los niveles de los gobiernos nacional, estatal/regional y local, lo cual planteaba problemas de mayor complejidad técnica, así como nuevos desafíos en la organización de la gobernanza en apoyo de dicha integración, y 5) el surgimiento de procesos de personalización de servicios en línea, afirmaba en un informe la empresa Accenture (2004).

En el caso del programa e-México, se mencionaba en dicho informe, parte del cual incluye al del e-Gobierno, que sirve a 9.97 % de la población nacional (usuaría regular de Internet), después de avances significativos con base en iniciativas de corto plazo, apoyadas en la puesta en operación de un portal ciudadano hacia finales del 2002, se encontraba ya en una tendencia como la primera mencionada; en dicho caso habría evidencias que sugerían que estaría en desarrollo una nueva serie de iniciativas de largo plazo.

Los objetivos de dicho programa, según la publicación mencionada, eran desarrollar la industria de tecnología de información y comunicaciones; promover un mercado interno para los productos de dicha industria; promover un marco regulatorio adecuado para el empleo de medios electrónicos y el e-comercio; y digitalizar los servicios gubernamentales. Sin embargo, el centro de atención del programa e-México habría cambiado significativamente en 2003, pues de estar centrado entre 70% y 80 % en la conectividad en 2002, los esfuerzos en ésta significaban únicamente un 5 %; en cambio, la generación de contenidos en 2003 representó 95%. (Carreón 2010:134).

Las prioridades para 2003 en lo referente al e-Gobierno sería identificar requerimientos para cada región, y construir la infraestructura requerida que diera soporte a servicios electrónicos, habiendo proporcionado previamente aplicaciones y conectividad a los gobiernos municipales, no obstante que la etapa siguiente conectó vía satélite 3,200 centros comunitarios digitales (CCD) como el primer paso que a la postre conduciría a que cerca del 98% de los ciudadanos dispusieran de acceso a Internet a través de CCD, localizados en escuelas, bibliotecas y hospitales.

Cabe mencionar que lo anterior fue diseñado e implementado dentro del Gobierno Federal que daba pasos encaminados a la promoción del empleo de su programa de e-Gobierno, en desarrollo; promoción en la que esos centros al proporcionar conectividad Internet a servicios básicos vinculados a la educación, la salud, la economía y el Gobierno, desempeñarían un papel significativo. Además de promover el pago de impuestos mediante Internet y el sistema bancario” (Carreón, 2010: 141).

La participación de la ciudadanía en los procesos de evaluación de la gestión, realización de trámites de servicios públicos, pago de diversos impuestos, son algunas de las opciones que actualmente se tiene para la atención de los asuntos públicos en cuestión. Dentro del Gobierno del Distrito federal existe, como se ha mencionado, la CGMA es la conductora de esta amplia estrategia, sin embargo existen acciones desarrolladas a instancias de las organizaciones internacionales.

Para hacer un mejor contexto de las razones por las cuales surge el gobierno electrónico, es preciso mencionar que es la reforma administrativa el antecedente remoto de esta estrategia, en ocasiones sin rumbo, es el surgimiento de las diferentes acciones de modernización, entendida como la adaptación a los escenarios endógenos y exógenos a las instituciones de gobierno.

Antecedentes inmediatos: la reforma administrativa

Las transformaciones de la organización de la Administración Pública, en cuanto a su funcionamiento, han sido formadoras de instituciones que responden a dos causas principales: en primer lugar, la de tener un servicio público que requiere de constante actualización para atender a la sociedad por medio de la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la población usuaria y que permita legitimar la acción de gobierno. Por otro lado, conducirse conforme las transformaciones internacionales y, en donde sea necesario, ir modificando su funcionamiento haciéndolo compatible con los Planes y Programas de Gobierno, mismos que responden a las tendencias mundiales.

A partir de 1971 inició el Programa de Reforma Administrativa, que pretendía darle una nueva organización a todas las dependencias y entidades del gobierno, se requería avanzar en tres direcciones: eficiencia, eficacia y legitimidad. (Cabrero menciona en su análisis que para modernizar la Administración Pública, estos tres prerrequisitos representan la estrategia por la cual inicia un proceso de cambio como más adelante se describirá. También es conveniente mencionar que a partir del año 1971 son introducidos los elementos técnicos y metodológicos que se encargarán de transformar la Administración Pública 1997). ¿Hacia dónde se dirigieron los cambios en la gestión pública una vez presentados los elementos de insatisfacción por parte del usuario, acompañada de los dispendios en el manejo presupuestal? ¿Se pretendía realmente una transformación para conservar el control o avanzar en la solución de los problemas en la prestación del servicio? De la capacitación a la impartición de instrucción específica, los avances fueron lentos hasta llegar

a la especialización y con ello transitar de una gestión dedicada a la improvisación hacia una inspirada en el espíritu empresarial. En el siguiente cuadro se presenta cómo se diseñó e implementó la reforma de ese momento.

Cuadro 1
Contexto general de la Reforma Administrativa

<i>I. Programación de la Reforma. Características</i>	<i>II. Instrumentación de la infraestructura de mecanismos. Características</i>	<i>III. Ejecución de reformas concretas Características</i>	<i>IV. Control. Características</i>
<p>a) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.</p> <p>b) Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades, alcances en el marco de la situación.</p> <p>c) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.</p>	<p>a) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.</p> <p>b) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer en cada institución, sistema o sector, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.</p> <p>c) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la siguiente etapa.</p>	<p>a) Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esa decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.</p>	<p>a) Medición de los resultados obtenidos.</p> <p>b) Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.</p> <p>c) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisivos que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de: Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma Administrativa en México (1821-1971)*, México, Porrúa, 1980.

El dinamismo de los procesos de cambio se basa en que la administración pública se transforma para competir con otros actores. Estos son: las organizaciones civiles que prestan asistencia social a núcleos de la población que las instituciones públicas no pueden atender y los partidos políticos que prestan servicios de carácter social y legal a la población abierta.

Los cambios en esta gestión pública deben estar orientados hacia acercar la administración a la población, por ello la percepción de los cambios administrativos dentro de las estructuras públicas se convierten en las transformaciones sustanciales para mejorar la eficiencia de los procesos mediante las que se prestan los servicios orientados a satisfacer las necesidades de los usuarios.

El cambio en el Gobierno mediante la reforma administrativa que se analizó anteriormente se percibía, como lo comenta Sánchez:

un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias e inercias de todo tipo, así como enfrentar cuellos de botella basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán los beneficiarios.

Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma 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, sugerencias derivadas de extensas experiencias. (Sánchez González, José Juan, 1997, p. 365).

Las experiencias que cada sector de usuarios de la administración pública provee en términos de su opinión o sugerencias para ser atendidos, son información indispensable en el camino de las nuevas formas para el mejoramiento de los diferentes procesos administrativos. También el cambio en las actitudes en ocasiones arraigadas en la población, dificultan el proceso de prestación de los servicios públicos y junto con la ineficiencia del personal de cada institución, de programas incompletos y meramente eficientistas, el escenario es aún más difícil.

Al proceso de reforma administrativa hay que considerarla como una estrategia que ha sido interpretada de la siguiente forma: “1) Planificación administrativa; 2) Desarrollo administrativo; 3) Modernización administrativa; 4) Como cambio organizacional; 5) Como desarrollo político, y 6) Como estrategia” (Sánchez, José Juan, 1997, p. 356).

La idea de transformar al gobierno para cambiar a la sociedad consiste en que a la estrategia iniciada dentro de la administración pública hay que dotarla de instrumentos y tecnologías adecuadas a las nuevas realidades, lo cual resulta ser correcto para las políticas que son diseñadas por servidores públicos ávidos de resultados eficientistas.

Lo importante no es instrumentar esas políticas y convertirlas en proyectos para después presentarlas como grandes avances en la atención al público. Tal pareciera que se trata de retomar los programas pasados, con objeto de rediseñarlos para que estén en condiciones de ser aceptados por la población y por el personal que labora dentro de las oficinas públicas.

Así se tiene, por un lado, la perspectiva oficial y, por el otro, la del usuario que no es considerado por quienes diseñan las políticas orientadas a *satisfacer* esas necesidades. Por ello, durante finales de la década de los ochenta, se hizo más hincapié en la recopilación de las opiniones de ese segmento de la población que es la razón de existir de las instituciones públicas.

La estrategia, por tanto, tenía que dar ese giro necesario: convertir los avances del periodo de la reforma administrativa en una visión de desarrollo administrativo, mismo que permita crear metodologías, técnicas y recursos más apropiados a la sociedad mexicana.

En este momento es necesario precisar el desarrollo administrativo:

El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la administración pública promueva y rijan ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales, a diferencia de la administración pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de las leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo. (Sánchez, p. 359).

La necesidad de tener los elementos suficientes para un cambio es en dos sentidos: desde adentro a iniciativa de la administración pública y desde afuera, con el usuario de los servicios públicos.

Las acciones encaminadas hacia la instauración del gobierno electrónico dentro de las estructuras administrativas del Distrito Federal son estrechas, debido a que no se define una estrategia por la CGMA, como encargada de realizar estas acciones. Desde este punto es necesario aclarar que poseemos todavía un atraso considerable en la prestación de los servicios al usuario; por ejemplo, en las demarcaciones político administrativas, como órganos desconcentrados, todavía se cuenta con instrumentos rudimentarios donde no es posible satisfacer las expectativas de los usuarios, tal es el caso de una solicitud de cambio de luminaria, poda de árbol, tiradero clandestino de basura, ya que para que se pueda atender, no existe personal suficiente, vehículos en buen estado pero sobre todo falta de voluntad y capacidad de sus empleados en obtener una respuesta favorable a esos reclamos ciudadanos.

Gobierno electrónico y sus características en el Distrito Federal

Como lo hemos mencionado, el gobierno electrónico dentro de las estructuras de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, apenas inicia su camino de experiencias; por ejemplo en este año 2011 la CGMA, como elemento estratégico según la circular mencionada, deberá orientar estos esfuerzos a consolidar lo siguiente:

- a) Una política de simplificación administrativa;
- b) Una estrategia para la medición y evaluación de la gestión pública;
- c) Difusión de los medios de captación de las demandas sociales y formas de atención;
- d) Análisis de la infraestructura para realizar estos cambios desde el gobierno central.

Con lo anterior es necesario que comentemos algunas definiciones de gobierno electrónico y posteriormente construir un concepto que nos permita explicar este tema con mayor nitidez, por ello iniciaremos con la definición del CINVESTAV que me parece muy apropiada, la cual es la siguiente:

El gobierno-e, que se refiere al empleo de la internet y las TIC para conseguir una mejor administración del gobierno mediante la transparencia y el acceso público a la información, reforzando la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. El gobierno-e también fomenta una participación más amplia de los ciudadanos en el proceso y gestión de los gobiernos. Además, puesto que se apoya en la transparencia, es un arma más eficaz contra la corrupción.

Un elemento estratégico para el desarrollo de los países radica en la eficiencia con que se llevan a cabo los servicios que ofrece el gobierno a los diferentes sectores de la sociedad y su capacidad de interacción con los ciudadanos. (<http://www.cinvestav.mx/Portals/0/cgsca/E-Gobierno.pdf>).

Consideramos que los procesos de gobierno cuando se realizan con eficiencia y transparencia, la fase de instrumentación de las TIC, resultan ser la principal herramienta para realizar este cambio hacia un mejor acercamiento con los diferentes usuarios de los servicios públicos, esto representa un avance sustancial en dos sentidos, el primero en mayor cobertura en la atención de los ciudadanos y el segundo en el incremento de la eficiencia tan importante en nuestros días.

Algunos otros aspectos que debemos considerar para que se pueda construir un ambiente tecnológico que realmente impacte en la ciudadanía son los siguientes:

- a) Innovación tecnológica constante que permite mejor interacción entre las instancias de gobierno y la población;
- b) Mejor respuesta con la atención de la población, ya que los tiempos se reducen considerablemente y, por lo tanto, se puede conocer casi de inmediato la opinión de los usuarios de los servicios en cuanto a su satisfacción;

- c) Reducción en los presupuestos de operación y con ello incrementar los recursos para programas sustantivos.

Es menester comentar que mediante la introducción de las tecnologías que permitan instrumentar gobierno electrónico, los procesos de construcción de políticas tanto en su diseño como su evaluación serán conocidos de mejor forma por los ciudadanos, sus efectos percibidos por la población, junto con esto los procesos de evaluación se pueden agilizar y por lo tanto la transparencia en el ejercicio del presupuesto.

Desarrollo del gobierno electrónico dentro de las estructuras administrativas del Gobierno del Distrito Federal

Como ya lo hemos mencionado, dentro del Gobierno del Distrito Federal existe un sitio web www.cge.df.gob.mx, donde se explica los contenidos de los diferentes aspectos que son considerados en el proceso de implantación del gobierno electrónico. En este sentido, el 31 de diciembre de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* el *ACUERDO QUE CREA LA COMISIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL*, que sustituye a la comisión de informática, desde entonces se ha intentado coordinar con las diferentes entidades y dependencias la administración pública del Gobierno del Distrito Federal, desde aquí es donde se piensa llevar a cabo la transformación hacia diferentes situaciones, como se muestran en la siguiente gráfica:

Cuadro 2



Fuente: <http://www.cge.df.gob.mx> fecha de consulta: 2 marzo 2011

Es posible observar que en este sistema la característica es que los servicios, la administración y la participación son los ejes del modelo de gobierno electrónico; actualmente es una estrategia que no se ha llevado a cabo, ya que falta coordinación y dirección por parte de la CGMA. Consideramos que por la relevancia de este acontecimiento, es menester citar las atribuciones de esta comisión que si bien tiene mucho que explotar todavía no se realiza.

En el acuerdo se establece la creación de la Comisión:

“**TERCERO.** La conformación de la Comisión es la siguiente:

- I. Un Presidente que será el titular de la Contraloría General del Distrito Federal;
- II. Un Presidente Suplente que será el titular de la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Contraloría General del Distrito Federal;

- III. Un Secretario Técnico que será el titular de la Dirección General de Gobernabilidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Contraloría General del Distrito Federal;
- IV. Un Vocal por cada una de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal” (GDF, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 diciembre 2010: 181).

Una integración como la anterior se circunscribe a la operación desde las estructuras de la administración pública; considero que faltó la inclusión de una instancia académica y otra de la ciudadanía. De esta forma podemos encontrar mayor interacción, ya que como va dirigido este modelo a interactuar con la población, es necesario que existan acciones orientadas a cambiar los “consumos” de este público.

En cuanto a las atribuciones de esta Comisión, en el mismo acuerdo se mencionan las siguientes:

“**CUARTO.** Corresponde al pleno de la Comisión:

- I. Difundir las normas y criterios que en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones emita la unidad administrativa competente;
- II. Revisar y emitir recomendaciones a los planes estratégicos de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando lo solicite el Presidente de la Comisión;
- III. Emitir opiniones sobre solicitudes de dictaminación técnica y proyectos de Tecnología de la Información y Comunicaciones, cuando lo solicite el Presidente de la Comisión;
- IV. Diseñar políticas públicas que atiendan las necesidades de las dependencias, delegaciones y entidades en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- V. Generar y captar conocimiento en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- VI. Tomar conocimiento sobre el incumplimiento de la normatividad en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, para los efectos a que haya lugar;
- VII. Proponer modificaciones a los Estándares de Bienes y Servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (Estándares de Dictaminación Técnica);

- VIII. Difundir los Sistemas Informáticos Institucionales en las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;
- IX. Coadyuvar en el análisis de la viabilidad de los nuevos proyectos materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y preparar las opiniones técnicas correspondientes cuando la Dirección General de Gobernabilidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Contraloría General del Distrito Federal o la Coordinación General de Modernización Administrativa de la Contraloría General del Distrito Federal lo soliciten;
- X. Crear grupos de trabajo para cumplir los objetivos de este órgano colegiado;
- XI. Aprobar el objetivo y plan de trabajo de los grupos de trabajo, y
- XII. Expedir su manual administrativo correspondiente, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables” (GDF *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 diciembre 2010: 181).

Este documento propone una coordinación con mayor efectividad para la construcción de una infraestructura de gobierno electrónico; sin embargo, la instancia que debe coordinar este esfuerzo no ha podido concretar este cometido.

Dentro de los gobiernos delegacionales no se ha impulsado un esquema de coordinación, como consecuencia este modelo “electrónico” no ha tenido ningún avance. Al respecto, y como ya lo mencionamos, la CGMA no ha impulsado estas actividades, lo que existe es una incipiente coordinación, para ello es necesario diseñar un modelo interadministrativo que proporcione un camino de evolución hacia la construcción del modelo que necesita o es factible para el Distrito Federal.

Consideramos conveniente distinguir que no es el mismo contexto administrativo el gobierno central que el ámbito de una delegación, en ésta existen demandas ciudadanas que el gobierno debe satisfacer, demandas del personal sindicalizado, que en ocasiones no corresponden a los compromisos establecidos en las condiciones generales de trabajo, adicionalmente no se cuenta con una estrategia de simplificación administrativa, falta de profesionalización del personal, todo esto ocasiona que los resultados sean insuficientes para el funcionamiento de la demarcación.

El esquema de gobierno electrónico debe considerar algunas utilidades que si bien ya se han enunciado, es necesario redimensionar para que podamos obtener un mejor provecho de las TIC tales como:

1. Uso en las escuelas públicas.
2. Uso en campañas de comunicación.

3. Uso en alfabetización digital.
4. Programas de transparencia y acceso a la información a través de portales a disposición de la ciudadanía.
5. Trámites y transacciones en línea.
6. Participación de asociaciones público-privadas en el diseño e implementación de programas de e-gobierno.
7. Participación en la democracia digital en los procesos del estado.

Como es notorio, las utilidades de un esquema de gobierno pueden ser ilimitadas, pero también se debe considerar el público que habita en el Distrito Federal, esto significa a los estudiantes, amas de casa, adultos mayores y otros grupos, que tienen entre ellos, por tanto, distintos patrones de consumo de servicios públicos. No podemos seguir en la disyuntiva de que como la población no está habituada a las TIC, entonces el esquema de gobierno electrónico debe esperar.

Como contexto nacional debemos recordar que existe un Sistema Nacional e-México, que menciona lo siguiente en cuanto a la importancia de este esquema:

a) Caracterización

Con la finalidad de acotar y reducir la brecha digital, el Estado mexicano percibe la prioridad de contar con un programa de conectividad que vaya más allá de un proyecto gubernamental o sectorial, abarcando –por encima de la cobertura y la penetración de la tecnología– el uso y aprovechamiento de esa red mediante contenidos y servicios acordes a las necesidades ciudadanas. Uno de los propósitos del Sistema Nacional E-México es justamente promover la cultura por medio del aprovechamiento de Internet por parte de todos los mexicanos.

E-México es un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TIC, así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos tales como educación, salud, economía, gobierno, ciencia y tecnología e industria, así como de otros servicios, a la comunidad (La versión inicial del presente informe fue elaborada en el foro *de Políticas y Planes de e-Gobierno*, dentro del Foro e-Gobierno OEA, por Ana Isabel Retif, Luis César Torres Nabel, Fernando Vecino, Hellen Alvarado, Irma Ramos, Jesús Pineda, José Flores y Manuel Guzmán, con la coordinación de Gianella González)

Si bien es cierto que en el Distrito Federal contamos con una mejor infraestructura que en otras localidades del país, también es preciso que exista la capacidad de tener una conectividad de calidad entre el ciudadano y la administración pública para entonces poder diseñar servicios de forma electrónica con calidad y estándares internacionales. Esto provocará un aumento considerable de los usuarios, para lo cual es preciso conocer la capacidad de respuesta de la infraestructura de cada demarcación y en general de la administración pública.

Finalmente existen muchas vías que no han sido exploradas para lograr una mejor explotación de estos recursos informáticos, de las capacidades y potencialidades que debe tener un gobierno electrónico en el DF, también de los gobiernos del Estado de México y delegacionales.

Al respecto de acuerdo con el *United Nations E-Government Survey 2012, Chapter 1 World e-government rankings*, se menciona lo siguiente:

Box 1.3 Mexico's alternative approach

Mexico takes an alternative approach to e-services. Its portal, simply speaking, is a search engine with integrating services that respond to users' specific search criteria. It contains information filtering features that allow users to filter content in order to narrow down searches for specific information. The portal has the ability to filter information by image, videos or news, following the style of Google's main filtering features, as well as being able to filter through other themes such as laws at state and federal levels. Users are also able to filter information that narrows down search results to those that are near the user. A translation feature allows users to translate their searches into the various languages that Google offers. Another feature is 'The Government Recommends' side-bar that suggests useful pages to users so they can quickly gain access to information (http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm)

Dentro del gobierno federal se instituyó un portal ciudadano donde se pueden realizar algunas gestiones de primer nivel, aquí se puede verificar que la ciudadanía es un factor determinante en la política de instauración del *e-government*, por lo que consideramos que en el DF se debe incursionar en estas opciones que impacten en servicios públicos cada vez más eficientes, con mayor cobertura y desde luego con mejores resultados, ya que en la actualidad y como ya lo analizamos, dentro de las estructuras administrativas de todo el gobierno local no existe una estrategia definida que encamine estas acciones hacia mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno.

Conclusiones

Después de analizar los avances de la instauración del gobierno electrónico dentro de las estructuras administrativas del Distrito Federal, comentaremos que todavía no se tiene un logro dentro de la administración pública centralizada y paraestatal, por lo tanto será menester desarrollar no sólo un modelo de funcionamiento, también cómo podemos evaluar sus alcances y estar en posibilidades de iniciar una cruzada por la instauración del gobierno electrónico.

En principio la CGMA, como dueña del proceso, deberá diseñar e instrumentar una metodología e indicadores que sirvan de guía en la evaluación del proceso; es menester, por tanto, considerar lo siguiente:

Coordinar los esfuerzos dentro de cada unidad administrativa, esto significa medir el impacto de los beneficios de los servicios ante los usuarios de los mismos.

Diagnosticar las necesidades y las características de la infraestructura instalada del gobierno electrónico que pueda potencializar las capacidades que tiene cada dependencia y entidad para ofrecer los servicios públicos por medio de estas tecnologías tan necesarias en el entorno social.

Suministrar los conocimientos dentro de las diferentes estructuras administrativas para que se pueda homologar tanto el sistema como su funcionamiento, así como difundir sus alcances y beneficios dentro de cada población objetivo.

Evaluar sus resultados junto con la ciudadanía para avanzar en el perfeccionamiento de sus instrumentos, métodos y beneficios sociales, culturales y políticos que puede tener un gobierno electrónico dentro de una demarcación.

Fuentes

Accenture (2004), *E-Government Leadership: High Performance, Maximum Value*, 2004
Cabrero Mendoza Enrique, *Del administrador al gerente público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1997.

Carreón Juan, *Tesis maestría en administración Pública*, UNAM, 2010.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma Administrativa en México, (1821-1971)*, México, Porrúa, 1980.

Criado Grande, J. Ignacio, María Carmen Ramilo Araujo y Miquel Salvador Serna, "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora", XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico".

- Caracas, 2002, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0043103.pdf. fecha de consulta 8 de marzo 2011.
- Cruz Villalobos Osvaldo, *El servicio profesional de carrera y los cambios en la gestión pública de México*, IAPEM, 2009.
- GDF *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 diciembre 2010.
- <http://www.cge.df.gob.mx> fecha de consulta: 2 marzo 2011.
- http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm.
- <http://www.cinvestav.mx/Portals/0/cgsca/E-Gobierno.pdf>, fecha de consulta: 27 de febrero, 2011.
- United Nations E-Government Survey 2012, Chapter 1 World e-government rankings http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm. fecha de consulta 12 de agosto 2012
- Sánchez González, José Juan, *La Administración Pública en la Reforma del Estado en México*, Tesis de Doctor en Administración Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.
- www.cge.df.gob.mx,

El gobierno electrónico en la Delegación Cuauhtémoc. La transparencia en la gestión pública

*Francisco Martínez Martínez**

Resumen

La propuesta de implementación de Gobierno Electrónico en la Delegación Cuauhtémoc, parte de lo propuesto por el gobierno de la Ciudad de México; por tanto, se exponen inicialmente estas acciones, cómo han desarrollado sus estrategias para aprovechar las tecnologías de la información y comunicación, y cómo las entrelaza con el tema de la participación ciudadana y la mejora de la gestión pública. Del anterior análisis, se revisa cómo la Delegación Cuauhtémoc participa en un programa que vira hacia la posibilidad de cimentar acciones de Gobierno Electrónico, como lo es el Programa de Monitoreo y Evaluación de Desempeño Gubernamental, que si bien es una estrategia iniciada en diciembre de 2010, se puede advertir un camino con opciones de ser consolidado.

Palabras Clave

Gobierno electrónico, delegación Cuauhtémoc, Programa de Monitoreo y Desempeño gubernamental, estrategias con las TICs.

Abstract

The proposal of introducing the E-government into Cuauhtémoc Delegation, part of the Mexico City government proposals, therefore, these actions are exposed as a beginning, how have they develop their strategies to take advantage of the information and communication technologies and how they relate with citizen participation and the improvement of the public management. From the previous analysis, it is reviewed how the Cuauhtémoc Delegation participates in a program which leads to the possibility of base actions of an E-Government, as the Evaluation and Scanning Program of Governmental Performance, although it is an initiative that began on December 2010, a multi choices path must be consolidated.

Key Words

E-Government, Cuauhtemec Delegation, Monitoring and government performance, Programme, TICs strategies.

* Maestro en Administración Pública, Profesor de la UAEM.

Introducción

En una aproximación conceptual, al hablar de gobierno electrónico, el término se vuelve general y ambiguo. Casi es inmediato referirnos al tema de administración electrónica, ello es posible cuando uno de los primeros esfuerzos por integrar las nuevas tecnologías en este entorno se hayan dirigido principalmente a los procesos administrativos, aunque también tiene parte de culpa la mala traducción del término usado en el mundo de habla inglesa: e-Government. El concepto de e-Administración es aplicable a todos los niveles de la Administración, tanto al gobierno central, como a los gobiernos estatales y a los Ayuntamientos o gobiernos municipales, así como a los servicios públicos: educación, salud, justicia, entre otros.

Por tanto, entenderemos como gobierno electrónico la capacidad y voluntad del sector público de utilizar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones para mejorar el flujo y el conocimiento al usar nuevas tecnologías, con el fin de desarrollar mejor sus tareas en beneficio de los ciudadanos.

En la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” son sinónimas, hacen uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales (CLAD, 2007, pp. 6-7).

Para tal efecto se procede a establecer una condicionante; ésta pasa por el reto de ampliar la infraestructura y un trabajo con una agenda digital. Algunos elementos de tal reconversión e inversión tecnológica están fijados por:

1. La inversión en el capital humano, este recurso mide la capacidad de la población para hacer uso de las herramientas tecnológicas, para lo cual toman en cuenta variables como la educación y analfabetismo, entre otros.
2. Implementación de servicios públicos en línea, que refiere al desarrollo emergente o básica y mejorada, es decir, una etapa incipiente del uso de tecnología, es la infraestructura de telecomunicaciones.
3. La integración a redes mundiales de digitalización (ciudad global) que se denominan como ciudades digitales. Por ejemplo, en México existen ciudades que tienen niveles de digitalización tan altos como en países desarrollados, como Chihuahua, Mérida, Guadalajara y el DF, donde ya se pueden hacer trámites en línea y la penetración a Internet es de alrededor de 70%. Sin embargo, existen

municipios en Chiapas y Oaxaca que tienen niveles de desarrollo de países africanos (Martínez, 2011, 15).

Por tanto, el uso de la Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS), se asienta en otro elemento que incide en la construcción del gobierno electrónico; por tanto, a las TICS las entenderemos como el aprovechamiento de los medios electrónicos, las posibilidades de la digitalización de la información para atención a asuntos prioritarios de índole pública. Por ejemplo, el tema de la educación, el uso de la red para procurar adhesión a programas públicos, políticas públicas, en temas conflictivos y delicados para la opinión pública como el aborto, los derechos sexuales, entre varios más, llega de forma tal que se vuelve un torrente de posiciones y puntos de vista convergentes y divergentes que, en algunos casos, unifica criterios y hace que la función de gobierno tenga un rumbo definido.

Así, las TICS son nuevas tecnologías disponibles y son medios (de bajo costo) para acceder de mejor forma a la información y pueden entregar a los ciudadanos la oportunidad de hacerse escuchar y entregar su opinión a las autoridades, sea por canales oficiales u otros, en materias que les interesan. Esto puede generar mejoras sustantivas en los niveles de transparencia, *accountability* y en los procesos legislativos y normativos. Estos medios de comunicación son:

- El correo postal.
- Fax.
- Correo electrónico.
- Foro de discusión (Red)
- Chat.
- Teléfono.
- Audio conferencia.
- Videoconferencia.

Es en este punto donde la presencia del capital humano, particularmente en ambas direcciones, los miembros del gobierno por un lado y la ciudadanía en el otro. Para la parte gubernamental se requiere de un grupo de especialistas en recursos de comunicación, por lo que se precisa de:

- Planificadores.
- Comunicólogos.
- Diseñadores gráficos.

- Ingenieros (diseñadores de interfaz).
- Entre algunos otros.

Estos medios de comunicación no tiene efectos amplios cuando no se tiene la capacidad de establecer un proceso que manifieste interés en su uso, aprovechamiento de sus posibilidades y sobre todo individuos con capacidad para el manejo de cada opción tecnológica. Por ejemplo, la brecha generacional indicaría que las primeras generaciones “digitales” de jóvenes que no conciben su vida sin Internet, teléfono móvil o sin redes sociales, sin un ratón entre sus dedos, ya está aquí, es una realidad que no tiene marcha atrás, esta postura se manifiesta en cuanto que 9 de cada 10 internautas en México accede a alguna red social; esto se puede magnificar cuando toma en cuenta que se estima un aumento en 14% de 2010 a 2011, esto es, de 34.9 millones a 40.6 millones de usuarios de internet en el país (AMPCI, 2011, 7). Sin embargo, es aún dudoso si éstos saben o ignoran las aún enormes posibilidades que ese mundo digital les ofrece como espacio de aprendizaje, o como escenario donde desarrollar sus iniciativas, y se limitan a usarlo como lugar de entretenimiento y para relacionarse con sus iguales. La denominada generación de los *Adolescentes digitales* integra una brecha digital en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es ya generacional, y no tanto por razones de origen social, renta o género.

Un reto que enfrenta la educación en general en México es la demanda creciente de opciones para acceder a la educación formal. Datos del INEGI revelan que 26% de toda la población en México es joven (entre 15 y 30 años) y se conoce como la generación del milenio. La dinámica social, educativa, tecnológica, cultural, económica por nombrar solo algunas, precisa una rápida adaptación. Entre éstas, se integran las destrezas tecnológicas, que son una cualidad del presente que moldea el futuro. Es así que la educación no escapa a ello, por tal motivo se vuelve una oportunidad para crear condiciones para integrar en un esquema ágil y flexible, ofertas educativas para aquellos que no pueden estar en un aula de forma física. En cuyo caso se necesita de pilares para sostener la misma. El primero es el docente-asesor, cuya “*función principal es estimular el desarrollo de las capacidades del estudiante y enriquecer su práctica educativa*” (Casas 2005, p. 13).

Por lo anterior, la idea de aprovechamiento de las TICs, requiere de plantear estrategias donde, efectivamente, toda la sociedad participe y se integre a esta dinámica, ello porque, gente mayor a los 40 años, indígenas y gente que no concluye una formación ya no digamos media, sino secundaria, se aleja y desaparece de esta

concepción de e-participación. Llamaremos e-participación a los procesos que faciliten y potencien la intervención directa de los implicados en la toma de decisiones, y en la generación de alternativas, mediante la apertura de canales participativos que empleen las TICs. Los implicados pueden ser ciudadanos en el ámbito político, accionistas, clientes o empleados de una empresa, o los miembros de una organización cualquiera. El hecho de abrir canales TICs no tiene por qué implicar cerrar los canales participativos empleados hasta ahora.

Para tener una idea de la dimensión y potencialidad que las redes sociales pueden alcanzar, veamos estos datos:

Hasta agosto de 2012 *Facebook* contaba en el mundo con 800 millones de miembros *Twitter*: la red recibe la visita de 250 millones de usuarios únicos al mes; *LinkedIn*: esta plataforma empata con *Twitter*, ya que también recibe 250 millones de visitas únicas por mes; *Myspace*: ubicada en el 4to lugar con 70 millones y medio de visitas mensuales; *Googleplus*: una de las últimas novedades del gigante de Internet recibe 65 millones de visitas mensuales; *Deviantart*: poco conocida fuera de EEUU, recibe la visita de 25 millones de visitas únicas mensuales (<http://nucleandoweb.com/facebook/2012/04/ranking-redes-sociales/>). Según las cifras del Estudio de Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2012, el número de internautas se incrementó un 14 por ciento, con lo que llegó a 40.6 millones de usuarios. El principal hallazgo de este estudio es el firme avance de los dispositivos móviles como instrumento de conexión. Del universo de usuarios de redes sociales, el 19 por ciento se unió hace menos de un año, y el 65% las usa desde hace más de 3 años. El número promedio de redes sociales que en que están suscritos los mexicanos es de cuatro, y las más populares son, en orden de importancia: *Facebook*, con el 90%; *Youtube*, 60%; *Twitter*, 50%; *Google*, 34%, y *Hi5*, con el 25%. Respecto de la percepción de la actividad publicitaria en las redes sociales, el 93% de los entrevistados siente que es en *Facebook* en dónde pueden observar un mayor número de marcas. El 46 por ciento sigue marcas comerciales en redes sociales, motivados, principalmente, por conseguir ofertas (63%); identidad con la marca (36%) y por recomendación (22%). Por el contrario, los usuarios que usan las redes sociales para expresar quejas por productos o servicios, llega sólo al 7%. El uso comercial de las redes sociales es aún incipiente en el país. Sólo el 4% de los usuarios de *Facebook* declaran haber realizado alguna compra en dicha red social, y la mitad no sabían que existe la posibilidad de realizar compas. No obstante, los niveles de recordación de los mensajes publicitarios son altos. La circunstancia electoral en el país marca un alto índice de recordación de la publicidad política dentro de las redes sociales (77%). Siguen los anuncios de productos en general (61%), y los servicios (58%). Sobre la reacción frente a la

publicidad política, el 51% de los usuarios que acceden a una o más redes sociales, declararon haber dado *click* a los anuncios políticos de partidos y candidatos. Entre ellos, 4 de cada 10 se han hecho fans o seguidores de algún partido y candidato, y entre estos últimos, el 40% dice que votará por la opción que siguen en redes sociales (AMIPCI, 2012).

Las redes sociales digitales se han convertido en una interacción en tiempo real y una retroalimentación para el gobierno y diversos actores políticos, incluso están recolectando y midiendo la aceptación de propuestas de solución para la problemática de México. Una de las aplicaciones que están ofreciendo las redes sociales digitales es la posibilidad de formular preguntas con varias opciones (*Facebook*), con el fin de evaluar las respuestas de los usuarios. La mercadotecnia política está empleando este instrumento para conocer las preferencias del electorado hacia determinados aspirantes a cargos de elección popular. La política en las redes sociales digitales se ha consolidado (Cardozo).

Por el otro lado, es una condición reconocer que el grueso de la población actual en México es joven, con ello se manifiesta que son los primeros en utilizar y sobre todo disponer de su tiempo para utilizar las redes sociales u otras vías que ofrecen las TICs, para participar en movilizaciones “contra injusticias y corrupciones”. Es más, el 40% estaría dispuesto a “ser promotores” de esas movilizaciones. Es la primera generación “alfabetizada digitalmente”, es también la primera “socializada en la red” y que a través de las TIC y van adquiriendo conciencia creciente de su capacidad de acción colectiva para la producción de estados de opinión y para la movilización, lo importante es reestablecer el vínculo entre lo real y posible a partir de acentuar las virtudes de la red y de sus inmensas posibilidades que ofrece para el desarrollo social, político, económico, sin esquizofrenias (Pérez, 2010, 20-21).

En cuanto a las condiciones de reconversión, está en función de mejorar algunas áreas de prestación de servicios del gobierno de la Ciudad de México, de las Delegaciones y de sus Territoriales; sin embargo, se reconoce la formulación de leyes que han procurado una mejora en la comprensión de la acción gubernamental y de la ciudadanía, entre los aspectos por mejorar, los enlistaríamos, para ir cerrando la brecha de esta relación, en:

- Comunicarse mejor con sus ciudadanos y demostrar cómo sus políticas y la legislación son pertinentes para el ciudadano.
- Las nuevas aplicaciones de las TIC pueden hacer los debates políticos y la elaboración de nuevas leyes más abiertas y accesibles.

- Fomentar la transparencia y la confianza de los ciudadanos a participar en las deliberaciones del gobierno.

Asimismo se trata, en la medida de las posibilidades legales, contextuales y de índole política y económica, la reducción de la burocracia:

- Las TIC pueden contribuir a eliminar la burocracia innecesaria.
- Las TIC pueden ayudar a los legisladores trabajar de forma más eficiente (gestión de asuntos públicos, reposición de documentos, trámites de documentos, entre otros) (Aceves, 2010, 24-25).

Por otro lado, la idea es también el concitar y efectuar una convocatoria amplia a los ciudadanos, el síntoma de alejamiento puede menguar al incluir:

- Herramientas innovadoras de comunicación permiten un gran número de personas expresar sus opiniones y que éstas puedan tenerse en cuenta en las propuestas de política pública y de legislación;
- Herramientas como los *blogs*, mensajería instantánea y redes sociales permiten conectar en forma eficiente a los ciudadanos con las autoridades y servidores públicos;
- Millones de personas podrían participar en forma eficiente en la discusión de iniciativas;
- Una e-participación exitosa permite que los ciudadanos tomen la iniciativa en términos de propuestas y temas a debatir.

Y finalmente se trata de establecer una condición de inclusión para que las tecnologías sean por y para los ciudadanos en los sentidos siguientes:

- Allancar el camino para que los ciudadanos puedan utilizar las tecnologías para interactuar con el gobierno.
- Uso masivo de las herramientas existentes; aun hoy, solo 8'444,621 de familias en México tiene una computadora, en el Distrito Federal son 1'181,579 y de éstas a nivel nacional el 6'289,743 tiene acceso a la red y en el Distrito Federal 942,495; de estos números se data que solo el 15% de estas población de familias ingresa y utiliza redes sociales (INEGI, 2011).
- Las Tecnologías *Web 2.0* son un vehículo ideal para reconectar con los ciudadanos la labor de gobierno (Aceves, 2010, 24).

- Mayor investigación y desarrollo de proyectos pilotos para desarrollar plataformas tecnológicas sólidas y adaptar los marcos jurídicos a estas prácticas, permitiendo un mayor nivel de involucramiento de los ciudadanos.

En cuanto al tercer punto de estos elementos mencionados, es el de la ciudad global de ciudades digitales. En tal sentido, el gobierno del Distrito Federal es miembro del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM). En el periodo 2008-2009 ha sido el Coordinador de la Zona Centro del Comité y como tal participó en la vida institucional del Comité como actor con propuestas. Para Marcelo Ebrard, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las tecnologías de información son como aliadas en la solución de problemas públicos, y por ello incluyó en la capital del país, una búsqueda de resultados de eficiencia y capacidad de interacción con la ciudadanía. Ante lo cual se matizó al Distrito Federal como un espacio con ventajas; primero, es el centro logístico de diversas actividades y existe una gran interacción con actores de la industria, academia y organismos internacionales que se llevan a cabo de manera frecuente y ágil; segundo, está inmerso en la condición de *Ciudad Global*.

La ciudad de México es un complejo vasto de estos procesos, concebida como megaciudad nodular conectada y subordinada a la red de ciudades globales hegemónicas en las cuales se lleva a cabo la toma de mando y sus respuestas (domésticas y/o masivas) de los flujos de acumulación capitalista planetaria y a través de éstas se controla la megared, hecho del que dan cuenta desde hace 20 años en su compleja situación económica y espaciocultural (Adame, 2008, p. 44).

Actualmente, el CIAPEM, ha instrumentado una propuesta de reforma administrativa enfocada a la innovación constante de procesos, trámites y servicios públicos que permita acercar el gobierno al ciudadano, mejorando la capacidad de respuesta de las instancias públicas locales (Santillán, 2010, 16).

En el plano del Distrito Federal a partir de la coordinación de la Zona Centro del Comité CIAPEM, se han conseguido los siguientes avances:

- Construir un portal que lo hizo subir 20 peldaños en la evaluación de la revista *Política Digital*;
- Crear lineamientos Editoriales para Portales;
- Firmar un Convenio con el SAT para implementar la firma electrónica;
- Aprobar la Ley de Firma Electrónica en la Asamblea Legislativa;
- Emitir una nueva Política Informática;

- Fomentar el uso de herramientas colaborativas para funcionarios públicos a través de sistemas de *Cloud Computing*;
- Implementar un programa de modernización catastral sin precedentes;
- Desarrollar un proyecto de seguridad y protección civil apoyado en tecnología de vanguardia.

En el 2009 se organizó en el DF, la Reunión Regional denominada “Foro de Innovación y Modernización Gubernamental”, en conjunto con Morelos, Estado de México, Guerrero, CINVESTAV y la Secretaría de la Función Pública; donde la Coordinación General de Modernización Administrativa (CEGEMA) de la Contraloría General del GDF ha iniciado una serie de acciones tendientes a incorporar cada vez más los aspectos de innovación y de modernización administrativa en su parte de uso, cada vez más amplio, de tecnologías y formas de comunicación entre ciudadanía y autoridades públicas como las del Gobierno Central y las Delegacionales, planteando acciones como:

- Estratégica (planes globales de innovación y modernización);
- Tecnológica (en conjunto con la Dirección General de Gobernabilidad de TIC);
- Atención Ciudadana (la innovación enfocada a entregar mejores servicios a la ciudadanía);
- Normativa (leyes y reglamentos);
- Organizacional (estructuras laborales).

En este sentido se propuso generar el equipo humano, aun cuando se tiene sobreentendido la prisa con la que corren las administraciones públicas en el plano Delegacional, en donde desde el nivel central se vertieran los primeros pasos para instaurar y discutir los temas de gobierno electrónico, atención ciudadana e innovación, con vínculos con los grandes expertos del mundo en estos temas, con valores de equidad e inclusión, organizando equipos con formas de trabajo eficaces y en un ambiente cambiante y dinámico como lo es la Ciudad de México. Algunas hechos muestran este trabajo:

- Estudio e investigación en e-Gobierno;
- Proyecto “*OECD e-Government Study on Mexico*”;
- Estudio sobre: “*e-Democracy and Citizen Participation*” de GOL (*Government On Line International Network*);
- Estudio sobre “*CIRM*” de GOL (*Government On Line International Network*);

- Reportes país de México en materia de e-Gobierno y Sociedad de Información y el Conocimiento para ICA (*International Council for IT in Government Administration*), GOL, *the e-Government North American Day* CLAD (*Latin American Center for the Development*);
- Estudio “*Governance and IT Policy Framework*” para el Gobierno Federal de México.

En tal sentido se debe pasar a una movilización y apropiada utilización de los recursos del sector público, privado y social, y para la el Gobierno del Distrito Federal como en la Delegación Cuauhtémoc propone enfoques insertos en el Programa de Innovación y Modernización Gubernamental 2010-2012, entre los que se anotan

El Gobierno Electrónico se refiere al uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Esta estrategia es transversal a las anteriores, ya que las coloca e integra bajo la perspectiva del uso y aprovechamiento de las TIC” (PROIM, 2010, 30).

Por lo anterior propone las instancias y con los aspectos respectivos las siguientes líneas de acción de los gobiernos:

Ciudades sustentables y con desarrollo: un gobierno público más vigoroso mediante la participación de todos los interesados
<ul style="list-style-type: none"> • Mejor información social y conocimientos técnicos • Mejor toma de decisiones públicas • Mejor adopción de decisiones sobre el aplicación de gasto público • Mejores capacidades administrativas/gestoras • Uso más eficaz de los recursos técnicos y financieros disponibles

En tal sentido, un ejercicio de tal hecho lo es la aplicación de un método cooperativo entre el Gobierno Central del Distrito Federal y las 16 Delegaciones que componen el mosaico de gobiernos locales dentro de la estructura del Gobierno del DF, éstos son:

Características

¿Qué? Un servicio para reunir y aplicar tecnologías y conocimientos administrativos, de gestión y de organización social y política.

¿Cómo? Mediante el fortalecimiento de la capacidad local para abordar los problemas sociodemográficos del medio urbano.

¿Quién? Las Delegaciones y las asociaciones civiles ciudadana locales con el apoyo externo social (privado y social), como entre delegaciones e intergubernamental.

¿Qué es nuevo?

- Una mayor participación con una base amplia de interesados directos en lugar de una planificación centralizada y unilineal, unidireccional sin consenso.
- Solución de los problemas desde la base en lugar de adopción de decisiones desde arriba.
- Movilización de los recursos locales
- Marco para la coordinación del apoyo externo social
- Incorporación de las cuestiones educativas, de industria y economía, ambientales y de calidad de vida en la planificación y administración
- Urbanas

Por lo anterior y en función de ejemplificarlo, se anotan abajo las potencialidades y condiciones del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA) implementado en la Delegación Cuauhtémoc, como una inversión como para posibilitar dinamizar sus ventajas y sus límites.

Aspectos generales del proceso de implementación de Gobierno Electrónico en la Delegación Cuauhtémoc

Una realidad de este punto es la condición en la que el Gobierno, tanto del Distrito Federal como de la Delegación Cuauhtémoc, se asume como un gobierno de izquierda, por lo que la definición de este hecho busca resolver la desigualdad, un gobierno más horizontal que vertical como una necesidad mundial, con un fomento de la cultura política de participación ciudadana en la evaluación de la gestión pública, pero con orientación clara, con metas definidas, con capacidad institucional (PGDDF, 2007: 9-12). Para ello, dentro de las estructuras de gobierno en la Delegación se trata de:

1. Capacidad de respuesta para darle atención inmediata a las demandas ciudadanas.
2. Servidores públicos profesionales y con liderazgo.
3. Técnicas administrativas que mejoren la relación de satisfacción con los usuarios de los servicios.

4. Desde el gobierno serán incluidos las mejores propuestas ciudadanas para consolidar el desarrollo económico (PDD, 2009-2012: 15).

Sin embargo, es importante y necesario reconocer que la administración pública en el Distrito Federal (DF), particularmente en el caso que ocupa a la administración del Partido de la Revolución Democrática (PRD), se acostumbró rápidamente a operar políticamente, dejando, en algún caso, la atención de los asuntos públicos y sociales en segundo plano. En tal dimensión, la formación de cuadros burocráticos altamente especializados no acaba de delinearse, se premia y es duro reconocerlo, la lealtad política antes que el mérito, la formación académica o la experiencia laboral. En tal sentido, la actual administración de la Delegación Cuauhtémoc, aceptando algunos padecimientos organizacionales, requiere de una estrategia muy atinada para ir orientando los procesos de educación, motivación, sensibilización para el cambio, capacitación e involucramiento en todos los procesos de una nueva administración pública guiada bajo los principios del interés público, de la eficacia, la eficiencia, la productividad, la rendición de cuentas, la transparencia y de la calidad.

Se trata de reconocer los aciertos, y rescatar a los individuos valiosos en el contexto organizacional, las acciones, procesos y procedimientos bien hechos, que afectan positivamente el comportamiento organizacional, desde los niveles directivos, de confianza, operativos y de base, en general a aquellos niveles de mando y operación administrativa, para lo cual es menester precisar de la voluntad política, estrategia inteligente de pactos internos que erradiquen vicios y cómodos *modus vivendi* que no favorecen un desempeño eficaz y eficiente del servicio público.

Aun a pesar del paréntesis anterior, se trata entonces de instrumentar acciones que pasan por la formulación de estrategias operadas desde la CEGEMA, una de estas acciones es el esquema del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental (PROMOEVA), aspecto en el que aun es muy inicial el uso de la red Internet, pero que dan cuenta de la dificultad de instaurar de forma amplia y regular el Gobierno Electrónico en un espacio local de la autoridad pública.

El PROMOEVA busca establecer una agenda de evaluación de la gestión y los logros de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro de un marco de coordinación y colaboración. Con lo anterior, podrá contribuir a un gobierno más eficiente, efectivo, de calidad e incluyente, a través de la promoción del uso de herramientas metodológicas para la planeación, diseño de programas y proyectos, mejora de procesos, monitoreo y evaluación, con el fin de avanzar a una toma de decisiones basada en la información. Evalúa a los entes públicos, programas, proyectos, trámites y servicios. También genera informes e indicadores que permitan planear, controlar acciones, tomar decisiones a tiempo y corregir fallas. La estrategia

es coordinar bajo un mismo marco las diferentes acciones de evaluación y Gestión para Resultados. La información para tal efecto se integra al portal de la Contraloría General del DF (<http://www.sipromoeva.df.gob.mx/>), el cual será de acceso público al validarse la información del cuestionario de evaluación que se aplicará a todas las Delegaciones, en el siguiente orden:

Finanzas Públicas

- Egresos
- Planeación Presupuestal y Financiera

Procesos Internos

- Reingeniería de Procesos
- Planeación estratégica
- Adquisiciones

Capacidad Institucional

- Arquitectura Organizacional
- Capital Humano
- Infraestructura de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)
- Política Informática
- Muebles, Inmuebles y Recursos Materiales

Fiscalización y Rendición de Cuentas

- Auditoria
- Transparencia
- Corrupción

Ciudadana

- Atención Ciudadana (Datos Específicos) (LPMEDG, 2010, 10-12).

Para la Delegación Cuauhtémoc y el resto, la fecha de integración al PROMOEVA inició el mes de diciembre del 2010. Los requerimientos de información son los generados en el mes de noviembre de 2010 y así cada mes de correspondencia. El tipo y el detalle de cada punto que arriba se enlistó pueden observarse en el sistema cuya dirección es: <http://www.sipromoeva.df.gob.mx>, en el mes de marzo de 2011 (SIPROMOEVA, 2010: 12-14).

El PROMOEVA requiere la designación de un enlace entre la Delegación y la CGEMA de la Contraloría General del DF, bajo el entendido de que este enlace es el único autorizado a ingresar al sistema, pero en ningún caso es el responsable de recabar, integrar y capturar los datos y referencias solicitadas, siendo responsabilidad de las áreas generadoras la estructura delegacional. La carga de información se registrará por el siguiente calendario:

Primeros 1º días del mes	Se envía la información correspondiente a:
Enero	Mensual de diciembre del año anterior.
Febrero	Mensual de enero y el cuarto trimestre del año anterior
Marzo	Mensual de febrero y la anual del año anterior
Abril	Mensual de marzo
Mayo	Mensual de abril y primer trimestre de año
Junio	Mensual de mayo
Julio	Mensual de junio
Agosto	Mensual de julio y el segundo trimestre del año
Septiembre	Mensual de agosto
Octubre	Mensual de septiembre
Noviembre	Mensual de octubre y el tercer trimestre del año
Diciembre	Mensual de noviembre

Las publicaciones se realizarán de acuerdo con el siguiente calendario:

Ultimo día hábil	Publicación	Cobertura
Enero	Informe al mes de diciembre del año anterior	Delegaciones
Febrero	Informe al mes de enero	Delegaciones
Marzo	Informe 4º trimestre del año anterior	Delegaciones y entes públicos
Abril	Informe al mes de febrero	Delegaciones
Mayo	Informe al mes de abril Informe 1er. Trimestre del año Informe Anual correspondiente al año anterior	Delegaciones y entes públicos
Junio	Informe al mes de mayo	Delegaciones
Julio	Informe al mes de junio Evaluación Anual	Delegaciones y entes públicos
Agosto	Informe al mes de julio Informe 2º trimestre	Delegaciones Delegaciones y entes públicos
Septiembre	Informe del mes de agosto	Delegaciones
Octubre	Informe del mes de septiembre	Delegaciones
Noviembre	Informe del mes de octubre Informe 3er. Trimestre	Delegaciones y entes públicos
Diciembre	Informe al mes de noviembre	Delegaciones

Esta vertiente de implementación de monitoreo y evaluación del gobierno delegacional tiene otra vertiente de Gobierno Electrónico, la dinámica de la transparencia y la rendición de cuentas, lo que obliga a los responsables de las oficinas públicas de transparencia a mejorar y actualizar sus páginas *Web* para hacerlas más accesibles a los ciudadanos. La lógica y método está basada en siete componentes: confianza, Valor de la información, Mejora continua, Rendición de cuentas, Calificación de transparencia de dependencias internas, Sistema de búsqueda y clasificación de la información. (Sandoval, 2010, 30). En la misma línea se encuentra la observancia a normas establecidas, en este caso se sigue lo dispuesto por el artículo 14, fracción II y III, y el artículo 15, fracción IX de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* que indica que “Al inicio de cada año, los Entes Públicos deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

II. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular por cada eslabón de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los indicadores de gestión;

Artículo 15. Además de lo señalado en el artículo 14, el Órgano Ejecutivo, al inicio de cada año, deberá mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

IX. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, vinculado con los programas operativos anuales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físicos y financieros, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento”.

Estos puntos de la ley buscan que con los indicadores de gestión la ciudadanía tenga acceso a la información sobre el desempeño gubernamental y compartiendo el principio de transparencia y rendición de cuentas y que conjuntamente con la Contraloría General colaborará el Instituto para el Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para desarrollar un portafolio de indicadores orientado al ciudadano, que brinde información útil, comprensible y específica que le permita conocer los avances y los resultados de la gestión pública.

Resulta imprescindible que la Delegación Cuauhtémoc al ingresar a esta forma de monitoreo y evaluación apenas en diciembre de 2010, tendrá que esperar a establecer un mejor análisis, destacando que debe medirse a partir de tres indicadores generales: *a)* si el proyecto del PROMOEVA se contempló en tiempo y según la planificación; *b)* si se realizó dentro del presupuesto contemplado; y *c)* si cumplió con lo requerimientos de los usuarios (Garza-Cantú, 2010, 8) Si en su operación y desarrollo “cumplen los tres elementos son considerados *Exitosos*; los que se atrasan, o gastan más de los presupuestado, o no tienen todas las funcionalidades operando, se califican como *Cuestionables*; y los que se cancelan antes de su implantación, o que nunca fueron utilizados, a pesar de haberse completado el trabajo, se consideran como *Fracasados*” (Garza-Cantú, 2010, 8). A partir de estas tres clasificaciones se puede distinguir del PROMOEVA una tabla de evaluación como sigue:

	2010	2011	2012	2013
<i>Exitoso</i>	Demasiado pronto para evaluar. La implementación apenas concluyó, o hay muy poca evidencia para medir resultados.		Ampliamente exitoso. La mayoría de los usuarios lograron sus objetivos y no sufrieron resultados indeseables.	Éxito total. Todos los usuarios cumplieron sus metas y no experimentaron resultados indeseables.
<i>Cuestionable</i>			Éxito parcial/Fracaso parcial. Algunos de los objetivos se cumplieron pero otros no; o bien, hubo resultados indeseables de significación.	Ampliamente fallido. Se lograron algunas metas, pero la mayoría de los usuarios del sistema no obtuvieron los beneficios esperados y experimentaron resultados indeseables de relevancia.
<i>Fracasado</i>				Fracaso total. Nunca se implementó, o se abandono de inmediato; o se utilizó, pero sin cumplir con los objetivos que se habían fijado.

Fuente: elaboración propia a partir de Garza-Cantú, Mariano (2010), “El fracaso de los proyectos tic. Una historia por contar”, en *Política Digital*, pp. 8-9.

La transparencia es elemento insoslayable en el ejercicio de gobierno, como tal desestimarla es contrario a la dinámica de las grandes urbes y, sobre todo, a los gobiernos locales; es bien sabido que en el Distrito Federal y en las Delegaciones, aun se mantiene el principio de la cohabitación del DF, en donde se indica que el Distrito Federal no se equipara a las entidades estatales, pero sólo es una alusión semántica, ya que los organismos públicos del DF son cada vez más símiles a la estructura político-institucional de los estados, en tal medida se habla de gradualismo en la reducción de la tutela que mantiene respecto del nivel federal.

Conclusiones

Lo anterior es un referente para que en las estructuras gubernamentales valoren tanto su responsabilidad y den una respuesta “positiva respecto de la transparencia y el acceso a la información. No hay quien se puede oponer racionalmente. Sin embargo, muchos servidores públicos, empezando por los legisladores, no han entendido que el acceso a la información y la transparencia es un tema que tiene un enorme caudal legitimador para el ejercicio del poder” (Peschard, 2010, 15). Sin embargo, es imprescindible que el esfuerzo de un espacio de gobierno local, no le sea contraproducente, esto es, signifique que el derecho al acceso y la transparencia gubernamental no se transforme en una sobrecarga en el trabajo institucional de las oficinas públicas, ello “debido a que, para satisfacer las peticiones ciudadanas, es necesario revisar cerros de archivos para ver qué información existe” (Merino, 2010: 15).

Por otro lado, habrá que retomar algunos datos significativos para que el ejercicio, de la Delegación Cuauhtémoc se afiance en una perspectiva de Gobierno Electrónico, tendrá que sopesar algunos datos. Por ejemplo, la población en la Delegación es joven, principalmente en una media de 33 años (Ver anexo 1), lo que indica una necesidad de opciones de empleo y de desarrollo para éstos, pero además nos corrobora la idea que en gran medida esta población tiene una necesidad de participación en forma diferente y con medios y tecnologías diferentes a las tradicionales. Por ejemplo, en la Delegación se tiene un buen nivel educativo pero particularmente, se trata de establecer planteamientos para dotar de mayor calidad a los planteles educativos, incursionando en la propuesta para evitar la deserción hacia los niveles educativos primario y secundario (ver anexo 2). Asimismo, se trata de abatir el analfabetismo que, aunque en número se puede visualizar como pequeño, es fundamental para alcanzar la más absoluta calidad de vida y una mejora sustancial en la protección de los derechos humanos en la demarcación (ver anexo 3).

En otra vertiente, la descripción de las condiciones de vida en la Cuauhtémoc tiene que ver con las posibilidades que habría que incidir para mejorar su entorno, con el ejercicio del gobierno, efectuando una constante comunicación con sus habitantes, y sólo es a partir de denunciar los datos y las cifras que aparecen en las fuentes oficiales. En un sentido de crítica sustentada en la dureza de los datos y en las circunstancias empíricas que corresponde evidenciar las condiciones de vida, se manejan los números siguientes encauzados en la posibilidad de implementar ampliamente un Gobierno Electrónico.

Condiciones de las viviendas en materia de infraestructura para el aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación e en la Delegación Cuauhtémoc

<i>Condiciones sociales</i>	<i>Cuauhtémoc</i>
Total de viviendas	208,872
Viviendas ocupadas	173,804
Viviendas deshabitadas	24,966
Viviendas de uso temporal	10,102
Viviendas con televisor	96.9%
Radio	89.8%
Teléfono celular	79.2%
Línea telefónica fija	74.2%
Computadora	54%
Internet	44.3%

Fuente: INEGI. Censo de Población y vivienda 2010. Resultados definitivos. DF

Por ejemplo, se habla de sociedades modernas cuando se advierte que en lo que corresponde al uso del Internet es muy limitado en la delegación, y el acceso al mismo es todavía muy escueto, por ello impulsar realmente mecanismos de accesos a esta herramienta, debería ser un acción con mayor vehemencia en la acción de gobierno delegacional; en ello implica la capacidad de disminuir la brecha entre los que tienen condiciones para un desarrollo individual en lo social, y aquellos que se les dificulta o se les niega, según sea el caso.

En el caso del PROMOEVA, la discusión se centra en obviar los aspectos normativos del programa; primeramente, en la Delegación Cuauhtémoc se carece de una mejora tecnológica que permita maximizar la red y los dominios de ésta. Internamente se carece de una actualización del equipo básico, computadoras, terminales de red, etcétera; por otro lado, la página *Web* de la Delegación no tiene una función de ser un vehículo de transparencia y de visualización de los datos e informes de la gestión del gobierno en la demarcación.

Nada más como ejemplo, a la fecha en la que se concluía el presente documento, la información referida se puede consultar en la página http://www.sipromoeva.df.gob.mx/pdf/2011_PDF/Reporte%20Mensual%20Cuauhtemoc.pdf. Con un trabajo de análisis más fino, el punto es saber cuántos ciudadanos de la demarcación

en Cuauhtémoc la revisan y hace un uso crítico de sus datos. En el mismo sentido está la página *Web* delegacional, misma que tiene los informes trimestrales año 2010, en formato PDF y con las variables propuestas por la CEGEMA enlistadas y se puede ver en <http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/trans/14/iii.php>.

Nuevamente el asunto se transforma en un bidireccionalidad, el primer responsabilizado de dar a conocer estos resultados debe ser el ente público, pero además sería el que tendría que tomar cartas en el asunto de las deficiencias que se derivan del ejercicio administrativo, ello en razón de corregir o cambiar algún procedimiento; el otro interesado es la ciudadanía, misma que no puede ser obviada y/o mantenerla al margen de los datos expuestos, informada y concientizada para que revise y opine, debe ser un asunto de formar ciudadanos comprometidos con el provenir de su comunidad y de su entorno; el Gobierno Electrónico ayudará, eso no cabe duda, pero el apoyo social es incuestionable para que los esfuerzos públicos sean mejor valorados, no hay que olvidar que en éstos se consume el presupuesto de los contribuyentes.

Finalmente, las acciones y hechos administrativos que se desarrollan en la Delegación, requieren métodos e instrumentos administrativos que tiendan hacia la eficiencia-eficacia, la simplificación-modernización de procesos, entre otros, que contribuyan a la formulación de la calidad en los procesos y procedimientos administrativos que se ofrecen tanto internamente como al exterior, hacia la ciudadanía. En tal medida, la interrogante sobre el asunto es ¿En la Delegación Cuauhtémoc se están haciendo bien las cosas o se podrían hacerlas mejor? La respuesta es en un sentido, anticipatorio, ¿Cómo hacer las cosas? Esto es, detectar las fallas y los aciertos, para tal efecto se lleva a cabo un ejercicio de re-conocimiento sobre la estructura y el proceso que contiene la misma. Por tanto, el PROMOEVA consiste en atender el reto actual de las Administraciones Públicas, es decir, su *modernización*, entendiendo ésta como el proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno, efectuando la transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de *definir objetivos*, optar por la mejor forma.

Por tanto, este proyecto consiste en atender el reto actual de las Administraciones Públicas, es decir, su *modernización*, entendiendo ésta como el proceso continuo de adaptación a las exigencias del entorno, efectuando la transición de un sistema burocrático a otro de gestión, capaz de *definir objetivos*, optar por la mejor forma de alcanzarlos y *evaluar los resultados* obtenidos. Los cambios y demandas en la cultura del usuario de los servicios públicos, tiene una dinámica que debe ser considerada en los planes y programas de desarrollo delegacional; para ello es menester la adaptación al entorno local y nacional y “Determinar el uso de la información,

es decir, si ésta servirá para apoyar la toma de decisiones presupuestarias, o para la planeación local; ayudar a los órdenes de gobierno en la formulación y análisis de políticas y en el desarrollo de programas; apoyar a las entidades y dependencias públicas en el manejo de sus actividades; fortalecer las relaciones de rendición de cuentas” (Rascón, 2010: 48).

Fuentes

- Aceves, Luis Carlos (2010), “Gobierno 2.0 en el Observatorio Ciudadano de Nuevo León” en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 53, diciembre 2009/enero 2010, México DF.
- AMIPCI (Asociación Mexicana de Internet), “Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2012” World Wide Web <http://amipci.org.mx> (consulta el 26 de julio de 2012).
- Adame, Cerón, Miguel Ángel (2008), *El lugar re-constructor de los lugares antropológicos en las ciudades red*, México, ENAH-INAH.
- Cardozo, Laura, “Afectan a jóvenes problemas sociales, en *El Universal*,
- Casas Santín, María Virginia (2005), *El asesor académico de la Universidad Pedagógica Nacional de México: ¿un profesional de la docencia de tiempo completo?*, México, Universidad Pedagógica Nacional.
- CLAD *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, noviembre 2007.
- Garza-Cantú, Mariano (2010), “El fracaso de los proyectos TIC. Una historia por contar”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 56 junio/julio 2010, México DF, <http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/trans/14/iii.php>.
- INEGI (2011), Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010.
- Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008, Gobierno del Distrito Federal.
- LPMEDG (2010), *Lineamientos del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012*, Gobierno del Distrito Federal.
- Martínez, Guillermo (2011), “Se rezaga el e-Gobierno; existe poca inversión tecnológica (México), en periódico *Excélsior* del 13 de abril.
- Merino, Mauricio (2010), “hacia una nueva transparencia en México: Apertura y seguridad”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 58, octubre-noviembre de 2010, México DF.
- PDD (2009), *Programa de Desarrollo Delegacional 2009-2012*, Gobierno Delegacional en Cuauhtémoc.

- Pérez Mazatlán, Javier (2010), “Los retos de la innovación gubernamental”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 53, diciembre 2009/enero 2010, México, DF.
- Peschar, Jacqueline (2010) “hacia una nueva transparencia en México: Apertura y seguridad”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 58, octubre-noviembre de 2010, México DF.
- PGDDF (2007), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, Gobierno del Distrito Federal.
- PROIM (2010), *Programa de Innovación Ciudadana y Modernización Gubernamental 2010-2012*, Contraloría General del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal.
- Sandoval Almazán, Rodrigo (2010), “Ranking de portales de transparencia: la medición 2010”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 55, abril-mayo de 2010, México DF.
- Santillán Meneses, Víctor Manuel (2010), “Necesaria, una política nacional basada en una agenda digital”, en *Política Digital publicación de Nexos*, núm. 53, diciembre 2009/enero 2010, México DF.
- SIPROMOEVA (2010), *Sistema del Programa de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Gubernamental 2010-2012*, Gobierno del Distrito Federal.
- Rascón Manquero, Luz Elvia (2010), “Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas”, en *Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad*, núm. 5, marzo de 2010, México DF.

El e-government en Naucalpan de Juárez

*José Ortega Ríos**

Resumen

Los gobiernos de todos los niveles en México se han enfrentado al reto que plantea incorporar los nuevos métodos de trabajo que las tecnologías de la información ofrecen a los programas y servicios de gobierno, con el propósito de convertirse en precursores de una nueva cultura digital que propenda a través de la prestación de servicios de mejor calidad, a relaciones multilaterales entre ciudadanos, empresas y gobierno por medio del Internet; y el gobierno municipal de Naucalpan de Juárez no ha sido la excepción, en este tenor el trabajo analiza la experiencia del e-government partiendo desde el contexto económico y social del municipio, de los objetivos que debe perseguir, e identificando el proceso evolutivo que siguió en su consolidación en esta municipalidad del Estado de México.

Palabras Clave

E-government, Gobierno municipal de Naucalpan de Juárez, gobierno por internet, proceso evolutivo de las TIC en Naucalpan.

Abstract

The governments in Mexico of all levels have faced the challenge of incorporating new work methods which Information Technologies offer to the services and programs of government, with the purpose of turn into precursors of a new digital culture that fosters better quality through provision of services to multilateral relationships among citizens, enterprises and Government through Internet: the municipal Government of Naucalpan de Juarez has not been the exception, this tenor work examines the experience of the e-Government from the economic and social context of the municipality, of the objectives to pursue and identifying the evolutive process that continued on its consolidation on this municipality of the State of Mexico.

Key Words

E-government, Naucalpan of Juarez Government, internet government, evolutive process of technologies in Naucalpan.

* Doctor en Administración Pública, Funcionario municipal.

Introducción

En una época de reflexión, cambio e incertidumbre, las organizaciones se ven obligadas a reorientar la filosofía y estilo gerencial tradicionalmente utilizado para obtener los resultados esperados. La Administración Pública enfrenta también este reto y es por ello que en los países desarrollados se ha empezado a hablar de la buena gobernabilidad (o buen gobierno), como un concepto que enfatiza el papel de los administradores (no políticos), como proveedores de servicios de alta calidad, según los intereses y necesidades de los ciudadanos y las diversas comunidades. La buena gobernabilidad incrementa la autonomía de los administradores, debido a que reduce los controles del gobierno central, para fundarse en las demandas y toma de decisiones en la actuación individual y organizacional; la buena gobernabilidad reconoce también la importancia de gestionar los factores humanos y tecnológicos que los administradores requieren para lograr sus objetivos.

El e-government se sumerge también en el torbellino de los nuevos paradigmas gerenciales, reorientando roles y responsabilidades hacia los individuos, con las capacidades necesarias en cuanto a información y conocimiento se refiere. El objetivo del presente trabajo es destacar los avances del e-government en Naucalpan de Juárez, a través de iniciativas como la activación de la participación gubernamental en la sociedad de la información, creación de la infraestructura para la sociedad de la información, propiciando la consolidación de una ciudadanía e identidad cultural basada en el uso de las tecnologías de la información.

La gobernabilidad electrónica en Naucalpan de Juárez persigue la motorización de los procesos y estructuras creadas para aumentar las potencialidades de las tecnologías de información y comunicación, planteándose varios niveles del gobierno y el sector público, que en última instancia se consoliden en lo que se ha llamado buena gobernabilidad.

Entorno económico de Naucalpan de Juárez

Naucalpan de Juárez es uno de los municipios más industrializados del Estado de México, sólo seguido del de Toluca, y limita al este con las delegaciones Miguel Hidalgo y Azcapotzalco de la Ciudad de México, además al sur con el municipio de Huixquilucan, al norte con el de Tlalnepantla, y Atizapán de Zaragoza y al oeste con el de Jilotzingo.

Se caracteriza por ser uno de los más ricos del país y con aportaciones importantes a la Federación. Naucalpan contiene en su jurisdicción cuatro zonas distintas entre sí: una zona popular, con colonias como El Molinito, Minas Palacio y El Capulín; una zona residencial con fraccionamientos de clase media-alta construidos durante mediados de los años sesenta, entre los cuales se encuentran Ciudad Satélite, Lomas Verdes, Echegaray, Lomas de Tecamachalco, Lomas del Hipódromo o Jardines de San Mateo; una zona rural con localidades como San Francisco Chimalpa, Santiago Tapatlaxco y Villa Alpina, y una zona industrial con el Parque Industrial Atenco y Alce Blanco, entre otras.

De conformidad con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, al 25 de enero del 2011, el municipio de Naucalpan de Juárez contaba con una población total de: 833,779, habitantes, siendo de éstos: 405,045 masculinos, es decir, un 48.57%, y 428,734 femeninos, entendiéndose un 51.43%.

El municipio de Naucalpan de Juárez está considerado como uno de los municipios más ricos del país; en sus cinco fraccionamientos industriales se ubican un sinnúmero de industrias pequeñas y medianas; entre las que se pueden mencionar laboratorios farmacéuticos, industria de autopartes, industria química, manufactura de textiles y de inyección de plásticos. Por otro lado, el sector comercial y de servicios es importante y en los últimos 40 años ha tenido un gran desarrollo, iniciado con la apertura del centro comercial Plaza Satélite en 1971 y en el 2007 por La Cúspide Sky Mall. De acuerdo con estudios de distribución de la riqueza en el Estado de México, Naucalpan de Juárez genera riqueza suficiente para cubrir casi dos veces las necesidades de sus poblaciones, en comparación con otros municipios que generan un tercio de lo que requieren sus pobladores durante un año. Lo que da una idea general de los rezagos y adelantos que existen en el Estado, así como los niveles de bienestar. Naucalpan junto con Ecatepec de Morelos agrupan el 19% de población del Estado y producen un poco más del 22% del ingreso del Estado

Los albores del e-government en Naucalpan de Juárez

El inicio de la experiencia de e-government emprendida por el gobierno municipal de Naucalpan de Juárez encuentra la etapa inicial de su constitución durante la gestión municipal 1997-2000, caracterizando al sitio *web* de la alcaldía de Naucalpan una oferta de gobierno electrónico que se presentaba netamente informativa, acerca de los servicios (atribuciones) del gobierno municipal, directorios y estructura de gobierno.

Los resultados mostraban la etapa incipiente en la que se encontraba el e-government en nuestro país en el ámbito de la administración pública local. La información que predominaba era de carácter pasivo, ya que no promovía la participación de los componentes del e-gobierno, observándose limitada las posibilidades de generar una relación activa y proporcionar información relevante al público externo (ciudadano-gobierno-empresa).

Durante la gestión municipal 2000-2003 se avanzó en el e-gobierno, las dependencias municipales de Naucalpan de Juárez buscaban estimular la participación ciudadana, comenzando con el nivel básico de participación ciudadana, en el que se aclaraban dudas a los ciudadanos, explicaban los alcances, beneficios y consecuencias de la acción gubernamental, así como una incipiente rendición de cuentas al mostrar el monto de los presupuestos autorizados.

La necesidad de desarrollar un sistema o estructura tecnológica adecuada, seguidas de las orientaciones correspondientes que soporten los procesos que son necesarios implementar para ampliar la oferta de servicios y estrechar relaciones benéficas ciudadano-gobierno-empresas, encuentra consolidación en el último año de la gestión municipal 2003-2006, al incorporar la formulación y difusión de políticas públicas específicas a la conformación y evolución de iniciativas de e-government en el país, particularmente vinculadas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios aprobada en abril de 2004.

El contexto del e-government en Naucalpan de Juárez

Para implementar satisfactoriamente el e-government, los gobiernos primero deben entender completamente la realidad del contexto del e-government. Esta comprensión es necesaria para lograr el éxito de proyectos específicos y limitar las consecuencias negativas que pueden surgir de los mismos, como la ampliación de la brecha digital.

De acuerdo con el *Digital Divide Institute* (2011), la brecha digital se puede describir como la diferencia en el acceso a la información a través de Internet y otras tecnologías de información y servicios, debido a razones geográficas, de raza, de situación económica, género o habilidad física, así como a aptitudes de conocimiento y utilización de la información, Internet y otras tecnologías.

Tener en cuenta la brecha digital es importante para lograr la igualdad en el acceso a servicios gubernamentales, asegurar que las iniciativas de puesta *on-line*

alcancen a un gran sector de la población y promover la expansión de la alfabetización electrónica y el impulso a la economía en red. Hay quienes objetan que un e-government totalmente implementado sólo existirá cuando todos los ciudadanos estemos conectados a él.

El e-government no es, por tanto, un proyecto de un área gubernamental única, su éxito depende de muchos apoyos o factores que lo hagan posible. Algunos de estos factores, a su vez, dependen de la demanda ciudadana y de su capacidad para el e-government, incluyendo habilidades, acceso, confianza y demografía. Otros factores contextuales están más relacionados con la oferta de e-government, como la infraestructura técnica y una legislación y regulación que lo apoyen.

Usuarios del e-government

Como con cualquier otra iniciativa, es importante evaluar la demanda de los usuarios (ciudadano, empresa u otros niveles de gobierno) de los servicios; después de todo, ¿puede haber auténtico e-government sin ciudadanos y/o empresas conectadas? Los gobiernos a menudo adoptan iniciativas de e-government sin tener una clara comprensión acerca de lo que quieren los potenciales usuarios: ¿quieren servicios disponibles *on-line*? ¿A qué servicios quieren acceder, frente a otras formas de acceso?, ¿Qué tan importante es el e-government comparado a otros mecanismos o canales de acceso?

Si uno de los objetivos del e-government es mejorar los servicios, es imprescindible conocer las necesidades del usuario antes de emprender cualquier acción. El e-government debería estar organizado desde la perspectiva del usuario, no desde la perspectiva del gobierno. Identificando necesidades, prioridades y expectativas de los usuarios, los gobiernos pueden proporcionar lo que quieren los usuarios y no lo que los gobiernos piensan que quieren los usuarios. Dado el enorme coste financiero y operativo de fracasar, hay que tener en cuenta las áreas que son prioritarias para los ciudadanos en la asignación de los recursos.

Con base en resultados de la Asociación Mexicana de Internet, en su estudio sobre los Hábitos de los Usuarios (AMIPCI 2012), en México existen 40.6 millones de usuarios de Internet, y el Estado de México es la primera entidad federativa con el mayor número de internautas, al rebasar los 6 millones.

De acuerdo a los resultados del XIII Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI 2010), el municipio de Naucalpan cuenta con una población de 833,779 habitantes y un total de 219,286 viviendas, de las cuales 86,669 cuentan con al menos

una computadora y de éstas 68,079 tienen el servicio de Internet, lo que representa un 31% de las viviendas del municipio como potenciales usuarios del servicio del e-government.

Capacidad del usuario

A fin de poder explotar los beneficios del e-government, los ciudadanos deben, en primer lugar, tener la capacidad de utilizarlo. Esta capacidad requiere tres elementos: capacidad de leer y escribir, conocimiento sobre la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y conocimiento de los beneficios que puede proporcionar. La edad y la educación son esenciales en el tema de la capacidad.

Edad

Los estudios indican que la probabilidad de utilizar Internet incluye la edad, el nivel educativo y los ingresos. La parte de la población con mayores ingresos y mejor educación, tiene más posibilidades de utilizar Internet; la edad, por el contrario, está en relación inversa con el uso de Internet, de manera que son los más jóvenes los que más lo utilizarán. Esto se cumple también en el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, donde de acuerdo a cifras definitivas del XIII Censo Nacional de Población y Vivienda, la media de edad de la población que utiliza Internet está por debajo de los 24 años.

En este aspecto, el municipio de Naucalpan de Juárez tiene un gran potencial de crecer en la economía del conocimiento; pues al igual que la mayoría de los municipios que integran la Zona Metropolitana del Valle de México, el municipio tiene un índice de población muy joven, de hecho el 28% o más de su población está formada por niños menores de 15 años, quienes a medida que crezcan, beneficiarán a la región con mano de obra preparada (INEGI, 2010).

Educación

La predisposición a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la educación están íntimamente unidas; por un lado, Internet ofrece grandes posibilidades de compartir conocimiento e información, y a través del aprendizaje cambiar

la naturaleza de la educación. Por otro lado, los que más podrían beneficiarse de Internet no están conectados *on-line*; la carencia de educación básica es barrera básica para el uso de Internet. Estudios en países latinoamericanos indican que la correlación entre ingresos y el uso de Internet no está relacionada con la correlación entre educación y uso de Internet. Lo que indica que la educación formal es un factor independiente del uso de Internet, y por el momento en el municipio de Naucalpan de Juárez, las dos terceras partes de los internautas tienen algún tipo de educación superior, pues el grado promedio de escolaridad en el municipio es de 9.73 años (INEGI, 2010).

Confianza

Aunque el e-government tiene un gran potencial de mejora de las relaciones con el ciudadano, también contiene un gran desafío. Muchas personas tienen baja confianza en el gobierno y pueden ser muy aprensivas a la relación. Por ejemplo, menos de un tercio de los jóvenes mexicanos dicen confiar en las instituciones y sus representantes (Consulta Mitofsky, 2011). Los altos niveles percibidos de corrupción, al menos en algunos gobiernos estatales o municipales, pueden también disminuir los niveles de confianza. Si se añade un nivel más de complejidad, diversos estudios sugieren que muchos ciudadanos están incómodos con la tecnología y no confían en la seguridad de Internet.

Un alto grado de confianza en el gobierno y la tecnología pueden favorecer el uso de Internet, lo contrario puede representar una barrera: por un lado, en el uso inicial de Internet (con los no usuarios preocupados por el fraude, la exposición no deseada a materiales ofensivos, la falta de privacidad, etcétera) y, por otro lado, en su uso intensivo (por ejemplo, para finalidades transaccionales). Si el gobierno quiere comprometer al ciudadano de manera madura y con contenido (más allá de ofrecer mera información), el tema de la confianza debe ser enfrentado por los gobiernos municipales.

Accesibilidad Tecnológica

La accesibilidad implica no sólo la oferta de e-government; tiene que ver con aptitudes, conveniencia, un contenido cultural apropiado localmente y el costo. La sola disponibilidad de infraestructura para trasladar información no quiere decir que las soluciones vayan a ser valiosas y factibles.

Un factor que normalmente se pasa por alto es el suministro de contenido apropiado en el ámbito cultural local. El contenido es una cuestión tanto de acceso como de oferta. Si el gobierno municipal de Naucalpan de Juárez (o de cualquier parte del país) quiere que los ciudadanos y empresas accedan a sus servicios e información, el gobierno debe facilitar un contenido atractivo.

Afortunadamente, para el caso del municipio de Naucalpan el suministro de servicios e información puede incrementar el interés en Internet, siempre que los mismos continúen proporcionándose con sentido local y compromiso de solución a problemática también local. Desde esta perspectiva, la relación entre el e-government y la preparación para el mundo de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones es recíproca; la inversión en tecnología y las aptitudes necesarias para hacer el e-government relevante, también construyen las bases de un mundo *on-line*, y los servicios de un e-government pueden resultar un incentivo para que los ciudadanos participen a través del Internet.

Infraestructura Tecnológica

Para ser útil en cualquier escala, el e-government descansa en el suministro de infraestructura tecnológica, por lo que elementos como conexión y disponibilidad de infraestructura de tecnologías de comunicación e información, rápida y fiable, es una cuestión crucial en cualquier estrategia electrónica, y hay tantas opciones en estas tecnologías, como opciones tienen los consumidores en conexiones de última moda. Una gran parte de los usuarios de Internet en el municipio acceden al mismo por la de *modems* inalámbricos a través de perfiles de banda ancha.

La banda ancha significa acceder siempre a Internet con “alta velocidad”. Debido a que las conexiones con banda ancha transmiten la información de manera más rápida, y por tanto producen una interacción más rica, hay quienes sostienen que “la banda ancha significa contenido”. En la actualidad las páginas de comercio electrónico y e-government incorporan imágenes, videos, audio y mecanismos de transacción.

El Internet móvil es un método potencial para proporcionar acceso a banda ancha, las nuevas tecnologías GSM han hecho una realidad la nueva generación de conexiones móviles a banda ancha. Debe destacarse que de acuerdo a información comercial, los usuarios de teléfonos móviles superan a los de conexión fija en México; y de acuerdo a los resultados de la Asociación Mexicana de Internet, en su estudio sobre los Hábitos de los Usuarios (AMIPCI, 2012), en México los

dispositivos de mayor uso para conectarse a Internet son la PC (64%) y *laptop* (61%) respectivamente, y el uso de *Smartphones* (58%) para conectarse a internet se duplicó respecto al 2010 (26%), en consecuencia el uso de PC y *laptop* ha disminuido en este mismo periodo de tiempo.

Legislación y regulación

Una buena legislación y regulación son fundamentales para el crecimiento exitoso de una economía basada en el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Un clima normativo favorable para el uso de Internet, el gobierno y el comercio electrónico son factor que incentiva a la comunidad, las personas y las empresas a invertir y utilizar las tecnologías de información y comunicaciones. Aspecto importante, como la disponibilidad y factibilidad de Internet y del *hardware* y *software* necesario o la utilización de estas tecnologías en el comercio y en la educación, dependen de una legislación y regulación favorables. Al considerar la necesidad de una legislación y regulación robusta para el e-government, debemos tener en cuenta dos áreas clave:

Privacidad: Asegurar que la información personal sólo se use para su propósito inicial o mediante consentimiento, dando cumplimiento además a la Ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares.

Seguridad: Asegurar que la información personal y las transacciones están protegidas de la manipulación por parte de terceras partes. Situación prevista en el Estado de México con la Ley para el uso de medios electrónicos, que regula la gestión de trámites, servicios, procesos administrativos, actos, comunicaciones y procedimientos, realizados con el uso de medios electrónicos en la entidad.

Con el uso de las tecnologías de la información que cada vez se expanden más y el auge que ahora tienen las redes sociales en el mundo, los gobiernos de todos los niveles en México deben implementar nuevas estrategias para acercarse al ciudadano y exponerle mediante una plataforma de comunicación los logros, proyectos y avances que van teniendo con el fin de que el usuario esté al tanto de lo que sucede en su entidad mediante la *web*.

Finalidades del e-government

Consciente de que el acceso a la información es un instrumento democrático de incalculable valor que le brinda transparencia, agilidad y eficiencia, y facilita la atribución de responsabilidad en la gestión gubernamental, el gobierno del municipio de Naucalpan ha emprendido acciones concretas en esta dirección, las cuales forman parte del e-government.

El e-government se ha definido de diversas maneras, la división de Economía y Administración Pública de Naciones Unidas (2011) sugiere la siguiente definición: “es un compromiso permanente del gobierno para mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, mediante el intercambio eficaz y eficiente de servicios, información y conocimiento”. Esta definición se centra en una única dirección: la relación de los ciudadanos con la administración.

De acuerdo con la experiencia internacional, en la mayoría de los países desarrollados el e-government ha tenido una evolución común:

1. Informar: poniendo disponible información departamental en la *web*.
2. Interactuar: permitiendo a los ciudadanos hacer comentarios y plantear cuestiones electrónicamente, así como recibir respuestas.
3. Transaccionar: permitiendo a los ciudadanos y a las empresas hacer transacciones con el gobierno.
4. Integrar: incorporando servicios de manera novedosa, de modo que estos servicios se presenten ordenados de una forma lógica para los ciudadanos.
5. Innovar: utilizando el e-government para posibilitar todas las operaciones de la administración y construir nuevos modelos de gobierno.

Tales esfuerzos tienen el objetivo de acelerar los efectos positivos que los cambios en la sociedad de la información demandan, gestionando el desarrollo y alimentando una red de comunicaciones a través de un portal de Internet. En la actualidad, una sólida infraestructura de sistemas de información y telecomunicaciones es un requisito esencial para desarrollar y mantener la competitividad necesaria en la economía globalizada a la cual nos enfrentamos; esto ha impulsado al gobierno municipal de Naucalpan de Juárez a invertir grandes esfuerzos en la actualización de su *site* de cómputo y sus redes de comunicaciones. Las iniciativas están dirigidas a beneficiar la relación del gobierno con ciudadanos y empresas y a promover la toma de decisiones informadas a la hora de establecer política pública.

Retomando el proceso de evolución del e-government, las tres primeras etapas tienen que ver con proporcionar a los ciudadanos, mediante la utilización de las TIC, tecnologías de la información y comunicaciones, un nuevo canal de servicio que se incorpora a los ya existentes de la ventanilla, el teléfono y la solicitud. Las fases uno a tres representan un movimiento desde la ausencia de las tecnologías a su utilización para fines de prestación de servicios. Esto requiere un trabajo institucional y constitutivo, que va de la adquisición de equipos y la construcción de infraestructura interna y externa.

En la medida en que los gobiernos se mueven de la etapa cuatro a la cinco no piensan ya en la tecnología para proyectos específicos. La tecnología es un instrumento integrado para facilitar todo lo que hace el gobierno, desde las consultas hasta el diseño de políticas y la prestación de servicios. En este sentido, el e-government no es algo estático, como un portal del gobierno para todos los servicios, sino que es una manera de gobernar orgánica y adaptable que tiene como finalidad resolver las necesidades sociales en un entorno cambiante.

Las referidas gestiones no son susceptibles de ser desarrolladas individualmente, ya que requieren coordinación y cooperación; el e-government, como elemento crítico de la gestión gubernamental, debe ser instrumentado a través de un entramado que atienda los aspectos financieros relativos a la obtención de recursos materiales y humanos, y a su vez plantee y resuelva los asuntos subyacentes relativos a la infraestructura y seguridad y demás retos que conlleva la prestación de servicios en el gobierno. Se persigue entablar una dinámica intergubernamental que potencie al máximo los beneficios correspondientes a los adelantos en las tecnologías de la información y que derive en relaciones más cordiales, convenientes, transparentes y menos costosas con los ciudadanos que viven en Naucalpan de Juárez. Con esto, se busca mejorar el desempeño del gobierno municipal, tanto a nivel de cada dependencia como a nivel estatal; aprovechando al máximo los beneficios del liderazgo regional, una organización sólida, mejor colaboración interinstitucional y la corroboración efectiva del cumplimiento por parte de las dependencias municipales de las disposiciones relativas al manejo de los recursos de información.

La iniciativa de e-government del municipio de Naucalpan de Juárez constituye una herramienta útil para enfrentar los nuevos retos que plantea la gobernabilidad. Aspira a proveerle al individuo y a las corporaciones una oficina virtual abierta 24 horas al día, 7 días a la semana, los 365 días al año, donde tengan a su disposición información sobre los servicios, formularios para solicitar servicios, entrega en línea de formularios, presentación en línea de solicitudes, pago de contribuciones y emisión de comprobantes, respuestas a sus solicitudes de servicio, la posibilidad de

presentar reclamaciones y quejas ante organismos prestadores y foros para opinar sobre la calidad de los servicios recibidos.

Siguiendo los resultados del estudio de Sandoval y Mendoza (2011), Naucalpan de Juárez tiene el potencial de convertirse en municipio líder de México en el desarrollo de un e-government, y formar parte de los poco más de 1,104 municipios del país que cuentan con programas de e-government reconocidos por organizaciones nacionales como líderes en la incorporación de tecnología informática y de telecomunicaciones a la gestión pública.

La Subdirección de Tecnologías de la Información, al amparo de las obligaciones de información previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, en uso de sus atribuciones relativas a los sistemas de información, métodos de procesamiento electrónico e interconexión del gobierno, ha impulsado esta iniciativa a través del Portal de Internet del gobierno, *www.naucalpan.gob.mx*.

Tal encomienda se lleva a cabo con los siguientes objetivos teniendo como referencia la política de simplificación y modernización administrativa contenida en la directriz de fomento económico y competitividad del Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 del Municipio de Naucalpan de Juárez:

- Promover el uso del Internet y de otras tecnologías de la información de manera que incremente la participación ciudadana en el gobierno;
- Promover la colaboración interinstitucional, mediante la integración de funciones relacionadas y el uso de los procedimientos internos del gobierno electrónico, de manera que mejoren los servicios al ciudadano;
- Reducir costos y cargas tanto para las dependencias gubernamentales como para las personas naturales y jurídicas que requieren servicios gubernamentales;
- Promover una cultura empresarial capaz de apoyar y desarrollar nuevas ideas;
- Asegurar un proceso socialmente inclusivo, capaz de generar la confianza de los usuarios y fortalecer la cohesión social;
- Desarrollar al máximo el potencial de riqueza de la información social, cultural y comercial que contienen las bases de datos, y la adquisición eficiente de bienes por parte del gobierno municipal.

Al implementar la política pública establecida mediante el portal de Internet, la Subdirección de Tecnologías de la Información tiene a su haber la encomienda de promover un acercamiento coordinado a las cuestiones que plantea la sociedad de la información y de facilitar que el acceso a la información y los servicios gubernamen-

tales se ofrezcan de manera armonizada con las disposiciones aplicables relativas a, entre otras, la protección de la privacidad, seguridad y políticas de disponibilidad de información. Asimismo, tendrá a su cargo la evaluación y actualización de las guías emitidas por el Comité de Transparencia sobre temas de información pública.

Plan evolutivo de la oferta de e-government en Naucalpan de Juárez

La evolución de las experiencias de e-government en el mundo fueron observadas y esquematizadas en sus diversas etapas para entender cómo se ha ido desarrollando la oferta del gobierno en su relación tradicional con sus públicos beneficiarios, a través de las redes que ofrecen las telecomunicaciones y la informática, en un proceso de incorporación de los servicios, funciones y responsabilidades de los gobiernos en sus diversos niveles, lo mismo que los valores de la administración pública y su compromiso por una buena gobernabilidad en una plataforma digital.

Backus (2001: 5) distingue cuatro etapas progresivas en el establecimiento del e-government. Se realiza aquí esta comparación con la experiencia municipal de Naucalpan de Juárez, por considerar que el buen gobierno sólo es posible en la medida en que los ciudadanos participen más y mejor en las cosas del gobierno para que la democracia sea realmente participativa. Los escalones progresivos de establecimiento del e-government de Backus representan niveles de participación del ciudadano, en la medida que éste se involucra, ejerce un efecto en la acción del gobierno y logra incluso poder político a través de las redes telemáticas y los sitios de e-government.

El documento elaborado por Backus (2001: 3) presenta reflexiones en torno a los retos políticos, sociales, económicos y tecnológicos que enfrentan las diferentes iniciativas de e-government. Según él, los riesgos se presentan en cuanto a la estabilidad política, el nivel de confianza pública, las amenazas a la identidad del gobierno, la estructura económica, la estructura del gobierno y la demanda para las iniciativas electrónicas.

Nivel Informativo

Es la primera fase de gobernabilidad electrónica y para Naucalpan de Juárez significó estar presente en las redes telemáticas, proporcionando al público externo (gobierno-ciudadano y gobierno-empresa) información relevante. El formato de este primer sitio *web* del gobierno es similar a los de un folleto u hoja impresa.

En primera instancia, se encuentra la etapa de presentación de información, en la cual las diferentes dependencias gubernamentales ofrecen información sobre sí mismas a través de la red al público en general.

Para atender lo anterior, al acceder a la página *web* del municipio de Naucalpan de Juárez: <http://www.naucalpan.gob.mx>, la página ubica su menú principal en la parte superior, con un tipo de letra en color blanco y fondo verde bandera que busca resultar atractivo; los contenidos que despliega van desde la historia de Naucalpan, su ubicación geográfica, territorio, información sobre su industria y la composición por comunidades del municipio. En la sección SALA DE PRENSA se muestran boletines históricos de acciones relevantes del gobierno municipal, y se ha avanzado en los enlaces con la ciudadanía y medios de comunicación, a través del correo electrónico y salas de *chat* programadas por dependencia.

En el apartado de DEPENDENCIAS se muestra la integración de la estructura de la administración municipal centralizada y descentralizada, con un total de 19 dependencias, de ellas sólo la Tesorería y Finanzas y la Dirección General de Desarrollo Social remiten a una página propia, las demás dependencias sólo muestran una pantalla sobrepuesta con información de sus atribuciones y funciones, así como información acerca de sus programas, servicios y trámites. Es un acierto la utilización de plataformas de redes sociales como *facebook* o *twitter*, ya que son de uso gratuito y un alcance masivo y muy popular.

En el *link* de CABILDO y DIRECTORES se publican a manera de lista los integrantes del cuerpo edilicio, Presidenta Municipal, Síndicos y Regidores, así como de los funcionarios a nivel Dirección General del gobierno municipal, que incluye la fotografía actualizada y una breve semblanza curricular. Y al final del menú, aparece un servicio llamado WEBMAIL, de uso local para quien busca información acerca del municipio, para funcionarios o gente que labora en el gobierno municipal.

En la parte lateral izquierda y derecha contiene *banners* que sirven como enlaces a otros sitios de interés, como el programa turístico en Naucalpan, convenios con instituciones, promociones, enlaces de interés, entre otros. En el tema de transparencia, la página institucional de Naucalpan se mantiene constantemente actualizada a mes vencido, con información necesaria para cumplir con lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, aspecto que se ve reforzado con la opción de CABILDO EN VIVO.

Dellado izquierdo de la página principal aparece un pequeño menú con los *links* de mayor importancia, los que se detallan en el nivel de interactividad.

Nivel de interactividad

En una segunda etapa de e-government la comunicación se torna bidireccional, permitiendo al público usuario remitir vía electrónica información propia. La idea es que en los tres tipos de interacción esenciales a la gobernabilidad (gobierno-comunidad, gobierno-empresas y gobierno-gobierno), el gobierno podrá hacer más con menos y, al mismo tiempo, fortalecerá la comunicación directa con los ciudadanos, eliminando la intermediación que normalmente efectúan las burocráticas oficinas gubernamentales. Para el caso del e-government en Naucalpan de Juárez, el término “interactividad” representa el rescate de los productos y servicios del gobierno, intercambio de información, comunicación.

Esta etapa se correspondería con el nivel de interacción “conversacional”: el usuario puede generar contenido. Al generar contenido agrega su información al sistema y comienza a participar afectando con nueva información las bases de datos del gobierno municipal. Su información, en forma de planillas, correo electrónico, consultas en línea, es tomada en cuenta para generar nueva información y para la toma de decisiones del gobierno.

Ubicados a la izquierda de la página principal: *www.naucalpan.gob.mx*, se presenta el vínculo, que pudiera ser el principal motivo de consulta para el ciudadano naucalpense, para buscar información relacionada con el pago del impuesto predial, renovación de licencias de funcionamiento, pago de derechos de agua potable, permisos, etcétera, se ofrece a través un buscador de trámites, siendo amigable aún para los usuarios poco familiarizados con la opciones de búsqueda. En la sección de Convocatorias, fallos y licitaciones se pueden descargar en formato PDF las diversas etapas del proceso adquisitorio de bienes y servicios del gobierno municipal, mismos que se pueden consultar fácilmente.

Y en la parte inferior de este apartado, vienen LOS SITIOS DE INTERÉS, enlaces a Tesorería, DIF Naucalpan y Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), y estos vínculos están a la vista inmediata de quien visita la página, ya que de ahí se derivan servicios como el pago de derechos de agua potable, pago del impuesto predial, y solicitudes de asistencia social, etcétera.

En forma global debe destacarse que los esfuerzos de e-government del municipio de Naucalpan de Juárez ofertan a través del portal un total 270 trámites o servicios, con la posibilidad de descargar formatos y requisitos, y la realización de 9 trámites en línea, fundamentalmente pagos. El listado completo se integra a la presente como Cuadro 1:

Cuadro No. 1
Número de trámites ofrecidos por dependencia municipal

<i>Dependencia</i>	<i>Trámites en línea</i>	<i>Servicios o trámites</i>
Sistema Municipal Para El Desarrollo Integral de la Familia, DIF		54
Dirección General de Desarrollo Social		21
Dirección General de Desarrollo Urbano		40
Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico		8
Dirección General de Protección Civil, Bomberos y Atención Prehospitalaria		13
Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal		19
Dirección General de Servicios Públicos		14
Dirección General del Medio Ambiente		4
Instituto Naucalpense de Salud		7
Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	1	28
Registro Civil		11
Secretaría del H. Ayuntamiento		4
Tesorería y Finanzas	8	47
Total	9	270

Nivel de transacción

Con la tercera etapa de implementación del e-government en Naucalpan de Juárez la complejidad de la tecnología se incrementó, y la valoración del cliente (ciudadanía y sector privado) también aumentó. En esta fase la conclusión de transacciones puede ser hecha sin tener que acudir a una oficina y los procesos internos son diseñados para proveer un buen servicio, bajo las premisas de certeza y confiabilidad.

En esta tercera etapa se permite un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados, permitiendo completar los procesos en línea, incluidos pagos, o la obtención de un certificado vía electrónica, lo que ahorra tiempo, papel y dinero.

Dentro del portal del gobierno municipal de Naucalpan de Juárez existen ocho trámites que pueden ser completados a través de Internet, ingresando en el formato indicado la información solicitada; adicionalmente se cuenta con un vínculo a

la página del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS), de igual forma posibilita la realización de pagos a través de los portales de diversos bancos. Los trámites que pueden realizarse en www.naucalpan.gob.mx, son:

1. *Pago del Impuesto predial en línea*: Posibilita el pago del impuesto que grava el patrimonio de los contribuyentes, en su condición de personas físicas o jurídicas propietarias de predios en el municipio, utilizando como motor de pagos los sistemas de diversas instituciones financieras contratadas.
2. *Línea de Captura*: Es un formato para realizar el pago en ventanilla, en cualquiera de los centros autorizados y se obtiene ingresando los datos del predio y el contribuyente.
3. *Descarga Comprobante Electrónico Impuesto Predial*: Es la opción para imprimir la factura o recibo electrónico como comprobante del pago realizado en línea, o en algún centro autorizado (banco o centros comerciales).
4. *Declaración para el Pago del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles y Otras Operaciones Traslativas de Dominio de Inmuebles*: Es un formato que se puede descargar desde la página de Tesorería, para realizar el trámite de traslado de dominio.
5. *Formato de Solicitud para la Expedición del Permiso para la Realización de Eventos y/o Espectáculos Públicos*: Se obtiene en la página de Tesorería, para la expedición del permiso necesario para la celebración en locales previa y expresamente contruidos para la modalidad concreta que va a celebrarse, la contraposición entre artistas y/o actores y espectadores y su predominante valor artístico o cultural.
6. *Formato de Solicitud de Trámites a Través de Vinculación Empresarial*: Es un formato en línea que atiende denuncias de empresarios, dirigido a la C. Presidenta Municipal, mediante un formato de llenado de datos, donde al solicitante se le da la opción de señalar una o más dependencias (Treasurería Municipal, Seguridad Pública y Tránsito, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico, OAPAS, Protección Civil, Medio Ambiente) que presenten un problema referente a la atención de su empresa.
7. *Formatos de Trámite de Licencia de Funcionamiento*: Es el documento que permite el funcionamiento de un establecimiento de tipo industrial, comercial o de servicios dentro del municipio de Naucalpan de Juárez, México.
8. *Formato Único de Atención Empresarial (FUAE)*: Es un formato en línea que se llena con todos los dato de la empresa y del empresario, para la realización de un trámite. En este formato también se cargan los documentos requeridos para realizar el trámite, en la opción CARGA DE REQUISITOS.

El trámite que puede realizarse en www.oapas-naucalpan.gob.mx, es:

- *Pago de derechos de agua potable en línea*: Posibilita el pago de la contraprestación por el suministro de agua potable de personas físicas o jurídicas propietarias de inmuebles en el municipio, sea que se realice en forma mensual, bimestral o de manera anticipada a través de los dispositivos y modalidades de las instituciones financieras nacionales contratadas.

Resulta también interesante el vínculo de Atención Ciudadana del gobierno municipal, un área en donde se canaliza las peticiones y quejas de los ciudadanos, por lo regular son por escrito y se dan respuesta por esta vía.

Nivel de transformación

La cuarta fase para el e-government de Naucalpan de Juárez es la etapa de transformación, fase en la cual todo sistema de información estará integrado y el público usuario (ciudadanía y sector privado) pueda utilizar los servicios en una oficina de atención virtual desde cualquier lugar con conexión a Internet. Un sitio único de ingreso para todos los servicios es la última meta.

El mayor obstáculo para alcanzar esta meta se encuentra principalmente del lado interno del gobierno municipal de Naucalpan de Juárez. Destaca, sin duda, la necesidad drástica del cambio de cultura, procesos y responsabilidades dentro de la institución gubernamental (gobierno-gobierno). Los empleados gubernamentales en sus diferentes dependencias debemos trabajar juntos de una forma uniforme y sin divisiones. En esta fase el ahorro de costos, la eficiencia y satisfacción del usuario deben alcanzar los niveles más altos.

En esta cuarta y última etapa, todos los servicios gubernamentales son integrados en un solo portal, el cual reúne condiciones de funcionalidad y facilita información en forma completa sobre el gobierno municipal.

Esta etapa de desarrollo del e-government debe hacer posible que se alcance el mayor nivel de interactividad entre los ciudadanos y el gobierno. Este nivel implica una apropiación completa por parte de los ciudadanos y comunidades de la herramienta tecnológica para la consecución de sus objetivos de participación ciudadana, donde los usuarios del sitio de e-government logren no sólo incidir en las políticas y decisiones que lo afecten, si no que sea capaz de transformar al gobierno mismo a través de propuestas que provengan de los ciudadanos. Esta es la verdadera etapa

transformacional del e-government, que pudiera equipararse con el nivel “*de registro*”, donde el sitio se adapta al usuario y produce contenidos personalizados para él. Es el nivel de máxima comunicación y de mayor satisfacción de sus necesidades, fin último de todo “*buen gobierno*”, velar ante todo por el bienestar de los ciudadanos.

El transcurso de estas etapas supone un trabajo arduo el cual ha sido emprendido con el debido respaldo, es decir, con el aporte de conocimientos sobre la nueva tecnología y la forma de prestar servicios a través de Internet, por parte de expertos en la materia, pero que además no hubiese sido posible sin la voluntad política del gobierno de asumir al “e-government” como una estrategia de evolución y perfeccionamiento de la democracia.

Efectividad del e-government

El e-government debe constituirse en pilar fundamental en la construcción de un gobierno competitivo y eficiente, pero sobre todo capaz de generar, a costos cada vez menores, una respuesta satisfactoria a las expectativas y demandas de la ciudadanía.

Aunque el e-government de Naucalpan de Juárez ofrece otra manera de servir a los ciudadanos y de innovar sus operaciones internas, no ha sido fácil lograr los cambios. Si bien es cierto que las tecnologías de información pueden proveer métodos alternativos para la entrega de servicios y para las operaciones gubernamentales, también resulta cierto que requieren identificar aquello que tiene sentido hacer dentro del municipio con sus ciudadanos, su equipo de trabajo, sus recursos y sus prioridades; es decir, también requiere reevaluar los procesos y funciones actuales en el gobierno.

En el contexto de México y sustentado por las leyes y reglamentos de transparencia y acceso a la información pública, los sitios gubernamentales como el del municipio de Naucalpan de Juárez permiten acceder a cierta información de interés para los ciudadanos. Aunque la relevancia de la información presentada actualmente en el portal puede ser cuestionada, el hecho de que sea utilizada y solicitada da un indicio de que puede avanzarse hacia un segundo nivel de la interacción con los ciudadanos. Así, el uso de las TIC puede servir para inducir el cambio de mecanismos y arreglos para la rendición de cuentas y para un mejor control sobre el gasto público.

Aunque, en términos generales, el gobierno municipal de Naucalpan de Juárez se ha vuelto más transparente, la información digital disponible no se usa mucho para la rendición de cuentas; actualmente ésta aún descansa en el papel, lo que incrementa las dificultades para el procesamiento de la información y aumenta la facilidad para evadir la responsabilidad de los servidores públicos.

En la realidad, una estrategia de e-government que permita una rendición de cuentas sustentable en el nivel municipal deberá involucrar una inversión en términos de cooperación, colaboración y comunicación entre las dependencias públicas. El intercambio de la información entre las dependencias involucrará la construcción o re-definición de sistemas, el establecimiento de estándares formales y procesos dinámicos para compartir datos e información con otras dependencias.

Conclusiones

El e-government implica el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y particularmente del Internet como herramienta para lograr un mejor gobierno.

La mayor información y divulgación de los servicios y trámites electrónicos brinda al ciudadano la oportunidad de acceder a la prestación de éstos a través de medios electrónicos, en beneficio de su comodidad y satisfacción. En este propósito ha sido relevante que las dependencias y organismos descentralizados del gobierno municipal de Naucalpan de Juárez mantengan una constante actualización y rediseño para seguir incorporando los servicios y trámites de mayor impacto a la ciudadanía.

El portal *web* del gobierno municipal de Naucalpan de Juárez ha permitido que con el uso de *internet*, las dependencias que lo integran, hayan ganado presencia en distintos ámbitos que son de interés para la ciudadanía. Este portal constituye una puerta de entrada a toda la información, productos, servicios y trámites del gobierno municipal, y representa un vínculo de comunicación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía, empresas del sector privado, así como con otras instancias y niveles de gobierno.

El e-government de Naucalpan de Juárez como política pública no trata de automatizar con tecnologías de la información y comunicaciones a la administración pública municipal, sino de contribuir a la transición a la Sociedad de la Información, donde los ciudadanos acceden a información y a oportunidades sociales, políticas y económicas.

El e-government de Naucalpan de Juárez busca acercar el gobierno para centrarlo en los ciudadanos, mejorando los procesos gubernamentales con eficiencia para otorgar mejores servicios, facilitando el acceso a información y promueve la rendición de cuentas, la transparencia y participación ciudadana.

Fuentes

- Asociación Mexicana de Internet, AMIPCI, 2012, *Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2012*, en <http://amipci.org.mx>, consultada el 29 de junio de 2012.
- Backus, Michiel. *E-governance in Developing Countries*. Publicaciones del Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo 2001 (IICD), en http://www.iicd.org/base/show_page?subcat=7&cat=8, consultada el 3 de abril de 2011.
- Consulta Mitofsky, *Evaluación de Gobierno 17 Trimestres*, en <http://consulta.mx/>, consultada el 19 de abril de 2011.
- Digital Divide Institute, “*Digital Divide*” en <http://www.digitaldivide.org/digital-divide/digital-divide-defined/digital-divide-defined/>, consultada el 19 de abril de 2011.
- Gobierno del Estado de México, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*, en <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>, consultada el 31 de marzo de 2011.
- H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez 2009-2012, *Plan de Desarrollo Municipal*, en <http://www.naucalpan.gob.mx>, consultada el 16 de febrero de 2010.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010*, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>, consultada el 12 de abril de 2011.
- Ley Federal de protección de datos personales en posesión de los particulares, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 29 de marzo de 2011.
- Ley para el uso de medios electrónicos en el Estado de México, en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>, consultada el día 7 de abril de 2011.
- Sandoval Almazán, Rodrigo y Mendoza Colín, Jeanett, *Ranking de portales de E-governance Municipal: la medición 2010*, en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leer noticia&Article=20789&c=9>, consultada el 7 de febrero de 2011.
- United Nations Public Administration Network. Knowledge Base of Innovative E-Government Practices, en <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/1264/language/en-US/Default.aspx>, consultada el 9 de marzo de 2011.
- www.naucalpan.gob.mx.

E-government en el Municipio de Tecámac, México

*José Albino Hernández Escobedo**

Resumen

En los últimos años, la administración pública municipal en México ha incorporado Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's) en los llamados e-government "gobiernos electrónicos" en una estrategia de brindar mejores obras y servicios públicos. La construcción de algunas estructuras institucionales y organizacionales fundamentales es parte de los avances; sin embargo, temas como la comunicación gubernamental informática, la interoperabilidad y la colaboración inter e intra dependencias muestran avances poco satisfactorios en municipios periféricos al área metropolitana, como es el caso que a continuación se presenta del e-government del municipio de Tecámac, Estado de México.

Palabras Clave

E-government, Municipio de Tecámac, comunicación gubernamental informática, interoperabilidad, colaboración inter e intra institucional.

Abstract

On the last years, the municipal public administration in Mexico has incorporated Information and Communication Technologies (TIC's) inside the e-governments "electronic governments" in a strategy of providing better works and public services. The building of some institutional structures and fundamental organizations is part of the advances; however, topics as the informatics communication of the Government, interoperability and the collaboration inside and between dependencies show developments less satisfactory in peripheral municipalities to the metropolitan area, as the following case exposed about the e-government at Tecámac municipality, State of Mexico.

Key Words

E-government. Tecamac Municipality, informatics government communication, interoperability, inter and intra-institutional collaboration.

* Maestro en Administración Pública, Profesor de la FES Acatlán.

Introducción

El concepto e-government se ha definido como la selección, implementación y uso de TIC's en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial y la promoción de valores democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de manera intensiva y fomente la sociedad del conocimiento (Gil García; 2008).

Consiste en el uso de las tecnologías de la información, el conocimiento en los procesos internos de gobierno, en la entrega de los productos y servicios del Estado tanto a los ciudadanos como a la industria. Muchas de las tecnologías involucradas y sus implementaciones son las mismas o similares a aquéllas correspondientes al sector privado del comercio electrónico (*e-business*).

Se basa en la implantación portales, que en caso de los gobiernos se conocen como redes sociales o comunidades virtuales, buscando una mejora de eficiencia-eficacia de los procesos internos y de vinculación con la sociedad.

En e-government, Corea y los Países Bajos son líderes en el mundo en cuanto a la madurez de su servicio de atención, porque desarrollan estrategias para conseguir una mejoría continua del servicio. México en el rank mundial pasó tan sólo de la posición 56 en 2010 a la 55 en 2012 (United Nations E-Government Survey, 2012).

Por otra parte, e-government ha generado nuevos términos para la Administración Pública, obligado a reformas gubernamentales en el uso de las TIC's y se transforman relaciones entre el gobierno y los distintos actores sociales. El presente trabajo pretende observar el funcionamiento específico del e-government en Tecámac. El estudio tiene dos concepciones generales: su focalización como elección de un objeto para ser estudiado y su énfasis en la investigación social a través de caso.

El e-government en el Municipio de Tecámac

Existe una real exigencia para que los gobierno adopten los beneficios del e-government a los municipios del Estado de México, dado los procesos de globalización y los mercados regionales con mayores nexos entre lo público y privado.

En 1996 existía distribución de todas las revistas y periódicos de la ciudad de México; se captan todas las estaciones de radio y canales de t. v. de cobertura nacional; existen tres administraciones de correos, una agencia de teléfonos y otra de telégrafos.

En 1998, la UAEM estableció su primera incubadora de empresas *Incubask7* en Tecámac, con la participación del gobierno estatal y del País Vasco; a partir de entonces, la Universidad ha ampliado su número de incubadoras, constituyendo en la actualidad la red de incubadoras más grande de México. Galardón PyMe en 2008; la más grande y mejor equipada de México; modelo para la creación de nuevas http://octi.guanajuato.gob.mx/sinnco/formulario/MT/MT2010/MT2/SESION1/MT21_RCANALESG_037.pdf

De 1995 a 1999, Camacho Quiroz y el Secretario de Comunicaciones integran a Tecámac a la red metropolitana de TELMEX. Recibiendo los beneficios de incluir como locales las llamadas a la ZMVM.

En 2001, la Universidad Tecnológica de Tecámac (UNTT) realiza una investigación para el cálculo de demanda de agua municipal en Tecámac. Un sistema de integración de *hardware*, *software*, datos geográficos y personal, diseñado para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar la información geográficamente a fin de resolver el problema de cálculo de demanda de agua en el municipio de Tecámac.

Desde el 2006 se venden cerca de tres mil de casas de interés social “Séptima Generación”, conexión *web* (Garza-Cant), con computadora e Internet de banda ancha; se pronosticaba la venta de 825.

En la xxxiii Reunión Nacional del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), 2009, ya se indicaba la intención de establecer redes integradas IP de voz, datos y video en un Sistema Integral de Información Universitaria, en las Universidades politécnicas de Pachuca, Tlaxcala, Chiapas, Altamira, Ciudad Victoria, Ribereña, Sinaloa y Tecámac.

La Presidencia Municipal entregó equipos de cómputo a instituciones educativas. En el cuadro siguiente pueden observarse los apoyos estatales durante la gubernatura de Peña Nieto.

Estado de México 2005-2011 apoyos en TIC's a municipios

Sistema de Administración Municipal & Tributaria Municipal	Herramientas de automatización que faciliten a los municipios simplificar su gestión, elevando la calidad de sus servicios y agilizando la atención al público en general.
Asesoría integral para el desarrollo de aplicaciones e infraestructura tecnológica	Orientación sobre el análisis, definición, implementación, integración o desarrollo de sistemas integrales de información; considerando aspectos como: análisis de requerimientos, plataforma operativa, tecnologías y mecanismos de interoperación.
Centro Geomántico	Políticas públicas a través de información geográfica, por el valor que aportan al precisar de manera territorial las acciones de gobierno de acuerdo a su ubicación y medición de impacto social y económico para la población y distribución en los asentamientos humanos.
Asesoría en normatividad y planeación informática	Proporcionar a los responsables de la función informática de los criterios, componentes y elementos para la elaboración de su Programa de Desarrollo Municipal en materia de Tecnologías de Información, así como la base legal para la misma.
Asesoría en procesos y sistemas de gestión de calidad	Apoyo para implementar Sistemas de Gestión bajo estándares internacionales de ISO: 9001 e IWA 4; y orientación para llevar a cabo auditorías bajo la Norma ISO 9011.
Asesoría en planeación, administración y proyectos TI	Orientar a los ayuntamientos respecto a la conceptualización, administración y ejecución de proyectos de bienes y servicios en Tecnologías de Información.
Asesoría en materia de Telecomunicaciones	Brindar asesoría técnica especializada en materia de telecomunicaciones para que los municipios cuenten con información acerca de la implementación y administración de redes de voz y datos.
Consultoría para el desarrollo de portales de servicios municipales (Convenio para el programa de gobierno electrónico municipal)	Con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía en materia de trámites y servicios, transparencia y acceso a la información pública, turismo y economía, multimedia y medios interactivos, a través de un Portal Ciudadano Municipal innovador, funcional y accesible para la ciudadanía acorde a mejores prácticas internacionales.
Impresión de alto volumen	Impresión para volúmenes altos de impresión (mínimo 1,000 hojas).

En el Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017, una meta es avanzar hacia un verdadero Gobierno Digital que permita consolidar, en un conjunto de información único, todos los datos necesarios para brindar mejores servicios públicos; poner a disposición de la ciudadanía la mayor gama de servicios públicos por medios electrónicos accesibles y de colaborar con los municipios en la adopción de TIC's (Plan de Desarrollo Estatal, 2011-2017; 170-185).

El Municipio de Tecámac

Se ubica dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México a una distancia de 108.5 kilómetros de su capital y a 30 Km. de la Ciudad de México, contando con las siguientes coordenadas geográficas extremas:

Cabecera municipal	Tecámac de Felipe Villanueva	
Latitud	19° 43' N	20° 17' - 18° 20' N
Longitud	98° 58' O	98° 35' - 100° 37' O
Altitud	2,260 msnm	

Fuente: INEGI, 2012.

La población en 2010 fue de 364,579, constituyéndose como el décimo municipio de mayor crecimiento demográfico a nivel nacional y considerando que su número de habitantes se incrementa con la incorporación de fraccionamientos.



El municipio de Tecámac se localiza en la parte nororiente de la capital del estado de México y al norte del Distrito Federal, en la región conocida como el Valle de México. Sus coordenadas son: 19° 43'€™ latitud norte y 98° 58'€™ de longitud oeste, a una altura de 2,340 sobre el nivel del mar. Limita al norte con el estado de Hidalgo y Temascalapa; al sur con Ecatepec, Acolman y Coacalco; al oeste con Zumpango, Nextlalpan, Tonanitla, Tultitlán y Coacalco; al oeste con Temascalapa y Teotihuacan. Su distancia aproximada con la capital del estado es de 100 kilómetros.

Tecámac pertenece a la Región V. Ecatepec, con los municipios de Acolman, Axapusco, Ecatepec, Nopaltepec, Otumba, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa y Teotihuacán.

También se integra a la Región Valle Cuautitlán Texcoco, al oriente del Estado de México, superficie 632,100 hectáreas que representan el 28 por ciento del territorio de la entidad y se conforma por 59 municipios metropolitanos del Estado, que a su vez se agrupan en 7 Subregiones.

En cuanto al desarrollo urbano de Tecámac, las expectativas del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de 2006 han sido rebasadas, el crecimiento social y el importante desarrollo de proyectos habitacionales han provocado la necesidad de evaluar, revisar y actualizarlo con las siguientes bases: Desalentar la expansión metropolitana hacia la zona poniente y oriente. Integrar un esquema urbano equilibrado. Reactivar las zonas urbanas centrales, aprovechando las ventajas de accesibilidad e infraestructura. Construir sistemas de transporte masivo con autobuses de combustión limpia, que circulen en carriles confinados y que mejore la imagen urbana, se desarrollen espacios verdes y de convivencia social. Orientar el crecimiento urbano a lo largo de ejes carreteros y consolidar una zona de baja densidad al centro de los cuatro ejes, respetando la Laguna de Zumpango y el Aeropuerto de Santa Lucía. Concentrar en esa zona equipamientos regionales y espacios abiertos.

Una disponibilidad de suelo urbanizable dentro del municipio, en la zona oriente cerca de 670 hectáreas, estarán destinadas a vivienda de tipo medio residencial, residencial alto y campestre.

En la zona poniente y norte existen cerca de 240 hectáreas destinadas a vivienda tipo popular. Todo esto con la finalidad de permitir una expansión ordenada del crecimiento urbano y contar con esquemas alternativos de acceso a la vivienda para las distintas necesidades de la sociedad.

Desarrollo Agropecuario: el 25% del área no urbanizable (poco más de 1,000 hectáreas de las 4130 hectáreas totales.) son agrícolas de riego de alto rendimiento; sin embargo, la cultura de los productores y las condiciones de producción propias de la zona, hacen que la lógica de producción sea aún tradicional, perdiendo aquí una importante oportunidad de generación de recursos para el sector.

Se cuenta con área estratégica para el desarrollo industrial, pues limita con el corredor industrial de Tizayuca; la intención es generar un impacto regional, la atraviesan de sur a norte la Carretera Federal México-Pachuca y la Autopista México-Pachuca, la superficie con la que se cuenta rebasa las 800 hectáreas. Un valor agregado es el Desarrollo Tecnológico, para generar un Tecnoeje, creando industria del conocimiento hacia una Tecnopolis.

Una de las políticas del Plan de Desarrollo Urbano de Tecámác es atender a las necesidades del desarrollo económico y social; impulsar el desarrollo regional mediante la conformación de “Centros integradores de potencialidades” que permitan diversificar las actividades productivas y facilitar el acceso de las comunidades dispersas y marginadas a servicios públicos y sociales.

El e-government en Tecámác

Los Empresarios de la Industria inmobiliaria, de la Construcción, tienen una gran capacidad de incidir directamente en la utilización de las TIC’s en Tecámác tendientes a la planeación e implementación de las Obras y Servicios Públicos.

Además, el territorio de Tecámác es parte de un proyecto geoestratégico, que promueve el gobierno del Estado de México. El cual se inscribe en el proceso de integración con la economía mundial, mediante la instauración de clúster.

En el caso de Tecámác, en cuanto a e-government, se puede inferir con base en una revisión de su portal y a entrevistas realizadas con las áreas municipales encargadas de su control:

Transitan del primer al segundo nivel Informativo. Proporcionando al público externo (Gobierno-Ciudadano y Gobierno-Empresa) información relevante con tendencias de interactividad en donde la comunicación se intenta tornar bidireccional, permitiendo al público usuario remitir vía electrónica información propia; interacción (Gobierno-Comunidad, Gobierno-Empresas y Gobierno-Gobierno). Aun no cuentan con recursos ni con el personal suficiente para poder diseñar, dirigir y controlar el sistema. En el actual gobierno una empresa privada presta los servicios para la integración del portal de gobierno municipal.

La región aún se encuentra lejos de la integración digital Municipal con Ecatepec, Tizayuca, Zumpango, Huehuetoca, etcétera, más bien se expresan debilidades en la sistematización de programas, la carencia de bases de datos e información en el uso efectivo de la red *web*, como un medio para su efectiva participación en asuntos de interés colectivo, así como el poco fortalecimiento de proyectos para la construcción y funcionamiento de redes de TIC’s entre los diferentes actores sociales de la región.

Tecámác se encuentra en el lugar 66° lugar en el *Ranking* de Aplicación de las TIC’s en la administración pública en México; Tlalnepantla, 4°; Huixquilucan, 5°; Texcoco, 12°; Ecatepec, 28°; Zumpango, 114°; Tizayuca y Huehuetoca no aparecen. (www.rankingmunicipal2010.mejoraturgobierno.org en Proyecto de investigación: (103.5/08/3016)

El Gobierno Municipal de Tecámac ha realizado esfuerzos significativos para el aprovechamiento del e-goverment, sin embargo aún persisten limitaciones en la falta aplicación de opciones tecnológicas de los ciudadanos, pocas iniciativas para estructurar unidades y servicios de información automatizada, dificultades para el acceso a la información pública mediante el empleo de tecnologías. Por lo cual conveniente una mejora continua en donde se puedan considerar:

La promoción de políticas para que una gran cantidad de ciudadanos cuenten con computadoras e internet en domicilio o lugares públicos para aprovechar los servicios municipales.

Sistematización de procesos de *e-sub@tas*. *Transmisiones en línea*, transmisiones en vivo en Internet de las sesiones de cabildo; Comité de Adquisiciones; Comité de Obras Públicas y el Informe Anual de Gobierno Municipal.

Solicitudes de Acceso a la Información Pública, para acceder y recibir información por Internet y un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias de los ciudadanos. Si bien se presentan y dan seguimiento a quejas, el sistema se apoya en una red de buzones controlados por la Universidad Tecnológica de Tecámac.

Sistema de Vigilancia Electrónica a Servidores de Seguridad Pública. Instalación de una serie de cámaras de video móviles y fijas en las oficinas y las patrullas de la policía y tránsito, para evitar corrupción.

Del Portal de Transparencia, desplegar más información. Kiosco Cibernético, centros distribuidos en el Municipio para el servicio de la ciudadanía. Integrar un intranet para los empleados del ayuntamiento, un calendario de Eventos Culturales, servicios ciudadanos. Mapa de calles y lugares de interés o una liga de bolsa de trabajo.

En cuanto a los trámites, existe información para realizar el pago de impuesto predial y el pago de multas y recargos. Sin embargo, no se encuentra información sobre el pago de agua, el trámite de licencias, uso de suelo, comerciales, localización y servicios del Registro Civil.

No se pagan en línea impuestos, con tarjeta de crédito o transferencia bancaria. Ni existe la consulta en línea del monto a pagar.

Respecto a la Transparencia, presenta un *link* para la solicitud de información, los datos son limitados. Aunque se encuentra información de funcionarios municipales no es posible enviar solicitud de información a través del portal; ni encontrar información sobre los sueldos o de licitaciones públicas, estados financieros y contables actualizados.

Digno de subrayar son las noticias o discursos del Alcalde. Presenta información del Municipio en video. Existe radio en línea o *podcast*. Presenta información del Municipio en Audio y tiene un canal propio de *YouTube*.

Situación de la página *web*: Cuenta con un buscador de información interno. Muestra catálogo de servicios. Se observan más de 15 ligas en la página principal. La página tiene un formato homogéneo (logo, colores, tipo de letra). Se puede navegar por la sección de servicios. La página hogar muestra fecha y hora de su última actualización. Se observa un vínculo del mapa del sitio. No Jerarquiza la información, ni cuenta con herramientas para personas con capacidades diferentes o un sub sitio para niños. Tampoco puede desplegarse en otro idioma.

Se puede realizar pagos en línea (tarjeta de crédito, débito, *paypal* etcétera). Cuentan con alguna empresa que asegure el pago y/o la información del ciudadano. El sitio brinda forma de obtener documentos ya pagados electrónicamente. Envía mensajes de confirmación (por SMS, correo electrónico). Como retroalimentación gubernamental, no se califica información o permitir dejar un comentario o sugerencia del sitio visible; sin embargo, existen encuestas en línea sobre temas o políticas públicas.

Conclusiones

La sociedad de la información se ha revelado en el mundo en circunstancias diferentes de épocas y espacios. No existe, por lo tanto, hechos reproducibles de un contexto a otro. Sin embargo, sí existen lecciones analíticas claves que se pueden aprender de las experiencias históricas que llegaron de los precursores de la sociedad de la información.

Las tecnologías de información, en la administración pública, aunque dependen únicamente de las actividades del gobierno, son muy importantes para lograr oportunidades de desarrollo humano. La libre circulación de información desencadena un crecimiento radical de conocimientos y de sus múltiples aplicaciones, que da como resultado que en muchos países se estén transformando las estructuras y las relaciones económicas y sociales.

Lograr un desarrollo local exige, a su vez, sanas relaciones de comunicación entre las instancias del gobierno municipal y los ciudadanos, es aquí donde las tecnologías de información y comunicación (TIC) abren nuevas posibilidades de estrechar estos lazos y permitir que los asuntos de gestión pública sean manejados de manera consensuada, compartida y plural.

Las Tecnologías de la Información y Comunicación se convierten en un recurso de gran valía para las autoridades municipales interesadas en el funcionamiento de los mecanismos de participación y algo semejante ocurre con los ciudadanos, quienes una vez en condiciones de usarlas adecuadamente en acciones participativas, podrán beneficiarse de las potencialidades que éstas ofrecen para tal fin.

Se requieren de diversos elementos para apoyar los mecanismos de prestación de servicios públicos, asesorías, promover la participación ciudadana y trabajar en conjunto dependencias y ciudadanos, entre ellos podemos considerar: unidades y servicios de información automatizada, redes basadas en tecnologías de información y capacitación tecnológica. Por supuesto, que ello implica involucrar los actores Municipales y del Estado en materia de presupuesto o asignación de recursos.

El e-government en Tecámac tiene un proceso transitorio, que en mucho refleja el propio proceso de transición que esta viviendo la región, de ser un Municipio Rural a uno Urbano; de ser local a integrarse a la zona Metropolitana y de contar con un mayor proceso de alternancia política.

El e-government municipal requiere de la capacitación del personal que colabora en las áreas de informática y la mayor participación de los mismos, para crear primeramente el portal adecuado a las necesidades de cada localidad, tanto a las dependencias, como a los habitantes.

El Municipio de Tecámac debe de continuar fortaleciendo su Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública para aumentar la transparencia de la actuación gubernamental, facilitar trámites, promover una mayor participación ciudadana, reducir costos, así como proveer servicios de manera más eficiente.

El grado o nivel de desarrollo de un e-government no depende sólo de la voluntad política del gobierno local, depende también del grado de estudios de la población, de su nivel económico, de la cantidad y uso de las TIC's por la ciudadanía. Todo ello evidencia el tránsito de una administración pública tradicional a una por políticas públicas que conlleve a una gobernanza metropolitana.

Fuentes

- Andrade Castro, Jesús Alberto, (2007), "Sociedad de la Información, lo público y lo privado de la información", *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-septiembre.
- Daows Ruiz, Patricio (2008) *et al.*, "Políticas de gobierno para la gestión del conocimiento, *Revista Innovación Educativa*, vol. 5, núm. 27, julio-agosto, 2005.
- Gil García, José Ramón (2008), *Gobierno electrónico en México*. CIDE, septiembre.
- Gundermann Kroll, Hans (2011), "EL Método de los Estudios de Caso". Artículo incluido en *Antología del Seminario para Ingreso al Doctorado en Urbanismo*, México, Facultad de Arquitectura, UNAM, pp. 251-284.
- http://octi.guanajuato.gob.mx/sinnco/formulario/MT/MT2010/MT2/SESSION1/MT21_RCANALESG_037.pdf

Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, Gobierno del Estado de México, http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/gobierno/publicaciones/plan_de_desarrollo/index.htm

United Nations, *E-Government Survey*, 2012.

Valdiosera Cuauhtémoc (2004), "E-México, en terapia intensiva", *Revista Expansión*, vol. 35, núm. 904, noviembre.

www.rankingmunicipal2010.mejoratugobierno.org en Proyecto de investigación: (103.5/08/3016) "Aplicación de las TIC'ss en la Administración Pública en México", Facultad de Contaduría y Administración, UAEM.

Gobierno y Reforma Educativa

*David Alonso Figueroa Hernández**

Resumen

En el presente artículo se aborda el status de la educación nacional, así como los antecedentes de la reforma educativa aprobada en este 2013 y que conllevará un análisis de los alcances, obstáculos y estrategias que rodean esta importante iniciativa del nuevo gobierno encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto.

De igual forma, se vislumbrará el escenario actual y futuro de la educación si la reforma no se lleva a cabo con un verdadero sentido de transformación educativa en todos sus órdenes y no solamente en la evaluación del magisterio.

Palabras Clave

Reforma educativa México, escenario actual de la educación, futuro de la educación, transformación educativa completa.

Abstract

This paper addresses the status of national education and the history of educational reform passed in 2013 and that this will involve an analysis of the scope, obstacles and strategies surrounding this major initiative of the new government headed by President Enrique Peña Nieto.

Similarly, you will glimpse the current scenario and future of education if the reform is not carried out with a real sense of educational transformation in all areas and not only in the evaluation of teaching.

Reforma educativa, maestro, estudiante, infraestructura, iniciativa de evaluación..

Key Words

Reform educational in Mexico, current scenario of education, future of education, educational transformation complete.

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Profesor de la Universidad Insurgentes, funcionario público, dfigueroah@yahoo.com.mx

Introducción

Un tema que a lo largo de nuestra historia ha sido polémico, en ocasiones fuertemente impulsado, pero sus resultados no han sido los satisfactorios para el gobierno, sociedad e interesados en elevar su calidad, es sin duda la educación.

Durante varias décadas en las que el Partido Revolucionario Institucional se mantuvo frente al gobierno, se consolidó la Secretaría de Educación Pública y se colocaron los pilares de lo que sería una educación establecida en la Constitución de 1917: pública, laica y gratuita, impartida por el Estado.

El Panorama

En esas siete décadas se logró cimentar la educación, hasta que en el año 2000 la alternancia política orilló a dar cambios en la materia; no obstante, las buenas intenciones de los gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional, las condiciones no son muy diferentes ahora ya entrado el siglo XXI:

- La población del país se incrementó al pasar de poco más de 25 millones a casi 112 millones entre 1950 y 2010;
- Muchas escuelas carecen de infraestructura adecuada ya sea por añeja, por lejanía o por insuficiencia presupuestal;
- Las comunidades indígenas y rurales encuentran una escuela después de muchas horas de camino, lo que no resulta viable para los menos favorecidos;
- La alta deserción por buscar el sustento y contribuir al gasto familiar orilla a que los niños y jóvenes dejen la escuela;
- Los pocos espacios recreativos orillan a muchos jóvenes a buscar refugio en las drogas;
- Núcleos familiares disueltos o convulsionados;
- Maestros mal capacitados y mal profesionalizados en sus respectivas áreas;
- Graves casos de corrupción y falta de transparencia;
- Un sindicato –el más grande América Latina– que ha impuesto sus intereses personales y de grupo, contraviniendo el esfuerzo de niños y jóvenes de todo el país por alcanzar sus sueños y tener una preparación, al menos, mínima.

Cada uno de estos puntos son los principales problemas a los que se enfrenta la educación nacional.

Los primeros pasos del inicio del nuevo gobierno

Al llegar la alternancia política en el año 2000, el nuevo gobierno estableció una serie de reformas al interior de las dependencias con el objetivo de impulsar el desarrollo que le hacía falta al país. El resultado no fue el esperado, ya que a doce años de ese episodio nacional, la educación en México pareciera retroceder; cada vez la competencia en los círculos laborales resulta más tecnificada y los conocimientos deben superar por mucho los escasos avances que se han realizado.

Hoy día, México está a la puerta del nuevo siglo compitiendo en circunstancias muy desfavorables con los integrantes miembros de la OCDE, lo que acrecienta aún más las graves inconsistencias de la educación básica y media superior.

Sin embargo, ahora que el Revolucionario Institucional ha regresado al poder, el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, conoce y sabe que el problema de este país es la educación, y para que alcance su desarrollo óptimo será necesario ajustar las directrices a un nuevo modelo educativo.

En materia de educación, el nuevo gobierno de la República –a un año de asumir sus funciones–, tiene un gran compromiso: hacer de México un país altamente competitivo y para ello será necesario afianzar, reorganizar y consolidar una política educativa pese a los grandes problemas que enfrenta.

Es así como el Ejecutivo federal se pronunció en favor de la educación de calidad y delineó los compromisos fundamentales en su gobierno para lograr tal fin:

1. **Laptops** con Internet para alumnos de escuelas públicas que cursen 5° y 6° año de Primaria.
2. Más **Escuelas de Tiempo Completo** en educación básica.
3. Incrementar las coberturas en los niveles medio superior y superior.
4. Asegurar que las comunidades indígenas cuenten con **escuelas dignas**.
5. Adecuar las instalaciones en escuelas públicas y capacitar a maestros, para integrar a los **niños con discapacidad**.
6. Red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital.
7. Mayor fomento al deporte estudiantil, mediante un sistema nacional de olimpiadas inter-escolares.

Todos estos compromisos permitirán elevar la cobertura y mejorar la **calidad de la enseñanza** en el país (:<http://www.presidencia.gob.mx/7-compromisos-en-materia-educativa/>). Las negritas son tomadas del original).

Sin embargo, estos puntos parecieran aglutinar nuestras deficiencias en la materia. No es así. Aun con la colaboración de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, y catalogado como el primer gran éxito del sexenio, la denominada Reforma educativa contiene diversos puntos medulares que, para su concreción, serán necesarios esfuerzos importantes de todos los sectores, tanto gubernamentales como políticos, magisteriales y sociales.

Para los gobiernos anteriores, la educación básica comprendía los niveles de primaria y secundaria; desde el año 2012 se incorpora también la obligatoriedad de la educación media superior, por lo que ahora el esfuerzo será todavía mayor.

A pesar de que la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de la calidad y la responsabilidad del Estado por alcanzar una cobertura universal de calidad educativa, se ha valido de diferentes programas a su interior, así como de organismos e institutos desconcentrados para la aplicación de las políticas públicas en materia educativa.

En el contenido de la Reforma educativa, el centro medular de la misma es la creación del denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). De acuerdo con su diseño, función y objetivos, el INEE será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y a él le corresponderá evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Sobre estas consideraciones constitucionales bien valdría la pena preguntarnos y reflexionar con precisión: ¿El INEE será un organismo público autónomo real? ¿Qué elementos garantizarán que el presupuesto que se erogue para su correcto funcionamiento esté libre de corrupción? ¿Acaso los programas que el INEE encabece realmente abarcarán a todos los docentes en todo el territorio nacional? ¿Se fincará en la equidad? ¿El Sistema de Información estará al día en cuanto a las variables educativas o se desconocerá la actual radiografía en donde se implementarán las nuevas modalidades? ¿Realmente las autoridades estarán al pendiente, así como los padres de familia? ¿Qué hará la diferencia en el nuevo modelo que hará distinta la educación con calidad en México? ¿El sindicato educativo permitirá el correcto funcionamiento? Las preguntas ahí quedan.

Por otra parte, también existen algunas inconsistencias que deben considerarse si se aplican las reformas propuestas en lo general y en lo particular.

La primera de ellas es que con la creación del INEE en lugar de centralizar y fortalecer al Instituto, se ignora que se crea solamente como órgano de profesionalización docente. Por otra parte, como menciona el académico del CIDE, Ricardo Raphael, “es un error que cada estado gestione su propio sistema de carrera magisterial porque va a agravarse la fragmentación y la heterogeneidad con que se imparte la educación en nuestro país” (Raphael, Ricardo, 2013:17).

En este sentido, se tendría que pensar en un rediseño que permita fortalecer al INEE y centralizar las decisiones de profesionalización docente, permitiendo que los estados puedan tomar decisiones siempre y cuando se deriven de una certificación nacional, ya que de lo contrario sería impensable y nada provechoso para el país, que cada estado tome las decisiones de manera aislada, lo que permitiría que el diseño nacional de la educación se aplicara con base en otras características y no en una certificación nacional el regular a los docentes.

Respecto a esto, el catedrático del CIDE comenta:

No es necesario que esta institución (INEE) sea grande, ni tampoco que consuma recursos enormes. Bastaría con un consejo integrado por autoridades federales y estatales que sea capaz de celebrar tareas de rectoría sobre los principales tramos que impactan la profesionalización. Un órgano que también fuera responsable de otorgar un piso homogéneo para la carrera de los maestros y por tanto que asumiera responsabilidades a la hora de reducir las asimetrías regionales.

Lo correcto sería que tanto en los foros como en las diversas discusiones legislativas, se formaran criterios reales de los retos a los que se tendrá que enfrentar el INEE con miras a establecer las futuras leyes secundarias y las modificaciones que se requieran para que la reforma funcione en aras de una mejor educación nacional. Es aquí donde el magisterio nacional y los estatales debieran asumir el diálogo y las aportaciones de sus comunidades.

Educación y la realidad nacional

1. Encuesta Nacional de Educación Básica 2013

De acuerdo con esta última Encuesta aplicada por el Instituto de Fomento e Investigación Educativa (IFIE), se obtuvieron los siguientes resultados:

- Nueve de las 21 horas semanales dedicadas al ejercicio docente están destinadas a mantener el orden y disciplina en el salón de clases.

- La mayoría de los maestros (57%) considera que los resultados de la prueba ENLACE se explican por factores externos a su labor.

Respecto al tema de retroalimentación, la mayoría de los maestros reportó:

- 35% nunca haber recibido retroalimentación del asesor pedagógico.
- 28% sólo ha recibido el mínimo (de 1 a 4 veces al año).
- 3 de cada 10 maestros nunca han recibido retroalimentación de su supervisor.
- Para el 33% es poco frecuente que los profesores observen la práctica educativa de otros profesores y discutan los problemas de aprendizaje.

En cuanto a los padres de familia, la evaluación reportó:

- 30% de los padres de familia conocen los resultados que obtuvieron sus hijos en la prueba ENLACE.
- 19% conoce los resultados de la escuela.
- Los padres de familia califican como “muy bien” la calidad de la educación que reciben sus hijos.

Respecto al Sindicato, los números arrojaron que:

- 73% está de acuerdo que sea el Sindicato sea quien asigne las plazas.
- 79% desean participar en el nombramiento de los directores.
- 59% desea un programa de incentivos docentes.
- 52% apoya criterios de evaluación.
- 45.7% de los maestros considera que las acciones del sindicato favorecen poco o nada a un cambio positivo en la educación.
- 63.3% dice que el sindicato es poco transparente.
- 53.6% asegura que el sindicato no es democrático.

A la par de esta Evaluación, el diario *Reforma* (Del Valle, Sonia, 2013: p. 4) publicó algunos puntos que no pueden perderse de vista:

- 4 de cada 10 docentes reciben estímulos magisteriales del programa de Carrera Magisterial.
- Los maestros no están aplicando la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), la cual propone la colaboración, el trabajo en equipo, el aprendizaje por competencias, así como la evaluación formativa.

- 9 de cada 10 maestros señaló que en el último ciclo escolar se perdieron hasta 9 días en su escuela por marchas, paros, protestas y/o plantones.

Sin duda, el magisterio siempre proclama sus derechos ante el gobierno en turno, pero ¿dónde quedan los derechos más elementales de un niño que estudia la primaria, la secundaria y la preparatoria ante las inasistencias, falta de profesionalismo y la instrucción deficiente de quienes supuestamente son los obligados a impartir una educación de calidad? Sólo a manera de reflexión.

2. Enlace

Uno de los parámetros que ha sido objeto de mucha polémica, es sin duda alguna la prueba ENLACE, cuya aplicación comenzó en el año 2006 en niños y niñas de educación básica (6to de primaria y 1º, 2do y 3ero de secundaria en asignaturas de español y matemáticas, ciencias, formación cívica y ética, historia y geografía) y en jóvenes de educación media superior (último grado de bachillerato para evaluar comprensión lectora y matemáticas). De acuerdo con la página *web* de este programa (www.enlace.sep.gob.mx), se enfatizan claramente los objetivos y la finalidad que tiene en la educación de nuestro país:

La prueba ENLACE es un “Programa diseñado y operado por la SEP cuyo propósito, es contribuir al avance educativo de cada alumna y alumno, cada centro escolar y cada entidad federativa. Aunado al trabajo diario de los docentes, la sabia conducción de los directivos, el compromiso de las autoridades, la participación de los padres de familia y, desde luego, el esfuerzo de nuestras alumnas y alumnos, ENLACE constituye un recurso fundamental para hacer crecer a México.

“Por otra parte, ENLACE representa la acción evaluativa de mayor dimensión en el Sistema Educativo Nacional en virtud de dos razones fundamentales: la cantidad de pruebas diferentes que se aplican y la cobertura que tiene”.

Entre los propósitos que dicha evaluación tiene están:

- Estimular la participación de los padres de familia, así como de los jóvenes, en la tarea educativa.
- Proporcionar elementos para facilitar la planeación de la enseñanza en el aula.
- Atender requerimientos específicos de capacitación a docentes y directivos.
- Sustentar procesos efectivos y pertinentes de planeación educativa y políticas públicas.

- Atender criterios de transparencia y rendición de cuentas.
- (www.enlace.sep.gov.mx consultada el 24 de junio de 2013)

Esta prueba se ha convertido en un dolor de cabeza para la Secretaría de Educación Pública, ya que al comparar los resultados con otros países ha orillado a la nueva administración a reconsiderar la aplicación de la misma, tal como lo aseveró el propio secretario Emilio Chuayffet: "...la prueba ENLACE puede desaparecer y será el Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación (INEE) el que decida los nuevos instrumentos de valoración para el Sistema Educativo Nacional" (Madrigal, Alejandro, 2013, p. 8).

Sin embargo, hay que considerar que cuando tenemos resultados adversos se debieran fortalecer los esquemas para remontar los resultados negativos y no, como se está pensando, en eliminar las evaluaciones so pretexto de tiempo, cobertura y homologación de la enseñanza a nivel nacional. Los programas deben tener continuidad para saber si son correctos o no, y en el caso de la evaluación ENLACE aún no lo sabemos ya que hemos perdido tiempo en denostarla y no analizarla correctamente para anticipar si es viable su aplicación o no. Si la nueva administración la retira, ¿qué evaluación la suplantarán? Volveremos a empezar; tal vez lo negativo esté en el comparativo con países desarrollados.

PISA

Los resultados que esta evaluación denominada PISA (Programa para la Evaluación Internacional, por sus siglas en inglés) ha arrojado, han sido los más desalentadores en cuanto a calificaciones y presupuesto asignado durante los últimos años.

PISA es una evaluación para alumnos de entre los 15 y los 16 años en materias como lectura, matemáticas y ciencia, y es elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y es considerada como el examen de las habilidades del siglo XXI.

Para nuestro país no ha sido fácil remar contra corriente, ya que a pesar de destinar una fuerte inversión (la más grande entre los países integrantes de la OCDE) los resultados siguen siendo negativos.

Conveniente resulta la reflexión de Eduardo Andere –especialista educativo con varias investigaciones y libros al respecto–, ante este análisis y que retoma Sergio Sarmiento en un comentario:

“A pesar que la población aumentó de 25.7 a 112.3 millones entre 1950 y 2010, la escolaridad se elevó de 2.4 a 9 años. La cobertura, empero, sigue siendo inferior a otros países y no sólo desarrollados. En México sólo 53.8 por ciento de la población entre 15 y 19 está en la escuela, frente a 74.8 por ciento en Chile, 76.4 por ciento en Brasil, 86.8 por ciento en Finlandia y 95.7 por ciento en Irlanda. En calidad, las pruebas PISA nos colocan en el último lugar de la OCDE.

“El problema no es solamente de dinero. El gasto público y privado en educación alcanza en México 6.2 por ciento del producto interno bruto. Esta es la misma cifra del promedio de los países de la OCDE. La República Checa, que dedica a la educación 4.8 por ciento de su PIB, tiene desempeños muy superiores al nuestro en PISA. Por otra parte, el gobierno de México aplica el 20.3 por ciento del gasto público a la educación, el mayor porcentaje de la OCDE, contra 15.3 en Corea del Sur, 13.1 por ciento del promedio de la OCDE, 13 por ciento en Estados Unidos, 12.2 por ciento en Finlandia y 9.8 por ciento en la República Checa” (Sarmiento, Sergio., 2013: 12).

Sarmiento concluye: “Andere señala que los factores que más inciden sobre el desempeño de la educación son la pobreza y la desigualdad, una cultura opuesta al aprendizaje y la falta de capacidad para atraer maestros competentes a la profesión docente. Ninguno de estos factores puede modificarse con la aplicación de pruebas de desempeño. No es posible mejorar la educación sin medir los resultados, pero no podemos cerrar los ojos al factor más importante: el entorno social” (Sarmiento, p. 12).

Estos números respaldan la idea de que el problema no es el presupuesto sino el saber canalizarlos en los programas adecuados. En este sentido, nuestro país está desembolsando una cantidad muy grande de dinero cada año con programas que parecieran tener éxito, pero que el análisis de los mismos y los resultados no han sido los más alentadores o los que han sido mejor evaluados de acuerdo con su implementación. Un ejemplo de ello fue el programa *Enciclomedia*, el cual fue anunciado con las mejores perspectivas a corto, mediano y largo plazos durante la administración de Vicente Fox y en el que se erogaron cerca de 20 mil millones de pesos y cuyos materiales son hoy obsoletos para los niños.

Para Luis F. Aguilar, “Los procesos de implementación y las evaluaciones de las políticas públicas no tienen por qué ser uniformes, porque las circunstancias educativas de las poblaciones a lo largo del país no son uniformes, a diferencia de la ejecución de las leyes, que debe ser homogénea, sin distinguos contra los transgresores. El gobierno saldrá mal evaluado en eficacia y calidad directiva si es laxo en leyes y rígido en sus políticas y evaluaciones, como parece serlo” (F. Aguilar, Luis, “Evaluación y otras cosas”, en *Reforma*, 15 mayo, p.12).

Este posicionamiento es diametralmente sensato. Primero, la autoridad debe reconocer no sólo los diferentes niveles de atraso de cada entidad federativa sino también los problemas socio-culturales y económicos –me atrevería a decirlo– de cada poblado en cada estado de la República. Lo sabe pero no lo aplica en políticas públicas.

Por su parte, Andere (Andere, Eduardo, 2010, *Finlandia: Éxito en PISA y más allá comienza en primaria y más acá*, México, p. 335) identifica cuatro factores importantes a este respecto: la cultura-historia, la equidad, el sistema educativo y los maestros. Estos factores no actúan de manera aislada, sino forman parte de una compleja red de relaciones e interdependencias unos y otros. (Andere, p. 19).

En su análisis de la educación en Finlandia, Andere entrevista a Heikki K. Lyytinen, Director del Secretariado General del Consejo de Evaluación Educativa de Finlandia:

1. La enseñanza de la educación básica es muy eficiente, esto es, el tiempo que los estudiantes le dedican al estudio ha sido categorizado como el más bajo de los países estudiados y los recursos destinados a la educación en Finlandia están en línea con los promedios de la OCDE.
2. El compromiso de los maestros y su alta ética son las fuerzas claves de nuestra educación, es decir, la profesión del magisterio es altamente apreciada: todos los maestros de educación básica tiene un certificado de posgrado a nivel maestría; los maestros son muy independientes y confiables. Derivado de ello, no tenemos inspecciones ni evaluaciones nacionales estandarizadas en la educación básica ni publicaciones de listas de *ranking*. (Andere, p. 142).

Sin duda, la geografía, las condiciones económicas, políticas y sociales del país escandinavo son totalmente diferentes a las nuestras, pero si algo se tiene que aprender de los países desarrollados de la OCDE –porque ya estamos inmersos en los comparativos– es justamente los modelos educativos a largo plazo, en los que el maestro o docente sea el ciudadano ejemplar, y para ello será necesario dotarlo de los instrumentos idóneos y de la profesionalización adecuada para que rinda los frutos (resultados) esperados por todos.

Para terminar este apartado respecto a las evaluaciones educativas, Felipe Martínez Rizo es contundente: “...bien manejadas, tales evaluaciones pueden ser una herramienta valiosa para apoyar los esfuerzo de mejora; pero debido a fallas de diseño, implementación o forma de usar los resultados, pueden también ser contraproducentes y traer consigo daños serios” (Martínez Rizo, Felipe. 2010. “Usos y abusos de la evaluación educativa”, en *Revista Este País*, núm. 232, p. 24).

Los Retos Nacionales Actuales

1. El Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE)

El gobierno de Enrique Peña Nieto necesita adquirir el apoyo de los maestros. Por eso ofreció un incremento de 5.95 por ciento, y que fue aceptado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Un dato que no se debe perder de vista: “Al SNTE lo integran más de un millón 200 mil trabajadores. Está compuesto por 56 secciones, distribuidas a lo largo de todo el territorio nacional y divididas en 7 mil delegaciones. El total de cuotas que percibe el Comité Nacional corresponde al 2% de los salarios base de todos los trabajadores federales y estatales –docentes y no docentes– de todos los niveles educativos, donde se encuentran incluidos los institutos tecnológicos e incluso el Instituto Politécnico Nacional (IPN), con excepción de las universidades autónomas y algunas instituciones nacionales como los cursos comunitarios o el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Una cifra aproximada, correspondiente a 2005, consideraba la existencia de un millón 58 mil maestros a quienes se les descontaba mensualmente un promedio de 150 pesos por cuota sindical, lo que arrojaba una retención de 160 millones, cifra que anualizada llegaba a casi dos mil millones de pesos” (Bracho, Teresa, *et al.*, 2009, “El SNTE y la política educativa”, en *Revista Este País*, no. 222, pp. 54-58 y retomado de Palafox Gutiérrez, Martha, 2005, diputada del PRI en LIX Legislatura, con base en la revisión de la glosa del quinto informe de Vicente Fox, *La Jornada*, 26 de noviembre).

Sin embargo, el anuncio de las reformas constitucionales ha hecho que otras secciones encabezadas por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), como la Sección 9, se manifiesten en sus respectivos estados y más recientemente en la Ciudad de México, como contrarias a las políticas laborales constitucionales en las que se dañan los derechos inalienables –según dicen–, de los maestros. Estos docentes, animados en contra de la Reforma educativa, plantean la necesidad de dar estabilidad laboral a los docentes, así como por el mejoramiento de las condiciones de los centros escolares, muchos de ellos en mal estado. En esto tienen razón y el gobierno ha fallado rotundamente.

Lo que al final debería mover al gobierno y al Sindicato (SNTE y CNTE) son los bajos niveles de conocimiento de los alumnos, que resultan insuficientes para afrontar una vida profesional mínima. Sarmiento concluye: “Ésta es una enfermedad que no se cura con más dinero”, (Sarmiento, Sergio, 2013, “Maestros en Jaque Mate”, *Reforma*, 15 mayo, p. 12).

2. Desvío de recursos

Otro de los factores que inciden directamente en la aplicación de los recursos es el desvío administrativo de recursos o partidas presupuestales que cada entidad atrae para sí del gobierno federal.

Cada año, los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, acuden –en un desfile ya peculiar– a la Cámara de Diputados para exigir mayor presupuesto en las áreas de desarrollo social, deuda pública, educación y seguridad pública. En la que nos ocupa, la educativa, nada más por poner un ejemplo, durante el año 2012 se gastó más que en su año inmediato anterior en cada entidad y el número de irregularidades, también crecieron exponencialmente.

De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto a la Cuenta Pública del 2011 se realizaron observaciones por 14 mil 850 millones de pesos en el gasto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB).

Según estos datos, los estados en los que se desconoce el destino de 6 mil 94.5 millones de este fondo, resultaron ser: el Veracruz, Estado de México, Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Zacatecas.

Así, la ASF en su último informe de fiscalización arrojó que los estados de Veracruz (con 3,654 irregularidades en 2011 y 1,130 en gasto extra en 2012), Estado de México (con 2,903 en 2011 y 1,059 en 2012), Tamaulipas (890 en 2011 y 459 en 2012), Nuevo León (826 en 2011 y 447 en 2012), Oaxaca (644 en 2011 y 682 en 2012), Jalisco (523 en 2011 y 754 en 2012), Puebla (514 en 2011 y 656 en 2012), Guerrero (388 686 en 2012), Chiapas (195 en 2011 y 700 en 2012) y Michoacán (143 en 2011 y 655 en 2012), fueron los que más redireccionaron sus cuentas y sus cifras resultaron dispares solamente en el tema de la educación.

Aunque la Cuenta Pública específica que “Mediante el FAEB se ministraron a las entidades federativas 277 mil 270 millones de pesos, monto que representó un aumento de 13 mil 645 millones (5.2%), respecto a los 263 mil 625 millones del presupuesto aprobado.

“Este crecimiento obedece a los incrementos salariales al personal administrativo y docente, reubicaciones de personal, y a la repercusión salarial en las prestaciones sociales ISSSTE, FOVISSSTE, Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como a la creación de plazas y horas docentes”.

Finalmente, las variaciones –también lo indica la Cuenta Pública–, “obedecen a la transferencia de recursos del Ramo 12 al Ramo 33, aprobados por la Cámara de Diputados para gastos de operación en unidades médicas y para homologación de personal, así como por incrementos salariales, prestaciones y por los traspasos de plazas a diferentes áreas adscritas a la Secretaría de Salud Federal”.

Cada año las cifras parecieran más dispares sean o no para el sector sindical. Habrá que analizar los números del año 2013 para identificar si crecieron las anomalías respecto al año anterior. Lo que queda demostrado es que con los altos presupuestos educativos se pueden ejercer otras funciones que no propiamente están destinadas a los alumnos, que al final debieran ser los beneficiados directamente por las políticas públicas.

3. La Secretaría de Educación Pública (SEP)

Varios son las metas que la SEP debe superar tanto propias como externas.

Según la OCDE, existen 7 millones de jóvenes que ni trabajan ni estudian. En México todavía no se cubre 100 por ciento de la matrícula en secundaria, no se resuelve el problema de la deserción en este nivel y en el medio superior ni tampoco existe un análisis de las causas del abandono en el bachillerato.

Las nuevas disposiciones que la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, responden a modificaciones a las normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica, entre las que se encuentra el hecho de que ya no se emplearán números para calificar a los alumnos que cursen nivel primaria. “En la Cartilla de Educación Básica se deberá acreditar sólo con la leyenda: concluyó su educación preescolar”.

En el caso de segundo y tercero de primaria, en caso de no haber alcanzado los aprendizajes correspondientes, “podrá permanecer en ese grado por otro ciclo escolar. Esta determinación podrá adoptarse por el docente, por una sola vez cuando el educando obtenga un promedio de grado inferior a seis... El docente sólo anotará en la Cartilla de Educación Básica sus observaciones y recomendaciones para que los padres de familia o tutores contribuyan a mejorar el desempeño de sus hijos o pupilos (Higuera, Cecilia, 2013, “La SEP desaparece ‘dieces y seises’ en boletas de educación básica”, en *Crónica*, 9 abril, p. 5).

Este tipo de regulaciones no esclarecerán el nivel de aprendizaje de los alumnos; por el contrario, dificultarán y descansará solamente en el docente, el nivel real de aprovechamiento de cada alumno. El otorgar una calificación numérica hacía ver el nivel de aceptación y rendimiento en una materia; ahora, con una catalogación uniforme en la que se diga si el alumno concluyó o no su año escolar, deja muchos vacíos metodológicos, de aprovechamiento, de enseñanza-aprendizaje, de atención, de aspectos psicológicos y pedagógicos de lado. Los resultados los veremos en las

nuevas generaciones y en su defecto, si fue acertada esta modificación por parte de las autoridades educativas.

Por otra parte, en mayo pasado la SEP publicó los lineamientos para la compra de computadoras portátiles para alumnos de quinto y sexto años. No obstante, la dependencia en comento junto con Transparencia Mexicana –que dio fe de la licitación– anunciaron que el equipo tendría un valor de hasta 350 dólares por unidad (para un total de 250 mil *laptops* distribuidas en tres estados: Colima con 28 mil; Sonora con 110 mil y Tabasco con 102 mil equipos). La entrega se pronostica para octubre de 2013 y también con ello, se capacitará a los docentes en el uso de tecnologías para apoyar a los alumnos beneficiados. La entrada al ámbito tecnológico pareciera muy abrupta pero necesaria.

Por último, aún sigue pendiente el cumplimiento de algunas escuelas que registrarán tiempo completo ya para junio de 2013, aproximadamente 6 mil 708 escuelas, y faltan por regularizar a 8 mil 200 nuevas escuelas.

Estos son sólo algunos de los problemas actuales a los que la SEP tendrá que hacer frente para mejorar el sistema educativo nacional. El magisterio estatal (CNTE) y sus exigencias contra la reforma, es sólo una de sus preocupaciones.

4. La deserción y el analfabetismo

El analfabetismo y la deserción resultan ser otros objetivos que la nueva reforma educativa tendrá que afrontar. De acuerdo con una encuesta celebrada en 2013 por parte del periódico *El Universal*, existen 32 millones de mexicanos en condición de rezago escolar ya sea por condición de analfabetos, o por no haber concluido los estudios de primaria y secundaria.

Asimismo, de acuerdo a este estudio, 5.39 millones de personas en nuestro país, mayores de 15 años, no saben leer ni escribir. En este grupo de analfabetas, 52% se encuentran en los estados de Veracruz, Estado de México, Oaxaca, Chiapas y Puebla. Sobre esta cifra, el 38.9% son hombres, 61.1% son mujeres, 15.7% viven en zonas rurales y 4.4% habitan en zonas urbanas. Finalmente, existen 5.4 millones de indígenas que hablan sus propias lenguas; de ellos, el 27.3% del total no sabe leer ni escribir en español y el 64.6% de los analfabetos indígenas son mujeres (Pérez-Stadelmann, Cristina, 2013, p. A6).

De acuerdo con la solicitud de información pública No. 0001100268913, dirigida a la Secretaría de Educación Pública, la institución en comento reportó que el promedio a nivel nacional de deserción en primaria corresponde a 0.7% y en

secundaria a 5.5%. No obstante, si estos datos se traducen a cifras, nos arrojan que a nivel primaria desertaron 98,299 alumnos (siendo Veracruz y Chiapas los más altos); en tanto, a nivel secundaria los números hablan de 339,858 jóvenes (siendo Estado de México y Distrito Federal los más altos). Cifras alarmantes para un sólo periodo escolar, en este caso 2011-2012.

En un análisis referido al respecto en el suplemento *Enfoque*, una persona especializada hace la siguiente referencia: ...Alejandro Canales, especialista en materia educativa sostiene: “Si me preguntan ¿cuál es la reforma educativa que necesitamos? Yo diría la de la equidad. Es preocupante que haya desaparecido de la discusión el tema del analfabetismo, del rezago educativo y de los graves contrastes que hay entre los índices de cobertura de unas y otras entidades” (Martínez, Martha, 2013, pp. 8-9).

Los claroscuros de la Reforma educativa

El pasado 1° de septiembre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen de la Ley del Servicio Profesional Docente en donde se incluyen las evaluaciones que se realizarán a los docentes y motivo por el que algunas secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en específico las secciones que representan a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

En este sentido, el Secretario General del SNTE, Juan Díaz de la Torre, aseveró que el compromiso reiterado de los maestros es acompañar los objetivos del Pacto por México y respaldó la propuesta de reforma que el presidente Enrique Peña Nieto envió a la Cámara baja.

Mucho se ha comentado en los meses posteriores a la Toma de Protesta del Poder Ejecutivo sobre esta reforma, se ha dicho por unos que la reforma educativa es para cancelar privilegios y homogeneizar las oportunidades para los docentes; para otros, resulta una reforma laboral debido a los cambios que se modifican tanto para el acceso como para la permanencia en dicha labor docente. Ambas, válidas.

En el caso de las autoridades, éstas señalan una y otra vez que los cambios beneficiarán la calidad en la educación y como primer paso, es necesario dotar al INEE de fortaleza jurídica y política en las decisiones trascendentales. Por ello: “El propósito es que una instancia experta asuma un papel claro como órgano normativo nacional; que ofrezca información confiable y socialmente pertinente sobre la medición y evaluación de alumnos, maestros, escuelas, directores y servicios educativos, y que por la trascendencia de las funciones que desarrollará, adquiera la más alta jerarquía,

goce de autonomía técnica y de gestión. Por ello, se hace imprescindible la creación de un órgano que desde el ámbito constitucional esté investido de las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones” (Martínez, Martha, 2013, p. 4).

Una vez logrado esto, entonces se procederá a ser más eficiente la calidad educativa. Sin embargo, el centralismo en este caso podría redundar en una incapacidad ya que se está tomando en cuenta la creación del INEE sin clarificar que el dominio del SNTE no significa propiamente una mejora en los temarios, programas y calidad en sí en los diferentes niveles educativos.

Una verdadera evaluación integral al magisterio conllevaría también otras evaluaciones que la autoridad deberá tener en cuenta: infraestructura, actualización de planes de estudios, tiempos de estudio, materiales, pero sobre todo eficacia y eficiencia en los resultados que se proponen a corto, mediano y largo plazos.

Ahora bien, de acuerdo con la reforma educativa presentada y aprobada, se requerirán estándares del desempeño y mérito profesional. Es decir, “el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio” (Martínez, Martha, 2013, p. 6).

El compromiso educativo del sexenio

A manera de conclusiones

La denominada Reforma educativa es sin duda el tema vertebral con el que comienza el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. En esta tesitura no habrá que olvidar que cuando hablamos de una “reforma educativa” hablamos no sólo de la evaluación docente. Ciertamente es que México requiere calidad educativa, pero la solución a este gran problema radica también en otros aspectos ya analizados aquí.

El más importante será el de mejorar la infraestructura en muchas de las escuelas del país; mejora en los salones, patios, baños, jardines, etcétera. De acuerdo con la solicitud de información pública No. 0001100268913 dirigida a la Secretaría de Educación Pública, de un total de 272,510 escuelas a nivel nacional, existen 159,544 que poseen luz eléctrica. También, contemplar la actualización de nuestras materias y temas incluidos en el respectivo año escolar. Para esto último sí se requerirá que el magisterio está perfectamente bien evaluado para enseñar e instruir a nuestros niños y jóvenes.

Con las modificaciones constitucionales y las leyes secundarias pareciera que el gobierno sólo busca el control total del magisterio –que perdió hace muchos años– y no está mal, lo que falta es dar un paso más en el esquema educativo. Regular no solo el ingreso del docente a la carrera magisterial sino en sí a toda la carrera docente comenzando por el maestro, directivos, supervisores y autoridades.

Por su parte, el INEE planea realizar sus evaluaciones sin cambiar los planes de estudio. No se puede pensar en una actualización educativa pensando retroactivamente; mucho habrá que avanzar para que el INEE no sea superado por sus compromisos y realmente produzca los resultados necesarios en la materia a corto, mediano y largo plazos. No habrá que olvidar que gran parte de las autoridades del gobierno en esta área son personas que están afiliadas al SNTE, por ello se duda de la objetividad de los resultados que se obtendrán. Esperamos equivocarnos.

Finalmente, habrá que ver esta reforma educativa no como una “prisa legislativa” por reformar en materia laboral un sector importante de los trabajadores del Estado, sino como una posibilidad para alcanzar un objetivo común y modificar la infraestructura y los programas de estudio; mejorar en sí las condiciones de trabajo y las condiciones de estudio de millones de estudiantes que claman por una educación de calidad.

Cambios a la legislación

<i>Qué decía</i>	<i>Qué dice</i>
Artículo 4, Inciso C) Definitivo: Es el nombramiento que se da por un plazo indefinido.	Definitivo: Es el nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado en términos de esta ley y de la legislación laboral.
Artículo 7 Se abroga (se cambió toda la redacción. En la mayoría de los párrafos se excluye la participación de la Secretaría de Gobernación).	La Definición: de los procesos de evaluación a que se refiere esta ley y demás disposiciones aplicables serán exclusivos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).
Artículo 8 (Relacionado a las atribuciones de las autoridades educativas locales). Inciso VIII. Ofrecer programas y cursos para la formación continua de los docentes y para personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentre en servicio.	Ofrecer Programas y cursos gratuitos, idóneos pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentra en servicio.
Artículo 22 (Relacionado al ingreso). Se cambió todo el articulado (pero habla de beneficios laborales y sanciones para los que no cumplan los requisitos).	En la Educación Básica y media superior el ingreso a una plaza docente dará lugar a un nombramiento definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del personal docente de nuevo ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa. Las autoridades educativas realizarán una evaluación al término del primer año escolar y brindarán los apoyos y programas pertinentes para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencia del docente. Al término del periodo señalado, la autoridad educativa evaluará el desempeño del personal docente para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y en general si cumple con las exigencias propias de la función docente. En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se dará por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la autoridad educativa.
Artículo 83 (relativo a las resoluciones y controversias). Se cambia el articulado.	El Personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de esta ley podrá impugnar las resoluciones respectivas ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.
Artículo 21 TRANSITORIO.	Se Adicionó el siguiente articulado: El artículo 24 (referente a los concursos de oposición) de la presente ley entrará en vigor para la educación básica a los dos años siguientes a su publicación en el DOF; entre tanto, las convocatorias para los concursos de oposición para el ingreso a la educación básica serán sólo para egresados de las Normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas.

Fuente: Nieto, Francisco y Jiménez, Horacio, 2013, 'Podrán apelar cese; base, a los 6 meses', en *El Universal*, 2 de septiembre, p. A4 (Las negritas son tomadas del original).

<i>En lo político</i>	<i>En lo estratégico</i>	<i>La realidad nacional</i>
<p>Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**</p>	<p>Encuesta Nacional de Educación Básica 2013 del IFIE***</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La educación que el Estado proporciona ha de estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que la justicia social demanda: una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos. • Las evaluaciones internacionales en las que nuestro país ha participado han hecho posible la comparación de nuestra realidad con las de otras naciones. • El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. • Se requiere establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación. • El acceso de los maestros y su promoción a puestos directivos y de supervisión en el sistema educativo público deben corresponder a las cualidades que para ello se requieren, así como al desempeño y mérito profesional de quienes ejercen. • ...es necesario tomar en cuenta los factores propios de las escuelas, en particular cuando se ubican en zonas marginadas. En este sentido, la evaluación debe reconocer las dificultades del entorno y las condiciones de la escuela en la que el maestro se desempeña. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular el desarrollo profesional de los maestros, centrado en la escuela y en el aprendizaje de los alumnos, en el marco del Servicio Profesional Docente. • Robustecer los programas de formación para docentes y directivos. • Impulsar la capacitación permanente de los docentes para mejorar la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de la información con fines educativos. • Fortalecer el proceso de reclutamiento de directores y docentes de los planteles públicos de educación básica y media superior, mediante concurso de selección. • Incentivar a las instituciones de formación inicial docente que emprendan procesos de mejora. • Mejorar la supervisión escolar, reforzando su capacidad para apoyar, retroalimentar y evaluar el trabajo pedagógico de los docentes. • Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados. • Asegurar que los planteles educativos dispongan de instalaciones eléctricas e hidrosanitarias adecuadas. • Ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueve de las 21 horas semanales dedicadas al ejercicio docente están destinadas a mantener el orden y disciplina en el salón de clases. • En el tema de evaluación, la mayoría de los maestros (57%) considera que los resultados de la prueba ENLACE se explican por factores externos a su labor. • Respecto al tema de retroalimentación, la mayoría de los maestros reportó: 35% nunca haber recibido retroalimentación del asesor pedagógico; 28% comentó que sólo ha recibido el mínimo (de 1 a 4 veces al año); 3 de cada 10 maestros reportaron nunca haber recibido retroalimentación de su supervisor; 33% reportaron que es poco frecuente que los profesores observen la práctica educativa de otros profesores y discutan los problemas de aprendizaje. • 30% de los padres de familia conocen los resultados que obtuvieron sus hijos en la prueba ENLACE; 19% conoce los resultados de la escuela. • Los padres de familia califican como "muy bien" la calidad de la educación que reciben sus hijos. • En cuanto al Sindicato: 73% está de acuerdo que sea el Sindicato quien asigne las plazas; 79% nombramiento de los directores; 59% programa de incentivos docentes; 52% criterios de evaluación; el 45.7% maestros considera que las acciones del sindicato favorecen poco o nada a un cambio positivo en la educación; 63.3% dice que el sindicato es poco transparente; 53.6% que no es democrático.

<i>En lo político</i>	<i>En lo estratégico</i>	<i>La realidad nacional</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. • La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley... En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. • La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. • La autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación le permitirá constituirse en una entidad confiable que informe objetivamente, asesore y fije directrices que las autoridades tendrán que considerar para la elaboración de las políticas educativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar el establecimiento de escuelas de tiempo completo y fomentar este modelo pedagógico como un factor de innovación educativa. • Desarrollar una política nacional de informática educativa, enfocada a que los estudiantes desarrollen sus capacidades para aprender mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. • Ampliar la dotación de equipos de cómputo y garantizar conectividad en los planteles educativos. • Realizar un trabajo intensivo de evaluación, mantenimiento y actualización de la infraestructura y los espacios culturales existentes en todo el territorio nacional. • Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de construir una cultura meritocrática entre los docentes. Por Ley, el Sindicato es “dueño” del 50% de las plazas que quedan vacantes; además, participa en las comisiones mixtas SEP-SNTE de asignación de plazas.

Elaboración propia.

* Tomada de la Iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

** *Plan nacional de Desarrollo 2013-2018*, www.presidencia.gob.mx

*** Encuesta Nacional de Educación Básica 2013 del IFIE.

Fuentes

Eduardo Andere. *Finlandia: Éxito en PISA y más allá comienza en primaria y más acá*, México, 2010.

Hemerografía

Aguilar, Luis, “Evaluación y otras cosas”, en *Reforma*, 15 mayo de 2013.

Bracho, Teresa *et al.*, “El SNTE y la política educativa”, en *Revista Este País*, no. 222, retomado de Palafox Gutiérrez, Martha, diputada del PRI en LIX Legislatura, con base en la revisión de la glosa del 5to. informe de Vicente Fox, *La Jornada*, 26 de noviembre de 2005.

Del Valle, Sonia, “Tienen profesores poca fe en alumnos”, en *Reforma*, 12 mayo de 2013.

Higuera, Cecilia, “La SEP desaparece ‘dieces y seises’ en boletas de educación básica”, en *Crónica*, 9 abril de 2013.

Madrigal, Alejandro, 2013, “La prueba ENLACE puede desaparecer: Chuayffet”, en *Milenio Diario*, 11 junio, p. 8.

Martínez, Martha, “Sólo se ha dado el primer paso”, en *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, no. 990, 12 de mayo de 2013.

Nieto, Francisco y Jiménez, Horacio, “Podrán apelar cese; base, a los 6 meses”, en *El Universal*, 2 de septiembre de 2013.

Pérez-Stadelmann, Cristina, “Día Internacional de la Alfabetización. Analfabetismo en México, un rezago centenario” en *El Universal*, 8 de septiembre de 2013.

Sarmiento, Sergio, “Maestros”, en JAQUE MATE, en *Reforma*, 15 mayo de 2013.

Sarmiento, Sergio, 2013. “Escuela Rota”, en JAQUE MATE, *Reforma*. 13 de junio de 2013.

Raphael, Ricardo, “Educación: Consejo de Profesionalización Docente”, en *El Universal*, 22 julio de 2013.

Otras Fuentes

Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Servicio Profesional Docente.

Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto a la *Cuenta Pública del 2011.*

Encuesta Nacional de Educación Básica 2013.

Ciberografía

www.presidencia.gob.mx

www.enlace.sep.gob.mx

<http://www.presidencia.gob.mx/7-compromisos-en-materia-educativa/>, consultada el 23 de julio de 2013

Modelos conceptuales de decisiones en situación de crisis. La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009 como estudio de caso

Joel Mendoza Ruiz*

Resumen

Para facilitar la comprensión de los modelos conceptuales política racional, proceso organizacional y política burocrática; con ellos se analizó la contingencia viral de influenza A/H1N1 acontecida en México durante 2009. Se partió del postulado de Graham Allison (1971) sobre el examen de las decisiones organizacionales en situación de crisis; para él constituyen una oportunidad científica en la modelación teórica. En las conclusiones del presente estudio, las decisiones acertadas y cambios derivados fueron tres: 1) el distanciamiento social que contuvo la pandemia, 2) la capacitación y sustitución tecnológica en el diagnóstico clínico, y 3) algunas estrategias estatales de monitoreo de incidencias virales. Sin embargo, también se describen las inconsistencias de actuación que existieron detrás de cada uno de los aciertos.

Palabras Clave

Decisiones políticas, decisiones racionales, decisiones organizacionales, cambio en las políticas, influenza A/H1N1.

Abstract

In order to ease the understanding of the *rational policy, organizational process and bureaucratic policy* conceptual models; with them the viral influenza A/H1N1 contingency that took place in México in 2009 was analyzed. It started from the Graham Allison postulate (1971) about organizational decisions in crisis situations exam, for him it constitutes a scientific opportunity in theoretical modeling. In the conclusion of the present study, the correct decisions and its derivative changes were three: 1) the social distancement that held the pandemy, 2) the training and technological substitution on the clinical diagnosis, and 3) some state strategies in viral incidences monitoring. However, acting inconsistencies that existed behind each success are also described.

Key Words

Politic decisions, rational decisions, organizational decisions, change in policies, influenza A/H1N1.

* Joel Mendoza Ruiz es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública (UNAM). Es profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro UAEM, Texcoco.

Introducción

En el análisis de políticas públicas, las decisiones constituyen una de sus raíces teóricas y a la vez una constante de su proceso. Desde mediados del siglo xx, la *teoría de la decisión* impuso en varias disciplinas el estudio del comportamiento y fenómenos psíquicos de aquellos que toman las decisiones, así como las condiciones por las que deben ser elegidas las alternativas óptimas. En la práctica estratégica se afirma que cada política está compuesta de un sinnúmero de puntos de toma de decisiones, esto es, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de políticas públicas (Parsons, 2007: 273-274). En tal sentido, Amitai Etzioni (sociólogo alemán, 1929) planteó las decisiones políticas como secuencias obligadas al perfeccionamiento gradual: *la toma de decisiones no debe verse como un proceso pasivo... las decisiones son procesos; y las primeras decisiones suelen no ser más que vagas señales direccionales, pruebas incipientes o ensayos para especificaciones y revisiones ulteriores* (Parsons, 2007: 273).

Las situaciones de crisis constituyen una oportunidad de poner a prueba la efectividad de los procesos de decisiones en las organizaciones, a la vez que aportan a la comunidad científica los mejores casos para la modelación teórica. De ahí surgió el estudio de Graham Allison (político americano, 1940) sobre la crisis de los misiles en Cuba (publicado en 1971), un clásico en materia de decisiones políticas que quedó justificado de la siguiente forma: *sirve de pretexto para una investigación más general... Si las decisiones y acciones de los gobiernos nacionales pueden desatar tales consecuencias (vidas humanas en riesgo), es necesario entonces que los estudiosos del gobierno y los mismos gobernantes piensen seriamente en estos problemas. Una mejor comprensión de la crisis depende en parte de una mayor información y de un análisis más riguroso de la evidencia existente* (Aguilar, 2007: 119). Allison destacó en su estudio lo que debe juzgar cada analista como importante, haciendo hincapié en los *lentes conceptuales* con los que se examina y no sólo en la evidencia simple de los sucesos ocurridos. Por ello, fueron definidos tres modelos conceptuales de decisión gubernamental:

1. El Modelo I, *Política Racional*, establece que el gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos. Como marco conceptual, el gobierno es considerado un decisor racional unitario que escoge sus acciones como respuestas estratégicas al problema, y en el proceso de selección hay una elección constante y estable entre desenlaces alternativos. El esquema dominante dicta que si una nación lleva a cabo una acción determinada, es porque debió haber tenido razones para cuya realización la acción representa el medio óptimo. Las

proposiciones generales incluyen valorización y objetivos, cursos de acción alternativos, cálculo de consecuencias de cada alternativa, y apreciaciones netas (Aguilar, 2007: 130-134).

2. El Modelo II, *Proceso Organizacional*, determina que los sucesos son en realidad productos de organizaciones. Su marco conceptual comprende: 1) la coexistencia de una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta están los líderes; 2) que el poder principal tiene la responsabilidad principal, pero cada organización ejecuta acciones casi autónomamente, la división del problema permite atención especializada, el precio es mayor discrecionalidad; 3) que hay preferencias estables en prioridades, percepciones y asuntos operativos; 4) que los productos son rutinas preestablecidas; 5) que se contraponen descentralización con coordinación. Según su esquema dominante, se alcanza poder explicativo al descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron los resultados que incluyen los acontecimientos programáticos. Como proposiciones generales, la acción de la organización es la suma de rutinas, el comportamiento en t+1 debe diferir muy poco al comportamiento actual, se hace además indispensable el manejo de la factibilidad administrativa (Aguilar, 2007: 139-154).

3. El Modelo III, *Política Burocrática*, prescribe que las decisiones resultan de compromisos, coaliciones, competiciones y malentendidos entre los miembros del gobierno. El marco conceptual relativo considera: 1) que existen jugadores individuales como agentes de decisión; 2) que si se conocen las percepciones se predice la postura; 3) que los resultados permiten definir en cada jugador el interés nacional, programas comprometidos, bienestar de amigos o interés personal; 4) que se hacen importantes las vías establecidas para actuar según las cuestiones, lo que les da importancia a los jugadores, estructura su juego, y da ventajas en cada juego; 5) que el poder es compartido y la política el medio de decisión; 6) que para entender el resultado es preciso descomponerlo en corrientes. Como esquema dominante, el resultado surge de la negociación que se llevó a cabo entre individuos o grupos dentro del gobierno. En cuanto a las proposiciones generales, las distintas intenciones generan un resultado diferente a cada una, las posturas se predicen a partir de la información que se tenga en cada puesto, y las presiones son diferentes para categoría jerárquica (Aguilar, 2007: 154-167).

Este artículo tiene una misión relativamente sencilla pero ampliamente justificable en la labor académica. Para facilitar la comprensión de los modelos conceptuales expuestos, éstos fueron aplicados ahora a un suceso más reciente que vivimos los mexicanos: la posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009. En su contenido, además de la presente introducción, los apartados titulados *Los componentes racionales de la epidemia de influenza humana A/H1N1*, *Los componentes organizacionales de la epidemia de influenza humana A/H1N1*, y *Los componentes políticos de la epidemia de influenza humana A/H1N1*; se ocupan precisamente de explicar los sucesos en función de cada uno de los modelos conceptuales planteados en esta introducción. Al final se presentan las conclusiones que fueron alcanzadas.

Los componentes racionales de la epidemia de influenza humana A/H1N1

La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 fue una situación de crisis que tuvo sus mayores efectos en México entre el 23 de abril y el 5 de mayo de 2009. Durante ese periodo, el gobierno federal y los estatales se integraron en un proceso decisorio unificado que cumplió con la máxima de la federalización sectorial iniciada en la década de los ochenta: *estrategia coordinada e implementación descentralizada*. Según versiones oficiales, la elección de acciones se basó en una movilización nacional como alternativa óptima, acatando así la consigna del presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, *México tenía que moverse más rápido que la epidemia* (Córdova *et al.*, 2009: 66). Destaca también, como manifestación expresa de valores durante cierto cálculo de consecuencias, la subordinación de los distintos sectores económicos y administrativos ante un riesgo eminente de salud pública. Según palabras del entonces secretario de salud, médico José Ángel Córdova Villalobos, *se privilegió la vida bajo la convicción de que lo económico se recupera* (20 de noviembre del 2012).

La planeación en situaciones de contingencia sanitaria es actualmente una materia procurada y regulada en el ámbito de la coordinación internacional. A partir del año 2005, un nuevo reglamento sanitario internacional estableció la obligación de los países de notificar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre eventos que pudieran convertirse en emergencias de salud pública de importancia internacional. Se concretó así un sistema de vigilancia y respuesta ante contingencias, en cuyo caso la vigilancia epidemiológica consiste en generar la información necesaria para la detección temprana de enfermedades infecciosas y así aplicar las medidas de intervención nacional e internacional coordinadas (Córdova *et al.*,

2009: 63). En paralelo, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte especifica también el deber de los socios regionales, Canadá, Estados Unidos y México; de notificarse mutuamente sobre las emergencias de salud pública notificadas a la OMS (Córdoba *et al.*, 2009: 64). A partir del año 2006 la Secretaría de Salud cuenta con un Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Posible Pandemia de Influenza. El plan estableció seis fases graduales de alerta y determinó las acciones que a cada fase corresponden (Córdoba *et al.*, 2009: 63).

Sobre las bases anteriores, a principios de abril del 2009 el Sistema Nacional de Salud detectó entre su población objetivo un incremento atípico en el número de casos de influenza. El hallazgo partió de la lógica de que la mayor incidencia de padecimientos por influenza estacional se registra regularmente entre diciembre y enero de cada año, después de esa época los casos descienden hasta el siguiente otoño. Los balances oficiales han coincidido en señalar que 618 casos probables de influenza detectados en la comunidad La Gloria, Valle de Perote (Estado de Veracruz), alertaron a los especialistas mexicanos y generaron la primera notificación internacional por la vía del correo electrónico el 12 de abril del 2009 (Córdoba *et al.*, 2009: 64). Antes de esto, otra alerta internacional había surgido debido a que dos niños se enfermaron los días 29 y 30 de marzo de 2009 en el Valle Imperial de Estados Unidos, el diagnóstico posterior confirmó influenza A/H1N1 (Brown, 2009).

Al extenderse la emergencia mexicana por padecimientos atípicos en otras entidades, como San Luis Potosí y el Distrito Federal, una paciente de treinta y nueve años murió el 14 de abril de 2009 en la Ciudad de Oaxaca. Según declaraciones oficiales, la multitud de padecimientos crónicos del caso tomó tiempo antes de que a la paciente le fuera determinada la causa de su deceso: una influenza A no subtipificable (Córdoba *et al.*, 2009: 64). Tras una serie de operativos ya en una etapa de franca intervención nacional, hacia el 18 de abril de 2009 la autoridad federal de salud inició trámites ante los *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), la entidad estadounidense designada por la OMS como colaboradora regional, y ante el *National Microbiology Laboratory* de la *Public Health Agency of Canada*; para analizar el virus encontrado de influenza A no subtipificable (Córdoba *et al.*, 2009: 65-66).

El 23 de abril de 2009 a las 15:00 horas los resultados de Canadá llegaron primero confirmando que se trataba del mismo virus A/H1N1 que afectó a los niños del Valle Imperial; los CDC corroboraron más tarde los resultados y aportaron información de la estructura genética (Córdoba *et al.*, 2009: 66). Una hora después, según entrevista con el médico Córdoba Villalobos (20 de noviembre del 2012), los entonces subsecretario de prevención y promoción de la salud y directora del Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica (INDRE) le mostraron el gráfico recibido

de los laboratorios extranjeros y le previnieron: *es un virus nuevo de influenza que viene de una cepa animal y mutante*. Acto seguido, el secretario de salud le llamó por la red telefónica al presidente de la República: *me urge verlo porque hay una situación complicada y hay que tomar acciones*. El licenciado Felipe Calderón Hinojosa accedió a una audiencia inmediata con el secretario de salud; el médico Córdova Villalobos fue categórico después de explicar la situación: *esto puede tener consecuencias catastróficas*. El resultado fue la convocatoria a una reunión urgente de gabinete a las 19:00 horas (Toribio^a *et al.*, 2009).

En aquella reunión de gabinete que duró noventa minutos, los acuerdos alcanzados fueron los siguientes: *a)* se puso en práctica un distanciamiento social basado en el cierre temporal de los planteles educativos y guarderías del Distrito Federal y del Estado de México a partir del 24 de abril de 2009 y hasta nuevo aviso, se dispuso también instruir a la población con determinados síntomas para que acudiera a su unidad médica; *b)* se ponderaron las consecuencias económicas; *c)* se delinearon las recomendaciones: lavarse las manos frecuentemente o usar *gel* antibacterial, estornudar en etiqueta, evitar sitios concurridos o en su defecto usar cubrebocas, abstenerse de saludar de mano o de beso; *d)* se analizaron la disponibilidad de medicamentos y la capacidad de hospitales; *e)* se designó al secretario de salud para que anunciara las medidas a la población del país en general, lo que sucedió ese mismo día a las 23:00 horas en cadena nacional de televisión; *f)* se determinó la publicación de un decreto presidencial para respaldar las medidas del secretario de salud, lo cual fue concretado en el diario oficial del 25 de abril de 2009 (Toribio^b *et al.*, 2009).

De manera particular, la decisión de llevar a la práctica el distanciamiento social fue justificada como medida preventiva ante la incertidumbre de no contar con una vacuna para el nuevo tipo de virus de influenza. Según testimonios de los principales funcionarios del sector salud, la medida fue priorizada ante la disponibilidad de recursos médicos y otros factores económicos, sociales y políticos; mismos que también determinaron alternativas consideradas válidas durante la toma de decisiones (Córdova *et al.*, 2010: 321). El 25 de abril de 2009, el presidente de la República suspendió actos públicos oficiales en la Ciudad de México y extendió las medidas de distanciamiento social al resto del país y a otros inmuebles de concurrencia masiva a partir del 27 de abril de 2009. Se puso en marcha caravanas de salud con 400 unidades móviles para informar y diagnosticar a la población (Córdova *et al.*, 2010: 322).

Respecto a la implementación de las medidas preventivas, la opinión del médico Córdova Villalobos (20 de noviembre del 2012) fue que existió una gran solidaridad en cuanto al aislamiento social (partidos de fútbol, iglesias y campañas electorales).

Algunos problemas detectados fueron la falta de abastecimiento en las unidades médicas para atender la emergencia, lo cual incluyó principalmente equipo, cubrebocas, batas y medicamentos. El entonces secretario de salud destacó que el gobierno federal adquirió mil ventiladores para las principales unidades médicas del país, mientras que para contar con el medicamento adecuado se requirió mezclar y encapsular un millón de dosis antivirales, pues sólo se contaba con los insumos a granel.

El presidente de la República suspendió las actividades de la administración pública federal del 1° al 5 de mayo de 2009, haciendo así coincidir los días inhábiles por festividades cívicas con las medidas de distanciamiento social. Al inicio de ese lapso se registró una tendencia estadística descendente en los casos nuevos de influenza A/H1N1, por lo cual el 4 de mayo de 2009 el secretario de salud anunció la reapertura escalonada de los planteles escolares. El reinicio de actividades de 35 mil restaurantes del Distrito Federal se hizo efectiva a partir del 6 de mayo, mientras que la restricción para museos y otros eventos masivos se levantó el 7 de mayo (Córdova *et al.*, 2010: 322).

Hasta el 3 de agosto de 2009 los casos registrados de influenza A/H1N1 eran 17 mil 416, de los cuales 146 había tenido un desenlace fatal. La tasa de ataque a principios de ese agosto de 2009 era de 16.2 por cada cien mil habitantes. La tasa de letalidad había pasado del 13.1% en abril de 2009 (16 defunciones de cada 122 casos confirmados) a sólo 0.18% (CEPAL *et al.*, 2010: 4). No obstante, el impacto potencial de una epidemia sin las medidas que fueron aplicadas hubiera arrojado cifras muy distintas. Un modelo de simulación utilizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) estimó 8 mil 600 defunciones, 30 mil 300 hospitalizaciones y cuatro millones y medio de consultas ambulatorias en ocho a diez semanas del brote (Córdova *et al.*, 2010: 324).

En cuanto al daño económico, un estudio conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la OPS y la OMS concluyó que las implicaciones fueron *una reducción en actividades importantes para la economía, con consecuencias no deseadas sobre el empleo y posible impacto en sectores sociales vulnerables y/o en niveles de pobreza*. Las pérdidas por el brote durante el año 2009 fueron estimadas en 120 mil 360 millones de pesos, monto equivalente al 1% del producto interno bruto del año 2008. Del monto señalado, el 96% correspondió a la reducción de producción y venta de mercancías, mientras que el 4% restante se relacionó con mayores gastos en salud por la atención de la emergencia sanitaria. Los sectores más afectados fueron el turismo (37%), el comercio (36%), el transporte (13%), los restaurantes y bares (10%) seguidos de salud, ganadería, educación, electricidad y agua (CEPAL *et al.*, 2010: 4).

Las entidades federativas con mayores repercusiones en orden de importancia fueron el Distrito Federal (49%), Quintana Roo (12%) y el Estado de México (2%). De manera puntual, el estudio que nos ocupa señaló: *un total de 43,000 hogares encabezados por hombres y 89,900 hogares encabezados por mujeres, abarcando un total de 531,500 personas, caerán temporalmente bajo el nivel de pobreza al perder su empleo por causa de la pandemia, lo que viene a afectar muy adversamente los esfuerzos que han venido realizando el gobierno y la sociedad mexicanas para reducir la pobreza del país* (CEPAL *et al.*, 2010: 45). En lo general, se consideró que la experiencia permitió reconocer la ventaja de estar preparados, incrementar la prevención de la salud de acuerdo a una campaña de comunicación educativa, así como reaccionar de manera colaborativa en los ámbitos internacional e intersectorial (Córdova *et al.*, 2009: 68-69).

Los componentes organizacionales de la epidemia de influenza humana A/H1N1

Como fue expresado en la argumentación del icónico estudio de Allison (1971), el modelo de proceso organizacional se traduce en limitaciones administrativas para decidir en situación de crisis. Definitivamente es difícil conformar rutinas organizacionales adaptadas a las contingencias, la posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009 dejó al descubierto mayores grados de fragmentación y falta de cohesión en las organizaciones de salud mexicanas. Las evidencias operativas fueron las siguientes: 1) la ineficiencia en la implementación del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Posible Pandemia de Influenza; 2) la incapacidad inicial de diagnóstico viral a través de la red nacional de laboratorios de salud pública; 3) la nulidad de las estrategias de comunicación; 4) las deficiencias en la atención médica antes y durante la emergencia. Por ello, la toma de decisiones se centró en la selección de alternativas *posibles de realizar* antes que en las óptimas. El presente apartado abundará sobre cada uno de los rubros anteriores.

La implementación del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Posible Pandemia de Influenza se basó en la capacitación a base de simulacros; sin embargo, al ser ésta una acción excepcional (no rutinaria para las burocracias), los alcances fueron parciales y de nula regularidad. Las acciones iniciaron bajo la denominación *Escudo Centinela* casi al final del sexenio del licenciado Vicente Fox Quesada, en octubre del 2006 (Carrasco, 2009: 9). Participaron más de dos mil integrantes del sector salud en Chihuahua, el Distrito Federal, Hidalgo y Tabasco (Carrasco, 2009: 13). La capacitación consistió en tres etapas: información a la población, reestructuración del sistema de salud y realización de estudios epidemiológicos

tanto a las personas contagiadas como a su entorno inmediato (Carrasco, 2009: 13). Más adelante abundaremos cómo la discrecionalidad local se hizo presente en la práctica de las etapas señaladas, cuestionando así el aprovechamiento en general de la capacitación ejecutada.

Al relevo sexenal, nuevas rutinas organizacionales concurrentes entre los gobiernos federal y estatales obligaron la reorientación del plan que nos ocupa. El seguro popular, como nuevo programa de la gama asistencialista, ocupó gran parte de la operación y del presupuesto sectorial en sustitución de proyectos dirigidos a la atención de la población en caso de contingencias epidemiológicas, *la atención individual dejó de lado la protección colectiva* (Cervantes, 2009: 11). Ante las nuevas prioridades oficiales, el plan fue dirigido hacia otras dimensiones. En junio de 2007 fue definida una *Estrategia Operativa Multisectorial* para mantener el funcionamiento económico y el orden social en caso de una pandemia. Ese mismo año se elaboró un Manual para la Vigilancia Epidemiológica (Carrasco, 2009: 9).

El diagnóstico viral enfrentó durante la contingencia de 2009 una mezcla de dificultades operativas y atraso tecnológico. Según entrevista con quien fungió como secretario de salud durante la contingencia sanitaria de 2009 (20 de noviembre del 2012), la vigilancia epidemiológica se generaba en una de las tres subsecretarías del ramo: la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud. Tal subsecretaría tenía a su cargo el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE), el cual en la práctica cotidiana era operado simultáneamente por la Dirección General Adjunta de Epidemiología (DGE) y por el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE). A su vez, del CENAVECE dependía del Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológica (INDRE), el cual coordinaba la red nacional de laboratorios de salud pública que incluía un laboratorio nacional y los laboratorios de los estados (bacteriología, virología). En la base de esta compleja estructura, todas las unidades de cada una de las jurisdicciones sanitarias del país debían reportar sus casos y muestras a los laboratorios de los estados.

Como consecuencia de la complejidad estructural expuesta, algunas investigaciones han señalado muy puntualmente que la notificación del brote fue tardía: *la respuesta inicial dependió del programa IMSS-Oportunidades, que es responsable de la atención en esa zona del estado (La Gloria, Veracruz); después, también participó la Secretaría de Salud estatal, y finalmente se turnó la notificación a nivel federal*. Como conclusión, la misma investigación expone: *el virus estaba circulando en la Ciudad de México por lo menos al mismo tiempo que en La Gloria, Veracruz... (y) en el sur de Estados Unidos siquiera desde febrero, sin ser reconocido* (López et al., 2010: 8-9). Lo anterior sienta dudas sobre la eficiencia de las burocracias para la vigilancia epidemiológica de ambos países, México y Estados Unidos.

Un hecho desconcertante fue que en México no se divulgó un sólo *caso cero* sino varios, constituyendo así un dato histórico impreciso. La CEPAL le dio esa categoría a una niña fallecida el 11 de marzo de 2009 en Tlalpan, demarcación del Distrito Federal donde se localiza el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (CEPAL *et al.*, 2010: 4). Otras publicaciones refieren como *niño cero* a Edgar Hernández, sobreviviente de La Gloria, municipio de Perote Veracruz, quien enfermó la primera semana de abril de 2009 (Arellano, 2011: 30). Con mayor distanciamiento en el tiempo, autoridades del sector salud federal confirmaron con influenza A/H1N1 a una niña de seis meses de edad que presentó síntomas desde el 24 de febrero de 2009 (López *et al.*, 2010: 9), así como a una mujer diabética que murió el 14 de abril de 2009 en Oaxaca (Córdoba *et al.*, 2009: 64). Ésta última fue quien el médico Córdoba Villalobos refirió en una publicación como su *caso cero*, tal vez para argumentar una actuación rápida entre ese deceso y la declaración de la contingencia sanitaria el 23 de abril de 2009.

Para puntualizar ahora el atraso tecnológico en México, una entrevista a la entonces directora del INDRE, la Dra. Celia Mercedes Alpuche Aranda, evidenció la situación de ese instituto al momento de la contingencia: *ella francamente describe las limitaciones de su propio laboratorio* (Cohen, 2009). La Dra. Alpuche dio a conocer que los laboratorios de los estados no tenían pruebas para subtipificar la influenza, esto es, para determinar el tipo exacto de influenza (A o B), por lo que debían enviar las muestras directamente al INDRE en la Ciudad de México. Adicionalmente, la tecnología de diagnóstico del mismo INDRE no era la más reciente, estaba usando inmunofluorescencia o prueba de cribado (Cohen, 2009), cuando sus similares de Estados Unidos y Canadá ya aplicaban la tecnología denominada reacción en cadena de polimerasa en tiempo real.

También se encontró que las rutinas organizacionales tendían a dilatar la remisión de las muestras de los laboratorios estatales al INDRE y, con ello, afectaban gravemente el diagnóstico. La directora del INDRE señaló al respecto: (los laboratorios estatales) *esperan tener casos acumulados y entonces envían las muestras al centro nacional de referencia. Una de las cosas interesantes en este brote es que estaban haciendo pruebas, pero el inicio de los síntomas fue después de cuatro o cinco días. La sensibilidad a la prueba de inmunofluorescencia es débil después de 72 horas. La mayoría de las pruebas, que fueron hisopos nasofaríngeos, fueron negativos* (Cohen, 2009). Según casos clínicos detectados a principios de abril de 2009, el recuento de tiempos que realizó la misma directora del INDRE sumó ocho días desde que los pacientes declaraban sus síntomas en consulta externa hasta que sus muestras llegaban al INDRE (Cohen, 2009). Considerando el periodo promedio señalado entre el inicio de síntomas y

la toma de muestras a los pacientes, éstas estaban a disposición del diagnóstico a nivel nacional por lo menos 13 días después del contagio.

A la canalización tardía de muestras se sumaron otros problemas de diagnóstico que refirió la Dra. Alpuche. Se trató de cierta incertidumbre en el proceso nacional de diagnóstico, de la incapacidad de procesar el trabajo extraordinario generado por el brote, así como de dificultades para remitir las muestras a un diagnóstico en el extranjero. Sobre el primer problema expresó: (una muestra) *se veía indeterminada. Para ser sinceros, no pudimos tipificarla* (Cohen, 2009). En cuanto a la segunda contrariedad dijo: *estábamos sobresaturados de muestras de influenza y otras cosas de todo el país. Es un poco más lento que en Estados Unidos y Canadá* (Cohen, 2009). Respecto al tercer inconveniente afirmó: *el 21 de abril pedimos la ayuda de ambos al mismo tiempo (Centers for Disease Control and Prevention, USA, y National Microbiology Laboratory, Canadá)... Pero hacer los envíos a ambos fue algo difícil. Fue un poco tardado obtener todos los permisos de los Estados Unidos* (Cohen, 2009).

Partiendo de las carencias señaladas, la red nacional de laboratorios de salud pública fue capaz de reivindicar su funcionamiento durante el periodo de contingencia por la influenza A/H1N1. A una semana de la declaración de emergencia, expertos del CDC y de Canadá instalaban dos equipos de tecnología de reacción en cadena de polimerasa en tiempo real (Cohen, 2009). Los primeros laboratorios equipados fueron los del Distrito Federal y del Estado de Veracruz (Carrasco, 2009: 7). Posteriormente inició la capacitación en biología molecular con apoyo internacional en seis diferente estados de la Federación, se inició también la adquisición de diez equipos más de diagnóstico clínico (Cohen, 2009).

Según la médico especialista Miroslava Sánchez Mendoza, directora del laboratorio estatal de salud pública del Estado de Hidalgo (30 de mayo de 2013), el riesgo sanitario causado por el virus A/H1N1 *nos fortaleció como red nacional de laboratorios estatales*, aunque también afirma que el virus *no resultó tan patógeno como se esperaba*. El cambio inmediato se refirió a la actualización tecnológica y su respectiva capacitación. El laboratorio estatal de Hidalgo fue de las primeras ocho instalaciones que, entre mayo y junio del 2009, cambiaron de las pruebas de inmunofluorescencia a las de reacción en cadena de polimerasa en tiempo real. Para ello, el personal recibió capacitación urgente por parte del INDRE y del Ministerio de Salud de Canadá. En octubre de 2009 los laboratorios del Instituto de Salud y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de tres de institutos de salud federales y de 22 laboratorios estatales, contaban ya con pruebas de biología molecular.

En 2010 la tecnología referida se puso al alcance de los laboratorios de las 31 entidades federativas. La distribución incluyó opcionalmente dos denominaciones de termociclador, en tiempo real o de punto final, aunque a algunas entidades se le suministraron ambos equipos: Campeche, Chihuahua, Morelos, Puebla, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. Los equipos incluyeron un *kit* de inicio, normas, pólizas de garantía, manuales, instalación y capacitación. El proveedor fue *Applied Biosystems*, Servicios y Suministros de Laboratorio (Secretaría de Salud^b, 2013).

La especialista Sánchez Mendoza continuó exponiendo que un segundo cambio en los laboratorios de la red nacional de salud pública fue que *se mejoró el sistema electrónico de información concurrente*; asimismo, *se cambiaron los lineamientos de comunicación*. La tercera mudanza se refiere a la implementación del control de calidad, basado en pruebas de pro-eficiencia que regularmente aplica el INDRE a los laboratorios estatales. Por el testimonio anterior, se entiende que los laboratorios estatales son actualmente capaces de realizar pruebas para el diagnóstico de la influenza A/H1N1 por sí mismos, lo cual concretó la descentralización del diagnóstico clínico. El INDRE interviene sus esfuerzos ahora en *la subtipificación de muestras raras, en la caracterización molecular y en la búsqueda de resistencia antiviral*. La especialista Sánchez Mendoza concluyó que si bien se realizaron simulacros desde el año 2005, fue la contingencia de abril y mayo de 2009 la que motivó cambios efectivos en la tecnología y en la operación coordinada de los laboratorios estatales.

No obstante, algunos pacientes contagiados de influenza A/H1N1 en la etapa previa a la renovación de la red nacional de laboratorios de salud pública tuvieron un desenlace funesto. Uno de esos casos fue referido de la siguiente manera: *es de los pocos fallecidos durante la epidemia de los que se conoce con certeza la causa de su muerte: su sangre sorteó trampas burocráticas y tiempos de espera. Fue analizada en laboratorio, donde resultó positiva, y quedó en los registros oficiales* (Turati^c, 2009: 26). Se entiende entonces que las cifras oficiales de defunciones por el brote epidémico de influenza A/H1N1 no fueron las reales. Una nota reveló: *de 77 personas que, se sospecha, murieron contagiadas nunca se sabrá si las mató el nuevo virus porque no se les tomaron muestras. Todavía hoy no se tiene la certeza del número de muertos* (Turati^b, 2009: 26).

Según las noticias transmitidas durante la contingencia viral de la influenza A/H1N1 en 2009, el número de defunciones era muy fluctuante, *un día los muertos eran más de 100, luego al separarlos en confirmados y probables bajaron a siete*. En comparativa, las cifras de muertos por influenza A/H1N1 del Estado de México no fueron proporcionales a las del Distrito Federal, pese a su vecindad (Turati^c, 2009: 29). Una tarjeta informativa del gobierno del Estado de Hidalgo, cuyo corte fue el 31 de enero de 2012, indicó *un caso confirmado y cero defunciones confirmadas por influenza A/H1N1*

(Arellano, 2011: 51), contrastando así con las estadísticas del gobierno federal que indicaron 295 casos y 17 defunciones por el mismo padecimiento en el Estado de Hidalgo hasta marzo del 2012 (Secretaría de Salud^a, 2013). No es lógico que hayan existido tantos contagiados y defunciones después de la contingencia de abril y mayo del 2009.

La variación de los datos podría explicarse, aunque no justificarse, por la improvisación de una función no rutinaria para las burocracias estatales: el levantamiento y transmisión externa de información. Un funcionario federal reveló a la prensa crítica la realidad al respecto, *no se tiene confianza en los reportes que están enviando los estados* (Turati^b, 2009: 24). Otras posiciones aludieron a la mal instrumentada descentralización del sistema de salud en los ochenta, por la que el gobierno federal se desentendió de ciertos aspectos sectoriales en lugar de inducir la coordinación intergubernamental (Turati^b, 2009: 25). Como medida correctiva: *el jueves 30* (abril de 2009) *se anunció la emisión de un acuerdo por parte de Córdoba Villalobos para ordenar a todas las instituciones del Sistema Nacional de Salud, públicas y privadas, que concentren la información sobre casos de influenza en un sitio de internet del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (SINAVE)* (Carrasco, 2009: 9).

Sin embargo, la orden de informar no fue la única medida al respecto. Empleados federales del sector salud fueron asignados a uno o dos estados para levantar un muestreo rápido y uniformar los criterios de atención en todo el país. El operativo fue denominado *Estrategia D-T-R* (Impacto Inmediato en los Hospitales: Diagnosticar, Tratar, Reportar) (Turati^b, 2009: 24). Los resultados no fueron los esperados, al 6 de mayo de 2009 de 15 estados computados sólo cuatro cumplieron con la estrategia (Turati^b, 2009: 24). A manera de balance cualitativo general, uno de los funcionarios federales comisionado esbozó el caos encontrado: *los compiladores de cifras no reportan muertos... rasuran los casos... mal utilizan los antivirales y los fondos, no me quedó la menor duda. Los reportes que enviaron los estados responden a los intereses locales. Es infame, y lo peor es que como están descentralizados no rinden cuentas... No todos los responsables de notificar a la Federación conocen el sistema para hacerlo... si la responsabilidad estatal recae en varios no se comunican entre sí o tampoco se presentan en el hospital donde ocurrió el deceso para pedir datos* (Turati^b, 2009: 24-25).

La atención médica en los hospitales estatales registró tres etapas distintas de reacción. La primera, antes de declarada la contingencia (23 de abril de 2009) pero ya en el curso atípico de padecimientos respiratorios extemporáneos, se caracteriza por la multiplicación de experiencias crudas, omitidas de este texto en beneficio de la brevedad, que tuvieron como respuesta las rutinas déspotas e indolentes de los hospitales públicos: dilación en la atención médica, ausencia de especialistas

y carencia de medicamentos. El desequilibrio horizontal de las infraestructuras estatales afloró desde esa primera etapa, un reporte documentó: *28 mexiquenses cruzaron a la Ciudad de México con los síntomas de la influenza A/H1N1, para morir en hospitales capitalinos* (Turati^c, 2009: 26). La segunda etapa consistió en una transición reactiva lenta: *la alerta fue de papel y no significó cambios de rutina hasta que la realidad, a golpes mortales, obligó a incorporar medidas elementales* (Turati^b, 2009: 26). En la tercera etapa tuvieron lugar respuestas fragmentadas, no fue reorganizado el Sistema Nacional de Salud para enfrentar la emergencia, cada hospital se organizó de acuerdo a las decisiones de sus propios directivos (Carrasco, 2009: 13). Como secuela, los enfermos ingresados por otras razones se contagiaron en la curva de aprendizaje (Turati^b, 2009: 26).

En ese lamentable proceso incremental, la gran mayoría de médicos y demás personal auxiliar estuvieron desprovistos del conocimiento básico y hasta de la autoprotección elemental. Afloraron serias dudas sobre primeras dosis y refuerzos apropiados para bebés, niños, mujeres embarazadas, familiares directos de los contagiados y hasta los médicos expuestos. Esas dudas pudieron significar la diferencia entre la vida y la muerte, las respuestas no aparecían en ningún manual (Turati^b, 2009: 26). Quedó así de manifiesto la poca importancia que en los hospitales le dieron a la preparación para contingencias por ser eso algo extra-rutinario.

En contraposición, algunos elementos del sector salud que habían aprovechado la capacitación ejecutada en 2006 criticaron el *desconcierto a la hora de la verdad*. Ellos señalaron la inobservancia de las guías para solventar la crisis, así como del *Escudo Centinela*, los cuales habían delineado muy puntualmente funciones y procedimientos (Turati^b, 2009: 26). De manera específica, en 2006 se había previsto que en caso de contingencia sanitaria la población con padecimientos sería atendida en carpas-filtro al exterior de los hospitales, aplicándoles pruebas rápidas como las desarrolladas en el IMSS (*Directigen Flu A+B*). Los diagnosticados con influenza A serían hospitalizados y nuevamente muestreados para subtipificar el virus que portaban, mientras que los diagnosticados con influenza B serían canalizados a sus clínicas para chequeos periódicos. Otra línea de acción era aplicar pruebas epidemiológicas a grupos de riesgo, aprovechando al máximo todas las organizaciones sectoriales como la Unidad de Inteligencia para Emergencias en Salud (Vergara, 2009: 15-17).

En cuanto al desabasto de artículos de autoprotección para el personal del sector salud, éste generó manifestaciones en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER) y en el Hospital de Especialidades del Centro Médico Nacional *La Raza* hacia fines de abril de 2009 (Turati^a, 2009: 22. Carrasco, 2009: 10). Las demandas fueron satisfechas parcialmente el último día del mes. En relación al

Hospital General de Pachuca de la Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo, el entonces camillero Ismael Alfaro Chávez señaló también (17 de mayo de 2013) que existieron en su entorno conflictos internos por el desabasto de prendas protectoras para el personal auxiliar (enfermeras y camilleros). Su experiencia fue que llegó un camión de la Secretaría de Salud federal con cubrebocas (N-95), quimonos y guantes de uso quirúrgico especializado. El material fue acaparado por las autoridades del hospital para distribuirse sólo entre los médicos o en casos especiales para los auxiliares. Lo anterior dio como resultado que los auxiliares llegaran a apropiarse de prendas protectoras ajenas, aprovechando los descuidos de los poseedores originales. En otros casos los cadáveres fueron removidos cubiertos únicamente con sábanas, prescindiendo así de las bolsas especiales tal como las medidas de seguridad señalaban. La consecuencia personal fue que el camillero Ismael Alfaro, al igual que una de sus compañeras enfermeras, se contagió del virus A/H1N1.

Al paralelo de la operación de los hospitales estatales, la atención médica itinerante fue implementada a través de las Unidades de Salud Monitoras de Influenza (USMI). Las cuales, según el Manual para la Vigilancia Epidemiológica de Influenza: *su propósito es obtener muestras humanas para el diagnóstico, aislamiento y tipificación del agente causal por parte del INDRE* (Carrasco, 2009: 13). El cirujano dentista César Gutiérrez Chávez, quien se desempeñó como titular de la USMI en Molango, Estado de Hidalgo, explicó (17 de mayo de 2013) cuál fue su cometido durante la contingencia. El Estado de Hidalgo fue zonificado en cuatro regiones: Pachuca, Tepeji del Río, Tulancingo y Molango; creando una USMI para cada una de ellas. La intervención consistió en seleccionar de la consulta externa a 100 pacientes que presentaran síntomas típicos de influenza, los criterios clínicos para la selección fueron tomados de una tabla que se les dotó a los médicos. La muestra fue fija en todas las regiones, sin considerar características demográficas ni morbilidad. A los pacientes se les tomaba una muestra con un hisopo nasal que se enviaba al laboratorio estatal, se les hacía también un estudio epidemiológico basado en cuestionamientos sobre el entorno y los contactos de cada sujeto de la muestra.

Posteriormente, los 100 pacientes y sus contactos declarados fueron tratados con el medicamento antiviral *Oseltamivir* ante un diagnóstico no confirmado por la saturación de muestras en el laboratorio estatal. Según el cirujano dentista César Gutiérrez, la prescripción sin diagnóstico presentaba el riesgo de que un segundo tratamiento con *Oseltamivir* carecía de efectividad, poniendo en riesgo al paciente si su contagio se daba posteriormente. Sólo los cinco pacientes con la peor sintomatología eran remitidos a los hospitales regionales para ser internados de manera aislada, fueron habilitadas para ello las instalaciones de Huejutla, Pachuca, Tula-Tepejí del

Río y Tulancingo. En el caso de la USMI en Molango, Estado de Hidalgo, los cinco pacientes que se remitieron al Hospital General de Huejutla fueron confirmados positivamente con influenza A/H1N1.

La información a la población fue también un rubro extra-rutinario de resultados cuestionables para las autoridades estatales de salud. A manera de ejemplo, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas: *una semana después de la declaratoria de emergencia, 16% de los entrevistados aún no habían escuchado de la enfermedad y 22% desconocían síntomas y medidas de prevención* (Turati^b, 2009: 25). No obstante, otras experiencias de operativos territoriales se instituyeron como acciones destacables. El gobierno del Estado de Sinaloa habilitó 13 mil brigadas que casa por casa ubicaron a los enfermos de influenza, de tal modo que en un par de días habían abarcado todo el estado y tenían el mapa de la situación (Turati^b, 2009: 25). El gobierno del Distrito Federal hizo algo similar con el personal de desarrollo social que manejaba los subsidios a ancianos, madres solteras y desempleados; aunque su misión fue apoyar a las familias enlutadas (Turati^b, 2009: 25).

Mientras la mayoría de autoridades de salud estatales padecían la inoperancia, el gobierno federal no varió su relación rutinaria con los primeros y con otros sectores federales que se fueron involucrando: la descentralización de financiamiento. Hasta julio de 2009 las transferencias ascendían a mil 42 millones 901 mil 360 pesos. Los rubros en los cuales se habían realizado adecuaciones presupuestales para hacer frente al gasto extraordinario eran: gastos de camino y alimentación de 106 caravanas de salud, pasajes y viáticos del personal médico o brigadistas del CENAVECE, cofinanciamiento de investigación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), contratación de un consultor para la oficina del secretario, medicamentos para el Instituto Nacional de Pediatría, medicamentos para el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y gastos de comunicación social (Secretaría de Salud^a, 2013). La evaluación de la eficiencia de ese gasto se desconoce, además los rubros fueron mucho más diversos que los reconocidos oficialmente.

Por todo lo expuesto, es factible afirmar que las decisiones de acción gubernamental contingente al momento de detectarse la circulación del nuevo virus A/H1N1 previnieron la inoperancia organizacional del Sistema Nacional de Salud antes que basarse en un proceso racional. Esto es, fuera del cálculo de consecuencias sociales y económicas, el confiar a la población su autoprotección mediante el aislamiento social era la única alternativa *posible de realizar* en lugar de ser la óptima. La confianza hacia el conjunto de las instituciones nacionales y estatales fue limitada, sólo se les confió a los virtuales contagiados de influenza A/H1N1. La atención total de la población a cargo del Sistema Nacional de Salud fue juzgada

como algo *organizacionalmente irrealizable*, o bien, algo *sin factibilidad administrativa*. Una crítica puntual al apoyo mediático excesivo expresó: *fue correcta su actuación* (el distanciamiento social), *pero sólo en este aspecto* (Esquivel, 2009: 57). Lo anterior será la base del siguiente apartado.

Los componentes políticos de la epidemia de influenza humana A/H1N1

El modelo de política burocrática determina que las decisiones son el resultado de la negociación o competencia entre individuos o grupos dentro del gobierno. Durante la contingencia de 2009 por el brote viral de influenza A/H1N1 fue urgente acelerar los ritmos de comunicación para concretar súbitamente compromisos de cooperación internacionales, intergubernamentales y sociales. Adicionalmente, en el transcurso del juego de implementación, otra necesidad gubernamental fue no dejar de lado la competencia propia de las elecciones de ese año para la renovación del congreso federal. En tal caso, los medios masivos de comunicación fueron el instrumento político para: 1) invocar el compromiso súbito de cooperación de la comunidad internacional, como *vía rápida* para solventar carencias administrativas; 2) invocar el compromiso súbito de cooperación de los gobiernos estatales y de la sociedad en general, anteponiendo objetivos contingentes sobre las condiciones de fragmentación; 3) proyectar condiciones distintas de competición electoral, contrarrestando en cierta medida las desventajas de preferencia para el partido gobernante a nivel nacional. Los detalles se expondrán a continuación.

Respecto al llamado de ayuda internacional, fue notoria la diferencia de respuesta antes y después de concretarse la declaración de contingencia sanitaria el día 23 de abril de 2009. No hay registro de ayuda internacional entre ese día y el 12 de abril anterior, fecha de la primera notificación internacional. Otro indicador fue lo señalado ya como declaración de la entonces directora del INDRE sobre la remisión de muestras al CDC: *fue un poco tardado obtener todos los permisos de Estados Unidos* (Cohen, 2009). La comunicación a nivel de burocracias no tuvo efecto alguno, la verdadera reacción procedió cuando la emergencia fue conocida por los jefes de Estado norteamericanos y por la OMS a través de las noticias. Sin embargo, la publicidad excesiva tuvo también efectos internacionales colaterales, en algunos países la enfermedad fue llamada *influenza mexicana* y se tradujo en discriminación hacia los mexicanos. Entre varios casos, la renta de un avión comercial por parte del gobierno nacional mexicano para repatriar turistas que vacacionaban en China, con visibles muestras de rechazo hacia la tripulación misma, fue el evento más representativo.

En cuanto a sus mejores efectos, la ayuda internacional inmediata fue aplicada en la solución de carencias administrativas, principalmente para la sustitución de las tecnologías de diagnóstico clínico (reacción en cadena de polimerasa en tiempo real), tal como fue referido en el apartado anterior. Otros apoyos de tipo político se prolongaron después de la crisis sanitaria; un estudio conjunto de la CEPAL, la OPS y la OMS fechado en marzo de 2010 indicó en su portada: *a solicitud y con el apoyo del Gobierno de México*. En ese estudio el gobierno federal mexicano logró que las organizaciones involucradas de la ONU recomendaran medidas adicionales a las normas y protocolos existentes. Con base en la secuela económica mexicana, el documento propuso incentivar la colaboración de todos los países miembros de la OMS: (que) *los países que enfrenten este tipo de eventos tengan el apoyo externo necesario y se reduzcan los impactos y externalidades que las medidas necesarias de contención de la epidemia pueden alcanzar* (CEPAL *et al.*, 2010: 6). Antes de realizado ese estudio, en octubre de 2009, el médico José Ángel Córdoba Villalobos había recibido el reconocimiento *Más México en Naciones Unidas, Más Naciones Unidas en México*, por su contribución a la salud pública mundial al contener la pandemia de influenza A/H1N1. En septiembre de 2010, México obtuvo la presidencia del consejo directivo de la OPS para el año 2011.

Como exhortación de ayuda hacia los gobiernos estatales, la mecánica consistió en hablar con los gobernadores involucrados y asegurar su cooperación a través de una saturación mediática que inevitablemente los involucraba, quedando sus reacciones bajo la supervisión de los reporteros. Resultó claro que tanto los anuncios escalonados de distanciamiento social como los acercamientos gubernamentales Federación-estados obedecieron a dos escalas distintas. En la primera escala, a partir del 24 de abril de 2009 las medidas circunstanciales involucraron al Distrito Federal y al Estado de México, no así al Estado de Veracruz ni al de Oaxaca, donde hubo casos importantes del brote. Al inicio se indujo únicamente la participación de los tres gobiernos más representativos que, además de implicar a los tres partidos políticos de mayor afiliación, vinculaban en una misión contingente al presidente de la República en funciones y a dos de los precandidatos presidenciales más viables. Un funcionario presente en la reunión del presidente de la República con los ejecutivos y autoridades de salud del Distrito Federal y del Estado de México comentó: *la receptividad de ambos fue espléndida y la cooperación también. Estuvieron de acuerdo en echar a andar todo lo necesario* (Toribio^b *et al.*, 2009). A la ampliación de las medidas circunstanciales a escala nacional, vigente a partir del 27 de abril del 2009, correspondió una reunión plenaria de gobernadores; el médico Córdoba Villalobos comentó (20 de noviembre del 2012) que los ejecutivos estatales se mostraron escépticos pero que acataron las referidas medidas.

Como prescripción de autoprotección para la población en general, la prensa crítica lo expresó de la siguiente manera: *el gobierno hace demasiado énfasis en dar conferencias de prensa que luego los medios de comunicación se encargan de exagerar. El resultado de esto es que entre los mexicanos hay una pandemia, pero de miedo* (Esquivel, 2009: 56). La medida generó en contraposición cierto escepticismo social. Como extrema reacción, en México una porción considerable de la población asegura, muy enfáticamente, que la amenaza de pandemia por el virus de la influenza A/H1N1 nunca existió, que fue sólo un argumento en pro de los intereses del gobierno en turno. Las indiferencias y discrecionalidades gubernamentales hacia las medidas circunstanciales apoyaron implícitamente esa versión, como un ejemplo más de la zona metropolitana centro, el gobierno del Estado de México nunca obligó el cierre de restaurantes, a diferencia del Distrito Federal que sí lo hizo (Turati^b, 2009: 25). En el caso de la liga profesional de fútbol, los partidos de la temporada regular se siguieron realizando pero en estadios vacíos, lo cual tuvo diferentes interpretaciones.

Como estrategia de competencia electoral, la mediatización de la crisis sanitaria de influenza A/H1N1 tomó ese curso en la víspera del 3 de mayo del 2009, fecha en la que oficialmente dio inicio la campaña electoral para la renovación del congreso federal. Ante el distanciamiento social característico de la crisis sanitaria, los actores políticos buscaron estrategias alternativas. La licenciada Alejandra de Fátima Licona, en su calidad de administradora de una campaña en el distrito VII de Tepeapulco, Hidalgo, recuerda (30 de mayo del 2013) que a dos días de iniciada la campaña en abril del 2009 el gobierno federal suspendió cualquier evento público donde hubiera más de 15 personas. Por esa situación, los candidatos de cuatro partidos políticos involucrados firmaron ante notario público un convenio donde acordaban no hacer proselitismo en actos públicos durante el tiempo que durara la contingencia sanitaria. No obstante, uno de esos partidos distribuyó cubrebocas con la foto de su candidato para proceder a una campaña adaptada a las circunstancias. La percepción fue que se trató de proyectar al gobierno federal como sobre-protector del electorado, con lo que se incurría en un proselitismo implícito a favor de partido político gobernante a nivel nacional.

Sin embargo, el gobierno federal no fue el único que aprovechó las circunstancias, autoridades de varios niveles dieron muestras de un controvertible aprovechamiento político de la emergencia sanitaria. La prensa crítica hizo hincapié: *en algunos casos se transmiten innecesariamente, en forma de spots, los mensajes de algunas autoridades, lo cual se presta a que incurran en abusos* (Cantú, 2009: 53). Como ejemplos, el gobernador del Estado de Nuevo León, doctor José Natividad González Parás, apareció en medios locales para enfatizar la capacidad del gobierno estatal en torno a la emergencia de

salud y a la vez convocar la actuación responsable de los neoleoneses. Por su parte, la entonces primera dama del país, licenciada Margarita Zavala Gómez del Campo, apareció varias veces en televisión para dar consejos de salud a los niños durante el 30 de abril de 2009 con motivo de su celebración (Cantú, 2009: 54).

Conclusiones

La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009 contó con todos los elementos para una modelación teórica basada en tres enfoques conceptuales: el de política racional, el de proceso organizacional y el de política burocrática. En tal sentido, éste estudio cumplió con la máxima de analizar la efectividad de los procesos de decisiones evitando el simplismo interpretativo, se aplicó en su lugar una comparativa rigurosa para comprender la crisis según los diferentes modelos. El riesgo de perder vidas humanas justifica de sobra el perfeccionamiento decisorio gradual. Por ello, el presente texto busca orientar futuras especificaciones y revisiones para la efectividad de las políticas contingentes de salud pública.

Según este estudio de caso, las decisiones acertadas y cambios derivados en la emergencia sanitaria de 2009 fueron: 1) la decisión súbita de distanciamiento social que contuvo la pandemia de influenza A/H1N1; 2) la capacitación y sustitución tecnológica súbita en la red nacional de laboratorios de salud pública; 3) algunos avances puntuales en las estrategias estatales de monitoreo itinerante de incidencias virales.

Sin embargo, detrás de cada uno de los aciertos anteriores existieron inconsistencias de actuación. La promoción mediática excesiva de las medidas circunstanciales buscó suplir en el discurso carencias acumuladas y aspectos imprevistos por parte de la autoridad federal. No existían las *ventajas de estar preparados* por la falta de continuidad en la implementación del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Posible Pandemia de Influenza. No había garantía de reacción colaborativa en los ámbitos internacional e intersectorial. La mediatización no se tradujo en una campaña de comunicación educativa, en ese esquema generalmente los problemas son pasajeros y el desinterés prevalece cuando los medios de comunicación abandonan los temas. Adicionalmente, existió un polémico aprovechamiento político de la publicidad contingente.

En forma posterior a la emergencia sanitaria, las demás tareas pendientes sí fueron reconocidas por la autoridad federal en turno; sin embargo, sólo fueron aquellas compartidas o de plano atribuibles a los gobiernos estatales. Sobre la red nacional de laboratorios de salud pública, el médico Córdoba Villalobos expresó la

necesidad de *fortalecer la vigilancia epidemiológica y modernizar el sistema informático para mejorar la comunicación entre clínicas de atención primaria, hospitales y centros nacionales de inteligencia epidemiológica* (Córdova et al., 2009: 69). De igual forma, las carencias operativas y de infraestructura estatal perfilaron la creación de *mecanismos de coordinación e intercambio de información más eficientes para un sistema de salud descentralizado como el de México* (Córdova et al., 2009: 69). Como se hizo hincapié en el presente texto, las infraestructuras y operativos estatales de salud constituyen el aspecto más crítico en caso de futuras contingencias de salud pública, por lo que actualmente, más allá de los señalamientos cruzados, su cambio requiere el mayor esfuerzo de coordinación al interior del Sistema Nacional de Salud.

Fuentes

- Aguilar, Luis F., 2007, *La hechura de las políticas públicas, Colección antologías de políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, J. Alberto, 2011, *Análisis del proceso de inserción de un problema público en la agenda de gobierno a través de un modelo de inscripción y por consecuencia la creación de una política pública: alerta sanitaria contra el virus de la influenza AH1N1 caso México*, México, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Brown, David, 2009, “New strain of swine flu investigated”, *The Washington Post*, disponible en línea en: <http://washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/21/AR2009042103694.html>, consultado el 18 de abril de 2013.
- Cantú, Jesús, 2009, “Tiempo de definiciones”, *Proceso*, no. 1696, pp. 53-54.
- Carrasco, Jorge, 2009, “El saldo de la inoperancia oficial”, *Proceso*, no. 1696, pp. 6-13.
- Cervantes, Jesusa, 2009, “Una inversión que no se hizo”, *Proceso*, no. 1696, pp. 10-11.
- Cohen, Jon, 2009, “Exclusive: Interview With Head of Mexico’s Top Swine Flu Lab”, *Science Insider*, disponible en línea en: <http://www.oikos.unam.mx/influenza/INRE%20Alpuche%201%20Mayo%202009.pdf>, consultado el 17 de abril de 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), 2010, *Evaluación preliminar del impacto en México de la influenza A/H1N1*, CEPAL/OPS-OMS, México, disponible en línea en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/38894/2010-011_Influenza-L958w.pdf, consultado el 17 de abril de 2013.
- Córdova, José A.; Hernández, M., 2009, “La epidemia de influenza humana A/H1N1 en México: acciones y lecciones”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, no. 9, pp. 62-70.

- Córdova, José A.; Valdespino, J. L.; Ponce de León, S., 2010, *La epidemia de la influenza A/H1N1 en México*, México, Editorial Médica Panamericana.
- Espinosa, Verónica, 2009, “Ojalá que sientan el dolor”, *Proceso*, no. 1696, pp. 20-21.
- Esquivel, Jesús, 2009, “Pandemia mediática”, *Proceso*, no. 1697, pp. 56-59.
- Granados, Miguel A., 2009, “Campañas en medio de la crisis”, *Proceso*, no. 1696, pp. 52-53.
- López, Malaquías; García, J.; Pacheco, R.; Escamilla, R.; Villanueva, M., 2010, “La influenza A/H1N1 2009. Una crónica de la primera pandemia del siglo XXI”, *Revista Digital Universitaria*, no. 11, pp. 1-19, disponible en línea en: <http://www.revista.unam.mx/vol.11/num4/art37/art37.pdf>, consultado el 17 de abril de 2013.
- Parsons, Wayne, 2007, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, Miño y Dávila Editores.
- Secretaría de Salud^a, 2013, *Solicitud de información conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Folio No. 0001200181813*, México, Secretaría de Salud.
- Secretaría de Salud^b, 2013, *Solicitud de información conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Folio No. 0001200192513*, México, Secretaría de Salud.
- Toribio^a, Laura; Hernández, L.; Becerril, A., 2009, “La crónica del virus H1N1. El mail que movilizó un país. Parte 1”, *Periodismo Digital*, disponible en línea en: <http://blogs.periodistadigital.com/hermosillo.php/2009/05/23/la-cronica-del-virus-h1n1-el-mail-que-mo-1>, consultado el 11 de marzo de 2013.
- Toribio^b, Laura; Hernández, L.; Becerril, A., 2009, “La crónica del virus H1N1. El mail que movilizó un país. Parte 2”, *Periodismo Digital*, disponible en línea en: <http://blogs.periodistadigital.com/hermosillo.php/2009/05/24/la-cronica-del-virus-h1n1-el-mail-que-mo-2>, consultado el 11 de marzo de 2013.
- Turati^a, Marcela, 2009, “Los muertos del sistema”, *Proceso*, no. 1696, pp. 19-22.
- Turati^b, Marcela, 2009, “En el borde del caos”, *Proceso*, no. 1697, pp. 24-26.
- Turati^c, Marcela, 2009, “Las muertes del Edomex: del triunfalismo a la desatención”, *Proceso*, no. 1698, pp. 26-29.
- Vergara, Rosalía, 2009, “Indolencia, un virus criminal”, *Proceso*, no. 1696, pp. 14-17.

Diputado

Hombre encargado por el pueblo para que estudie su situación, para que examine sus males, para que los remedie en cuanto pueda, para que esté siempre imaginando la manera de remediarlos.

La silla curul es la misión: no es la recompensa de un talento inútil, no es el premio de una elocución incipiente, no es la satisfacción de una soberbia prematura.

Se viene a ella por el mérito propio, por el esfuerzo constante, por el valer real; por lo que ha hecho antes, no por lo que se promete hacer.

Los privilegios mueren en todas partes, y mueren para alcanzar una diputación. No es que las curules se deban de derecho a los inteligentes: es que el pueblo las da a quien se ocupa de él y le hace bien.

De abajo a arriba: no de arriba abajo.

El ingenio no merece nada por serlo; merece por lo que produce y por lo que se aplica.

Debemos el ingenio a la naturaleza: no es un mérito, es una circunstancia de azar: el orgullo es necio, porque nuestro mérito no es propio. Nada hicimos para lograrlo: lo logramos porque así encarnó en nosotros.

¿Es la inteligencia adquirida casualmente, título para la admiración y el señorío? Diputado es el que merece serlo por obra posterior y concienzuda; no el que por méritos del azar posterior se mira inteligente y se ve dueño.

El talento no es más que la obligación de aplicarlo. Antes es vil que meritorio el que deja vagar, porque tuvo en sí mismo el instrumento del bien y pasó por la vida sin utilizarlo ni educarlo.

El talento es respetable cuando es productivo: no debe ser nunca esperanza única de los que aspiran a altos puestos. Diputado es imagen del pueblo: óbrese para él. Estúdiese, propáguese, remédiese, muéstrese afecto vivo, sea el afecto verdad. El talento no es una reminiscencia del feudalismo: tiene el deber de hacer práctica la libertad.

No se arrastra para alzarse: vive siempre alto, para que nada pueda contra él.
Se enseña y se trabaja: luego se pide el premio.

Se habla, se propaga, se remedia, se escribe; luego se pide la comisión a los comitentes a quienes se hizo el beneficio.

El beneficio no es aquí más que el deber: todavía se llama al deber bien que se hace.

La diputación no se incuba en el pensamiento ambicioso: se produce por el asentimiento general.

Todos creen útil a uno: uno es nombrado por todos: nombrado realmente por el bien hecho, por la confianza inspirada, por la doctrina propagada, por la esperanza en lo que hará.

El hombre útil tiene más derecho a la diputación que el hombre inteligente. El inteligente puede ser azote: el útil hace siempre el bien.

Se cree que es el talento mérito nuestro, y que él da derecho de esperarlo todo: él impone la obligación de aprovecharlo: cuando se busca la comisión ajena, ajeno ha de haber sido el provecho.

La inteligencia no es la facultad de imponerse; es el deber de ser útil a los demás

A handwritten signature in black ink, reading 'José Martí' in a cursive script.

José Martí

Publicado el 9 de julio de 1875 para la *Revista Universal de México*.

Agenda Glocal

Agosto 19

En el marco del 40 aniversario del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) comenzó la “Semana de la Administración Pública” con el inicio de los cursos y la presentación de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense. El Lic. Miguel Angel Terrón Mendoza, Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, dictó la conferencia sobre la función del síndico municipal en la administración pública.

Agosto 20

Se llevó a cabo la conferencia “Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones”, dictada por la Lic. Rosa Ma. Del Refugio Ramírez de Arellano y Haro, Coordinadora General de Asuntos Internacionales y Seguridad en Materia Espacial de la Agencia Espacial Mexicana del Gobierno Federal. La conferencia tuvo lugar en la Presidencia Municipal de Tlalnepantla de Baz.

Agosto 21

Tuvo lugar la Mesa de diálogo “E-government información y Comunicación”. En ella, el Dr. Viterio Berberena, Coordinador Académico de la Maestría en Inteligencia Analítica en la Universidad Anáhuac, habló de la inteligencia analítica como una herramienta para el mejoramiento de la Administración Pública. Por su lado, el Lic. Luis Fabián Cortés Pérez, catedrático del ITAM en el Diplomado de Administración de Proyectos y consultor en la implementación de calidad de desarrollo de *software* en empresas, abordó el tema de las nuevas tendencias de las tecnologías de la información aplicadas a la administración pública municipal. Por último, la Mtra. Yolanda Martínez, Titular de la Unidad de Gobierno Digital de la Secretaría de la Función Pública, hizo la Presentación de Programa Federal de Gobierno Digital.

Agosto 22

En Texcoco, se realizó el Seminario “La mujer en la administración pública del estado de México”. Mujeres integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y del ámbito municipal, analizaron el papel de la mujer en el ejercicio de la administración pública mexiquense y delinearon los retos que restan para lograr una mayor equidad de género.

Las ponentes en el Seminario “La mujer en la administración pública en el Estado de México” fueron la Lic. Elizabeth Vilchis Pérez, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México; la Lic. Adriana Margarita Favela Herrera, Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México; la Lic. Silvia Lara Calderón, diputada local por el Distrito xxv Nezahualcóyotl, y la Lic. Sol Alicia Pantoja Hinojosa, docente en el programa de certificación a Síndicos Municipales. El Seminario fue organizado en conjunto con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), institución que estuvo representada por el Dr. Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo, Consejero del instituto, y por el Mtro. Eduardo Topete, secretario del mismo.

Agosto 23

Se llevó a cabo el Panel “Prospectiva y política gubernamental” en el que participaron académicos expertos en el tema. Los ponentes fueron el Dr. Guillermo Gándara Fierro, de la Maestría en Prospectiva Estratégica de la EGAP Tecnológico de Monterrey, *Campus* Monterrey; quien dictó la conferencia: “Ciudades del futuro, una propuesta desde la sostenibilidad”. El Lic. Yuri Serbolov Palos, Director de la Revista *La Carpetita Púrpura* trató sobre las Nuevas tendencias de la prospectiva, y el Dr. Raúl Hernández Mar, catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, abordó la evolución de las políticas públicas en nuestro país.

Septiembre 4

El 4 de septiembre se celebró la ceremonia conmemorativa del cuadragésimo aniversario del IAPEM en el Salón del Pueblo del Palacio de Gobierno, la cual fue presidida por Efrén Rojas Dávila, secretario general de Gobierno, en representación del Gobernador, Eruviel Ávila Villegas, presidente honorario del Instituto. En la ceremonia se resaltó la labor de profesionalización y capacitación de los servidores públicos que ha llevado a cabo el Instituto, la producción editorial en materia de administración pública y el inicio de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense.

Septiembre 17 al 19

Los días 17, 18 y 19 septiembre, el Mtro. Mauricio Valdés, presidente del IAPEM, asistió al “Encuentro Internacional de Directores de Instituciones de Educación Superior en Administración Pública” celebrado en Bogotá, Colombia. Durante el encuentro, fueron firmados acuerdos entre los países y las diferentes universidades, lo cual permitirá el intercambio de funcionarios, el mejoramiento y la profesionalización de las estructuras, procesos y recursos humanos al servicio de las instituciones. La Escuela de Administración Pública de Colombia (ESAP) fue sede de la Cumbre Internacional del Encuentro de Directores de Escuelas de Administración Pública.

Septiembre a lo largo del mes

Con el fin de prestar asesoría, capacitación y apoyo técnico mutuo, así como intercambiar servicios en las áreas de planeación, administración, documentación, vinculación y difusión, el IAPEM firmó convenios con los siguientes municipios: Huixquilucan, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Acolman, Axapusco, Otumba, Chinconcuac, Tezoyuca, Nopaltepec, San Mateo Atenco, Chapultepec, Tepetlaoxtoc, Papalotla, San Salvador Atenco, Chiautla, Chalco, Villa del Carbón, Nicolás Romero, Isidro Fabela y Jolitzingo.

30 de octubre, Tercer informe de gestión 2012-2013

El maestro Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM, presentó su tercer Informe de gestión. En este último periodo, el Mtro. Efrén Rojas estuvo al frente del IAPEM de 2010 a 2011 y al Mtro. Mauricio Valdés le tocó finalizarlo de 2011 a 2013. Con la actividad que lo caracteriza, el Mtro. Valdés expuso los alcances que el IAPEM ha tenido.

En cuanto al Desarrollo Institucional, se han elaborado algunos reglamentos para la mejor operación del Instituto, para normar el uso de las nuevas tecnologías, para la prestación del servicio social y tres más.

En el área de Vinculación, se trabajó intensamente en el ámbito estatal firmando setenta y seis convenios de colaboración con igual número de Ayuntamientos. También se firmaron diecisiete nuevos convenios con instituciones de la Administración Pública estatal y nuevas líneas de trabajo con el ISSSTE, delegación estado de México, con Servicios Educativos integrados al Estado de México, con la Universidad Autónoma del Estado de México y con el Instituto Hacendario del Estado de México.

Se aumentó el número de asociados de 169 a 390. Se fortalecieron los nexos con el INAP, el IICA y el CLAD. En el área de Investigación se trabajaron nueve líneas y se abre la posibilidad de trabajar otras cuatro más.

Sin duda, un logro fundamental fue el anuncio de la creación de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense, que esencialmente fomentará la profesionalización de los administradores públicos. Se siguió con el programa regular de capacitación a través de Diplomados, Seminarios y cursos.

En el aspecto de certificación, el convenio con el Instituto Hacendario permitió elaborar la Norma Institucional de Competencia Laboral: Funciones de la Sindicatura Municipal. Asimismo, se ha continuado con los Diálogos de Instituciones de Profesionalización del Estado de México.

Un gran avance han sido las Tecnologías de la Información y comunicación donde se han podido consolidar tanto la infraestructura institucional como el Portal y la Educación a distancia.

En el aspecto de la consultoría, se trabajó en normatividad para Reformar la Ley orgánica municipal del estado, Reglamentación municipal y un Programa estatal de Prevención para disminuir la violencia y la delincuencia.

La producción editorial publicó seis libros y las revistas IAPEM 81, 82, 83, 84 y 85.

El proyecto de Difusión se enriqueció mucho con el canal de televisión del IAPEM. Se elaboraron 113 boletines, siete Foros y 29 conferencias, quince presentaciones de libros y se participó en ocho ferias de libros. Se entregó el Premio Bial IAPEM, se realizó la Semana de la Administración Pública y la semana que celebró el Cuarenta Aniversario del IAPEM.

Al final del Informe se presentó una planilla única que los asociados aprobaron por unanimidad, donde el Mtro. Mauricio Valdés quedó como Presidente para el periodo 2013-2016, reconociendo así su amplia labor en el IAPEM; de igual manera se renovó el Consejo con la presencia de nuevos consejeros miembros del gobierno y de la academia mexiquense.

El acto finalizó con la presentación del Presidente de su plan para los siguientes años.

Normas para la presentación de Originales de la *Revista IAPEM*

- **Título:** No más de cuatro o cinco palabras. Un máximo de 150 caracteres. Si el título necesita de un concepto más largo, es mejor agregar un subtítulo
- **Autor:** Se debe indicar el nombre completo, máximo título alcanzado, nombre completo de la institución donde se desempeña y sus siglas, en caso de tenerlas, en paréntesis; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web* (personal e institucionales).
- **Abstract:** Se debe indicar el concepto; en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma).
- **Palabras clave:** Se debe indicar el concepto; en español y en inglés no más de seis en cada idioma.
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) para poder adecuar el texto a la versión digital, fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar. No se deben usar las funciones automáticas del *Word*, se requiere un texto simple, se usarán sólo las hojas en orientación vertical, lo único permitido es usar cursivas y negritas, no poner número de página en las páginas
- **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 multidisciplinar de la audiencia de la Revista. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis o en una nota al pie. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas de la Real Academia (2010) y no a las de otros idiomas.
- **Introducción:** Breve.
- **Desarrollo:** La orientación del tema debe ser atemporal; cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberá

poner en el lugar correspondiente dentro del texto, en paréntesis, un título que corresponda a la imagen por usar, de manera abreviada (Ejemplo: (Mapa concnpon-Sem) de imágenes: ver Imágenes).

- *Conclusiones*: Con lo relevante del artículo.
- *Imágenes*: Se entregarán en un archivo por separado en el formato *jpg* con resolución mínima de 300 dpi únicamente, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado. De preferencia el archivo original, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación o algo similar. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el título abreviado arriba mencionado, que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg).

- Por respeto a los derechos de autor, pueden ser utilizados exclusivamente aquellos elementos gráficos creados directamente por el autor, aquellos para los cuales el autor posea los derechos, aquellos de dominio público o aquellos de licencias libres (*Creative Commons*).

- *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 o 1,800 caracteres).

- El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo (Ejemplo: GuerreroBuen gobierno.doc).

- Referencias a las fuentes y notas: las llamadas de notas deben ponerse manualmente. 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, también se usa sólo poner la inicial del nombre, pero si se considera para efectos de claridad, se pondrá el nombre completo del autor para que el lector lo reconozca con mayor rapidez) o la institución responsable.

2. Año de la publicación entre paréntesis.

3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo (todos los títulos se subrayan o se escriben en cursivas).

4. Título de la serie o del volumen individual, si fuera el caso.

5. Edición, siempre y cuando sea otra diferente a la primera.

6. Editorial.

7. Lugar de publicación.

8. Número de páginas (optativo).

Un autor:

Landeta, Jon (2002), *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Ariel Social, Barcelona.

Dos o más autores:

Siliceo, A., González J. L. (2003), *Pasión por el futuro. Una nueva planeación estratégica fundada en valores*, Mc Graw Hill, México.

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*, Miguel Angel Porrúa editor, México.

Patrocinado por una institución(es) corporación(es) u organización(es):

World Future Society (2004), *Special report, Forecasts for the next 25 years*, The futurist, USA.

Series:

Garduño, R. (2004), "Prospectiva para todos. Construcción de escenarios", *Working Papers* No. 1, UNAM/FCPYS, México.

Capítulo de un libro colectivo:

Godet, M. (1998), "Visión del mundo en el próximo milenio", en *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Mojica, F. J. (ed.), Alfaomega, Colombia.

Sin autor, sin editor:

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Océano, Barcelona.

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.

3. Título del artículo (señalado por una sola comilla).

4. Título de la publicación (subrayado o en itálicas).

5. Número del volumen.

6. Número de la publicación.

7. Páginas entre las cuales está el artículo.

Artículo de periódico: Salazar, A. M. 2005, "Descifrando mensajes", *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Ponencia: Montañana, A. (2004), "Prospectiva como un arte", *Simposium Prospectiva: política social y tecnocientífica*, México D. F., noviembre.

Trabajo inédito: Alvarez, J., (2008), "Atención psicológica a familiares en crisis. El caso de la discoteca *News Divine*", PAPER.

Artículo de revista: Gresser, J. & Cusumano, J. (2005), “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

Para material multimedia que no sea libro: Los datos que se requieren son los mismos que se registran para un libro, indicando el formato al final del nombre si es grabación, video, archivo de cómputo, etcétera.

El día después de mañana (*THE DAY AFTER TOMORROW*) (video), 2004, Twentieth Century Fox, producción

de Centropolis Entertainment/Lions Gate/Mark Gordon Company.

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.
3. Título de la publicación en cursivas.
4. Editorial u organización.
5. Tipo de formato (*web, blog, chat*, periódico, revista o newsletter, PDF).
6. Se anota disponible en nombre o dirección del sitio en internet.
7. Por último, consultado el... con la fecha de consulta del documento.

Ejemplo: Baena Paz, G., 2004, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, DGAPA/UNAM/Subnodo Futuro México, CD, también disponible en línea en: www.wfsf-iberoamerica.org, consultado el 5 de septiembre del 2011.

Si no hubiera autor el título, se usa como el primer elemento de la cita. Ejemplo: Millenium Project, *Estudio de Cuestiones éticas del futuro Segunda Ronda*, 2005 (computer file PMP), disponible en línea, <http://www.acunu.org/millennium/ethics-rd2.html>, consultado el 10 de noviembre del 2006.

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. Esta puede aparecer al final de una oración y antes del punto final.

Alternativamente, el apellido(s) del autor pueden ser integrados dentro del texto seguidos por el año de la publicación entre paréntesis.

Ejemplos de distintas formas para citar: Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998).

Cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres (Gabiña, 1998, p. 3).

Gabiña (1998) dice que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

Gabiña (1998, p. 3) ha expresado que cuando se considera que el futuro no se prevé, sino que se inventa y, por tanto, se construye, es cuando la Prospectiva adquiere todo su valor y significado como fuente reductora de angustias e incertidumbres.

RECUÉRDESE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS
APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.

Políticas Editoriales

Revista IAPEM

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, con ello, 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 DF/Estado de México.

Sobre sus secciones

Revista IAPEM divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados, así:

Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

Sección trabajos de investigación

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, pero enfocándose principalmente en los procesos metodológicos, epistemológicos, éticos de dicho proyecto referido a la administración pública o disciplinas afines. En todos los casos se presentarán trabajos originales Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

Sección Artículos de reflexión y análisis (arbitrada)

c) 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. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

d) Artículo de revisión bibliográfica: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con temas de administración pública, gobierno y política, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 40 referencias. Su extensión será no menor a 10 páginas y no mayor a 25 (4,000-10,000 palabras).

En todos los 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 dos páginas y no mayor a tres (1,000-1,500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

Sección Numeralia (no arbitrada)

Su extensión será de dos a tres páginas (1,000-1,500 palabras).

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.

Sección Documentos (no arbitrada)

Se recuperan documentos que se consideran valiosos por sus autores o por su vigencia.

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.

Espacios para publicidad en la revista del IAPEM están disponibles, siempre y cuando estén de acuerdo a la naturaleza de la revista y a los intereses de los lectores.

Sobre el proceso de revisión

En caso de aceptación, 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
Diciembre de 2012



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Quezada Aranda

Consejeros

Apolinar Mena Vargas, Martha Hilda González Calderón, Francisco Osorno Soberón,
Alejandro Castro Hernández, José Alejandro Vargas Castro, Marcelo Martínez Martínez,
Gilberto Cortés Bastida, Benjamín Fournier Espinoza, Pedro David Rodríguez Villegas,
Carlos Alberto Acra Alba

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 Melo, 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)



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO**

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

COMITÉ DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Presidente: Eriko Flores Pérez

Vocales: Arturo Huicochea Alanís, Edgar Hernández Muñoz

COMITÉ EDITORIAL Y DIFUSIÓN

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Julián Salazar Medina, Carlos Arriaga Jordán, Roberto Moreno Espinosa, Miguel Ángel Márquez

COMITÉ DE ASOCIADOS

Presidente: Roberto Padilla Domínguez

Vocales: Aurelio Robles Santos, Soraya Pérez Munguía

COMITÉ DE LEGISLACIÓN

Presidente: Samuel Espejel Díaz González

Vocales: Armando Garduño Pérez, Sergio Mancilla Guzmán

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Coordinación de Capacitación y Desarrollo Profesional: Constanza Márquez Aguilar

Coordinación de Comunicación Social: Raiza Dayar Mora

Coordinación de Consultoría: Adriana E. Bazán Trousselle

Coordinación de Tecnología de la Información: Celia Martínez Paulín

Coordinación Técnica: Rocío Medina Sastré

Revista IAPEM, núm. 86, septiembre-diciembre de 2013,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México.
Se terminó de imprimir el 15 de noviembre del año 2013
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.
El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

