





# Revista iapem

---

Número 85, Mayo-Agosto, 2013



## Los primeros cuarenta años y los siguientes cuarenta años del *IAPEM*



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](mailto:instituto@iapem.org.mx)  
Página *web*: [www.iapem.org.mx](http://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

Agosto, 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 85, mayo-Agosto, 2013



## Los primeros cuarenta años y los siguientes cuarenta años del IAPEM

### MENSAJE

Mauricio Valdés Rodríguez . . . . . 7

PRESENTACIÓN . . . . . 11

*Algunas implicaciones en la administración pública mexicana.*

*A cuatro décadas de desarrollo del IAPEM*

José Juan Sánchez González . . . . . 17

*De la Administración Pública sobre los ciudadanos a la administración  
pública con los ciudadanos. Administración Pública y Seguridad Humana*

Juan Pablo Fernández Pereira. . . . . 49

*Aspectos críticos de la aplicación de la ley del servicio profesional  
de carrera en México: estrategias para la gobernabilidad 2013-2018*

Humberto Ponce Talancón y Fernando Gaona Montiel . . . . . 69

*De la ética a la ética pública*

Oscar Diego Bautista. . . . . 83

<i>La gobernabilidad democrática y el gobierno local. Gobernanza, confianza y capital social.</i>	
Jaime Espejel Mena . . . . .	105
<i>Remunicipalización: hacia las ciudades digitales</i>	
Ricardo Navarro . . . . .	127
<i>La actividad administrativa prehispánica. Hacia una genealogía</i>	
Alejandro Correa. . . . .	145
<b>NUMERALIA</b>	
<i>1973-2053, hechos y datos</i>	
Guillermina Baena Paz. . . . .	155
<b>DOCUMENTOS</b>	
<i>Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México</i>	
Ignacio Pichardo Pagaza . . . . .	161
<i>Perfil de la administración pública socialmente necesaria</i>	
Omar Guerrero. . . . .	171
<i>Indeterminación</i>	
Luis F. Aguilar . . . . .	177
<b>RESEÑAS</b>	
Cuadernos de Administración Pública 1	
<i>La Administración Pública en México con visión de futuro</i> . . . . .	181
Héctor Luna de la Vega	
<b>AGENDA GLOBAL</b> . . . . .	183
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i> . . . . .	187
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM.</i> . . . . .	193

## **Mensaje del Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, M. en C. Mauricio Valdés Rodríguez**

### **Cuadragésimo aniversario del IAPEM**

**E**l Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) fue creado el 17 de agosto de 1973 como una asociación civil sin fines de lucro, cuyo propósito es promover el desarrollo de las ciencias administrativas en el Estado de México y coadyuvar al mejoramiento de la administración pública municipal y estatal. Sus integrantes son académicos, servidores y ex servidores públicos, quienes aportan su experiencia y conocimientos para cumplir con la misión del Instituto.

A 40 años de su fundación, el IAPEM se ha consolidado como un referente estatal y nacional en materia de *a)* capacitación y profesionalización a servidores públicos, *b)* generación de conocimiento a través de su labor editorial y de divulgación académica y *c)* como promotor activo en el mejoramiento y la innovación continua de las instancias gubernamentales, a través de la investigación y la consultoría.

### **Profesionalización del servicio público en el Estado de México**

En un mundo de creciente complejidad política, social y económica, y de competencia global, el principal reto de la administración pública es responder a estas demandas con Gobiernos eficaces, eficientes, innovadores y competentes. Esta ha

sido una de las principales tareas del IAPEM que al cumplir 40 años de vida refrenda su compromiso con la Sociedad Mexiquense.

Uno de los medios más importantes para alcanzar el objetivo de contar con Gobiernos eficaces ha sido la profesionalización de los servidores públicos. Está comprobado que este proceso contribuye al mejoramiento de la administración pública, porque se adoptan y se instrumentan mejores decisiones en respuesta a las demandas sociales.

Aunado a ello, la profesionalización consolida otros procesos como la eficacia en la simplificación administrativa, la innovación y generación de conocimiento, el uso de mejores prácticas y una mayor comprensión e instrumentación de la transparencia y la rendición de cuentas. De tal forma que se convierte en el pivote que puede desencadenar un círculo virtuoso de desarrollo en el Gobierno y la Administración Pública.

En 40 años, más de 80 mil servidores públicos han participado en los programas académicos de cursos, diplomados y seminarios impartidos por el IAPEM.

Hoy, el reto de la profesionalización nos lleva a dar respuestas integrales a la necesidad apremiante de innovar en todos los ámbitos de la administración pública.

En el Estado de México, por iniciativa del Gobernador Dr. Eruviel Ávila Villegas, quien es Presidente Honorario del Instituto de Administración Pública, el Consejo Directivo aprobó la creación de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMex) para la formación, profesionalización y certificación de servidores públicos directivos de la Administración Pública Estatal y Municipal. La escuela inicia sus cursos en este mes de agosto, como parte de la celebración del 40 aniversario.

La Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPEM) trabajará en dos líneas académicas: la profesionalización y la certificación de competencias laborales. Inicialmente se ofrecerán los programas en las cuatro sedes del IAPEM: Toluca, Tlalnepantla, Ixtlahuaca y Valle de Chalco, para las actividades presenciales y a través de IAPEM-TV las actividades a distancia.

## **Generación de conocimiento en la Ciencias Administrativas**

El IAPEM ha desempeñado un papel relevante en la producción académica-editorial dentro de las Ciencias Administrativas. Destaca su producción editorial especializada en Gobierno y Administración Pública, la edición de la *Revista IAPEM*, el

Premio IAPEM, y la labor de divulgación y vinculación institucional. Recientemente a través de la difusión de entrevistas y demás actividades por IAPEM-TV.

La actual producción editorial del IAPEM es de 160 libros especializados en la temática de la administración pública y de los más reconocidos autores a nivel nacional e internacional. La mayor parte de esta producción editorial se encuentra disponible al público a través del portal de Internet del Instituto.

Esta publicación, la edición número 85 de la cuatrimestral *Revista IAPEM* da cuenta del esfuerzo continuo del Instituto por estar a la vanguardia en la generación, promoción y divulgación del conocimiento referente a la Administración Pública.

El Premio IAPEM se ha institucionalizado como un evento en el que los investigadores, académicos y postulantes de la administración pública, confluyen en este ejercicio de expresión e intercambio de ideas y experiencias. Los trabajos premiados en este concurso se suman a la producción editorial del Instituto.

El IAPEM realiza además un importante esfuerzo cotidiano en la promoción de Seminarios, Foros y Conferencias, que impulsen el diálogo, el debate y la reflexión sobre temas de interés local y nacional. Esta labor de divulgación y vinculación se ve fortalecida a través de 51 Convenios de Colaboración firmados con instituciones públicas, educativas y de carácter social con las que hemos encontrado sinergias para trabajar en temas comunes y promover conjuntamente el análisis y la formulación de propuestas para la problemática del Estado de México y del país.

## **Mejoramiento e innovación en la administración pública municipal y estatal**

Una de las principales funciones del Instituto es tener un papel activo en el mejoramiento de la Administración Pública. En este sentido, el Instituto trabaja en conjunto con Ayuntamientos y Gobierno estatal en cinco temáticas, en las que ofrece servicios específicos: Normatividad y Reglamentación; Manuales de Administración y Procedimientos Municipales; Capacitación y Desarrollo Profesional, Certificación de Competencias Laborales; Tecnologías de la Información y Consultoría especializada.

El IAPEM actualmente participa como asesor del “Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, en el diseño de la metodología de planeación e instrumentación del programa, tanto a nivel estatal, como municipal.

Es un honor presidir el Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México en este año que celebramos su cuadragésimo aniversario. Agradezco profundamente a todos los que forman parte de él, desde su Consejo

de Honor, Consejo Directivo, asociados, así como el equipo directivo y técnico del Instituto. Seguiremos impulsando las estrategias y acciones que nos han llevado a ser hoy una institución sólida, profesional y eficiente para continuar consolidando a la Administración Pública en el Estado de México y en el país.

MTRO. MAURICIO VALDÉS RODRÍGUEZ  
*Presidente del Consejo Directivo*

## PRESENTACIÓN

### El IAPEM y la revista

**L**a *Revista IAPEM* es una edición cuatrimestral, que surgió en congruencia con nuestro compromiso de contribuir a la mejora del quehacer público, mediante la publicación de artículos de alto nivel académico en materia de administración pública y ciencias afines.

Desde el año de 1989, el Instituto de Administración Pública del Estado de México publica la *Revista IAPEM* con la vocación de convertirse en un espacio plural y abierto al debate publiadministrativo. Hoy en día, refleja la consolidación que ha logrado como herramienta indispensable de difusión periódica de análisis y propuestas que se están realizando sobre nuestra disciplina, desde las ciencias sociales, las humanidades, el derecho, la economía, la ciencia política, entre otras. Aún más, aspira a convertirse en referencia obligada para todos aquellos que quieran estar al día sobre lo que se publica en el ámbito de la Administración Pública.

Con un criterio de calidad, su contenido se integra con una editorial motivada y comentada sobre aquél tema que se aborde dentro del número por publicar. Artículos originales de autores distintos, de ámbitos diferentes, así como los sumarios y *abstracts* para facilitar su lectura y rapidez en la consulta; la reseña de algún libro seleccionado entre las diferentes publicaciones por recomendar y secciones con diversos temas en particular de lo más importante surgido en las actividades del IAPEM.

A lo largo de su historia, la revista se ha enfocado como lo menciona en su número 42 de abril-junio de 1999: “Desde diferentes ópticas y perspectivas, los artículos y ensayos de la revista reflexionan sobre el importante y vasto campo de la Administración Pública del Estado de México; aportan elementos valiosos a los estudiosos y profesionales de este campo de estudio, para contar con nuevos esquemas de organización y gestión que favorezcan una relación más armónica y constructiva entre el gobierno y la sociedad

La *Revista IAPEM* ha sido la fuente de numerosas reflexiones y ha sido punta de lanza en los temas de la Administración Pública, sus colaboradores, profesores, analistas y administradores públicos le han dado la fuerza para convertirse en una revista de gran influencia e incidencia no solo en el estado, sino en el país y como referente internacional.

Algunos de los temas que se han tocado son: Formación de directivos y calidad total en la Administración Pública, la memoria del evento Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México; la memoria del evento Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública hacia el nuevo milenio; Políticas públicas, actualidad y perspectivas; Contribuciones para el mejoramiento de la Administración pública estatal y municipal; retos de la gestión pública contemporánea; Administración Pública e innovación jurídico financiera; Reforma del Estado y gestión pública; ensayos del certamen IAPEM 1998; avances y perspectivas de la Administración Pública; Administración Pública y ciudadanía; reflexión contemporánea sobre la Administración Pública; Administración, Gobierno y Gestión Pública; apertura, gestión y gobernanza; Administración, institucionalidad y racionalidad; gobernanza, institucionalidad organizada y Gestión social; Gestión interinstitucional y procesos de cambio; Desempeño institucional y valor público; Derroteros de la acción colectiva; acción cooperativa y democratización del poder; participación ciudadana, Gobernanza y Constitucionalización; Municipios y Administración Pública; avances y retrocesos; repensar el Gobierno; Repensar la Administración Pública; Administración Pública de ciudades y municipios; Presente y futuros.

Y es importante mencionar a muchos de los colaboradores que inclusive durante varios años han fortalecido a nuestra Revista con su pluma y con su pensamiento.

Entre ellos, los más frecuentes han sido: José Juan Sánchez González, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno Espinosa, Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega, Rodolfo Téllez Cuevas, Guillermo Haro Bélchez, Oscar Diego Bautista, Humberto Ponce Talancón, además de brillantes funcionarios y ex funcionarios que han colaborado con la Revista, al grado tal de merecer el calificativo de la mejor revista de Administración Pública en América Latina, dado por el C. Gobernador del Estado de México, Dr. Eruviel Avila Villegas.

Todo hace prever que en un futuro cercano la revista migre al ciberespacio como una revista digital, donde pueda tener mayor difusión y cobertura global.

En este número de aniversario presentamos orgullosamente varios textos importantes. Un excelente trabajo de José Juan González, *Algunas implicaciones en la administración pública mexicana. A cuatro décadas de desarrollo del IAPEM*, con un sintético e ilustrativo recorrido por la historia de la administración pública en

México que culmina en la ubicación del IAPEM dentro de la misma. En el artículo se hace un recorrido por las últimas cuatro décadas de la Administración Pública que lleva a considerar en su etapa moderna los paradigmas que han integrado el campo disciplinario.

El texto de Juan Pablo Fernández Pereira, excelente investigador español y funcionario de las Islas Canarias, es una de las personas que más sabe en el mundo sobre seguridad humana. De ahí que en su artículo *De la Administración Pública sobre los ciudadanos a la administración pública con los ciudadanos. Administración Pública y Seguridad Humana* su argumentación va desde una sociedad en riesgo a cómo la Administración Pública sobre los ciudadanos debe pasar a una Administración Pública con los ciudadanos. En el texto se analiza la evolución de la Administración Pública y de la seguridad hacia un modelo de relación centrado en la persona y en la prevención de riesgos evitables que son susceptibles de regulación, evitando también que se vulneren los derechos humanos fundamentales.

Humberto Ponce Talancón y Fernando Gaona Montiel analizan en el texto *Aspectos críticos de la aplicación de la ley del servicio profesional de carrera en México: estrategias para la gobernabilidad 2013-2018*, un tema trascendente y polémico para la Administración Pública. Los autores exponen la tesis de que más allá del reconocimiento en la capacidad del personal del sector público mexicano, vía la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es conveniente que las dependencias públicas y el gobierno se concentren en fortalecer el capital humano como una estrategia importante de las políticas públicas.

Oscar Diego Bautista, reconocido especialista en cuestiones de ética, hace un análisis en el texto *De la ética a la ética pública*. Su planteamiento principal es que en la medida en que contemos con servidores públicos con un perfil idóneo acompañado de valores, será posible mejorar el rumbo de las sociedades corruptas.

Jaime Espejel Mena, otro de nuestros colaboradores constantes, escribe en el texto *La gobernabilidad democrática y el gobierno local. Gobernanza, confianza y capital social*, un planteamiento sobre la gobernabilidad democrática; afirma que depende, más que nunca, de sugerir que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la fragilidad de los gobiernos locales y en un quebrantable capital social.

Ricardo Navarro Reyna hace un interesante acercamiento en el texto: *Remunicipalización: hacia las ciudades digitales*, en el cual comenta que atendiendo a las demandas de los individuos que las conforman política y territorialmente, hemos presenciado cambios que van desde hablar de “la ciudad”, hasta explorar nuevos conceptos, tales como “la ciudad global” y “la ciudad digital”. Principalmente en

las “ciudades capital”, es donde la transición hacia la digitalización de los servicios públicos ha mostrado un carácter de urgencia en la eficientización de los servicios, es decir, se muestra una nueva forma de entender a “la ciudad”.

Jonathan Alejandro Correa Ortiz, escribe sobre algo inexplorado en el artículo *La actividad administrativa prehispánica. Hacia una genealogía*. En el texto se ensaya una exploración genealógica de la organización administrativa prehispánica. La confederación de los pueblos de *Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan* en la cuenca de México contaba con una organización administrativa descentralizada a partir de un régimen tributario. Para su estudio, el artículo propone el análisis del *calpulli* y el *altepetl*; si bien éstas eran unidades político-sociales también demuestran una función administrativa sustancial.

En la sección NUMERALIA, Guillermina Baena Paz, presenta un panorama de 1973 al 2053, hechos y datos de los anteriores cuarenta años a los posteriores cuarenta años.

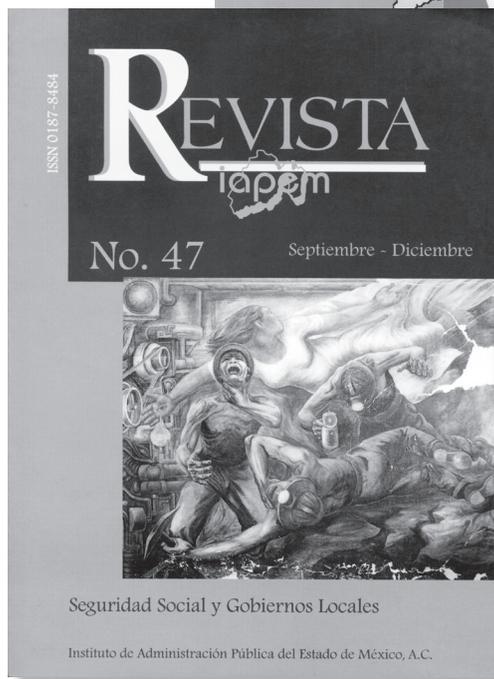
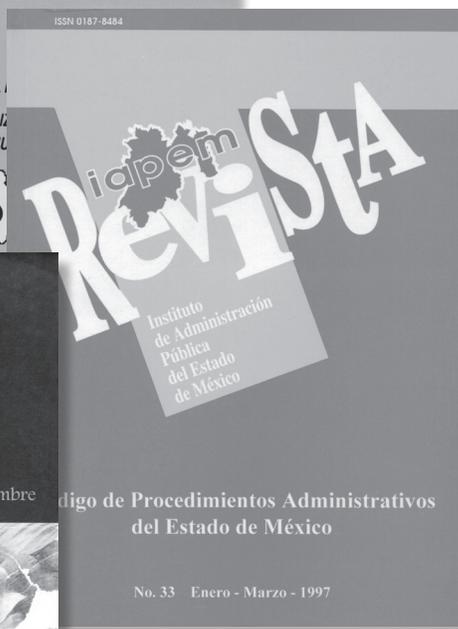
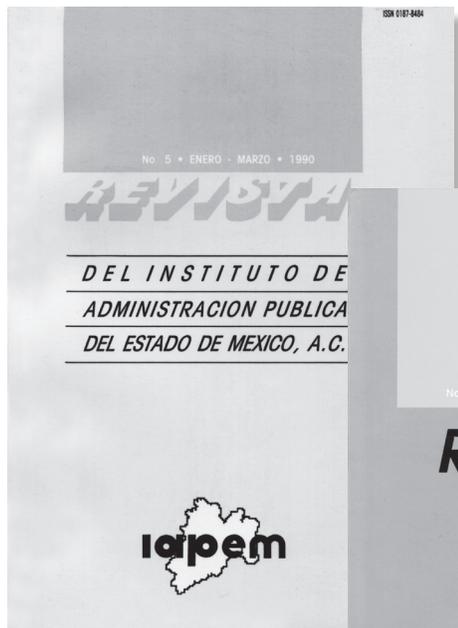
En esta ocasión la sección de DOCUMENTOS presenta tres trabajos, dos de ellos publicados en diferentes revistas del IAPEM que recuperamos por la importancia del tema y de los colaboradores. Así, Ignacio Pichardo Pagaza, en el texto *Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México*, elabora varias propuestas para ello. Omar Guerrero plantea el *Perfil de la Administración Pública socialmente necesaria* en un texto con vigencia actual. Luis Aguilar, en un texto que circula en internet, llamado *Indeterminación* y que hemos recuperado por la claridad del autor en el planteamiento un futuro limitado por las inercias del pasado que comandan el cerebro de nuestros dirigentes políticos y económicos.

La AGENDA GLOCAL trata temas que destacaron en este periodo; uno de ellos, la discusión sobre permitir los casinos en los municipios y los otros temas sobre eventos destacados del IAPEM.

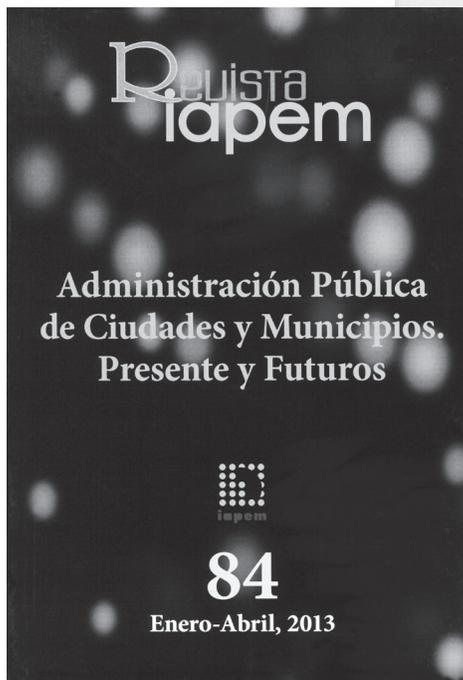
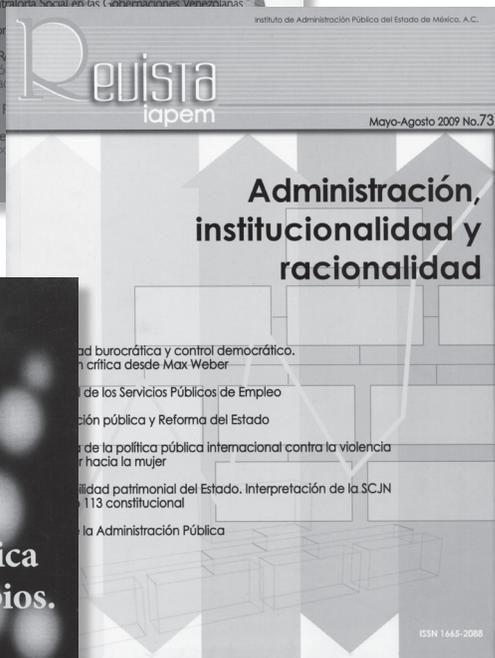
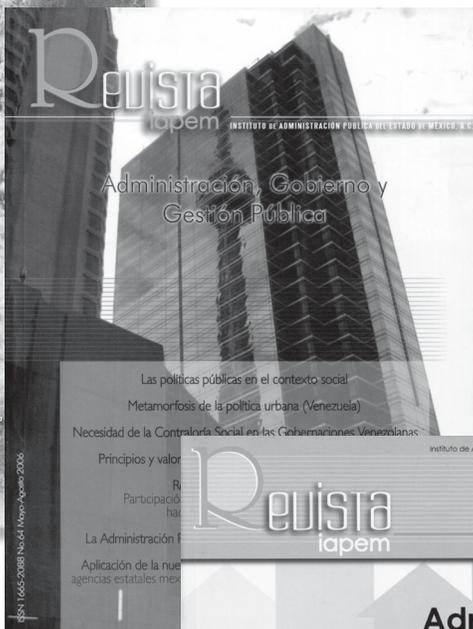
La RESEÑA presenta en esta ocasión el texto de Héctor Luna de la Vega, que inaugura la *Serie Cuadernos de Administración Pública* con el nombre “La administración Pública con visión de futuro”.

Cada texto será una lección, una información importante y un valioso testimonio de lo que la *Revista IAPEM* está impulsando en materia de Administración Pública para un mejor país.

# REVISTA IAPEM, VARIAS ÉPOCAS



# REVISTA IAPEM, VARIAS ÉPOCAS



# Algunas implicaciones en la administración pública mexicana. A cuatro décadas de desarrollo del IAPEM

José Juan Sánchez González\*

## Resumen

En el artículo se hace un recorrido por las últimas cuatro décadas de la Administración Pública que lleva a considerar, en su etapa moderna, los paradigmas que han interesado al campo disciplinario: la *policy* (políticas públicas); el *management* (gerencia o gestión pública); y la *governance* (gobernanza) comparten un punto en común: son enfoques anglosajones que no tienen una traducción al español, por lo que debió encontrarse uno o varios usos que fueran más próximos, aunque no los más precisos.

De igual manera se mencionan las transformaciones realizadas en la actividad de la administración pública mexicana en sus diversos niveles de gobierno; han sido variadas, complejas e innovadoras hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Un corolario revisa el papel del IAPEM en estos cuarenta años.

## Palabras Clave

Transformaciones en la Administración Pública mexicana, últimas cuatro décadas, desarrollo del IAPEM.

## Abstract

In the article becomes a journey through the last four decades of public administration that implies in its modern stage the paradigms that have interested the disciplinary field: the *policy* (public policy); the *management* (management or public management); and *governance* (governance). They share one point in common: are approaches Anglo-Saxons who do not have a translation to Spanish, so it should be one or several applications that were closest, although not the most precise. Similarly mentioned the changes in the activity of the Mexican public administration at various levels of Government, have been varied, complex and innovative to the Government of Enrique Peña Nieto.

A corollary reviews the role of the TAUGHT in these forty years.

## Key Words

Transformations in the Mexican Government, the last four decades, development of the IAPEM.

---

\* Doctor en Administración Pública. Profesor de la UAEM. [cameralista@hotmail.com](mailto:cameralista@hotmail.com)

## Prolegómenos

Existen diversas formas para interpretar los cambios y transformaciones realizadas en el ámbito de la Administración Pública. Dos son las que para efectos de análisis y disertación académica pueden ser útiles en el contexto del análisis de cuatro décadas. Una primera manera es identificar y describir los “paradigmas” –entendido como conocimiento aceptado de forma generalizada por la comunidad científica– en la Administración Pública, destacando los aspectos conceptuales, metodológicos, los fines y medios, así como las implicaciones entre el Estado y la administración pública. Una segunda manera sería, en el caso de México, señalar –la actividad– los procesos, decisiones, políticas, programas, leyes y transformaciones más representativas dentro de la administración pública, es decir, en su estructura, organización, funcionamiento y desempeño frente a la sociedad.

Ambas interpretaciones son importantes para describir la trayectoria tanto del estudio del objeto –disciplina– como del objeto de estudio –actividad– relacionada con la Administración Pública. En este documento serán abordadas de manera general estas dos dimensiones del ámbito disciplinario: tanto los aspectos teóricos-doctrinarios de la disciplina, como los aspectos prácticos-técnicos de la actividad organizadora del Estado. El ensayo pretende sólo enunciar algunos cambios en el campo disciplinario como en la actividad de la administración pública, con el convencimiento de que cada tema tratado requeriría de un mayor rigor y profundización. El propósito es que en forma sucinta, se puedan describir estas dos dimensiones de la disciplina y la actividad, para realizar un recorrido por los acontecimientos más relevantes de la actividad gubernamental. En estas dimensiones cobra relevancia la creación del IAPEM en el año de 1973, como un instrumento de divulgación disciplinaria y formación de servidores públicos en el ámbito estatal y municipal del Estado de México, para después convertirse en un instrumento de difusión a nivel nacional como internacional.

### I. Transformaciones en el estudio del objeto

La Administración Pública como ciencia autónoma, independiente, con identidad propia, científica, aplicada, como Ciencia Política, Ciencia de Estado y Ciencia Social, ha tenido diversas orientaciones o paradigmas en su trayectoria disciplinaria. Como conjunto de conocimientos sistematizados y ordenados de forma coherente y explicativa, la Administración Pública ha alcanzado la mayoría de edad, para contar

con los atributos científicos para ser considerada una ciencia, que tiene mucho de arte elevado, que requiere de un conjunto de técnicas administrativas, pero que ese conocimiento es científico (Sánchez, 2000a:19).

La Administración Pública tiene los elementos fundamentales para ser considerada una ciencia plena: objeto de estudio; estudio del objeto; y métodos de estudio. Estos tres elementos que a lo largo de la historia se han consolidado para conformar la ciencia de la Administración Pública. En su linaje antiguo como campo disciplinario, la Administración Pública ha tenido como *focus* de estudio al Estado; al gobierno; al poder; al Poder Ejecutivo; a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a la burocracia, y a la teoría organizacional.

En su etapa moderna, que abarcan las cuatro décadas de análisis, los paradigmas que han interesado al campo disciplinario son: la *policy* (políticas públicas); el *management* (gerencia o gestión pública); y la *governance* (gobernanza). Comparten un punto en común: son enfoques anglosajones que no tienen una traducción al español, por lo que debió encontrarse uno o varios usos que fueran más próximos, aunque no los más precisos. Al mismo tiempo, son diferentes y contradictorias entre ellas, en particular las políticas públicas vs. la gerencia pública y la gerencia pública y la gobernanza. Mientras que entre las políticas públicas y la gobernanza hay puntos de contacto que permiten mostrar su complementariedad. Sin entrar en mayor debate, se describe de manera muy general y suscita, sólo para destacar la importancia de estos paradigmas en el desarrollo disciplinario del campo de estudio.

## Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son un campo multidisciplinario que nació en los Estados Unidos en la década de los cincuenta cuando fue llamada “la ciencia de salir del paso”. Surge como un campo de estudio sin un nombre específico. Posteriormente sus fundadores, Charles Limblond y Harold Laswell, la denominan como las Políticas Públicas.

Para Aguilar (1996a) existen siete campos de estudio dentro de las ciencias de políticas: 1) *policy process*, 2) *policy initiation*, 3) *policy evaluation*, 4) *policy implementation*, 5) *policy termination*, 6) *policy management* y 7) *policy design*. Un primer campo de estudio de las políticas públicas fue la noción de *policy process*. Este concepto es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política (Aguilar, 1996a: 15). Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógica-

mente necesarios e interdependientes de toda política integrados al proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y separables. En la práctica, las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, retrasarse o repetirse.

Harold D. Lasswell (1971) estableció un “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una secuencia de siete fases o siete resultados: 1) inteligencia, 2) promoción, 3) prescripción, 4) invocación, 5) aplicación, 6) terminación y 7) evaluación. Sus seguidores, Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en: 1) iniciación, 2) estimación, 3) selección, 4) implementación, 5) evaluación y 6) terminación. May y Wildavsky (1977) prefirieron hablar del “ciclo de la política” cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación (Aguilar, 1996a: 16).

En un segundo momento, en la década de los años setenta cuando los gobiernos de Kennedy y Johnson declararon “La Guerra a la Pobreza”, la *policy initiation* o fase de definición de los problemas sociales y de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación. Fue necesario localizar los aspectos más graves de la cuestión social, identificar los factores determinantes y diseñar programas de acción que trataron de atenuar la injusticia social.

En un tercer momento, la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas fue un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones e ineficiencias. En ese momento, la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de opciones, se volvió el tema clave. Se pensó que sólo los resultados de la evaluación podían orientar la política social y corregir los análisis abstractos e ideales cursos de acción diseñados por los diferentes especialistas de las políticas públicas.

La investigación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables de que el fracaso se debía a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas públicas, aunque también a su puesta en práctica, la manera como se había llevado a cabo. En un cuarto momento, surgió entonces en la segunda mitad de los años setenta la *policy implementation* que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorgaba al análisis, diseño y elección de opciones.

Sin embargo, los pobres éxitos de la activa presencia gubernamental en el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación y de implementación mostraban, llevaron a preguntarse sobre si era razonable dar por terminado ciertos programas. En un quinto momento, la *policy termination* permitió proceder a clausurar los diversos organismos gubernamentales que habían

crecido alrededor de ellos. Más radicalmente se planteó la interrogante si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno en la atención de los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos.

En un sexto momento, el redimensionamiento del Estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los años de 1980 las dos caras de una misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el Estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueron realmente eficaces y eficientes, con el resultado de disminuir el nivel a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal.

Por último, después de años de gobierno voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de problemas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*, como un subcampo para identificar el papel de la gestión pública en el éxito de las políticas públicas (Aguilar, 1996a: 19).

El enfoque de políticas públicas tiende generalmente a explicar, no sólo a describir. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis causales. Las metodologías son variadas y recurren a las ciencias sociales, en especial a la economía, la ciencia política, la sociología y la psicología. Las políticas públicas han creado también una serie de métodos propios, tanto en los planos de investigación como en las técnicas para recopilar y analizar datos (Pardo, 1993: 26).

En las políticas públicas se advierte que la premisa fundamental es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones gubernamentales, restituyendo el carácter público a lo social y liberar a lo gubernamental de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se le atribuyó sobre lo público.

Bajo esta influencia, el estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia aplicada que de una básica. La disciplina aparece como un conjunto de conocimientos orientados hacia fines prácticos que constituyen una especie de ciencia de estudio e instrumento de políticas concretas. El estudio de la política pública podría definirse como un *problem orientated science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales (Pardo, 1993: 26).

Un punto de conexión entre el gobierno y la administración pública son las políticas públicas. Situadas en el campo de los asuntos de gobierno, las políticas públicas cubren un vacío disciplinario y profesional que evita, en detrimento de la administración pública, que sea visualizada exclusivamente en sus fases procesuales, operativas y de utilización “racional de los recursos” (Uvalle, 1996: 56). Con las políticas públicas, la administración pública puede redefinir, en un mundo cambiante, su perfil institucional, es decir, debe fungir como el verdadero gobierno de la comunidad, ya que sus acciones tienen como propósito atender los requerimientos de los ciudadanos.

Las políticas públicas entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos, constituyen una base importante para que la administración pública recupere su carácter humanista. Con las políticas públicas, la administración pública, entendida como gobierno en acción, tiene la gran posibilidad de participar en la atención, distribución y utilización de los recursos públicos.

El campo de las políticas públicas es una contribución clave para ser tomada en cuenta en los planes y programas de estudio. Proporciona una concepción filosófica, humanística y positiva de lo que es la vida pública, cuál es el papel de los gobiernos en su pervivencia y compromiso y por qué la cooperación entre las instituciones públicas y privadas es necesaria para la atención de los asuntos de interés general (Uvalle, 1996: 57).

Durante los años de 1970 y 1980, las ciencias de política (*policy sciences*) lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado de Bienestar. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particulares y devolverle su sentido y obligación “públicos”. Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente (Guerrero, 1996: 35). Algunas de las políticas gubernamentales carecían de carácter público, ya que sus defectos no beneficiaban al conjunto, sino a ciertos grupos con exclusión de otros.

Con la utilización de las políticas públicas, la administración pública examina la racionalidad (eficiencia-eficacia) de todo el abanico del proceso decisorio: desde la formulación a la puesta en práctica de la política. A pesar de las contribuciones que tiene para la disciplina, las políticas públicas no pueden sustituir a la administración pública, son como se ha dicho, un objeto de estudio reciente, innovador y con contribuciones esenciales para el entender la forma que opera el gobierno.

## La Gerencia Pública o la Gestión Pública

El *public management* (gerencia o gestión pública) fue el paradigma que vino a suplir a las políticas públicas. En un contexto de crisis mundial, problemas en las finanzas públicas y la expansión de las políticas sociales, el *management* fue una alternativa pragmática basada en los principios de eficiencia, eficacia y economía. La pretensión básica era separar a la política de la administración pública, introducir las técnicas gerenciales en el ámbito del aparato gubernamental y, en síntesis, suponer que el gobierno podía manejarse como una empresa o bien que tuviera al menos un espíritu empresarial (Sánchez, 2006: 16).

En realidad, el punto de partida es el uso del vocablo *public management*, que al introducirse en Europa y América se convierte primero en gerencia pública (con los franceses) y después en gestión pública (por los españoles) (Sánchez, 2006: 33-34). El armazón teórico que subyace en la mayoría de los cambios en la administración pública está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del *management*. Con el adjetivo “público”, el *management* se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización en la administración pública (Echeverría y Mendoza, 1999: 15).

De hecho, para Guerrero (2000), la ciencia de la administración pública en Estados Unidos es genéticamente gerencial. Esto se observa en Woodrow Wilson (1887), su fundador, quien señalaba que el objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo. Wilson definió a la administración pública como el campo de los negocios públicos, pues separa de la prisa y de la contienda de la política, y en muchos aspectos está separado incluso del estudio constitucional (Guerrero, 2000: 143-145). Incluso, Perry y Kraemer (1982) también abordan el aspecto histórico y detectan las raíces de la gestión pública en el ensayo de Wilson (Perry y Kraemer, 1982). Defienden que el pensamiento americano en relación con la administración pública ha sido básicamente circular, de modo que algunos de los elementos más importantes de los argumentos wilsonianos han vuelto a ser descubiertos un siglo más tarde (Gunn, 1996: 44).

Entre 1900 y 1970 la teoría americana sobre la Administración Pública había oscilado entre los defensores de su unicidad y especificidad (argumentando básicamente desde la Ciencia Política) y aquellos que consideran que tanto la Administración Pública como la Privada pueden integrarse bajo un enfoque genérico a la gestión (aunque ésta ha sido una perspectiva normalmente dominada por los

planteamientos empresariales). Desde 1970, el paradigma emergente e integrador es el de la *gerencia pública* o en palabras de estos autores, “la finalización del círculo iniciado por Wilson” (Gunn, 1996: 45).

Por su parte, Cabrero (1998) señala que a mediados de la década de 1970 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de *public management* en los Estados Unidos (Cabrero, 1998: 22-23). Este énfasis supone que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación de los servicios que producen. Por lo que se refiere a la diferencia entre gestión pública y gerencia pública, Cabrero afirma que se trata de un matiz semántico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del *public management*, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia, desde inicios de la década de 1980, se incorpora como un anglicismo (gerencia pública); en España, para evitar este anglicismo, se incorpora un galicismo con el vocablo *gestion publique*. Por su parte, en algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública, situación que ha propiciado una mayor confusión en el uso y empleo de estos conceptos.

La versión más actual del *public management* alude a tres significados: 1) Dirección Pública, 2) Gerencia Pública y 3) Gestión Pública (Guerrero, 1999: 23). En su primera acepción, en la Dirección Pública algunos autores como Carlos Juan Bonnin (1808) (Guerrero, 1998: 24) y Dwight Waldo (1964) (Waldo, 1964: 25) habían utilizado el *management* vinculado a la dirección. Para Laufer y Burlaud (1989), la Dirección Pública es una disciplina nueva. Como es frecuente en el terreno de la gestión, el triunfo de las prácticas precede a la coherencia de las concepciones. Estos autores utilizan el término “*management*” en lugar del concepto de gestión, porque se ciñe más específicamente a las técnicas desarrolladas por la empresa.

Abundando en este tema, para Guerrero (1999), el fundador intelectual del término *management* (manejo) en administración pública es Leonard White, autor del primer libro de texto en la materia, quien propuso como pivote de la definición de ese campo del saber. En su obra, *Introducción de la Administración Pública*, White se propuso sentar las bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley (Guerrero, 1999: 146). White describió a la “administración pública como el *manejo* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”. En 1930, White refrendó la definición anterior, cuando señaló que “la

administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia del manejo aplicado a los negocios del Estado” (Guerrero, 1999: 147).

## La gobernanza

El tercer paradigma dentro de la Administración Pública lo constituye la *governance* (gobernanza). Supera los esquemas gerenciales y eficientistas del *management* público y coloca nuevamente a la Política y a la Administración Pública como parte de una vinculación en el fenómeno administrativo. A la gobernanza le interesa establecer la importancia del gobierno como un factor más de la actividad pública, pero destaca que el gobierno debe convertirse en gobierno red, interactivo, tanto en lo vertical como en lo horizontal, con una mayor participación de los otros actores políticos como las ONG’s, el sector privado y en la participación ciudadana (Sánchez, 2006: 326).

La gobernanza de la administración pública es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncian en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica administrativa, se pone en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.

Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra *governance* significó simplemente “gobierno”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la “gobernanza moderna”. “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Maynetz, 2001: 9). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

La *governance* como paradigma teórico conceptual tiene como propósito esencial demostrar que el fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental

para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en éstas se fortalece la capacidad administrativa. Este dilema es central para la administración pública, debido a que pueden mejorarse las capacidades administrativas del Estado mediante la políticas de la Nueva Gestión Pública; sin embargo, la *governance* destaca como un contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo (Sánchez, 2013a: 221).

Por *governance* se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos autores presentes en él; en esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores.

Por el contrario, la actividad del *government* (o gobierno), normalmente atribuida a las Administraciones Públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamicidad (Meneguzzo, 1997: 38).

La gobernanza puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores que intervienen. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico, es decir, es el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos (Prats, 2001; 117).

Gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Incluso, se utiliza como algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000; 3-4).

En las cuatro décadas que se ha desarrollado el IAPEM, las orientaciones del objeto de estudio –políticas públicas, gerencia o gestión pública y gobernanza– han influido sus actividades, la realización de eventos académicos, la producción editorial tanto en libros como en la publicación de la *Revista IAPEM*, que se ha consolidado como un ámbito abierto, plural y multifacético para el debate de la administración pública a nivel federal, estatal y municipal.

## II. Transformaciones en el estudio del objeto

Las transformaciones realizadas en la actividad de la administración pública mexicana en sus diversos niveles de gobierno han sido variadas, complejas e innovadoras. A partir del año de 1973, se encuentran dos momentos para entender el proceso de transformación; primero, la administración pública en el régimen de partido hegemónico que determina su dinámica organizativa y que al mismo tiempo tendrá un cambio de modelo populista (bienestarista) y a partir de 1982, el surgimiento del modelo neoliberal, por lo que la actividad gubernamental tendrá cambios definitivos en manera de organizarse, actuar e intervenir. Cambian los fines y los medios para lograr una reforma del Estado. La privatización, la desregulación, la apertura comercial, la liberalización económica, el redimensionamiento estatal y el desmantelamiento del aparato bienestarista, serán los rasgos de este cambio de modelo económico. Por cuestiones de espacio, se destacan a continuación los cambios más representativos que han ocurrido dentro de la administración pública mexicana en cuarenta años de transformaciones administrativas.

### Reformas administrativas

En el siglo xx, con la llegada de los gobiernos posrevolucionarios surgidos del movimiento político y social más importante en nuestra nación, las primeras reformas propiciaron algunos cambios de limitado alcance en el aparato gubernamental. A partir de la década de 1970 se realizan, sin lugar a dudas, las mayores reformas llevadas a cabo de manera sistemática, programática y consistente. Las reformas administrativas en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (170-1976) y José López Portillo (1976-1982) fueron los mayores procesos para transformar la administración pública mexicana (Sánchez, 2004: 341-342).

La reforma es la primera estrategia dentro de la administración pública para transformar, adaptar y adoptar nuevas técnicas administrativas en el aparato gubernamental. La reforma administrativa debe plantearse no sólo como un problema de capacidad técnica (aunque es un aspecto esencial) sino básicamente como un problema de oportunidad política y de decisiones al más alto nivel de la administración pública. En ese sentido, la reforma administrativa como un proceso permanente y dinámico, que se inscribe en el marco político, económico y social de un país, por lo que no se limita a los clásicos aspectos de organización y métodos, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en

otros tiempos (Carrillo, 1975: 51). La reforma administrativa siempre implicaba costos políticos y enfrenta, por ello mismo, a quienes deciden llevarla a cabo, con diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modificación sino, sobre todo, con las fuentes de poder que están interesadas en mantener dichas estructuras.

La primera reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, representa la etapa inicial de las grandes reformas administrativas en el siglo xx. La reforma administrativa intentaba constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente. Esto ante las nuevas condiciones y problemas que planteaba el nivel de desarrollo que el país había alcanzado en los últimos 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido (Carrillo, 1980: 45). La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades paraestatales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.

Al tomar posesión como Presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés en promover las reformas estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP). En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal (Carrillo, 1980: 45). Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos (UOM) y con la asesoría de Unidades de Programación, para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del sector público en su conjunto. Esta CIDA estaría encargada de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a la esfera de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la promoción, coordinación e implementación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

La segunda etapa de la reforma administrativa fue impulsada por el gobierno de José López Portillo en el período 1976-1982. El Ejecutivo Federal decidió reorganizar el gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Carrillo Castro (1980) afirma que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Tenía como fundamento doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP),

presidida por el mismo José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó en la Secretaría de la Presidencia (Carrillo, 1980: 134).

Con estos antecedentes y con base en el programa de gobierno esbozado el 1° de diciembre de 1976 por el presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el gobierno puede caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tenía como eje la programación. Buscando contar con personal idóneo, eficiente y honesto y que se proponía fortalecer la organización republicana respetando la función legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

El *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982* fue la implementación del Sistema Nacional de Planeación, que estaba constituida por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública, cuyas iniciativas fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato (Carrillo y García, 1980: 88-89). Asimismo, el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27 (Carrillo, 1980: 136). Destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como entidad globalizadora del gobierno federal.

### **Descentralización, simplificación y modernización**

La modernización administrativa es la segunda estrategia para transformar la administración pública mexicana. Su versión específica fueron los programas de modernización. Primero, fue Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) con su programa de descentralización de la vida nacional. Segundo, corresponde a Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) con el programa de simplificación administrativa como medidas recurrente para modernizar el sector público. Tercero, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), quien introduce por primera vez los enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, técnicas privadas en el ámbito de la administración pública (Sánchez, 2004: 342).

La primera estrategia fue la descentralización como política de gobierno. Miguel de la Madrid afirmaba la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que retoma el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Para cumplir este compromiso,

se estableció en la Constitución un sistema de planeación y una Ley de Planeación. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que había trazado López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra, adecuaba la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad (Pardo, 1986: 119).

El proyecto de descentralización proponía tres líneas principales de acción: 1) fortalecimiento del federalismo; 2) mayores atribuciones a la vida municipal; y 3) fomentar el desarrollo regional. Para cumplir con ese compromiso, se estableció en la Constitución la creación de un Sistema de Planeación Democrática, se promulgó la Ley de Planeación y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) que sostenía la necesidad de descentralizar la vida nacional; asimismo, en esa vertiente se puso en marcha el Programa Nacional de Descentralización Administrativa.

Las bases legales que enmarcan la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, fue el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se sostenía que la administración pública debe modificarse para enfrentar los retos de la transformación de un Estado moderno. Este primer decreto contiene modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) era la responsable de establecer los precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) se convierte en órgano rector en la planeación nacional con la función de supervisar los planes locales y regionales, así como orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del Ejecutivo Federal (Pardo, 1986: 121).

Las acciones previstas en materia de descentralización administrativa fueron de tres tipos: 1) transferencias de entidades paraestatales, administradas por el gobierno federal, a los gobiernos estatales; 2) de coordinación para la ejecución y operación de programas de desarrollo, cuya responsabilidad se transfiere a los gobiernos en los estados por el Convenio Único de Desarrollo, 3) y desconcentración de funciones administrativas. La estrategia del Programa de Descentralización parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, la desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. El programa identifica como “decisiones fundamentales” las siguientes:

La segunda estrategia de modernización fue la simplificación administrativa. En febrero de 1989, el presidente Salinas estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuya coordinación asignó a la Secretaría

de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), y en el que participaban las dependencias y principales entidades del sector paraestatal. Con el programa, se pretendía devolver a la sociedad civil la iniciativa y creatividad que en muchas ocasiones ahogaban el peso de una burocracia compleja, sobrerregulada y excesiva. Y también fortalecer la confianza como el vínculo principal entre la autoridad, que debía garantizar el interés social a través de una acción pública transparente, ágil, apegada a la legalidad, y las demandas de la ciudadanía.

El Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General (SECOGEF), fue el principal instrumento del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Su propósito esencial era “(...) la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había de la Federación sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad” (Vázquez, 1993: 209).

La simplificación administrativa en el gobierno de Carlos Salinas fue realizada bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio. No como simple ejercicio que se cumplía con algunas modificaciones a las organizaciones y a sus procedimientos, sino como la búsqueda permanente y ordenada de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, eliminando lo que obstruye y mejorando lo perfectible, con el propósito de servir mejor (Vázquez, 1993: 210).

El Programa General de Simplificación pretendía la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones realizados por la ciudadanía, mediante las vertientes de: desconcentración y descentralización; la desregulación administrativa; agilización de trámites y la modernización integral de los sistemas de atención al público. El programa no fue acompañado de otras políticas y acciones para el mejoramiento de los servicios, por lo que sus alcances aunque significativos, no lograron una modernización integral y profunda como se requería en el aparato gubernamental.

La tercera estrategia de modernización fue la implementación de técnicas privadas exitosas en el sector privado y puestas en marcha en el sector público. El gobierno de Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de aplicación, propiciaron una polémica al interior de la administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha.

El PROMAP aplica un nuevo lenguaje en la administración pública, porque tiene como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total (Roel, 1997: 4). Dentro de las fortalezas que se identifican a favor del programa destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que éste transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten una claridad entre los usuarios; la evaluación de resultados no por actividades hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mundiales prevaecientes y del país.

El PROMAP puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo en dos etapas claramente diferenciadas. La primera etapa abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, realizada bajo el enfoque de *planeación estratégica y calidad total* como herramientas para el mejoramiento administrativo. Por lo que corresponde a la segunda etapa, comprende de febrero de 1998 hasta finales de 2000. Esta última etapa se realiza bajo el énfasis en el *mejoramiento de procesos*, es decir, una derivación *sui generis* de la reingeniería de procesos, que como se verá más adelante no alcanza la categoría de reingeniería porque ésta implicaba mayores alcances que los propuestos (Cruz, 1998: 25).

En suma, en los dos últimos lustros del siglo xx, los programas de modernización administrativa –descentralización, simplificación y la modernización gerencial– en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, generaron resultados parciales y superficiales en la administración pública mexicana. Los tres programas comparten varios puntos comunes: 1) provienen de períodos de enorme turbulencia y crisis económica, tanto mundial como nacional; 2) son resultado de las presiones de organismos internacionales que ponían como condiciones obligatorias la puesta en marcha de estrategias de retracción estatal para obtener recursos financieros del exterior; 3) con sus instrumentos y estrategias intentaban disminuir de manera gradual el excesivo centralismo administrativo, reducir el tamaño del gobierno, suprimir áreas administrativas y el congelamiento de plazas en la burocracia; y 4) pretendían adecuar el sistema administrativo a las nuevas tendencias prevaecientes en el mundo, particularmente a la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*).

## Reforma del Estado

La reforma del Estado fue una categoría central para propugnar por el cambio de modelo económico intervencionista por uno de corte neoliberal y regulador del mercado. Miguel de la Madrid le llamó “cambio estructural”, pero fue Carlos Salinas quien lo difundió como “reforma del Estado” (Sánchez, 1999: 110). Los presidentes de la alternancia política, Vicente Fox y Felipe Calderón, le llamaron “cambio”. Pero ahora vuelve a recuperarse la idea de la reforma del Estado, mediante el Pacto por México en el gobierno de Enrique Peña Nieto.

El concepto de reforma de Estado, por el contexto en que surge, así como por la polémica en relación a las implicaciones que provoca, ha propiciado un amplio debate. Tanto las posiciones del Gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quien supone que no se trata de una reforma (Córdoba, 1990: 37).

El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de “la” Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado.

La Reforma del Estado puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua (Aziz, 1991: 77).

La Reforma del Estado mexicano ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene sin duda de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país (Aguilar, 1996b: xiv).

## Privatización de empresas públicas

En México la privatización de empresas públicas es un proceso de retracción estatal (Sánchez, 2010: 23). El proceso de privatización de empresas públicas en México puede clasificarse en tres etapas: la inicial va de 1882 a 1988 en el gobierno de Miguel de la Madrid, en la que se realiza la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad; en la segunda, que comprende de 1988 a 1994 durante el periodo de Carlos Salinas, donde se realiza la privatización a fondo de varios sectores, como los de la siderurgia, la constitucionales para vender los ferrocarriles, los aeropuertos y la banca y Teléfonos de México; y en la tercera, de 1995 a 2006, primero en el gobierno de Ernesto Zedillo (Sacristán, 2006: 54), se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios comunicación vía satélite; mientras que en gobierno de Vicente Fox de 2000 a 2006, destacan los problemas en la privatización de la industria azucarera.

Antes del proceso de privatización mexicana, en diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos (Pichardo, 1988: 12). En México, el crecimiento del sector paraestatal en términos generales se dio de la siguiente manera: en 1930 se contó con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155 empresas públicas (Zedillo, 1989: 194). Esto significa que un poco más del 20% de las empresas que se crearon o se incorporaron al sector público paraestatal se llevó a cabo en la década de los sesenta, mientras que el 60% de las empresas lo hicieron en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo (Gasca, 1988: 22-25).

La privatización de empresas públicas en México en el periodo de 1982 a 2006 muestra: una retracción del Estado mexicano en varios sectores productivos; desde el punto de vista cuantitativo de 1,155 entidades se llegan en alrededor de 230; las vías de privatización más utilizadas en el periodo fueron la liquidación y la venta; hubo algunos procesos de privatización y reprivatización –los bancos, algunas carreteras y los ingenios azucareros–, por lo que hubo fracasos en el proceso de privatización; y en algunos casos como el rescate bancario Fobaproa-IPAB se demuestra la tesis de “la socialización de pérdidas y la privatización de beneficios”, en la que en última instancia fue la sociedad la encargada de pagar la ineficiencia de las instituciones bancarias.

En este proceso, el Estado incrementó sustancialmente su tamaño, entre otras razones al rescatar empresas privadas que por algún motivo dejaban de operar

eficiente y económicamente. Para preservar el empleo y la planta productiva, el Estado incorporó al sector paraestatal entidades con las actividades más diversas en donde se encontraban: hoteles, restaurantes, equipos de fútbol, fábrica de bicicletas, cigarrillos, refrescos, textiles, líneas aéreas, compañías mineras, acereras, ingenios azucareros, con lo cual llegó a participar en 45 de las 73 ramas de actividad económica en nuestro país (Rogozinski, 1991: 208).

### **Alternancia política**

La conquista de la Presidencia de la República por parte de Vicente Fox Quezada (2000-2006) como el primer presidente que llegó con el apoyo del PAN, inicia la alternancia política en México. Ésta se prolonga seis años más con Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). En la alternancia política la administración pública federal realiza cambios importantes tanto en su organización como en su funcionamiento, aunque esto es más evidente en la etapa de Vicente Fox que en la de Felipe Calderón. Para este último, la administración pública nunca fue una prioridad y en los hechos no pudo transformarla y la utilizó como se la había dejado su antecesor.

### **El Modelo de Innovación Gubernamental**

La modernización administrativa con Vicente Fox puede catalogarse como una de las más ambiciosas (Sánchez, 2013b). Para ello destacan tres estrategias implementadas durante su mandato. Primero, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PCCF-TDA) que formaba parte del Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el cual tenía el carácter oficial y obligatorio para ser implementado en todas las dependencias y entidades del gobierno federal. Aunque el programa tendría un amplio desarrollo e implementación en los tres primeros años de su gobierno (2001-2003), queda en un segundo plano en los siguientes años de la administración foxista dentro de las acciones de modernización administrativa. Segundo, una explicación de esta situación la constituye la enorme influencia de la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, encabezada por Ramón Muñoz, quien elabora el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG). Este documento que tiene un carácter propositivo, comienza a ser difundido y aplicado en algunas de sus líneas estratégicas por dependencias y entidades de la administración pública federal. Con

este modelo se introduce la idea de la innovación administrativa –haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental. Tercero, a la mitad del gobierno de Fox, tanto el PNCCFTDA y el MEIG, quedan superados y todas sus acciones se integran en la llamada Agenda de Buen Gobierno (ABG) –también elaborada por Ramón Muñoz– que termina siendo la estrategia que da cuenta de las acciones y actividades en materia de administración pública. La Agenda incorpora aspectos relevantes de ambas estrategias y las resume en una suerte de legado administrativo de la administración pública de Vicente Fox.

Al inicio del gobierno de Vicente Fox se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz Gutiérrez, quien diseñó el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental (MEIG), una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en la Administración Pública Federal y con ello iniciar una transformación de la calidad gubernamental (Muñoz, 2004: 137). El MEIG tenía como objetivo fundamental, transformar al gobierno mexicano en parte de la “inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia” (Muñoz, 2001: 15).

La innovación gubernamental se definía, de acuerdo al MEIG, como el movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal, revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas. El *focus* estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior el *mejorar la capacidad de gobernar* para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la *confianza* en sus autoridades.

Aunque no presentaba un diagnóstico administrativo, se sostenía que se requerían estructuras planas (reducción) y estructuras flexibles (reorganización) en la administración pública federal (Sánchez, 2004: 160). Las estructuras planas implican que el gobierno requiere de organizaciones más ligeras, con menos niveles, un menor número de plazas y más sencillas, “se trata de eliminar la grasa y fortalecer los músculos”. Las estructuras flexibles parten del supuesto de que los organigramas son esquemas del pasado, provienen de la revolución industrial, por lo que se afirma que ya no son funcionales, debido a que fueron diseñados para un entorno y una época que ya no existe. Por ello, las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos.

El MEIG estaba constituido por una mezcla de enfoque de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos con énfasis en la orientación de la innovación administrativa. Cada una de estas herramientas tiene diferentes elementos, direcciones y complejidad en su implementación, por lo que los resultados esperados fueron menores a los ambiciosamente programados. Sin embargo, debe reconocerse que destacaron dos grandes estrategias: el enfoque de calidad y el impulso al gobierno electrónico.

### Agenda del Buen Gobierno

La Agenda de Buen Gobierno (ABG) incluía seis ejes, tres llamados procesos: gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad (Pardo, 2005: 194-195). La propuesta intentaba que todas las dependencias de la administración pública promuevan cambios que apunten en esas seis direcciones, incluyendo procesos mediante los cuales se establezca una competencia que permita entrar en una dinámica en la que las dependencias serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que se vaya logrando con ese cambio.

De manera complementaria la ABG se proponía lograr objetivos tales como: identificar y reconocer prácticas innovadoras en la gestión pública; fomentar la participación creativa de los servidores públicos a través de la incorporación de sus aportaciones a la innovación de los servicios públicos; fortalecer el conocimiento mediante la difusión de casos exitosos de innovación; generar sinergias positivas al intercambiar experiencias exitosas; desarrollar un grupo de funcionarios capaces de diagnosticar los ejemplos innovadores y potenciar los avances de la Agenda en la administración pública federal.

La ABG fue concebida –según la SFP– como una estrategia que incorpora los mejores elementos definidos por varios países para asegurar resultados y se debe entender como un estilo permanente de gobierno en el marco de un mundo globalizado y no como un plan de gobierno particular. Lo fundamental de la operación de la ABG es su orientación hacia el ciudadano en la que convergen seis líneas estratégicas. Se trata de conseguir un gobierno al día y a la vanguardia, para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que brinda la administración pública (Mesta, 2004: 14).

La misma SFP señalaba que la ABG se basó en un programa muy ambicioso de investigación e intercambio de las mejoras prácticas con distintos países que tenían avance en diversos campos de la innovación gubernamental, en especial los destinados a la eficiencia y a una mejor respuesta a la relación con los ciudadanos (SFP, 2005: 40).

La ABG representa una síntesis de los alcances logrados por la administración de Vicente Fox, con dos salvedades: la primera es olvidarse por completo del MEIG como estrategia de modernización administrativa –aunque algunas de sus estrategias se contemplan en la AGB–, ya que a la mitad del sexenio no se menciona; y segundo, que el PNCCFTDA que es un documento oficial de enorme relevancia, quedaba marginado de las estrategias de la ABG.

### **Transparencia y Acceso a la Información Pública**

La Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión. Se promulgó el 12 de junio de 2002, haciendo obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, metas, salarios de los servidores públicos, adquisiciones y contratación de servicios. La Ley garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales con los que contaban los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos (IFE, CNDH, Banco de México) (Pardo, 2009: 332-333).

La LFTAIPG parte del principio de que toda la información gubernamental, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a la ciudadanía. Entre sus disposiciones establece un listado de obligaciones de transparencia que cada organismos gubernamental debe observar y acatar, favoreciendo el “principio de publicidad” sobre la reserva. Deben tener un sitio de internet para hacer disponible toda la información que está requerido a proporcionar. Los ciudadanos tienen derecho a solicitar información que aún no se ha hecho pública, mediante trámites sencillos y expeditos, se garantiza la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y se busca mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos (Valverde, 2012: 100).

La LFTAIPG contempla en su artículo 33, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que empezó a operar el 12 de junio de 2003. El IFAI está encargado de cumplir y a hacer cumplir la LFTAIPG en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, y sería la instancia encargada de promover y difundir el ejercicio

del derecho de acceso a la información y de resolver la negativa de las autoridades de dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual da gran fortaleza e independencia en relación con otros órganos de la administración pública federal, pero sujeto a control judicial.

La etapa de la transparencia y acceso a la información gubernamental, es fundamental porque por primera vez los ciudadanos tienen garantizado el derecho a la información de todo lo que hace el gobierno. Además, el IFAI tiene como atribución cuidar y proteger los datos personales de particulares, para que no sean usados indebidamente. La transparencia y el combate a la corrupción en México permitirán que se tenga una auténtica rendición de cuentas.

### **Servicio Profesional de Carrera**

Cabe señalar que con fecha 10 de abril de 2003, es expedida la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, porque lo que se da el primer paso para iniciar desde dentro del aparato gubernamental una de sus mayores transformaciones definitivas. Los siguientes pasos –expedición del Reglamento y creación del Consejo Consultivo del Sistema y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección– serán fundamentales para hacer viable y efectivo este sistema profesional de carrera.

La Ley se acompañó de la emisión de su Reglamento, en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la Secretaría de la Función Pública, la que adoptó ese nuevo nombre a partir de la aparición de dicha ley. El Servicio Profesional de Carrera se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad (Pardo, 2009: 344).

La Ley del Servicio Profesional de Carrera dispuso de cambios en tres aspectos de las estructuras organizacionales de las dependencias de la administración pública federal. En el diseño prevé la elaboración de un catálogo de puestos y la definición de los perfiles y requerimientos de cada uno de ellos. En el control dispone que se asegure la correspondencia entre las plazas que aparecen en el presupuesto y las que efectivamente operan en las estructuras. En la planeación ordena la elaboración de estudios prospectivos, la evaluación sistemática del desempeño de los servidores públicos y de las entidades que lo integran, y la evaluación del sistema en su conjunto (Rives, 2009: 415).

El servicio profesional de carrera es una de las mejores vías para constituir un servicio público meritocrático y acabar con el “sistema de botín”. Debe prevalecer en la administración de Enrique Peña Nieto y fortalecerse para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos en la administración pública federal. Su implementación fue un paso importante en la modernización de la función pública y no debe desaparecer.

### **Combate a la corrupción**

En la alternancia política, el tema del combate a la corrupción adquiere una mayor importancia, tanto en el discurso político como en los programas gubernamentales. Primero fue Vicente Fox quien publica el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006, y después Felipe Calderón el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012 (Sánchez, 2013b: 411).

En el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) los temas del combate a la corrupción, el fomento a la transparencia y el acceso a la información, fueron considerados como una prioridad gubernamental, es decir, se trataba de asuntos de política de Estado. Por ello se elaboró y diseñó un documento que estableciera las líneas estratégicas y de acción para mejorar la rendición de cuentas y atenuar la corrupción. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006, tenía como propósito general: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad (SECODAM; 2001: 10).

El programa fijaba cinco objetivos estratégicos: 1) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; 2) controlar y detectar prácticas de corrupción; 3) sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; 4) dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; y 5) administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal. Derivado de estos objetivos, el PNCCFTDA se integraba por tres apartados y ocho capítulos.

Mediante este programa se pretendía propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia administración pública federal y, en particular, con sus funcionarios. Como su nombre lo indica, el tema del combate a la corrupción y el fomento a la transparencia resultaba un aspecto central del programa. Asimismo, en el programa se destacaba el papel que tienen los funcionarios públicos dentro de la administración pública con relación a la prestación de bienes y servicios. Los recursos humanos son el origen y destino de todo el esfuerzo gubernamental y quienes sirven en la función pública demandan, con razón, una transformación de sus condiciones laborales y la apertura de mayores oportunidades de desarrollo.

El segundo programa de combate a la corrupción se lleva a cabo en el gobierno de Felipe Calderón. El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, “es un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (SFP, 2008; 8).

A partir de revisar varios índices de corrupción y transparencia gubernamental –Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), Índice de Control de la Corrupción y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana– y de los compromisos contraídos a nivel internacional para tomar medidas a fin de combatir la corrupción –la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transparencia Comerciales Internacionales de la (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)– se demuestra la necesidad de disminuir los niveles de corrupción y emprender una “reforma administrativa, sustentada en los valores de transparencia, rendición de cuentas y servicio público; es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad” (SFP, 2008: 13).

El programa reconoce los avances a diez años de logros en materia de rendición de cuentas –creación de la Auditoría Superior de la Federación; publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; la instauración del Servicio Profesional de Carrera; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los Órganos Internos de Control– aunado a los resultados del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, durante el gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, la percepción de corrupción de la ciudadanía en nuestro país no ha variado, “aún

siguen existiendo reglas de operación y ejercicio del gasto de los programas federales, como los subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, que no son del todo transparentes” (SFP, 2008: 14).

### **Pacto por México**

En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) la estrategia para realizar las reformas de segunda y tercera generación fue la creación del Pacto por México, en el que son coadyuvantes las tres grandes fuerzas políticas (PAN, PRI y PRD). Se trata de uno de los mayores acuerdos basados en consensos comunes de las fuerzas políticas del país y el Ejecutivo Federal, para impulsar reformas estructurales que se requieren implementar.

El Pacto por México se encuentra conformado por cinco grandes apartados: 1) Acuerdos para una sociedad de derechos y libertades; 2) Acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Acuerdos para la seguridad y la justicia; 4) Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; 5) Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

Transformar a México a partir de 95 acciones que comenzarán a implementarse en 2013. Profundizar el proceso de democratización del país, fortalecer el Estado, democratizar la economía y la política, ampliar y aplicar eficazmente los derechos sociales. Todo esto busca el Pacto por México, un acuerdo cuyos firmantes comparan con los Pactos de la Monclova que, en octubre de 1977, consolidaron la transición española (Núñez, 2012: 4).

En el marco del Pacto por México, en el apartado “Acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción”, se menciona que: “La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas en los Estados democráticos, para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad, y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados”.

El Pacto por México ha logrado ya varias reformas trascendentales –educativa y telecomunicaciones–, por lo que las reformas que están en proceso de aprobación, serán fundamentales para que el país pueda alcanzar mejores niveles de desarrollo, de bienestar y paz social. Los actores políticos tienen en sus manos la responsabilidad de los lograr los consensos para alcanzar dichas reformas.

### III. A manera de conclusión. El IAPEM como difusor de la Administración Pública en el Estado de México

Desde su creación en 1973, el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) ha contribuido a fortalecer el desarrollo y desempeño del gobierno del Estado de México. Primero, con la realización de cursos, diplomados, talleres y conferencias para la actualización y profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales. El IAPEM ha sido un instrumento permanente de capacitación y formación de nuevas técnicas, métodos y procesos para el mejoramiento de la administración pública estatal y local.

Segundo, las estrategias de reforma, modernización e innovación en las administraciones públicas a nivel federal, han sido estudiadas y puestas en marcha en las acciones del gobierno del Estado de México. El IAPEM ha colaborado difundiendo y promocionando a los programas federales, así como su adaptación al ámbito estatal y en su caso con las implicaciones en el nivel local. En el IAPEM se analizan y estudian las nuevas tecnologías administrativas, que después serán implementadas en la organización y funcionamiento del gobierno estatal.

Tercero, la difusión de las ciencias administrativas como una de las funciones primordiales del IAPEM, ha sido mediante las vías de: publicación de obras especializadas, la publicación de la *Revista IAPEM* y el Premio del IAPEM, con el que se estimula a los mejores trabajos en administración pública estatal y local. Por un lado, el apoyo editorial del IAPEM al publicar una diversidad de obras de administración pública ha permitido un conocimiento especializado, tanto para los servidores públicos que se desempeñan en la función de gobierno, como entre los maestros y alumnos que estudian carreras relacionadas con las Ciencias Políticas y la Administración Pública. Por otro lado, la *Revista IAPEM* es una de las más prestigiadas en el ámbito estatal y local, que aborda tópicos teóricos y empíricos con el fin de la mejora en la administración pública. Se trata de un espacio incluyente donde los autores y profesionales de la disciplina comparten opiniones y sugieren alternativas para un buen gobierno.

Además, el Premio del IAPEM, con una larga trayectoria, reconoce a las mejores investigaciones de la administración pública estatal y municipal en el Estado de México, lo que ha permitido un mayor estudio de la actividad organizadora del Estado. La riqueza de las obras premiadas permite condensar una memoria histórica de la administración pública en el estado. Comparto la presentación que se hace del IAPEM:

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 17-48, México, D.F., ISSN: 1665-2088

Sin duda alguna, el Instituto se ha convertido en un actor fundamental para la reflexión y discusión sobre los asuntos del quehacer público y las ciencias publi administrativas. A través de sus actividades de investigación, consultoría, capacitación y profesionalización de servidores públicos, certificación, aplicación de tecnologías de la información y comunicaciones, producción editorial especializada y difusión, ha logrado consolidarse como referente de consulta para quienes anhelamos construir un buen gobierno con prácticas administrativas eficaces y eficientes.

Finalmente, espero que el IAPEM continúe siendo un espacio académico libre e independiente donde los estudiosos de las Ciencias Sociales y, en particular, los de las Ciencias Políticas y Administración Pública, puedan seguir publicando, capacitando y formando a las nuevas generaciones de servidores públicos, profesores y estudiantes en el Estado de México. Los mexicanos lo requieren, lo reclaman y esperan mejores gobiernos y servidores públicos preparados.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1996a), “Estudio introductorio”, Aguilar Villanueva, Luis (compilador), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis (1996b), “Presentación”, Mario Luis Fuentes y Jorge Lumberas, *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana.
- Aziz Nassif, Alberto (1991). “Reformar al Estado. Modernización sin modernidad”, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.), *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, UA, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998), “Estudio introductorio”, Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su Situación Actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo Castro, Alejandro (1980). *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México, (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Carrillo Castro, Alejandro y Caso, Andrés (1975), “La Reforma Administrativa en México”, *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio (1980), *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Córdoba, Arnaldo (1990), “¿Un nuevo Estado?”, en *Nexos*, núm. 145.
- Cruz, José (1998), *Reinventando el gobierno en México*. México, Orion.
- Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999), “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”, en Losada I Marrodán, Carlos, *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gasca Zamora, José (1988), “Privatización de la empresa pública en México 1983-1988”. *Momento Económico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, núms. 41-42.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (1996), “Administración Pública: concepto y disciplina”, María del Carmen Pardo (compiladora), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP.
- Guerrero, Omar (1998), “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”, *Convergencia*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 17.
- Guerrero, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Omar (2000), *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Gunn, Lewis (1996), “Perspectivas en Gestión Pública”, Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado.
- Maynetz, Renate (2001), “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”, *Reforma y Democracia*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 21.
- Meneguzzo, Marco (1997). “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, núm. 10.
- Mesta Delgado, Jesús (2004), “El buen gobierno”, en *Política Digital*, *Nexos*, Año 3, núm. 15, México.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2001), *Modelo estratégico para la innovación gubernamental*, México, Gobierno de la República.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004), *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, FCE.
22. Núñez, Ernesto, Jéscica Zermeño y Martha Martínez (2012), “El pacto y sus asegunes”, *Enfoque*, Reforma.

- Pacto por México*, México, Presidencia de la República. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (consultado 24/05/2013).
- Pardo, María del Carmen (1986), “La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, México, Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (1993), “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 131.
- Pardo, María del Carmen (2005), “Propuesta del Gobierno de Fox para reformar la Administración Pública”, en *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*. Ricardo Uvalle Berrones (comp.), Instituto de Administración Pública en el Estado de México, México.
- Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México 1940-2006*, México, El Colegio de México.
- Perry, J. L. y Kraemer, K. L. (1982), *Public Management: Public and Private Perspectives*. CA, Mayfield Publishing Co.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1988), *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales, El caso de México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Pierre, Jon *et al.* (2000), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Prats i Catalá (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Instituciones y desarrollo*. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 10.
- Rives, Roberto (2009), *La administración pública en México en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPG, IAPJ, IAPQROO, IAPEM.
- Roel Rodríguez, Santiago (1997), *PROMAP y Proceso de Cambio*, ponencia presentada en Toluca, Estado de México, en el Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad.
- Rogozinski, Jacques (1991), “La experiencia mexicana en el proceso de privatización”, *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP.
- Sacristán Roy, Emilio (2006), “Las privatizaciones en México”, *Economía*, México, UNAM, vol. 3, núm. 9.
- Sánchez González, José Juan (1999), *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP.

- Sánchez González, José Juan (2000a), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, IAPEM, Plaza y Valdés.
- Sánchez González, José Juan (2000b), “La Gestión Pública: una Aproximación Teórica y Práctica”, Pineda, Juan de Dios (comp.) *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México, Fundación Ford, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Televisión Educativa SEP, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*, México, IAPQROO y Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, José Juan (2006), *Gestión Pública y Governance*, Toluca, IAPEM.
- Sánchez González, José Juan (2010), *La privatización en México como retracción estatal*, Toluca, IAPEM, Colegio de Ciencia Política y Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez González, José Juan (2013a). “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en Bertha Lerner, Ricardo Uvalley y Roberto Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM.
- Sánchez González, José Juan (2013b), *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal*, México, SECOGEF.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001), *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia*, México, SECODAM.
- Secretaría de la Función Pública (2005), *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, FCE.
- Secretaría de la Función Pública (2008), *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, México, SFP.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos, 1989-1994*, México, Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal.
- Uvalley Berrones, Ricardo (1996), “La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 166.
- Valverde Loya, Miguel Ángel (2012), “La gran marcha hacia la transparencia, con escollos: evolución y perspectivas del IFAI”, en Miguel Ángel Valverde Loya y

Mary E. Hilderbrand (coord.), ¿Transformación, lo mismo de siempre o progreso lento y sin tropiezos? Reformas recientes al sector público en México., México, Tecnológico de Monterrey, EGAP, Harvard Kennedy School, Miguel Ángel Porrúa.

Vázquez Cano, Luis Ignacio (1993), “La simplificación administrativa”, *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE.

Waldo, Dwight (1964), *Estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar.

Zedillo Ponce de León, Ernesto (1989), “El modelo redimensionador del Estado en el contexto de la modernización nacional”, *Memoria Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP.

# De la Administración Pública sobre los ciudadanos a la administración pública con los ciudadanos. Administración Pública y Seguridad Humana

*Juan Pablo Fernández Pereira\**

## **Resumen**

Este artículo presenta una reflexión sobre las repercusiones que tiene, en términos generales, para la Administración Pública, el concepto de seguridad humana. Se analiza en el mismo la evolución de la Administración Pública y de la seguridad hacia un modelo de relación centrado en la persona y en la prevención de riesgos evitables que son susceptibles de regulación, evitando así que se vulneren los derechos humanos fundamentales.

## **Palabras Clave**

Seguridad humana, gobierno del riesgo, complejidad, conocimiento.

## **Abstract**

This article presents a reflection on the impact that has, in general terms, for the public administration, the concept of human security. Discussed in the evolution of public administration and security toward a model of relationship focused on people and the prevention of avoidable risks which are subject to regulation, thus avoiding that violate fundamental human rights.

## **Key Words**

Human security, government of risk, complexity, knowledge.

\* Doctor en Seguridad y Prevención por la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las transformaciones que se están produciendo en el papel del Estado y de la comunidad en estos inicios de siglo. En los últimos años se ha podido percibir la necesidad de una Administración Pública, que con respecto a la seguridad, realice políticas basadas en la confianza y la prevención; en el conocimiento y la evaluación del riesgo y en el reconocimiento de que los movimientos sociales y la comunidad son parte activa en la generación de nuevos derechos a la seguridad humana. Las administraciones públicas han de promover ahora marcos normativos que amparen la nueva percepción de la seguridad como prevención de riesgos y peligros que afectan, sobre todo, a la salud, a la vida, a los derechos humanos fundamentales. Estos nuevos derechos necesitan de una Administración Pública que vaya más allá del *laissez faire* y de la presión del mercado, de los intereses de grupos de presión económicos y políticos y del intervencionismo centralizador que ahoga la pluralidad y la diferencia, regulando campos como la seguridad alimentaria, vial, medioambiental, laboral, seguridad en la salud, entre otros, que favorecen la seguridad de la mayoría de la población en una organización multinivel.

Tal como reconoce la ONU en la resolución 66/290 de 2012, la seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado, pero puede significar una manera innovadora de abordar muchos de los problemas, a los que la Administración Pública, como garante de los derechos colectivos y públicos, tiene que responder. La Administración Pública es en ese sentido un actor decisivo, pero ha de ser consciente de que en las tareas que proporcionan un mayor índice de seguridad humana participan no sólo los agentes encargados de hacer cumplir la ley, sino todo un conjunto de personas e instituciones entre las que podemos encontrar educadores sociales, asistentes sociales, policías comunitarios y de proximidad, personal de los servicios de salud, y muchos trabajadores de las administraciones públicas y de voluntariado, que contribuyen a la protección y empoderamiento de las personas.

### Seguridad humana: respuestas centradas en las personas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención

La primera cuestión que hemos de resolver es definir lo que entendemos por seguridad humana. No es sencillo dar una definición única y definitiva, si se tienen en cuenta los diversos trabajos que se han publicado hasta ahora en los que se ha

tratado esta *idea concepto* como un nuevo concepto, una nueva teoría, como un derecho emergente, o como una referencia para la política de seguridad. Esta noción, que fue desarrollada en primer lugar por el PNUD en 1994, coloca a la persona en el centro del debate sobre seguridad. La experiencia de inseguridad de la gente es debido a amenazas como el terrorismo o el crimen, pero muchas experiencias de inseguridad son el resultado de discriminación racial, detenciones arbitrarias, torturas, violaciones, pobreza extrema, inseguridad económica y en el trabajo y de seguridad vial, degradación medioambiental e inseguridad en el ámbito de la salud. En todos esos fenómenos se vulneran los derechos humanos más elementales.

Esta concepción de la seguridad se ha traducido en el reconocimiento de que es tarea del Estado la protección mediante la regulación de los derechos a la seguridad alimentaria, personal, medioambiental, comunitaria, política, de salud y económica, derechos que cobran una mayor importancia a la luz de las consecuencias producidas por la sociedad del riesgo.

Para la Comisión de la Seguridad Humana, ésta consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).

El concepto de seguridad humana opera tanto en los niveles teóricos como prácticos. Para entender lo que es este concepto, es importante la resolución ARES 66/290 de Naciones Unidas, que supone un hito importante al poner las bases para un entendimiento común de la seguridad humana.

Del contenido de esa resolución cabe resaltar, por la incidencia que tienen para este trabajo, algunos aspectos significativos.

- a) La primera consideración es que se reconoce la seguridad humana a través de la vinculación del derecho a vivir libres del temor y la miseria, con la disposición de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.
- b) La segunda consideración por mencionar es que la resolución resalta la búsqueda de respuestas basadas en la prevención. Se dice también en la mencionada resolución que “la seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades”.

- c) Es también relevante el contenido, en el apartado e), de la resolución que dice: “La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado”

En este artículo, de manera sintética entenderemos por seguridad humana **la protección, a través de la regulación, en todos los sectores en los que se ve afectada la vida y la salud de las personas, su integridad física y moral.**

### **De una Administración Pública *sobre* los ciudadanos a una Administración Pública *con* los ciudadanos**

A partir de ese entendimiento que sobre la definición de seguridad humana ha recogido la ONU en su reciente resolución, cabe preguntarnos: ¿cómo puede contribuir la Administración Pública a dar respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas y orientadas a la prevención?

Hace ya algunos años, la experta en administración Mary Parker decía que las administraciones más eficientes eran aquellas que dejaban de ser una administración *sobre* la sociedad y pasaban a convertirse en una administración *con* la sociedad. Y con esta idea como punto de partida iniciaremos una breve reseña histórica de esta conflictiva relación entre administración y administrados, entre la administración de la seguridad y la sociedad. La historia de la relaciones de la administración con la sociedad es la historia de una relación que ha evolucionado a lo largo del tiempo.

En esa evolución histórica se puede apreciar que ha habido dos modelos de administración pública que han influenciado en las políticas que se han hecho también en relación con la seguridad. Estos dos modelos tienen profundas raíces en un modelo canónico que configuró un sistema administrativo y cultural basado en el principio jerárquico. Una organización de expertos por encima del ciudadano que tiene el monopolio de la interpretación, el monopolio de la información. Se va a configurar, según Manuel Ballbé (2007), una administración de alejamiento, que tiene la verdad predeterminada como un dogma igual a verdad indiscutible, que tiene la responsabilidad mesiánica de salvarnos a todos y los demás tenemos que seguir sus directrices.

La primera organización que representa la administración pública alejada y por encima de los ciudadanos, es la iglesia católica. Esta institución fue la primera en tener una red de funcionarios a lo largo del mundo. El papa daba una orden y se cumplía en todas partes. Este sistema está en el origen del derecho administrativo y del derecho canónico. Esto fue configurando un sistema administrativo y un

sistema cultural basado en el principio jerárquico. La jerarquía es el orden entre los diferentes grupos eclesiásticos. De este sistema canónico importamos todos un conjunto de valores, de comportamientos, de técnicas de mando, la verdad absoluta, la verdad predeterminada y la configuración de un grupo de expertos por encima del ciudadano (Ballbé, 1996).

Sobre el esquema de organización del sistema de la iglesia católica se creó una organización de expertos por encima del ciudadano que tiene el monopolio de la interpretación, el monopolio de la verdad predeterminada como un dogma igual a verdad indiscutible, tiene la responsabilidad mesiánica de salvarnos a todos y los demás tenemos que seguir sus directrices.

Este tipo de organización canónica no sólo es jerárquica sino también centralizada. La organización centralizada de los Estados europeos sólo se puede comprender desde la visión de la organización centralizada canónica de antes del siglo x.

Roser Martínez (2002) hace referencia a cómo el sistema católico tuvo una influencia en la configuración del modelo *administrato-céntrico*. Según ella, en Europa, desde el siglo xi existió una hegemonía de la administración católica y el papismo. Un perfeccionado y sofisticado sistema administrativo de la Iglesia. Este sistema tuvo una traslación en la misma sociedad y supuso el arraigo de toda una cultura basada no sólo en los valores religiosos católicos, sino en un sistema de organización administrativa y política sustentado en los principios nucleares de jerarquía administrativa, sumisión, centralismo, élite administrativa y uniformización, entre otros.

En este modelo religioso y político de la sociedad, entre Dios y el individuo se interpone una élite dirigente, es decir, la Iglesia, como aparato administrativo que se erige en pastor, que agrupa a los creyentes concebidos como su rebaño. La Administración eclesiástica, vicarial y directiva, detenta el monopolio de las funciones, suplanta al individuo y dirige a la sociedad.

Como consecuencia, en el modelo europeo de tradición católica, el individuo deposita su confianza en el aparato administrativo (de la iglesia o posteriormente del Estado) y espera positivamente a que éste le guíe y le resuelva todos los problemas que se le presenten. La iglesia iba imponiendo sus criterios ofreciendo protección a la comunidad. De estos principios e instituciones se servirán los constructores del Estado para crear su propio sistema de seguridad y administración pública.

El sistema canónico que triunfa es diferente al sistema protestante en el que el individuo es libre de interpretar el texto sagrado. El sistema se va a convertir ahora en una auto-interpretación de expertos. La interpretación es ahora del ciudadano, porque es él quien debe activar toda su iniciativa.

En este sentido, la influencia del sistema canónico, como ya se pudo leer con anterioridad, es decisiva. Su influencia es profunda en la cultura política, administrativa y jurídica de Europa. Esa organización desplegada en todo el territorio y centralizada con un código secreto (latín) con personas cualificadas, fue el soporte administrativo de la construcción de los modelos policiales posteriores. Frente a este, el sistema protestante rechaza aquel aparato administrativo de expertos que detentaba el monopolio del poder de la administración, de la información y del conocimiento.

En esa cultura entre Dios y el individuo no hay aparato administrativo intermedio. Cada individuo debe interpretar por sí solo los textos sagrados. En esa cultura el individuo es el centro de todo y no la administración. En la tradición protestante rechaza la existencia de un aparato de expertos, de una administración institucionalizada que es una fuente de corrupción y puede llegar a tiranizar al individuo.

En estos dos sistemas, en uno, el centro de todo es la administración y en el otro, el centro de todo es el individuo.

### **Modelos de Administración Pública, modelos de seguridad**

Esta historia ha dado lugar a dos maneras y formas de entender la relación de la Administración Pública con el ciudadano. El Estado anómico, que deja todo a la regulación del mercado, ha sido una forma utilizada en diferentes países, como un aplicación del modelo individuo-céntrico norteamericano, que lo adoptó desde sus inicios. En este modelo, el ciudadano armado realiza las funciones de policía, los voluntarios integran la milicia del ejército y el jurado junto con los jueces impartía la justicia. En un modelo opuesto está el Estado administrativo europeo intervencionista y centralizado en el que los funcionarios y la regulación tienen todo el protagonismo. En un caso el individuo y la comunidad tienen el papel activo y en otro los funcionarios y los reglamentos tienen el papel relevante con su actividad administrativa intervencionista.

Estos modelos de evolución histórica han influenciado en gran medida las funciones y los enfoques de la Administración Pública con respecto a la seguridad. Esto ha sido así como parte de un proceso histórico en el que la seguridad se asimila a la seguridad nacional y al orden político impuesto, con profesionales y administración, muy especializados, de formación militar. Seguridad alejada, amurallada, separada, sobre la ciudadanía, de espaldas a ella. En esta etapa la seguridad es entendida como orden público, orden en la calle, que era fundamentalmente concebida como técnicas de represión a través de una administración policial militarizada.

De esa etapa pasaríamos a una segunda fase en esta evolución en la que la seguridad es entendida no como orden público y seguridad nacional, sino como seguridad frente a los delitos que se cometen. Este modelo ya no es el de represión y orden público, como represión política y policía militarizada, sino la seguridad vista como prevención de delitos, llevada a cabo por la policía civil.

En los últimos años hemos asistido a la irrupción de un nuevo paradigma en esta materia, el de la seguridad humana. Este nos lleva a una preocupación por la protección de los derechos humanos fundamentales y, por lo tanto, aquí aparece la nueva percepción de la seguridad como prevención mediante la regulación de los riesgos y peligros que afectan, sobre todo, a la salud, a la vida, a la integridad física y moral de las personas. En esta última etapa, en la que nos encontramos en un contexto cambiante para toda la humanidad, las preocupaciones por la seguridad tienen su origen más profundo y esencial en el hecho de que las personas experimentan un sentimiento de inseguridad que obedece a las preocupaciones de su vida cotidiana: la seguridad en el trabajo, en la salud y en el medio ambiente, además de las producidas por la delincuencia y los desastres naturales y tecnológicos.

La Administración Pública tiene entonces ahora ante sí la tarea de adecuar su organización y sus cuerpos de profesionales a esta nueva concepción integral de la seguridad. Esta necesaria adecuación hay que situarla en el contexto de una sociedad en la que el riesgo y la incertidumbre ocupan un lugar cada vez más central y en la que las actividades reguladoras de la administración tienen que contar con la participación de la comunidad.

Las características de los nuevos riesgos y la actividad de los movimientos sociales hacen necesario un modelo que supere y reconfigure tanto el estado individuo-céntrico de tradición norteamericana como el estado administrativo de tradición europea. Al conjunto de esos nuevos derechos ambientales, civiles, antirraciales, antidiscriminación, a la salud, al derecho a la seguridad vial, al derecho antitabaco, entre otros, que se pueden considerar los derechos a la seguridad humana, tiene que hacer frente la Administración Pública en una nueva política reguladora que integre las energías de los movimientos ciudadanos que han sido pioneros en muchos de estos nuevos derechos. Si hasta ahora la única percepción de seguridad que se valoraba era la que se tenía frente a la criminalidad violenta, ahora el Estado ha de regular nuevos derechos y estándares de seguridad en el campo ambiental, alimentario, de protección de las minorías, las mujeres, de salud.

Hemos pasado de un gobierno de la seguridad a través de la fuerza, de acuerdo con el paradigma hobbesiano de la seguridad, a un gobierno de la seguridad entendido como la protección mediante la prevención y la regulación de los riesgos que pueden afectar a la integridad física y psíquica, a la dignidad de las personas y a su bienestar.

Es, por tanto, la nueva sociedad del riesgo la que trae esta nueva idea del papel de la Administración Pública y de la seguridad, entendida en este momento de la historia como seguridad integral y humana.

El gobierno de la seguridad a través de la regulación del riesgo puede considerarse un paso adelante en ese lento tránsito hacia una administración que debe acercarse, hacerse visible y ser receptora de los derechos y necesidades de las personas, especialmente aquellas más desprotegidas y vulnerables. Más seguridad con más humanidad ha de ser el destino de los proyectos y actividades de la Administración Pública en el ámbito de la seguridad pública. Paradigmas como el de la seguridad humana sirven hoy para empujar hacia un horizonte donde la concepción de la seguridad vinculada al poder instituido, y a la defensa de sus intereses, hacia un modelo basado en la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En ese mismo sentido, el objetivo primordial de un Estado de Derecho y por ello de la Administración Pública es la preservación de la vida y la integridad de las personas. Esta noción es producto de una observación que muestra cómo muchas de las víctimas, muchas de las pérdidas, en términos de años de vida ajustados por la capacidad en la salud, no se producen sólo por acciones delictivas tradicionales, sino por negligencias, infracciones administrativas o acciones involuntarias fruto de la falta de regulación y supervisión de todas las actividades que suponen un peligro o un daño a las personas.

Una Administración Pública que quiera contribuir a mejorar los índices de seguridad humana de la población tiene que incluir un rango extenso de actores que requirieren la coordinación y el logro de acuerdos entre una profusión de perspectivas, objetivos y actividades. La Administración Pública, tanto si trata con los daños relacionados con los desastres naturales y tecnológicos, la seguridad alimentaria o la exclusión social y la discriminación, demanda una coordinación de esfuerzos más allá de las fronteras de los sectores, niveles jerárquicos, disciplinas y ámbitos parciales en la gestión del riesgo.

### **Políticas públicas de seguridad basadas en la prevención, el desarrollo humano y la evaluación del riesgo**

Poner el énfasis en la prevención obedece ante todo, a que se constata el fracaso de las políticas exclusivamente represivas a la hora de afrontar los problemas de seguridad. A lo largo de los últimos veinte años se ha puesto de manifiesto cómo los modelos de seguridad, diseñados y ejecutados desde una lógica reactiva, basada

exclusivamente en la ley penal con el aumento de las penas, la construcción de más cárceles y la defensa de una policía alejada de la comunidad, no ha dado apenas frutos importantes en aquello que pretendían contener. Uno de los mayores problemas de este modelo es la sobrevaloración de la actuación reactiva, relegando a un segundo plano la dimensión preventiva. La gestión de la seguridad, supone en una perspectiva preventiva, reflexionar sobre el uso de técnicas y herramientas que se basen en la intervención comunitaria, en la educación, en la responsabilidad de las empresas, en la coordinación y el establecimiento de alianzas entre los actores estatales y los no estatales.

Este enfoque de la seguridad, desde la perspectiva de los factores de riesgo, objetivos y subjetivos, es lo que nos permite apreciar que hemos de hacer frente a peligros que se convierten en polizones del consumo normal. Viajan en el viento y con el agua, están presentes en todo y atraviesan las fronteras espacio-temporales sin respetar los límites en los que las administraciones públicas tratan de contenerlo. Los riesgos se han democratizado, verdaderamente, porque todo el mundo es vulnerable. Y cuando todo el mundo es vulnerable y se puede perder todo, los conceptos tradicionales de cálculo y reparto de riesgos pierden prácticamente su sentido. Tanto el riesgo como las instituciones con capacidad para gestionarlos son una construcción social y de ello se puede concluir que no se puedan enfrentar con las instituciones de control creadas en la sociedad industrial sobre la base de los límites del Estado-nación.

La vivencia de los riesgos presupone un horizonte normativo de seguridad perdida, de confianza rota, según Ulrich Beck. El acceso a la sociedad del riesgo se produce en el momento en el que los peligros que la sociedad decide ahora y produce consecuentemente, socavan y/o anulan los sistemas de seguridad establecidos por el cálculo de riesgos existente en el “Estado de bienestar”. “No queda nada que añadir al terrorífico panorama de una civilización que se pone en peligro a sí misma”.

Ante esta situación, la llamada sociedad del riesgo replantea el derecho administrativo como un derecho de policía o de servicio público, hacia un derecho administrativo entendido como un Derecho y una actividad de prevención de peligros, ya sea en el campo alimentario, el medio ambiente, el tráfico, la seguridad industrial o la certificación y normalización de productos. Y ésta es una característica que sitúa en un nuevo territorio político y jurídico los desafíos que tienen ante sí las administraciones públicas.

En este nuevo contexto social, pasaríamos de una sociedad de enemigos a una sociedad de riesgos, de una sociedad del orden a una sociedad llena de incertidumbres, de una sociedad en la que la administración tiene siempre la verdad y la

última palabra, a una sociedad con una pluralidad de actores, que negocia y busca mediante el conocimiento y la evidencia, el mejor marco regulador para actividades que pueden contribuir a la seguridad humana.

La seguridad ha de hacer frente ahora a riesgos, que por su naturaleza ya no cumplen con los patrones tradicionales utilizados para gobernarla. De los riesgos cuantificables y calculables hemos pasado a riesgos indeterminados, abstractos, no localizados, globales, ambivalentes, producto de decisiones humanas, y en muchos casos de consecuencias incalculables. Estos riesgos afectan a muchas situaciones que ponen en peligro la integridad física y moral de las personas que necesitamos evaluar continuamente si se le quiere dar una respuesta eficaz y preventiva. El derecho a la vida, a la salud y a la integridad personal se hayan cada vez más amenazados por multiplicidad de nuevos agentes y causas –a veces difíciles de detectar, localizar y demostrar. El gobierno de la seguridad en la sociedad actual ha de tomar en consideración este contexto de riesgos emergentes, generadores de nuevas formas de incertidumbre, inseguridad y vulnerabilidad que necesitan una gestión innovadora de los cambios inesperados. La gobernanza de los riesgos, cada vez más globales, habrá de asumir la complejidad y multidimensionalidad de la seguridad, señalada en el informe del PNUD de 1994.

En la tabla siguiente podemos apreciar la naturaleza compleja de los fenómenos que han de preocupar a la Administración Pública en una intrincada relación entre conocimiento, estrategias de gobierno e instrumentos de respuesta más adecuados a cada circunstancia. Saber cuál es el mejor instrumento por utilizar y la estrategia más adecuada, exige un nuevo nivel de conocimiento que sea capaz de captar la complejidad.

**Tabla 1**  
**Niveles de conocimiento y gobierno del riesgo**

<i>Niveles de conocimiento</i>	<i>Estrategias de gobierno</i>	<i>Instrumentos apropiados</i>
Estandarización	Rutinas y protocolos	Cálculo coste-beneficios Estándares técnicos
Complejidad	Información sobre la cadena causas-efectos	Consenso de expertos Construcción de escenarios
Incertidumbre	Precaución y la resiliencia	Reducción de la vulnerabilidad Flexibilidad y adaptación
Indeterminación	Diálogo y la pluralidad de actores	Resolución de conflictos Integración de participantes Comunicación social.

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas públicas de seguridad han de afrontar, por tanto, el gobierno del riesgo, mediante un compromiso con un enfoque multidisciplinar, multisectorial y multinivel. Por ello, la Administración Pública no puede dejar de conocer que los riesgos de las sociedades actuales se incorporan a la experiencia cotidiana de los individuos, producen incertidumbre e inseguridad, son riesgos más difíciles de manejar y controlar, y son un desafío a las instituciones democráticas (Torrente, 2002).

Muchas cuestiones que afectan a los ciudadanos, que objetivamente suponen un riesgo, no son fácilmente detectables por los procedimientos tradicionales y sus efectos no siempre se presentan visibles a corto plazo. Investigar, cuantificar, evaluar y gestionar en estas nuevas circunstancias se ha hecho más necesario pero más problemático que en otras épocas, pues no siempre es suficiente la mera cuantificación basada en el cálculo de probabilidades.

Debido a estas nuevas circunstancias, para que el gobierno del riesgo produzca decisiones adecuadas ha de estar orientado por el conocimiento de las dimensiones objetivas y socioculturales de los fenómenos tratados. La dimensión socio-cultural pone el énfasis en cómo influyen los valores y las emociones cuando entran en juego en la toma de decisiones.

Un conocimiento que sirva a la transformación de la realidad, que se enmarque en el paradigma de la seguridad humana, requiere una actitud proactiva más que reactiva. Esta actitud proactiva significa disponer y utilizar adecuadamente los diferentes estados de conocimiento acerca de un riesgo en particular. Hablar de “complejidad”, “incertidumbre” e “indeterminación”, es desvelar el estado y la calidad de los conocimientos disponibles. Puesto que los riesgos son construcciones mentales, la calidad de su poder explicativo depende de la exactitud y validez de sus predicciones.

### Administración Pública, gobierno del riesgo y complejidad

El núcleo central del desconcierto actual es lo que se podría denominar la vuelta de la incertidumbre a la sociedad. Lo cual significa que los conflictos sociales no se tratan como problemas de orden, sino como problemas de riesgo. Estos se caracterizan porque para ellos no hay soluciones terminantes. Destacan por una ambivalencia que puede ser tematizada en clave de cálculos de riesgo, pero que no puede ser eliminada. Esta naturaleza ambivalente distingue los problemas de riesgo de los de orden, que por definición están orientados hacia la univocidad y determinabilidad.

La Administración Pública al tratar de gobernar el riesgo contemporáneo habrá de hacer frente a una tipología de situaciones que puede ser calificada con el concepto de complejidad. Podemos entender a qué nos referimos si pensamos en las enormes dificultades que surgen cuando se trata de regular la lucha contra epidemias globales, la seguridad alimentaria o los efectos negativos del cambio climático.

Los evaluadores de riesgos tienen que emitir juicios sobre el nivel de complejidad que son capaces de procesar. La complejidad es particularmente pertinente en la fase de estimación de la gravedad del riesgo global. El análisis de la complejidad de los nuevos riesgos captando su interdependencia y la extensión a muchos niveles de la organización social. En ese sentido, la OCDE utiliza el concepto “riesgos sistémicos” para hacer referencia a esa realidad compleja (Grande, 2011).

Siguiendo los trabajos de E. Grande (2011) se pueden señalar cinco características destacables de los riesgos globales que cualquier administración pública ha de considerar a los efectos de cualquier medida que esté dirigida a la gobernabilidad.

**Alcance:** Los nuevos riesgos no respetan fronteras estatales ni otro tipo de fronteras. Los riesgos a los que son vulnerables los ciudadanos de un Estado pueden originarse fuera de la jurisdicción del Estado-nación. El nuevo mapa del riesgo global no coincide con el mapa actual de los Estado-nación. Ni los ataques terroristas, ni los virus letales ni la

contaminación radioactiva, por poner algún ejemplo, respetan las fronteras heredadas de la antigua modernidad.

**Gravedad:** Los riesgos que enfrenta la humanidad podrían suponer daños potenciales sin precedentes. Los accidentes en centrales nucleares, las grandes pandemias, la dislocación social debido a fenómenos atmosféricos dramáticos, ataques terroristas a gran escala o crisis financieras devastadores.

**Complejidad:** Uno de los aspectos que más caracteriza a los riesgos globales es la dificultad para analizar las causas. Resulta difícil identificar las causas que de manera unívoca lleven a efectos claramente reconocibles. Esto provoca que no se identifiquen los efectos imprevisibles y no deseados. Muchas de las amenazas modernas tienen un largo periodo de latencia (como, por ejemplo, los residuos nucleares).

**Incertidumbre:** Es ésta una de las principales características de los riesgos globales que amenazan a la humanidad. La incertidumbre es diferente de la complejidad, pero a menudo resulta de una resolución incompleta o inadecuada de la complejidad en el modelado de las cadenas de causa-efecto. El conocimiento humano es siempre incompleto y selectivo y por lo tanto depende de suposiciones inciertas, de afirmaciones y predicciones que forman parte de un modelo de pensamiento complejo (Functowicz y Ravetz 1992; Laudan 1996). La guerra nuclear o el cambio climático son muestras de cómo se relaciona de manera compleja la “baja probabilidad” con los “daños elevados”.

**Irreversibilidad:** Con esta característica se quiere señalar que muchos de los daños producidos por la sociedad del riesgo global no son compensables con las medidas tradicionales de aseguramiento y esto nos sitúa ante la necesidad de pensar el futuro en términos de pervivencia de la vida en la tierra, tal como la hemos conocido. Significa reflexionar sobre una nueva ética de la responsabilidad con el futuro de la vida en la tierra.

**Tabla 2**  
**Tipología de los riesgos**

<i>Dimensiones del riesgo</i>	<i>Riesgos “antiguos”</i>	<i>Riesgos “nuevos”</i>
Causa	Natural	Humana
Base empírica	Observación	Anticipación
Base epistemológica	Calculable	Incalculable
Ámbito	Local	Global
Magnitud	Limitada	Ilimitada

Fuente: Edgar Grande, *Riesgos globales y gobernanza preventiva*.

La Administración Pública no está al margen, por tanto, de las transformaciones económicas, sociales y políticas que se han producido en los últimos años que muchos analizan con base en la noción “*sociedad del riesgo*”, expresión que acuñó Beck en 1986 para describir los nuevos problemas de las sociedades avanzadas sujetas a las consecuencias desestabilizadoras de la modernidad. Según esta idea, los nuevos riesgos se deben a la intervención humana en la sociedad y en la naturaleza, cuyos efectos, pese al avance del conocimiento, no han sido controlados.

Como es sabido, la hipótesis central del *bestseller* del sociólogo alemán del Ulrich Beck, *La sociedad de riesgo* del año 1986, es que el proyecto de la modernidad, que ha caracterizado los últimos dos siglos, está a punto de fracasar. Las causas de este fracaso están en su propia lógica interna y no en causas externas o en la insuficiente implantación del proyecto moderno. La maximización de los riesgos, entendidos como efectos colaterales inciertos de las acciones, en el marco del capitalismo post-industrial, es el precio que hay que pagar por el mantenimiento de la modernidad. Se trata, según Beck, de una ley forzosa de la evolución.

Los riesgos sobrepasan las estructuras de gestión tradicionales y la Administración Pública tendrá que desempeñar cometidos y nuevas intervenciones de manera participada y plural que busque proteger a la ciudadanía de los riesgos y peligros que de manera omnipresente amenazan, según Beck, no sólo la vida física, sino la vida social, el conjunto de todas las instituciones y estructuras de la sociedad.

Las instituciones estatales y de derecho han abandonado, desde hace tiempo, sus competencias y las han delegado a los expertos, enraizados fuera del sistema político. Con esta delegación, argumenta Beck, las instituciones llegan a una contradicción extremadamente explosiva. Mientras estas instituciones prometen, por un lado, una seguridad absoluta, legalizan, por el otro, actitudes que ofrecen sólo una seguridad relativa y pueden transformarse, en cualquier momento, en una catástrofe. Una consecuencia de eso es que la credibilidad se erosiona cada vez más porque se está diluyendo el consenso básico, en el cual se ha basado, hasta ahora, el desarrollo.

En este sentido, existe un conflicto producido por el ordenamiento político de la sociedad industrial y que caracteriza la sociedad del riesgo. Es decir, un conflicto entre el orden (racionalización occidental) y la ambivalencia (lo incierto, contingente, contextual). Está relacionado con las contradicciones ideológicas, culturales, económicas y políticas agrupadas alrededor de la dicotomía “seguro-inseguro”. Se está delante de una crisis de autoseguridad de la sociedad industrial donde la incertidumbre pasa a ser el modo de vivir para la mayoría de los ciudadanos (Beck, 1996). Por ejemplo, la (in)seguridad ciudadana ya no depende sólo del problema de la delincuencia. Se correlaciona con otras inseguridades vitales y del entorno.

De este modo, la nueva situación a la que se enfrentan nuestras sociedades tiene una diferencia esencial con respecto a todas las épocas anteriores (incluida la sociedad industrial) que adopta la forma de una carencia: la imposibilidad de prever externamente las situaciones de peligro. Lo más notorio de esta época en relación con otras culturas y fases del desarrollo social que también se enfrentaron a diversas amenazas, es que la sociedad actual se encuentra confrontada consigo misma con relación a los riesgos.

Los riesgos son el producto histórico, la imagen refleja de las acciones humanas y de sus omisiones, son la expresión del gran desarrollo de las fuerzas productivas. De modo que con la sociedad del riesgo, la autoproducción de las condiciones de vida social se convierte en problema y tema (en primera instancia, de modo negativo, por la exigencia de evitación de los peligros) (Beck 1986).

### Regímenes reguladores del riesgo

Los trabajos de investigación realizados por los autores del libro. *El gobierno del riesgo* (Hood, Rothstein, Baldwin, 2006), entienden la regulación de los riesgos como “una interferencia gubernamental en los procesos sociales o de mercado con el fin de controlar consecuencias potencialmente adversas para la salud”. “La regulación se concibe aquí como cualquier intento de controlar los riesgos, especialmente mediante el establecimiento y la aplicación de criterios de producto o de comportamiento”. Estos autores introducen en su trabajo una idea novedosa cuando analizan la regulación de aquellos riesgos que afectan especialmente a la salud, constatando la naturaleza multidimensional que caracteriza a dicha regulación y los distintos factores (políticos, económicos y sociales) que interactúan en esa regulación. Para Hood, su trabajo de investigación pone de manifiesto la naturaleza compleja de la gestión y el control de los riesgos, así como la disparidad analítica en la forma en que los Estados regulan los riesgos, variedades que van desde la valoración y apreciación, hasta la adopción de medidas de control. Por ello, cualquier Administración Pública que busque aliviar la inseguridad humana, se encuentra con una situación en la que el régimen de regulación es la suma de muchas actividades, unas realizadas por la propia administración, pero hay otros actores que influyen en la práctica de la regulación y el control de ciertos riesgos.

Christopher Hood, Henry Rothstein, Robert Baldwin, ponen de manifiesto algunas de las maneras en que varía dicha regulación de un dominio a otro y cómo puede cambiar a lo largo del tiempo. Esto es importante, pues la gestión pública de los riesgos y peligros para la vida y la salud de las personas, y todos los derechos

básicos de la población, cuando han de adoptar algún régimen regulador, se ha de prever que tienen que atraer y sumar las sinergias comunitarias que participan de hecho en la toma de decisiones, superando los regímenes basados en criterios: fatalistas, jerarquistas o individualistas.

**Tabla 3**  
**Regímenes de regulación de riesgos en un marco de teoría cultural**

	<i>Fatalista</i>	<i>Jerarquista</i>	<i>Individualista</i>	<i>Igualitarista</i>
Énfasis en	Imprevisibilidad e imposibilidad de afrontar los peligros, efectos no intencionados	Previsión y gestión expertas	Procesos de elección individual y de mercado	Participación de la comunidad en la toma de decisiones
Papel del gobierno	Anticipación mínima, respuesta después del suceso	Desarrollo de soluciones anticipadas para el conjunto de la sociedad	Apoyar/ desarrollar mercados y promover una elección informada	Apoyar/ desarrollar la participación popular
Instrumentos normativos preferidos	Respuestas <i>ad hoc</i> y <i>post hoc</i>	Organizaciones consultivas no gubernamentales y comités de expertos	Mercados y tribunales	Instituciones participativas, foros, jurados populares locales
Modelo de justicia	“Aleatorio”: elementos inevitables de suerte y fortuna	Bienestar social conjunto: utilitarismo	“Eleccionista”: minimizar la intrusión legal/ transferencia de rentas	“Rawlsiano”: proteger a los más desfavorecidos, darles prioridad
Ejemplos	Turismo de aventura, respuestas comunes a catástrofes “naturales”	Seguridad química, controles sobre la “carne con hueso” en el Reino Unido (1997-1999)	El planteamiento de algunos países en desarrollo frente a criterios de seguridad de los vehículos	“Agenda 21”, sobre una consulta local acerca del cambio medioambiental en el planeta.

Fuente: *El gobierno del riesgo* (Hood, Rothstein, Balldwin, 2006).

Los regímenes de regulación de riesgos constatan un hecho que aparece cada vez con mayor claridad. En la mayoría de los asuntos, incluyendo la salud y la seguridad humana, comunitaria y medioambiental, los riesgos son frecuentemente incalculables, e incluso impredecibles e irreversibles; comportan incertidumbres cognitivas y éticas irreductibles y deben ser abordados desde múltiples perspectivas (Bruna De Marchi & Silvio Funtowicz, 2009).

Por tanto, nuestras sociedades en su trato con el riesgo han de proyectar y desplegar una serie de estrategias y formas de organización para hacerles frente. Tal como podemos observar en el cuadro anterior, la Administración Pública puede adoptar alguna de esos papeles como gobierno, puede poner el énfasis en uno u otro enfoque y puede utilizar una variedad de instrumentos normativos, pero de la elección de unos u otros no puede excluirse la participación de la sociedad. En una perspectiva social y cultural, estas decisiones tienen una dimensión política. ¿Quién decide qué y quién decide cómo?, y se convierten en temas cuya resolución sólo puede encontrarse cuando se comprende que los sistemas complejos superan el marco de la gestión del Estado. Superados estos límites se encuentran las prácticas cotidianas de la actividad comunitaria, que a modo de nodos integran la red de provisión de seguridad en nuevo gobierno nodal de la seguridad.

Como salvaguarda de un proceso de decisión democrático, un gobierno que tienda a la seguridad humana ha de involucrar una serie de valores, tales como: transparencia, eficacia y eficiencia, responsabilidad, orientación a la estrategia, sostenibilidad, equidad y justicia, respeto por el Estado de Derecho y poner en práctica medidas y soluciones, política y jurídicamente realizables, así como ética y públicamente aceptables.

La Administración Pública tiene, de este modo, la responsabilidad de promover la protección mediante la regulación y la información, mediante normas y prácticas que vayan en la dirección de controlar y prevenir las consecuencias potencialmente adversas para la seguridad humana, integrando una pluralidad de actores. La inclusividad del proceso de gobierno debe considerarse un prerrequisito de primer orden, lo que impone una obligación de asegurar la participación e involucrar a las partes interesadas.

## Conclusiones

El análisis de la relación entre Administración Pública y seguridad humana nos lleva a concluir que es necesario abrir nuevas perspectivas que traduzcan la protección de la seguridad humana en acciones. El reconocimiento de nuevos riesgos debe

ser respaldado con una dimensión ética que tiene en la dignidad e integridad de la persona su pilar más importante. Pero esta base ética tiene que estar respaldada por instrumentos normativos al servicio de esa idea, garantizando la plena aplicación de los instrumentos relativos a la protección de los derechos emergentes que están siendo reclamados por la sociedad.

La sociedad del riesgo plantea a las administraciones públicas la necesidad de activar y dar respuesta a nuevos derechos mediante la intervención preventiva de peligros, ya sea en el campo alimentario, el medio ambiente, el tráfico, la seguridad industrial o la certificación y normalización de productos.

La seguridad humana demanda una acción normativa como una condición necesaria para que las personas puedan vivir en un entorno cotidiano de confianza y fiabilidad. Esta perspectiva afecta a las tareas de la Administración Pública con respecto a la seguridad, pues si históricamente las tareas del Estado con respecto a la seguridad han sido las de mantener el orden público, hacer cumplir la ley y defender la soberanía nacional, ahora corresponde, en una sociedad del riesgo, nuevas intervenciones que permitan prevenir y afrontar los efectos colaterales de nuestra actividad humana y tecnológica, que pueden tener consecuencias catastróficas como nunca lo habían tenido hasta ahora.

Una buena Administración Pública en relación con la seguridad humana será aquella que sea capaz de evaluar y prevenir, mediante la regulación y la actividad comunitaria, los riesgos que dañan las capacidades humanas; es decir, las libertades sustanciales y los derechos fundamentales de las personas. Debe ser ésta y no otra la principal misión de la Administración Pública que se construya con la ciudadanía y no sobre ella. Por ello, también la formación del personal jurídico y policial que depende de las administraciones públicas se debería realizar para que tuvieran siempre presente la protección de las capacidades de los ciudadanos.

Las políticas públicas que realicen las administraciones públicas han de tener como meta que los seres humanos puedan vivir en unas condiciones que aseguren un nivel básico de capacidades humanas. La aplicación, mediante políticas públicas adecuadas de medidas orientadas a este fin, tiene un efecto preventivo para hacer frente a las consecuencias de la vulnerabilidad y la privación de cualquier derecho frente a la delincuencia o frente a cualquiera tipo de riesgo emergente.

## Bibliografía

- Ballbé, M. (2007), “El futuro del Derecho Administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización”, en *Revista de Administración Pública* núm. 174, Madrid.
- Ballbé, M. (2006), “Seguridad humana: del estado anómico al estado regulador”, prólogo a la edición española en Hood, C., y otros, en *El gobierno del riesgo*, Barcelona, Ed. Ariel.
- Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Carl, F. Cranor, C. (2004), “Conocimiento experto y políticas públicas en las sociedades tecnológicas. En busca del apoyo científico apropiado para la protección de la salud pública”, en *Gobernar los riesgos. Ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Fernández Pereira, J. P., “El carácter multidimensional de la seguridad humana”, *Revista Integración*, núm.3, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009, p. 43.
- Grande, E. (2011), “Riesgos globales y gobernanza preventiva”, en *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Innerarity y Solana, Madrid, Paidós.
- Hood, C. Rothestein, H. Balldwin, R. (2006), *El gobierno del riesgo*, Barcelona, Ariel.
- Comisión de la Seguridad Humana (2003), *La seguridad humana ahora*, Nueva York, Multi-Language Services Inc.
- Martínez Quirante, R. (2002), *Armas ¿libertad americana o prevención europea?*, Barcelona, Ariel.
- Nussbaum, M., (2007), *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre los excluidos*, Barcelona, Paidós.
- Organización de Naciones Unidas *Resolución 66/290 de la Asamblea General, Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, New York, 2012, p. 2.
- Ortwin Renn (2006), *Risk governance towards an integrative approach*, International Taylor-Gooby and Jens. *Risk in social science*, New York, Oxford University Press, 2006, pp. 2-5.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994: nuevas dimensiones de la seguridad humana*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order, and Change in World Politics," en J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (eds.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shearing y Wood, *Pensar la seguridad*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2011, p. 84.
- United Nation University y UNDP (2009), *Delivering Human Security through multi-level Governance*, Belgium.

# Aspectos críticos de la aplicación de la ley del servicio profesional de carrera en México: estrategias para la gobernabilidad 2013-2018

*Humberto Ponce Talancón\**  
*Fernando Gaona Montiel\*\**

## Resumen

Más allá del reconocimiento en la capacidad del personal del sector público mexicano, vía la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es conveniente que en las dependencias públicas y el gobierno, se concentren en fortalecer el capital humano, como una estrategia importante de las políticas públicas. Esto implica dar valor al conjunto de conocimientos, tecnologías y la experiencia de trabajo, como unos de los activos no visibles, que responden a la capacidad del cuerpo de servidores públicos. No sólo se trata de generar las condiciones adecuadas, para una mayor permanencia del personal, especialmente de mandos medios y superiores, sino para mejorar los trabajos de gestión de la administración pública.

## Palabras Clave

Personal público, servicio profesional de carrera, conocimiento y capital humano.

## Abstract

Beyond recognition in the capacity of the staff of the Mexican public sector, via the law of the service career, it is convenient that in public agencies and Government, focus on strengthening human capital, as an important strategy of public policies. This implies giving value to the set of knowledge, technologies and experience of work, as no visible assets, which respond to the ability of the body of public servants. It is not only generate appropriate conditions, for a greater permanence of staff, particularly middle and higher, but to improve the work of public administration management.

## Key Words

Public staff, Professional Career Service, Knowledge, human capital.

\* Maestría y doctorado en psicología social y estudios de maestría y doctorado en administración pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Director General del Instituto de Estudios de Vanguardia en Ciencias Administrativas en Línea para Latinoamérica, S.C. Comisión Editorial SOMEGEM/Red Nacional de Investigadores en Estudios Organizacionales y Red Nacional de Medio Ambiente y Ecología.

\*\* Maestría en economía por el CIDE A.C., Doctorado en administración pública y estudios de Doctorado en Ciencias Económicas por la UAM. Catedrático del Departamento de Economía en la UAM-Iztapalapa.

## Introducción

La capacidad, eficacia y desempeño de las dependencias de la administración pública, no funcionan en virtud de su posición política, sino por la capacidad de organización y de enfrentar los problemas. Esto, a su vez, depende del grado de adaptación y habilidad de los empleados, que se asocian a la administración pública. De hecho, las nuevas tecnologías en los campos de las telecomunicaciones, la informática y la microelectrónica, han hecho posible aumentar la capacidad de trabajo y el desarrollo de nuevos servicios públicos.

El gobierno federal y las políticas públicas en México deben de fomentar la gestión hacia la inversión en capital humano dentro de la administración central, así como generar mecanismos y estímulos para desarrollar el capital intelectual, incluyendo a las empresas privadas. El que haya competitividad en el sector laboral, no tiene porqué omitir la de promover la desregulación y la competencia en sectores estratégicos, con la idea de estimular los recursos humanos, para que las diferentes dependencias gubernamentales reorienten acciones y asignen fondos para la formación del ser humano.

Uno de los objetivos centrales de este trabajo consiste en revisar, evaluar e identificar los aspectos fundamentales en la definición de estrategias de política pública, en la dirección de fortalecer la capacidad, desempeño y valor del capital humano, que labora en la administración pública, así como las políticas de reclutamiento, selección, inducción e integración, capacitación para efectos de actualización, desarrollo asociado con promoción y permanencia por razones de trabajo sobresaliente e idoneidad y superación profesional, que además incluya la preparación en nuevos proyectos de vida, particularmente cuando se presenta cualquier modalidad de egreso del personal.

Se revisa la participación del capital humano en el sector público, con algunas ventajas de su inclusión en las políticas gubernamentales. Posteriormente, se lleva a cabo un análisis de la administración pública federal para observar si cuenta con estrategias, mecanismos y procesos, vía la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que le permitan evaluar la participación de los servidores públicos y asegurar su permanencia. Se reserva si dicha Ley cuenta con elementos suficientes, como para delinear la intervención en recursos humanos, que lleve al fortalecimiento del capital humano al interior de las dependencias públicas.

## 1. ¿Qué elementos de análisis y atributos distinguen al personal de la administración pública?

El capital humano<sup>1</sup> tiene diferentes elementos cualitativos, que son importantes en las organizaciones, como son: educación, capacitación y experiencia laboral. Es decir, elementos que están relacionados físicamente con el recurso humano, pero además se derivan de él sus conocimientos, organización y confianza en torno a bienes intangibles o no visibles a una dependencia pública.

Para OECD (1998), el capital humano se define como “... el conocimiento, las competencias y otros atributos que poseen los individuos y que resultan relevantes a la actividad económica...”

La sociedad mexicana tiene que invertir más en capital humano, así sea para su desarrollo en dependencias gubernamentales o en favorecer inclusive de empresas privadas. Un insumo básico es la expansión del conocimiento, desde la perspectiva de los gastos en investigación y desarrollo, educación, organización, colaboración y tecnologías.

Una empresa paraestatal o dependencia gubernamental, sin duda, se propone cubrir una necesidad y resolver un problema de orden social. No es un medio sólo para lograr utilidades, sino para responder a objetivos para el desarrollo de las comunidades. Es en la realidad, la suma de cooperación e integración de factores, no necesariamente de producción, pero sí de un enfoque cualitativo, cuyos agentes y actores participantes se interrelacionan e interaccionan en un diseño basado en estrategias, intereses y relaciones de poder (Friedberg, 1997; citado por Puga & Luna, 2008). Sin duda, las dependencias públicas juegan un papel importante, que surgen de la voluntad política y son una forma de organización institucionalizada, para llevar a cabo determinados objetivos y metas.

Es complicado la forma de medir la importancia del capital humano en el sector público, pero sí cumple con un papel estratégico, en función de implantar estímulos apropiados, la revisión del marco regulatorio y combatir los vicios de procesos y tramitología obsoletos en este trabajo, para desarrollar el mejor desempeño en bienes y servicios públicos; que bien pueden ser la procuración de justicia, la seguridad pública, la educación pública, el empleo, la salud universal y otros, por cuanto estos servicios públicos no representan un valor de mercado.

Bossi *et al.* (2005) afirma que pudiera servir para evaluar cómo los activos intangibles, a los que se hace referencia, pueden utilizarse para mejorar la calidad de

<sup>1</sup> El uso del término de capital humano fue empleado en los trabajos de Theodore Schultz (1972) y Gary Becker (1964), toda vez que tiene una influencia en el crecimiento económico.

los servicios, la percepción de los ciudadanos hacia la gestión y hacer eficiente el compromiso que tiene el Estado con la sociedad. Si ello es posible, también se podría obtener una mejora en la calificación del ciudadano común y se elevaría la respuesta de éste a cualquier requerimiento del Estado, en cuanto a recaudación de impuestos, colaboración en temas de seguridad y participación ciudadana, entre otros.

Si bien las inversiones del Estado en capital humano deben de medirse bajo indicadores congruentes con la lógica del mercado, también es cierto que contiene muchos aspectos cualitativos. Es algo nuevo y desvirtúa el hecho de que no se considere su valor contable, pero una organización adquiere mayor valor en la medida que cuente con conocimientos, pensamientos, experiencia y organización en torno al recurso humano. Si existe inversión en este tópico, las organizaciones han entendido que no todo lo de valor es físico. La mente humana es la gestora de procesos, estrategias, un *know how* integrado a la cultura organizacional. Sin duda, a mayor fortaleza hacia una organización, lo que la distingue de una de otra. Si bien los mercados determinan las pautas acerca de la marca, la investigación y desarrollo, patentes, franquicias, *software*, ideas y experiencias, éstas deberán ser aplicadas con una modalidad especial en el caso del sector público.

Las organizaciones han reconocido que lo intangible puede concebirse de la mano con los indicadores financieros, pero no tiene una representación contable. Estos activos organizativos de tipo intangible, sí pueden constituir la base de las ventajas competitivas de la organización. El capital humano se puede entender como el conjunto de activos cualitativos y cuantitativos de una organización, que pese a no estar reflejados en los estados contables tradicionales, en la actualidad genera valor o tiene potencial de generarlo en el futuro (Euroforum, 1998). Se debe considerar un componente importante, como son los conocimientos; ya que se crean sinergias, a partir de habilidades, conocimientos y de la experiencia acumulada en sus integrantes.

Es de vital importancia el capital humano, en cuanto a sus conocimientos, habilidades y actitudes, lo que contribuye para que la dependencia realmente alcance sus objetivos. En este sentido, los recursos humanos tienen que ser considerados a partir de ciertos elementos, como aptitudes de los empleados, sus objetos de aprendizaje y las condiciones laborales, pero sin dejar a un lado la importancia del capital humano frente a la sociedad, como son aquellos que reflejan los reclamos sociales, la atención eficiente de los servicios básicos y la generación de confianza en la sociedad.

La mejor atención de los asuntos externos a la dependencia pública, como son la imagen que proyecta hacia los ciudadanos y cómo se apoya para cumplir con

sus objetivos. Seguramente en el caso de los servicios de seguridad pública, es sumamente importante, pues entre mejor sea la imagen que se tenga, más respeto y reacción favorable tendrá de la ciudadanía.

## **2. La administración pública y los recursos humanos: El papel de la Ley del Servicio Profesional de Carrera**

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), la administración federal centralizada cuenta con un total de 71,279 plazas de confianza,<sup>2</sup> cuyos funcionarios desde jefes de departamento, subdirectores hasta directores generales, tienen este tipo de plaza, pero no cuentan con un puesto permanente. Existen adicionalmente 559 puestos de alto nivel, como son el de presidente de México, secretario de Estado, subsecretario, oficial mayor y jefe de unidad, quienes asumen una responsabilidad política y social.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>3</sup> establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera, en particular para las dependencias centrales de la administración pública federal. Los beneficiarios del ordenamiento son básicamente el personal complementario al considerado de base, que va desde el nivel de enlace, jefes de departamento y hasta los directores generales.

En materia de promoción por escalafón, se establece mediante la consideración de algunos factores como son: los conocimientos, la aptitud y la antigüedad; esta última parece ser el principal elemento que además puede ser altamente cuantificable, a diferencia de los anteriores. En la práctica, se observa en las dependencias gubernamentales que el avance en el escalafón está significativamente correlacionado con la antigüedad, al menos en el personal de base, condición que no incentiva la generación de capital humano y en el mejor de los casos se constituye en una prueba de permanencia.

La ley consiste en el establecimiento de lo que en la empresa privada se conoce como la planeación de los recursos humanos y, para ello, se establece un sistema compuesto que trata de abarcar desde los mecanismos de ingreso del posible funcionario, hasta el término de sus relaciones laborales. Es importante mencionar

<sup>2</sup> Los empleados relacionados con los mandos medios y superiores son de confianza y están especificados en los artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>3</sup> Según Guerrero (2000), la Ley se entiende como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su asignación en una unidad administrativa, creando un mercado laboral más o menos cerrado.

que la Ley se sustenta en el mérito y la igualdad de oportunidades, elementos que se configuran como buenos mecanismos de estímulo para el capital humano de la administración pública. En el mismo sentido, favorece el desarrollo de los funcionarios públicos para establecer un plan de vida profesional, con un sistema permanente de capacitación, actualización, desarrollo y superación profesional.

El principal objetivo del sistema aplicable en la administración pública federal contiene mecanismos y procesos transparentes, desconcentrados y descentralizados de operación, para el reclutamiento, selección, inducción e integración, formación, desarrollo, evaluación y separación de los servidores públicos, orientados al servicio de la sociedad respondiendo a sus necesidades, basado en un sistema del mérito e igualdad de oportunidades, además de la legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia con rendición de cuentas.

Se afirma, en consecuencia, que la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003), fue un buen comienzo para incidir en el mejoramiento del capital humano. Se cuentan con incentivos validados y confiables para mejorar al personal. No obstante, algunas de las principales críticas que se le hacen a dicha Ley es su limitada cobertura en materia de funcionarios, sujetos del ordenamiento y en ese sentido quizás el efecto que se pueda lograr sea mínimo (Perlman y Pineda, 2003).

Quedan espacios abiertos dentro del sistema para que la discrecionalidad de las personas que deciden el ingreso o no a las filas del sector público, tenga injerencia en el proceso. A pesar de ello, la acción tomada es una condición mejor a la anterior y tan sólo se tendrá que garantizar su cumplimiento y su perfección.

### **3. ¿En qué medida el Servicio Profesional de Carrera es un instrumento fundamental en las políticas públicas?**

Más allá de la estrategia y las acciones de política económica, el papel del gobierno federal es el de promover los mecanismos institucionales para satisfacer los requerimientos de personal. No obstante, la definición de los derechos de propiedad y las externalidades en la formación de capital humano pueden afectar el crecimiento, que se distingue por su conocimiento y la dotación de trabajadores en las organizaciones, pero sin dejar de señalar que las inversiones en la generación del conocimiento y su acceso al de otras naciones sólo puede provenir por la gestión eficaz y coordinada del Estado.

La instauración del servicio profesional de carrera ha venido a transformar el quehacer y la contratación de recursos humanos en la gestión de las dependencias. Al respecto, todavía no se conocen los verdaderos costos de sus resultados (Martínez, 2006), pero sí el impacto sobre la productividad de la gestión pública. Aún más, es importante reforzar una autonomía relativa de los funcionarios públicos, acompañada de un esquema de incentivos y recompensas, que den promoción e independencia respecto a la influencia política (Guerrero, 1999) y el poder de los partidos.

Las estructuras burocráticas públicas retrasan la adaptación de innovaciones y la creación de valor. La idea de profesionalizar el recurso humano, mediante la incorporación del servicio profesional de carrera, puede ser una práctica que genere beneficios sociales, en dependencias públicas en donde no existe promoción interna y rotación adecuada de los puestos públicos. Sin embargo, se necesitan crear órganos de vigilancia para la aplicación de políticas públicas de largo aliento, sin descuidar políticas sectoriales e institucionales de corto y mediano plazos, a fin de no caer en prácticas indeseables e incorrectas en la promoción de puestos, considerando sólo factores partidistas; empresariales gremiales; familiares; regionales; religiosos; grupos de presión; grupos de poder político y económico; compromisos económicos nacionales e internacionales y los conocidos en México como el “amiguismo” y el “compadrazgo”, entre otros, que no tienen relación con el verdadero desarrollo del capital humano, que repercuten negativamente en la gobernabilidad del país.

Para lograrlo, se necesita profesionalizar a los servidores públicos y, con ello, garantizar que sea un desempeño eficaz, eficiente y pertinente. Un sistema integral de profesionalización sustentable, flexible e intercomunicado de los servidores públicos, que aplique un catálogo estratégico y funcional de puestos y compensaciones, autonomía de funcionarios públicos, promoción interna de jerarquía superior y los programas de educación y capacitación permanentes.

Para el desarrollo de estos aspectos, es importante contar con el servicio y calificación en el desempeño de las labores, que deben definir las oportunidades de ascenso. Lo que garantiza la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto encontrará la mejor alternativa de solución y adaptación y, por consecuencia, la continuidad en las funciones (Armas, 1999).

La necesidad del servicio civil en México se ha reflejado en el hecho de que algunas dependencias y entidades lo han impulsado, unas con mayor grado de madurez y desarrollo que otras. Se citan en este caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Instituto Federal Electoral, entre otros.

Existe la idea de someter a un proceso de revisión y evaluación de los esquemas de servicio civil, que se están aplicando en dependencias públicas y en otros países. La profesionalización de los servidores públicos en México ha sido una práctica recurrente, pero sin resultados confiables. No se ha logrado consolidar un esquema que resulte satisfactorio y genere confianza para la instauración de un servicio civil en la administración federal.

En los últimos años, el servicio profesional de carrera se ha desarrollado en un buen número de dependencias y organismos especializados. No sin dejar de reconocer fallas y de un sinnúmero de problemas en materia de recursos humanos, que deben solventarse, a fin de evitar conflictos sindicales y organizativos. Pero, también, resultan ser instituciones que han obtenido una relativa autonomía frente al gobierno federal, que ha permitido evitar el “laberinto jurídico” (Haro, 1991) y las presiones políticas, derivadas de los diferentes partidos políticos en turno dentro de la administración pública federal mexicana.

#### **4. ¿La profesionalización del servicio público es una buena opción?**

La profesionalización en consecuencia no puede ni debe plantearse como una moda. Es asunto de interés público que se vincula con la capacidad de los gobiernos y las administraciones públicas del país. Alude a etapas de cambio institucional que se proyectan de modo complejo hacia la construcción de los sistemas de gestión pública que acreditan la eficacia de los gobiernos y administraciones de los sectores de naturaleza pública.

La profesionalización se inscribe en realidades que, por su dinamismo y transformación, obliga a que los gobiernos formulen respuestas eficaces con base en la intensidad de los conflictos, las demandas y necesidades que se ubican en el seno de la sociedad. Para un mundo cambiante e hipercomplejo, es necesario que las capacidades de gobierno sean objeto de revisión, mejora y nuevos desarrollos. La profesionalización es alternativa para revisar, actualizar y desarrollar un nuevo esquema metodológico institucional, tomando en cuenta que los resultados de gobierno son cruciales para alentar la lealtad de los ciudadanos.

Es importante valorar que la operación de los gobiernos y las administraciones son aspectos importantes para garantizar que se conjuguen eficacia, pertinencia e innovación con ética pública.

Los antecedentes para profesionalizar la función pública son importantes. Sin embargo, ha prevalecido la cultura de la lealtad individual, misma que define un

modo de vida que se basa en que el ingreso a la función pública no ha sido justificada en el mérito, sino de acuerdo con el mundo de los valores que definen la propia lealtad como un botín; como un medio para saldar deudas partidistas; como opción para responder con apoyos y lealtades que provienen desde ángulos disímboles –gremios societarios, cámaras, sindicatos, partidos– que demuestran la importancia de transformar esta situación de vida. Dicho perfil ha sido adoptado en el México contemporáneo durante más de tres décadas, dando como resultado situaciones que frenan el impulso de modernizar y profesionalizar la función pública. Ha sido la cultura de los favores y pagos sin justificación social, la base para identificar la esencia y los valores de la administración pública. La ecuación partidismo-lealtad individual es la constante individual que ha prevalecido en las reglas, costumbres, símbolos y prácticas de la gestión pública.

Las categorías como competencia, alternancia, pluralismo, democratización son importantes para identificar una vida pública más intensa y abierta. Se transita de estructuras cerradas a estructuras abiertas que reflejan como los procesos del poder, se aceleran por las sendas de los valores democráticos y sus ventajas. Los valores de la democracia y la democratización son la fórmula que ha permitido desarrollar la vida política de México y con ello se ha logrado que la organización y el ejercicio del poder tengan más reglas normativas públicas que le confieren el reconocimiento de los ciudadanos. De este modo, la función pública ha ingresado a etapas de publicación; es decir, de procesos que denotan su apertura y acceso a las diversas tendencias de la opinión ciudadana.

Transitar de un régimen de personas –discrecionalidad, costumbres, lealtades, mecenazgos– a un régimen de instituciones –reglas que garantizan certidumbre– es requisito para que las instituciones formulen e implementen decisiones con base en lo público y para el público.

La función pública también debe transformarse de estructura partidista en estructura institucional. Esto implica la distinción formal, puntual y explícita entre los puestos-responsabilidad y las personas; entre méritos y favoritismos; entre lealtad individual y lealtad institucional; entre designación por favor político e ingreso meritorio a la función pública; entre responsabilidades públicas y tareas de partido; entre política de partido y políticas públicas, entre ciudadanos y los responsables de la administración pública.

Dar vigencia a una función pública equitativa y apartidista –sin política del partido– es el compromiso requerido para que el gobierno y la administración pública cumplan sus tareas en un clima de confianza, certidumbre con eficacia y ética.

Los actuales monumentos del país demandan que las administraciones públicas no sean más objeto de botín ni de reparto entre las camarillas en predominantes. Que la alternancia del poder en la rama federal, estatal y municipal, no sea motivo para reproducir la cultura del reparto partidista, el cual niega y diluye el espíritu, el contenido y las formas de la vida pública.

Que las administraciones públicas no sean parte de los impactos negativos de la política partidista, es decir, de la política que recompensa servicios y apoyos de campaña designando puestos públicos. Definir, reconocer y formalizar una zona de certidumbre institucional –ingreso, permanencia, seguridad, evaluación y estímulos– para las administraciones públicas es el sentido y el significado del servicio profesional de carrera. Dicha zona estaría a salvo de las turbulencias políticas, los juegos partidistas, la competencia electoral y la remoción constante de los servidores públicos. Además, la seguridad en el puesto con base en los méritos demostrados, es garantía para que la imparcialidad de los servidores públicos permita gobernar con solidaridad para la identidad, lo cual significa que con la administración en la vida pública, los beneficios que se generan son de acceso para los distintos grupos que pertenecen a la sociedad.

Evitar la politización innecesaria de la función pública es relevante para no pervertir los intereses públicos con banderas partidistas y sectoriales. El único compromiso del servidor público es con los diversos segmentos del público ciudadano y con los valores institucionales, que encarnan el gobierno, así como a la administración pública. Los valores institucionales no se vinculan con tesis partidistas ni con ideologías programáticas. Son valores partidistas en razón del interés público y aluden al compromiso democrático, abierto y compartido de los gobiernos con la sociedad.

El plan de vida –selección, ingreso, promoción, estímulo, evaluación y retiro– es la contraparte que favorece a los servidores públicos para no desempeñan en condiciones de certidumbre, las cuales se originan con vaivenes políticos, las alternancias erráticas –prebendas y clientelismo– del poder y la falta de seguridad y estímulos que impiden tener confianza institucional en el gobierno y en la administración pública. Además, el capital humano alude a cuestiones básicas que combinan elementos como la inteligencia, la integridad, los principios, los valores y las capacidades de las personas y que son reconocidos como el eje rector y de orden estratégico que nutre la vida de las instituciones públicas.

El servicio profesional de carrera en consistencia es una vía para potenciar el capital humano, debido a que define las reglas que facilitan a los servidores públicos tener la seguridad de ingresar, permanecer y retirarse de la función pública. La

ciudad del servicio público es punto nodal para asegurar que el funcionamiento de la democracia sea estable, continuo y eficiente.

## 5. El servicio público en un gobierno abierto

La misión de los gobiernos en la sociedad contemporánea es de importancia vital y creciente. Desarrollan tareas relacionadas con el mejoramiento, conservación y consolidación de la vida pública y tienden, por cometido, a garantizar las condiciones objetivas que permiten a la sociedad desarrollarse como un cuerpo vigoroso y emprendedor. La visión de la sociedad, los gobiernos son imprescindibles para llevar a cabo procesos con tendencia por la senda de la eficacia económica y la equidad social.

Los gobiernos deben visualizarse como la suma de capacidades orientadas a garantizar la convivencia plural, pública y política de la sociedad. La capacidad implica sentido de dirección, estímulo y fomento para que los agentes económicos y sociales tengan las condiciones más idóneas para desarrollarse.

El servicio público es portador de capacidades disímboles que los gobiernos tienen para la mejor atención de las demandas sociales. Dichas capacidades reflejan diversos saberes profesionales que se vierten al espacio de la sociedad y que adquieren el rengu de decisiones, atención, respuestas y tipos de regulación a favor de la vida civil.

Las capacidades que el servicio público articula son la respuesta institucional a la complejidad organizada que es la sociedad. La dimensión estructural del servicio público se manifiesta cuando es capaz de responder con oportunidad y eficacia al mejor desarrollo de la vida privada. La dimensión estructural vincula las necesidades e intereses de los particulares con las necesidades públicas de los gobiernos. Este vínculo es determinante para que la sociedad confíe en el gobierno y éste tenga en la sociedad un punto clave para asegurar su propia vida institucional. Se afirma que la relación de la sociedad, el gobierno y el servicio público son de naturaleza interdependiente.

El servicio público denota al gobierno en acción, es decir, al gobierno que es capaz de generar resultados factuales. Es entonces, el servicio público un conjunto de programas; de leyes que se aplican y de recursos que se canalizan hacia la satisfacción de necesidades sociales, a efecto de mitigar carencias y problemas públicos. El servicio público genera resultados que tienen impacto directo en la sociedad. El servicio público ocupa un lugar estratégico, debido a que se relaciona con la estructura de la sociedad, los procesos productivos, las políticas distributivas, la seguridad de los derechos de propiedad y la continuidad civilizada de la vida pública.

## 6. Reflexiones y sugerencias finales

Es complejo construir e implantar estrategias, mecanismos y políticas públicas, sectoriales e institucionales para fortalecer la función del recurso humano, sin fundamentarse en la formación del personal en el sector público. Es realmente viable que la administración central emplee una estrategia de corto, mediano y largo plazos, mediante el servicio profesional de carrera y de su Ley, para instaurar la permanencia del personal gubernamental. Es la flexibilidad de criterios de decisión, cuando los puestos sean estratégicos y que los resultados evidencien ante la sociedad una efectiva transparencia y rendición de cuentas. Las condiciones de operación, la competencia y los méritos técnicos, pueden ofrecer la posibilidad de que opere mejor el servicio profesional, particularmente cuando se presenta el riesgo de pérdida del capital humano acumulado.

Ante la posibilidad de desarrollo del capital humano, como una estrategia de política pública, garantiza que se instrumenten acciones decididas por parte del Estado, para su beneficio mediante el fortalecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y en su contexto, en cuanto a que promueva en las empresas privadas los beneficios de este capital y su papel estratégico en la generación de valor.

En virtud de la importancia del capital humano, que tiene en la organización pública, es posible identificar aspectos y elementos que participan en reactivar el flujo del valor futuro, a partir de la inclusión de los componentes del capital humano. En este trabajo se reconoce el capital humano porque aporta activos intangibles, pero con un valor que debe ser revaluado, a la luz de la implantación de políticas públicas y el reforzamiento de instituciones públicas, considerando la percepción de la sociedad con respecto al desempeño gubernamental.

El capital humano puede funcionar como una vertiente más de política pública, pero siempre que sea estratégica y en favor de la sociedad mexicana. Con la creación de un sistema de incentivos, que puedan ofrecerse en forma significativa a quienes alienten su desarrollo. En este sentido, la puesta en marcha del Sistema Profesional de Carrera, juega un papel central en la formación y desarrollo de capital humano, pero condicionado para no contaminarse con los procesos políticos y de interés económico que pudieran caracterizarse como deteriorados.

## Referencias bibliográficas

- Armas, Raúl (1999), “El servicio público de carrera en la función de evaluación y control; antecedentes y prospectiva”, en la Secretaría de la Contraloría, Gobierno del Estado de México, *Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales*, México, año VII, núm. 15, enero-junio 1999, pp. 253-256.
- Becker, Gary (1964), “Human capital”, Chicago, University of Chicago Press, 1993. (existe versión en español, editada por Alianza Editorial, 1983).
- Bossi, A.; *et al* (2005), “Reflexiones en torno a la aplicación del Capital Intelectual en el Sector Público”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXXIV, núm. 124.
- Bradley, K. (1997a), “Intellectual Capital and the New Wealth of Nations”, *Business Startegy Review*, vol. 8, núm. 1
- Bradley, K. (1997b), “Intellectual Capital and the New Wealth of Nations II”, *Business Startegy Review*, vol. 8, núm. 4
- Edvinsson, Leif & Malone, Michael (1999), “El capital intelectual. Cómo identificar y calcular el valor de los recursos intangibles de su empresa”, Barcelona, España, Ediciones Gestión, 2000, pp. 208-213.
- Escalada M. (2007), “Es posible emplear la noción de capital intelectual en la Administración Pública”, Ponencia presentada en el Cuarto Congreso de Administración Pública en Buenos Aires, Argentina.
- Euroforum (1998), “Medición del capital intelectual. Modelo Intelectual”, Escorial, Madrid, Editorial I. U., Euroforum.
- Friedberg, Erhard (1997). *Le pouvoir*, Paris, Editions du Seuil, p. 23.
- Geroski, P. (1999) “The Growth of Firms in Theory and in Practice”, *CEPR Discussion Paper*, 2092.
- Guerrero, Juan Pablo (2000), “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México” Septiembre 2000, México, CIDE, pp. 1-34.
- Guerrero, Juan P. (1999), “Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado”, En R. Uvalle & M. Bravo-Ahuja (coordinadores), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, Marzo de 1999, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, p. 29.
- Haro, Guillermo (1991), “La función pública en el proceso de modernización nacional”, México, Graficarte.

- Martínez, Rafael (2006), Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación, en *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2. (II Semestre, 2006), pp. 457-483.
- OECD (1998), “Harmful tax competition an emerging global issue”, Paris.
- Perlman, B. & Pineda, J. (2003), *Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: Oportunidades y desafíos en la medición de resultados*, Octubre, 2003. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, pp. 28-31.
- Puga, Cristina & M. Luna (2008), “Acción colectiva y organización. Estudios sobre el desempeño asociativo”, México, UNAM-IIS, pp. 9-57.
- Shultz, Theodore (1972), “Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities”, *Economic Research: Retrospect and Prospect: Human Resources*, vol. 6, National Bureau of Economic Research pp. 1-84.
- Stewart, T. (1998), “La nueva Riqueza de las Organizaciones: El capital intelectual”, Barcelona, Granica, p. 159.

### Referencias de base legal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Ley Federal del Trabajo.*
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.*

## De la ética a la ética pública

Oscar Diego Bautista\*

*El perfeccionamiento de uno mismo constituye la base de todo progreso moral.  
Es un deber de honesta fidelidad al gobernante  
invitarle a la práctica del bien y disuadirle de cometer todo acto deshonesto.*

CONFUCIO

### Resumen

La ética pública está inmersa en la actividad cotidiana de la vida política, en la operación de los gobiernos, así como en el día a día de las diversas operaciones que se realizan en el conjunto de instituciones que integran la administración pública. Sin embargo, es un área de conocimiento poco conocida, incluso entre los mismos servidores públicos. El artículo refiere la comprensión de la ética pública y parte de algunos elementos básicos que acompañan a la ética: su definición, su objeto de estudio, la tipología de vicios y virtudes, sus diferencias o similitudes con la moral, los géneros de vida, los niveles de desarrollo moral, así como dilemas éticos de la vida cotidiana. La tesis principal es que en la medida en que contemos con servidores públicos con un perfil idóneo acompañado de valores, será posible mejorar el rumbo de las sociedades corruptas.

### Palabras Clave

Ética, objetivo, principios éticos, ética y moral, ética pública, ética política, virtudes y vicios, dilemas éticos.

### Abstract

Public ethics is immersed in the daily activity of political life, the operation of Governments as well as the day of various operations carried out in the set of institutions that make up the public administration. However, it is a little known area of knowledge, even among the same public servants. The article concerns the understanding of public ethics and part of some basic elements that accompany to the ethics: its definition, its object of study, the typology of vices and virtues, their differences or similarities with morality, the genres of life, levels of moral development, as well as ethical dilemmas of everyday life. The main thesis is that to the extent that we have public servants with a suitable profile accompanied by values, it will be possible to improve the course of corrupt societies.

### Key Words

Ethical, objective, ethical principles, ethics and morality, public ethics, virtues and vices, ethical dilemmas.

\* Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). odiegomx@yahoo.com.mx

## Introducción

La ética pública está inmersa en la actividad cotidiana de la vida política, en la operación de los gobiernos, así como en el día a día de las diversas operaciones que se realizan en el conjunto de instituciones que integran la administración pública. Sin embargo, es un área de conocimiento poco conocida, incluso entre los mismos servidores públicos.

De ahí la necesidad de contar con un trabajo que introduzca en la comprensión de la *ética pública* no sin antes partir de algunos elementos básicos que acompañan a la ética: su definición, su objeto de estudio, la tipología de vicios y virtudes, sus diferencias o similitudes con la moral, los géneros de vida, los niveles de desarrollo moral, así como dilemas éticos de la vida cotidiana. Una vez revisados dichos elementos se da paso a la demostración de la estrecha vinculación que mantiene la ética con la vida pública, es decir, con la política.

Una vez revisados dichos elementos se podrá comprender con mayor claridad la importancia de contar con individuos que interioricen valores, que posean ética. En la antigüedad greco-latina se les denominaba ciudadanos virtuosos cuya participación se vinculaba estrechamente con la política. Actualmente es necesario retomar la idea de formar ciudadanos virtuosos, ya que de la ciudadanía emergen los cuadros para ocupar los cargos públicos. En la medida en que contemos con individuos con un perfil idóneo acompañado de valores, será posible mejorar el rumbo de las sociedades corruptas.

## Antecedentes

En Occidente, fueron los antiguos griegos los primeros en hablar y escribir de ética. La primera obra escrita sobre el tema, *Ética Nicomaquea* o *Ética a Nicomaco*, tiene como autor a Aristóteles, en el siglo IV antes de Cristo. También existen otras dos obras sobre ética asignadas al autor, como son la *Ética Eudemiana* y la *Magna moral*. En la primera, Aristóteles afirma que todo aquel interesado por las cuestiones políticas debe conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden precisamente al objeto de estudio de la ética, la que, de alguna manera como este autor señaló, “no es más que una parte del saber de la ciencia política” (*Ética Nicomaquea*, 1094b), por lo que se convierte en una herramienta poderosa de la que se vale todo Estado que se preocupa por la formación de sus gobernantes.

Si bien Aristóteles fue el primero en escribir sobre ética, no fue el primero en hablar de ella; él mismo reconoce que lo que escribe no es sino una recopilación de lo ya dicho por otros sabios y filósofos que le precedieron. Por tanto, los antiguos sabios que enseñaron y escribieron sobre ética fueron quienes definieron qué acciones en el ser humano son consideradas como *virtudes* y cuáles como *vicios*, y lo hicieron con fundamento en el estudio profundo de las diferentes actitudes de la naturaleza humana. Tanto la ética como la filosofía son disciplinas del conocimiento que proceden de las antiguas civilizaciones.

### Definiendo la Ética

Una primera definición señala que la ética es la “morada” o “lugar donde se habita”. Es el refugio de toda persona, la fortaleza inexpugnable del ser humano. La académica de la UNAM, Juliana González, explica esta definición al escribir:

Se sabe que, en su origen más arcaico, *ethos* significó “morada” o “guarida” de los animales, y que sólo más tarde, por extensión, se refería al ámbito humano, conservando, del algún modo, ese primigenio sentido de “lugar de resguardo”, de refugio o protección; de “espacio” vital seguro, a cubierto de la “intemperie” y en el cual se acostumbra “habitar”. El sentido “habitar” o “morar” está ciertamente entrañado en el *ethos humano*: remite a la idea esencial de “morada interior”. El *ethos* es “lugar” humano de “seguridad” existencial. Aunque también significativo es que se trate de un lugar acostumbrado, habitual, familiar. De ahí que *ethos* signifique también costumbre, uso. Remite a una forma habitual de comportamiento. Y de ahí también su asociación al término casi idéntico que significa expresamente *hábito* o *costumbre* (González, 1996, 10).

Desde el punto de vista etimológico, el vocablo *ethiké-ética* procede del griego *ethos*, que significa “hábito”, “costumbre” o “carácter”. “De suerte que ética se refiere al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida” (Cortina, 1998, 25).

Con fundamento en la definición etimológica, la ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, los hábitos y las costumbres del ser humano. De esta manera, cada acto en el comportamiento del individuo tiene un nombre. La ética estudia la manera de conducirse del género humano, sistematizando dichos actos y definiendo formas deseables de actuación. En palabras del filósofo Fernando Savater:

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 83-104, México, D.F., ISSN: 1665-2088

A diferencia de otros seres vivos e inanimados, los hombres (...) podemos optar por lo que parece bueno, es decir, conveniente para nosotros, frente a lo que nos parece malo e inconveniente. Y como podemos equivocarnos (...) parece prudente fijarnos bien en lo que hacemos y procurar adquirir un cierto saber vivir que nos permita acertar. A ese saber vivir, o arte de vivir, es a lo que llaman ética (Savater, 2002, 31).

### ***Tipología de los actos humanos: vicios, virtudes y justo medio***

Una vez conocidas las formas de comportamiento, la ética las clasifica. Por un lado, en aquellos actos que son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, por el contrario, benefician a los semejantes; son ejemplos: la justicia, la libertad, el honor o la prudencia, a los que se denomina *virtudes*. Por otro lado se encuentran aquellos que son negativos o inconvenientes porque perjudican tanto al que los realiza como al que los recibe, denominándose *vicios*. Entre ellos se encuentran la injusticia, el despotismo, la traición o la imprudencia.

#### *Virtudes*

Para Aristóteles, “la virtud de un hombre es un bien digno de honra porque, gracias a ella, viene el hombre a ser honesto o bueno” (Aristóteles, *Gran ética*, 36). Es la virtud la potencia específica que el hombre tiene de afirmar su propia excelencia, es decir, su humanidad. Para el filósofo francés André Comte-Sponville, la virtud:

Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúe correctamente (Compte-Sponville, 2005,14).

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar. Así, la virtud de un hombre es querer y actuar humanamente. Virtud, en el sentido general, es potencia y en el sentido particular, humana potencia o potencia de humanidad.

La virtud es una disposición adquirida para hacer el bien y éste sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones designadas por la tradición con el

nombre de excelencias. Y la excelencia propia del hombre es la vida racional, de manera que los actos de los individuos virtuosos se hayan regidos por la recta razón.

En definitiva, las virtudes, para serlo, han de estar encarnadas en la medida de lo posible, vividas en acto.

Una identificación de las principales virtudes señaladas por Aristóteles en su obra sobre ética son las siguientes: amabilidad, cordialidad, amistad, autoridad, capacidad, compromiso, fortaleza, generosidad, honor, humildad, jovialidad o buen humor, justicia, lealtad, libertad, magnanimidad, magnificencia, moderación, paciencia, prudencia, respeto, sabiduría, sinceridad, sobriedad, templanza, valor, veracidad o franqueza (*Ética Nicomaquea*, Libros II, III, IV y V).

En suma, para Aristóteles, “La mejor forma de vida, sea para el individuo, sea para los Estados, es decir, particular o colectivamente, es la vida unida a la virtud” (*Ética Nicomaquea*, 1324a).

### Vicios

Lo contrario a la virtud es el vicio, la disposición a hacer el mal. Respecto a los dos tipos de actitudes (vicios y virtudes), ya desde la Grecia Clásica se señaló que las virtudes son mejores aunque son más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas se inclina por los vicios. Aristóteles escribió que “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia” (Aristóteles, *Gran Ética*, 56).

La ética muestra que cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se encuentra en estado “pasivo”. Permanecer en este estado implica conducirse sin entendimiento ni razón, movido por el influjo de la pasión. El concepto “pasión”, que es lo contrario a la acción, aplicado al ser humano significa: “Un estado inactivo del sujeto” (RAE, 2012). Esta situación de inactividad, de pasividad, la desarrolla Platón en la *Alegoría de la Caverna* mostrando, por un lado, a aquellos que viven en la oscuridad, en la caverna sumergidos en la ignorancia, en la ceguera, y por otro, a aquellos que salen de la caverna y logran ver la luz. En este mismo sentido, Aristóteles habla de los que viven “dormidos” y los que están “despiertos.”

Una segunda definición que la Real Academia Española ofrece del término pasión es la de: “perturbación desordenada de ánimo” (RAE, 2012). Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin

tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión.

Algunos de los vicios más comunes en la conducta del ser humano son: la ambición, la ira, la adulación, la indiferencia, la cobardía, la envidia, la malevolencia, la vulgaridad o mal gusto, el desenfreno, la insensibilidad, la mentira, la jactancia, la desvergüenza, la pereza, el robo o la injusticia.

### *Justo medio*

Es de señalar que los vicios tienen dos polos o extremos en tanto que las virtudes constituyen el equilibrio moderado entre dichos extremos, también conocido como *justo medio*.

La virtud es una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libro II, 1107a).

Para una mayor comprensión de lo que es el *Justo medio* a continuación se exponen algunos ejemplos:

- a) Respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo se encuentra el *avaro*, quien anhela acumular y acumular; y en el otro se halla el *pródigo*, que derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es en este caso aquel que hace uso del dinero con quien debe, cuanto debe, como debe y dónde debe, y a ese individuo antaño se le llamó *liberal*.
- b) En relación al carácter, aquel a quien todo molesta y se encuentra constantemente de mal humor es el *irascible*; su opuesto es aquel que nunca se molesta y se le denomina *anirascible*; el justo medio entre ambos es el *apacible*.
- c) En el campo de los placeres, en un extremo está el *desenfrenado* o *intemperante*; su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir, el que no siente placer alguno; el justo medio se encuentra en el *sobrio, moderado* o *templado*.

El siguiente cuadro concentra los diversos comportamientos del ser humano clasificados en virtudes y vicios.

Cuadro de virtudes y vicios en el ser humano

<i>Extremo</i>	<i>Justo Medio</i>	<i>Extremo</i>
Irascibilidad	Apacibilidad	Anirascibilidad
Temeridad	Valor	Cobardía
Desvergüenza	Pudor	Timidez
Desenfreno	Templanza	Insensibilidad
Envidia	Benevolencia	Malevolencia
Lucro	Lo justo	Pérdida
Prodigalidad	Liberalidad	Avaricia
Jactancia	Sinceridad	Auto depreciación
Adulación	Amistad	Grosería
Servilismo	Dignidad	Suficiencia
Voluptuosidad	Fortaleza	Sumisión a la desgracia
Vanidad	Magnanimidad	Pequeñez de espíritu
Extravagancia	Magnificencia	Desaliño
Bellaquería	Sabiduría	Simpleza

Fuente: Aristóteles, *Ética Eudemiana*, 1221 a.

### ***Libertad de elegir***

La práctica de las virtudes es lo que en ética se denomina “el bien”, mientras que “el mal” es la práctica de los vicios. En la medida en que la persona comprende cada uno de sus actos, su conciencia despierta y se forma. Gracias a ella el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado bajo su responsabilidad. Y la disciplina que nos proporciona ese conocimiento es la ética.

De modo que ciertas cosas nos convienen y a lo que nos conviene solemos llamarlo *bueno*, porque nos sienta *bien*; otras, en cambio, nos sientan mal y a todo eso lo llamamos *malo*. Saber lo que nos conviene, es decir, distinguir entre lo bueno y lo malo, es un conocimiento que todos intentamos adquirir (...)” (Savater, 2002, 21).

En esta lógica de hacer el bien o el mal, se percibe en el ser humano una ambigüedad, pues, por un lado, éste puede llegar a realizar actos maravillosos o asombrosos; pero por otro, actos aterradores. Ante esta dualidad, la académica Juliana González se pregunta qué es lo propiamente humano.

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 83-104, México, D.F., ISSN: 1665-2088

“Lo humano” parece estar cifrado en esa indefinición y ambigüedad originarias del hombre y ese poder proteico que le permite realizar múltiples posibilidades existenciales. Y así comprendida, la *humanitas*, ciertamente, está por igual en todos los rostros del hombre, buenos y malos, nobles e innobles, apolíneos y dionisiacos, y tan “humana” es, por tanto, la “virtud” como el “vicio” (González, 1996, 21).

La ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano, los diferentes caminos para actuar, ya sea de manera correcta o errónea. Enseña que se encuentra en poder de cada individuo hacer lo conveniente o lo nocivo:

Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, el no obrar cuando es vergonzoso (Aristóteles, *Gran ética*, 72).

Un ejemplo real que demuestra que, efectivamente, reside en cada persona reaccionar de una manera o de otra ante cada situación es el señalado por Víctor Frankl, refiriéndose a las diferentes actitudes que adoptaban los hombres encerrados en un campo de concentración durante la Segunda Guerra Mundial.

El ser humano no es un objeto más entre otros objetos; las cosas se determinan unas a otras, pero el hombre, en última instancia, es su propio determinante. Lo que alcance a ser –considerando el realismo de la limitación de sus capacidades y de su entorno– lo ha de construir por sí mismo. En los campos de concentración, en aquel laboratorio vivo, en aquel banco de pruebas, comprobamos y fuimos testigos de la actitud de nuestros camaradas: mientras unos actuaron como cerdos otros se comportaron como santos. El hombre goza de ambas potencialidades: de sus decisiones, y no tanto de las condiciones, según cuál de las dos pone en juego (Frankl, 2004, 153).

El mismo autor señala que “Cada hombre, aún bajo unas condiciones trágicas, guarda la libertad interior de decidir quién quiere ser –espiritual y mentalmente–, porque incluso en esas circunstancias es capaz de conservar la dignidad de seguir siendo un ser humano” (Frankl, 2004, 91). Y concluye preguntándose: “¿Quién es, en realidad el hombre?”, para inmediatamente responder: “Es el ser que siempre decide lo que es” (Frankl, 2004, 110).

### **Objetivo de la ética**

El objeto principal de la ética es lograr una “vida activa” en la que el individuo desarrolle una conducta basada en la libertad y la responsabilidad orientadas a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. *Estar en acto* significa que el individuo domina los deseos conforme a la recta razón.

Cuando se ha logrado que un individuo posea ética, esto le permite, como afirma Fernando Savater, “apostar a favor de la vida” (Savater, 2002, 144), ya que la ética ofrece un conocimiento para *saber vivir* o *arte de vivir* que permite que el individuo se mejore a sí mismo.

El objetivo de la ética es lograr que el individuo tenga una vida buena. Dicha vida buena se refiere a vivir mejor entre los humanos. Por lo tanto, la ética no es más que un intento racional de averiguar cómo vivir mejor, logrando que el individuo alcance el bien mediante la práctica de las virtudes. En suma, lo que a la ética le interesa es cómo vivir bien la vida humana.

### **Principios éticos**

Un principio es una causa primera que guía el actuar de una persona. Es un pilar en la conducta del individuo. Por ejemplo, cuando un individuo realiza actos desmesurados en torno a la acumulación de dinero, su principio es la avaricia, en tanto que si comparte sus bienes auxiliando al semejante su principio es la generosidad. Estos ejemplos responden a dos casos opuestos; el primero, a una pasión por el dinero y el segundo a una disposición por compartir. Dependiendo de los principios que adopte una persona, su conducta será para bien o para mal. De esta manera, seguir el camino de la virtud o del vicio es un acto voluntario.

Cuando los principios se asocian a las virtudes éticas, se establece un compromiso por lo público como resultado de la conveniencia social del ser humano. En toda norma ética hay una deliberación previa, seguida de una decisión sobre lo que se considera conveniente. “Los mandatos de moralidad prescriben realizar determinadas acciones porque humanizan y evitar otras porque deshumanizan” (Cortina, 1998, 72).

Cuando se formula una proposición que sirve de guía a la acción y se adopta, se está adquiriendo un principio. Algunas de las expresiones más comunes en la sociedad que conllevan principios positivos son:

- “Honra a tus padres”
- “Respetar a los mayores”
- “No hagas a otros lo que no quieres que te hagan a ti”
- “Trata como quieras ser tratado”
- “Da ejemplo de cosas buenas”
- “Haz el bien”
- “Ayuda al necesitado”
- “Sirve a tu comunidad”

En contraparte, algunas frases que plantean principios negativos son:

- “Quién no tranza no avanza”
- “El tiempo es dinero”
- “No confíes ni en tu sombra”
- “No me des, ponme dónde hay”
- “Si te bañas en tina, ¡salpica!”
- “Nadie aguanta un cañonazo de 50 mil pesos”
- “Todo el mundo tiene su precio”

Contar con sanos principios es necesario en cualquier proceso de formación y enseñanza. Son el fundamento de cualquier construcción ética, aunque su implantación siempre obtendrá mejor resultado si se acompaña de la convicción, es decir, del convencimiento racional gracias a la deliberación. En palabras de Victoria Camps:

Cuanto más sanos principios asimila una persona, más deberes va generando, los cuales no serán impuestos por nadie sino adoptados de manera consciente y voluntaria. Por ello, es posible decir que la *ética* es el *tratado de los deberes* convenientes al ser humano. Desde el punto de vista de la ética, uno no es libre de hacer lo que le viene en gana, sino de hacer lo que debe hacer (Camps, 1996).

Se entiende que una persona posee ética cuando logra establecer para sí mismo un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales rige su conducta. El *ethos* del hombre es la tierra fértil de la que brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida.

### *Primera y segunda naturaleza*

Cuando una persona adquiere el conocimiento ético va moldeando su forma de ser. Aunque los seres humanos nacen con un temperamento innato, lo que se denomina *primera naturaleza*, que puede resultar difícil de modificar, existe la posibilidad de incorporar nuevos hábitos que permitan a la persona encauzar su comportamiento e ir adquiriendo un nuevo carácter o reconducir el que se tiene; a esto se le denomina *segunda naturaleza*.

En la medida en que el individuo se sumerge en la ética va forjando su personalidad al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras, siendo entonces que el quehacer ético es un hacerse a sí mismo.

El perfeccionamiento o mejora de uno mismo es la clave de todo progreso ético. No obstante, este proceso no es fácil de lograr porque implica voluntad, esfuerzo, tiempo, comprensión y asimilación de valores, así como constancia para renovarse. En este sentido, conviene recordar una máxima de Confucio que reza “El hombre debe renovarse cada día y después volver a renovarse, renovarse sin descanso y nunca dejar de renovarse” (Yáñez, 2000, 124). En este mismo sentido, Adela Cortina señala:

En apropiarse de las mejores posibilidades vitales para forjarse un buen carácter consiste la sabiduría ética, y a esa necesidad originaria de elegirlo llamamos *libertad* en un sentido básico. Puesto que estamos condenados a ser libres, a tener que elegir, lo más inteligente es hacer buenas elecciones, *forjarse un buen carácter*, que es a fin de cuentas en lo que consiste ser bueno (Cortina; 1998).

### *Ética y moral*

Como ya se señaló anteriormente, el vocablo *ethiké-ética* procede del griego *ethos*, que significa “hábito”, “costumbre” o “carácter”. En tanto que el término latino *mos-moris*,<sup>1</sup> del que procede “moral”, significa “hábito”, “costumbre” o “que tiene buenas costumbres”, por lo que desde el punto de vista etimológico las expresiones “ética” y “moral” significan lo mismo.

“De suerte que moral y ética se refieren al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida” (Cortina, 1998, 25). Así, el rasgo principal que las diferencia es la cultura en la que se originaron. Sin embargo, la disputa sobre el

<sup>1</sup> Los romanos fueron los primeros en escribir sobre moral, atribuyéndose a Cicerón el empleo por vez primera de esta palabra (siglo I A. C.).

significado de ambos conceptos ha estado presente a lo largo de la historia, existiendo sobre ello diversos enfoques como los siguientes:

- a) *Enfoque laicidad-religiosidad.* Hay autores que consideran que la moral se refiere a lo religioso y la ética a lo laico. Otros consideran que ambas son parte de la religión o viceversa, es decir, que ambas son laicas. La idea de asociar el término *moral* al de religión se debe a que el cristianismo, en sus orígenes, retomó el concepto de moral usado por Cicerón. Posteriormente, pensadores cristianos como San Agustín y Santo Tomás de Aquino emplearán en sus obras teológicas los conceptos éticos de virtud y vicio expresados por Platón y Aristóteles. De ahí que para muchos la sola mención de ética o moral les traslade a un contexto religioso.
- b) *Enfoque teórico-práctico.* Se refiere a que la ética se encuentra en el estudio, análisis y reflexión filosófica y/o académica, mientras que la moral se ubica en la parte práctica, operativa o de ejecución. En este caso, la moral no sería otra cosa sino la ética llevada a la práctica.
- c) *Enfoque elitista o de clase.* Hace referencia a que el concepto de ética se usa más en el ámbito académico, mientras que el término moral se emplea en el ejercicio cotidiano del lenguaje.
- d) *Enfoque general-particular o público-privado.* Considera que la ética establece lineamientos generales que deben ser respetados en el ámbito social, mientras que la moral se centra en lineamientos dirigidos exclusivamente a la intimidad personal.

Con el fin de no entrar en discusiones históricas y filosóficas, en las que hasta la fecha no existe un acuerdo general, en este trabajo se utilizarán ambos conceptos como sinónimos.

### *Los géneros de vida*

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del individuo, establece tres géneros de vida: a) el voluptuoso, b) el político y c) el contemplativo. En el primer género, los vicios y deseos gobiernan a la persona. La voluptuosidad consiste en llevar una vida excedida de placeres en la que se está esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Este tipo de vida era considerada indigna en la antigüedad y más cercana a lo animal, porque la razón humana aún no lograba el dominio de sí.

Aristóteles se refirió a ella de la siguiente manera: “Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias” (*Ética Nicomaquea*, 1095 b 19-21). Esta idea se ha repetido de manera generalizada a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase escrita por el profesor José Antonio Marina: “Desde Platón hasta Bertrand Rusell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo” (Marina, 1995, 161). Jenofonte, por su parte, señaló: “Los hombres de mejores cualidades naturales, cuando carecen de educación, son los peores” (*Memorias IV*, I).

El segundo género es el de la vida *política*. Este tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de honor, lo es por la relevancia e importancia de sus actos. En este género de vida las personas desarrollan el razonamiento. Se gobierna a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente se consideraba que la vida política era un género acompañado de excelsa educación, debido a lo cual sólo unos pocos seres podían tener acceso a ella: los individuos buenos. Bajo esta lógica, cuando una persona aprende a vivir políticamente se vuelve dueño y señor de su conducta, actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. En este sentido, el filósofo Marco Aurelio escribió:

En la constitución del hombre el deber preponderante es el bien común; el segundo es no ceder ante las pasiones corporales, porque es propio del movimiento racional e inteligente marcar sus confines y no dejarse vencer por el movimiento sensorial o impulsivo”, (Marco Aurelio, *Meditaciones*, Libro VII).

La vida política es, por tanto, un género acompañado de una educación constante y permanente.

El tercer género de vida es el *contemplativo*, el cual se refiere a las personas que dedican su vida al conocimiento, a la sabiduría. La frase “conócete a tí mismo”, grabada en el pórtico del templo de Apolo, en Delfos, es una máxima a la que ajustan su vida los individuos pertenecientes a este género de vida.

No obstante, es de señalar que otros autores de la antigüedad consideraban que sólo había dos géneros de vida. La siguiente cita de Esquilo es prueba de ello:

Paréceles a Zenón y a los filósofos estoicos que le siguen, que hay dos clases de hombres, la de los sabios y la de los ignorantes; que es propio de los sabios practicar las virtudes durante toda la vida, y de los ignorantes practicar los vicios. Por eso, a los unos les corresponde acertar siempre en todas las cosas que emprenden, y a los otros, equivocarse.

Y el hombre sabio aprovechando las experiencias de la vida en las cosas que realiza, todo lo hace bien, con sabiduría y templanza y conforme a las demás virtudes; el ignorante por el contrario, todo lo hace mal (Esquilo, *Églogas*, II, 7,11).

Ya sean dos o tres, lo que en el fondo establecen los géneros de vida es que la ética identifica a las personas por su comportamiento y no por su apariencia. Una persona bien presentable, con grados máximos de estudios, puede comportarse como alguien arrogante y despótico, en tanto que una persona sencilla en su aspecto puede haber alcanzado un alto nivel de sabiduría acompañado de una conducta íntegra.

### *Niveles de desarrollo moral*

Una clasificación contemporánea sobre los niveles de ética en el ser humano es la que desarrolla Lawrence Kohlberg bajo el título *Teoría del Desarrollo Moral*. Este autor profundizó en los estudios acerca del desarrollo moral, completando y ampliando la teoría de Piaget, al sostener que la moral se desarrolla en cada individuo a través de una serie de fases o etapas. Dichas etapas son las mismas para todos los seres humanos y se dan en el mismo orden, creando estructuras que permitirán el paso a etapas posteriores. Con base en sus estudios, Kohlberg afirma que no todos los individuos llegan a alcanzar las etapas superiores de este desarrollo.

La *Teoría del Desarrollo Moral* establece seis etapas agrupadas en tres niveles de desarrollo:

- a) *Nivel preconvencional*. En la etapa 1, el individuo no distingue entre el bien y el mal, es movido por las pasiones, busca el placer, huye del dolor, posee un comportamiento brutal, puede violar, matar sin sentir remordimiento. Hay un estado de egocentrismo. En la etapa 2, el individuo comienza a distinguir entre el bien y el mal. Respeta sólo las normas que le interesan. Quiere que otros respeten las normas pero él no. Es un ser egoísta e individualista.
- b) *Nivel convencional*. En la etapa 3, el individuo comienza a comprender la importancia de ponerse en el lugar del otro. Hay una afección por los seres cercanos. Es capaz de sacrificar sus intereses en círculos pequeños que incluyen a familiares y amigos. En la etapa 4, el individuo se identifica con el sistema social, por lo que reconoce las reglas de comportamiento. Respeta el orden, los semáforos, respeta los límites de velocidad, paga sus impuestos, es un buen ciudadano, muestra respeto a la autoridad y acata el orden social.

c) *Nivel postconvencional*. En la etapa 5 se encuentra el individuo racional con valores. Este considera que la acción recta es aquella que se ajusta a los derechos generales consensuados por la sociedad. Considera que es posible cambiar y mejorar las leyes. En la etapa 6, las personas ajustan su vida a los principios éticos. Eligen hacer lo recto, respetan al otro, dicen la verdad, no cometen injusticia, luchan contra ella aun en contra de la legalidad. Son seres que ayudan a la humanidad, son capaces de sacrificar su vida por una mejor sociedad sin caer en la violencia. Desde la ética se enfrentan al orden establecido.

El catedrático Manuel Villoria resume en el siguiente párrafo las etapas señaladas por Erikson sobre el proceso recorrido por un individuo para llegar a la integridad.

Los estudios de Erikson sobre el desarrollo o socialización indican que las personas pasan por ocho etapas antes de llegar a la integridad o equilibrio. La primera comienza con el aprendizaje de la verdad frente a la mentira, sigue 2) por la autonomía frente a la vergüenza, 3) por la iniciativa frente a la culpa, 4) por la productividad frente a la inferioridad, 5) por la identidad frente a la confusión, 6) por la intimidad frente al aislamiento, 7) por la generatividad o asunción de responsabilidades frente a la autoabsorción, y 8) culmina con la integridad frente a la desesperación. Mientras van avanzando, van alcanzando niveles superiores de madurez, adquiriendo seguridad en la comprensión de sí mismos, fiabilidad en sus valores y sus habilidades analíticas, y por ello, asumiendo una mayor sofisticación para hacer frente a las complejidades que rodean a los dilemas éticos. Alcanzar un pleno desarrollo humano ayuda a resolver los conflictos éticos y a actuar éticamente” (Villoria, 2000, 47).

### ***La práctica ética***

Los tratados de Ética enseñan que cuando las acciones de una persona se acompañan de las virtudes, ésta se halla en un estado “activo”, el cual implica ser responsable y consciente de cada movimiento o acto a realizar. *Estar en acto* significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón.

El bien no consiste simplemente en saber cuáles son los deberes fundamentales del hombre y en hacer propias las virtudes éticas, sino en aprender a realizar la *acción* del mejor modo posible. “En tanto que acción, el *ethos* implica también dinamismo, movimiento; el *ethos*-hábito no es inerte, sino al contrario, es actividad

permanente, libre creación y recreación, libre renovación de sí mismo, desde sí mismo” (González, 1996, 11).

Los principios éticos son una elección para estar en acto día a día en las relaciones con los demás. No se considera buena a una persona con buenas intenciones, sino a quien obra bien, al que hace justicia. Actuar de acuerdo a principios éticos es una cuestión no sólo de deber sino de querer.

La ética es acto, es el reino del hacer, de la acción. Al poseer la capacidad de deliberar, el individuo se cuestiona y medita antes de tomar una decisión. En la medida en que razona sobre si es conveniente o no realizar un acto y elige, se llega a una virtud ética fundamental: la libertad.

De esta manera, todo ser humano es libre de responder de una forma u otra a las distintas situaciones que le salen al paso. Día a día, en el trabajo, en la escuela, en el hogar, toda persona se enfrenta a dilemas éticos aunque a veces no los perciba. Son ejemplos de dilemas éticos:

- a) Al subirse a un transporte, pagar o no pagar si se tiene la oportunidad.
- b) Al hacer un recado para otra persona, devolver o no devolver el dinero sobrante.
- c) Al llegar tarde al trabajo, registrar la hora exacta o falsearla.
- d) En horario laboral, tomarse o no tomarse tiempo para asuntos personales.
- e) Al ver un compañero de trabajo que realiza prácticas corruptas, encubrirlo o denunciarlo.
- f) Al escribir una obra, ser el verdadero autor de la misma o plagiar el trabajo de otros.
- g) Al ser cuestionado por no haber realizado una tarea encomendada, dar una excusa falsa o admitir la negligencia.

En general, un dilema ético se presenta como una elección disyuntiva que lleva al sujeto a una situación conflictiva en la cual se pueden presentar muchos cuestionamientos antes de tomar una decisión. La ética orienta en la resolución de los dilemas, auxilia en el conflicto. Cuando el hombre aprende a identificar las situaciones que son nocivas y las que son benéficas y lo comprende, va creando en su entendimiento una escala de valores sobre aquello que conviene realizar y lo que es preferible evitar. Victoria Camps señala que “Deliberar y decidir es algo intrínseco a la acción específicamente humana. No sólo hay que decidir, sino decidir bien, o lo mejor posible” (Camps, 1996, 170). Cuanto mayor conocimiento ético, mejor uso de la libertad.

### *Ausencia de la ética*

Cuando la ética está ausente en una persona de inmediato se multiplican los vicios, los antivalores, dando pie a las múltiples prácticas corruptas. Marco Aurelio decía: “¿te parece prudente aumentar el ya crecido número de los malos, de los que poco realmente positivo puedes esperar, y desanimar a la minoría de los mejores, que en cambio tanto pueden hacer por tu buena vida?”

En la novela *Frankenstein*, de Mary Shelley, la criatura hecha por su inventor declara lo siguiente: “Soy malo porque soy desgraciado”. Cuando se analiza la vida de las personas “malas” que andan por el mundo, es posible decir lo mismo de muchos de ellos: “son malos porque son desgraciados”, porque no son felices, porque son esclavos de la codicia, de la envidia, de la vacuidad, porque no tienen amigos verdaderos, porque no son seres libres.

Resultado del descuido que se ha tenido de la ética en el ámbito público son las distintas actitudes negativas de los servidores públicos. Una de ellas es la corrupción, la cual aparece como un rasgo en distintos gobiernos y administraciones públicas al grado de que es posible afirmar que hoy en día es un fenómeno mundial.

Si bien la corrupción ha acompañado al hombre en su historia, es en las últimas décadas del siglo xx cuando los casos conocidos han sido inauditos. Actualmente, la corrupción es evidente lo mismo en países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, España, como en países en vías de desarrollo, tales como Argentina, Chile, Nigeria, República Dominicana. Basta comprobar los índices e informes que cada año publica la ONG *Transparencia Internacional* para percibir que la corrupción es la principal enfermedad de los gobiernos. Aunque también es importante señalar que a partir de esta época cobra importancia el interés por combatirla mediante distintas maneras, una de ellas: la *Ética Pública* (Diego, 2011, Vol 1.: 13).

### *Ética y Política*

Todo individuo que en la niñez haya adquirido una adecuada educación acompañada de valores y virtudes éticas estará listo para incorporarse a los diversos espacios o sectores que le ofrece la sociedad. Una clasificación general de dichos espacios incluye: a) El sector público, b) El sector privado y c) El sector social. Es de interés para este trabajo centrar la atención en aquellos individuos que ingresan al sector público y que están vinculados necesariamente con la política.

La política es la disciplina del conocimiento que tiene por objetivo organizar lo mejor posible la convivencia social a fin de vivir de forma armónica con los demás miembros de la comunidad, objeto nada fácil, frente a un mundo cuyos antivalores (individualismo, egoísmo, materialismo) predominan.

Cualquiera que tenga la preocupación de vivir bien, no en el sentido materialista, no puede desentenderse de la política. A lo largo de la historia, en todas las sociedades han existido personas capaces de vivir bien o, por lo menos, empeñadas en colaborar y mejorar la sociedad para vivir mejor, para hacerla más humana, más libre, más justa y equitativa; individuos que han participado en la vida pública de su Estado.

Así se llega a la *ética pública*. Este concepto se refiere sencillamente a la *ética aplicada* y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos (políticos, diputados, senadores, alcaldes, gobernadores, jueces, magistrados, funcionarios de mandos medios y superiores, así como personal operativo) implica plena conciencia de su conducta, la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía.

La ética pública puede entenderse como un hacer colectivo, un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano (Villoria: 2000, 19).

La ética pública muestra aquellos principios, valores y virtudes deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que se desempeña en la vida pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que orienta hacia un espíritu de servicio público. La ética pública se refiere entonces a los actos realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber.

Si los actos se ajustan al conocimiento ético, es posible contar con servidores responsables, verídicos, honestos, confiables, eficientes. Dichos comportamiento a su vez puede verse reflejado en la operación de las instituciones al alcanzar las metas y objetivos planteados, al ser eficiente en sus funciones.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de los valores, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga

principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa, la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con un marco de valores que les sirva de guía en sus decisiones. La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas (Diego, 2009 b, 32).

De esta manera, el fomento de la ética pública en los representantes públicos es esencial porque auxilia en la definición sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados para mejorar la calidad de vida de los representados, es decir, los ciudadanos.

### *Reflexiones finales*

En su naturaleza, el individuo posee inteligencia. Gracias a ella desarrolla el razonamiento, lo que le permite poder elegir, es decir, ejercer su libertad. Gracias a la capacidad de deliberación, el individuo va formando la conciencia hasta alcanzar la comprensión y el entendimiento. La formación de la conciencia proporciona *madurez de juicio*, entendida ésta como el estado de desarrollo completo de una persona.

Dicha madurez hace que el ser humano se incline por adoptar valores y los incorpore como principios en su vida. Dichos principios serán los parámetros alrededor de los cuales girarán sus actos, serán los guías de su comportamiento. Las personas con principios sanos ayudan, enseñan, son verídicos, humildes en su trato, responsables en sus tareas, resuelven problemas y dan resultados en sus trabajos.

Ningún ser humano que haya llegado a un grado de conciencia realizará actos viles. De cometer alguna fechoría o prestarse a realizar alguna acción indebida será porque no ha logrado alcanzar un nivel de dominio sobre sí mismo.

El conocimiento *ético* asimilado en profundidad genera un proceso de transformación en el interior de la persona que se reflejará en su conducta. Dicho proceso se acompaña de las siguientes fases:

- a) reflexión y deliberación
- b) adquisición o generación de conciencia
- c) distinción entre lo conveniente y lo nocivo
- d) adopción de principios sanos
- e) adopción de deberes de manera voluntaria
- f) actuación de manera íntegra y responsable

En la disciplina ética existe una lógica del bien y del mal, de lo que es honesto, conveniente y debido, en contraposición a lo deshonesto, inconveniente e indebido. Aunque el bien es conveniente, no todos aspiran a él, ni mucho menos lo pueden alcanzar, pues ello supone tener valor, fortaleza y voluntad.

Las virtudes éticas hacen del individuo alguien más humano. Muestran caminos para hacernos mejores, por lo que es posible decir que existe una estrecha relación entre humanismo y ética. Al respecto, Juliana González afirma:

El humanismo es ante todo una concepción ética. Lleva implícito un saber profundo del ser humano en el cual cabe fundar el mundo del valor en general y de donde derivan, en particular, unos valores y unos ideales éticos que se distinguen precisamente por estar cifrados en *la libertad y la dignidad* humanas; cifrados, en suma, en el *ethos*, en el cumplimiento más fiel del hombre con su “libre destino”, plenamente humanizado (González, 1996, 17).

El estudio de la ética pública invita a ir más allá, hacia una reflexión profunda, adentrándose en un universo fascinante. En suma, mediante la ética, el individuo puede lograr un nuevo estilo de vida, forjarse un nuevo carácter, lograr el dominio de sí mismo y así alcanzar el mayor bien del ser humano que es la felicidad.

## Bibliografía

- Aristóteles (1982), *Ética Nicomaquea*, en *Obras*, Madrid, Editorial Aguilar, pp. 271-526.
- Aristóteles (1986), *Gran Ética*, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 211 p.
- Cicerón, Marco Tulio (1958), *De la República*, Barcelona, Colección Textos Latinos, I Crestomatía v. xxv.
- Compte-Sponville, André (2005), *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Madrid, Paidós, 306 p.

- Camps, Victoria (1996), *El malestar en la vida pública*, Barcelona, Grijalbo, 192 p.
- Cortina, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Madrid, Taurus, 218 p.
- Diego Bautista, Oscar (2009 b), *Ética Pública y Buen Gobierno*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 166 p.
- Diego Bautista, Oscar, (2011) “Necesidad de ética pública”, Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos núm. 1, Toluca, UAEM/Contraloría del Poder Legislativo, p. 13.
- Esquilo (1996) “Estobeo, Églogas”, en Zenón de Citio, *Los estoicos antiguos*, Madrid, Biblioteca Clásica de Gredos, 230 p.
- Frankl, Víctor (2004), *El hombre en busca de sentido*, Barcelona, Herder Editorial, 157 p.
- González, Juliana (1996), *El ethos, destino del hombre*, México, UNAM/FCE, 164 p.
- Jenofonte (1967), *Memorias*, Madrid, Editorial Aguilar, 266 p.
- Marco Aurelio (2001) *Meditaciones*, Madrid, Editorial Cátedra, 248 p.
- Marina, José Antonio (1995), *Ética para Náufragos*, Barcelona, Editorial Anagrama, 243 p.
- Peña, Lorenzo, Txetxu Ausín y Oscar Diego (eds.), *Ética y servicio público*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 457 p.
- Portillo Fernández, Carlos (2012), “Desarrollo moral: la teoría de Lawrence Kohlberg”, en: [http://ficus.pntic.mec.es/~cprf0002/nos\\_hace/desarrol3.html](http://ficus.pntic.mec.es/~cprf0002/nos_hace/desarrol3.html), consultado el 13 de agosto.
- Real Academia Española (2012), *Diccionario de la lengua Española*, <http://lema.rae.es/> Consultado el 14 de agosto de 2012.
- Savater, Fernando (2000), *Ética para Amador*, Barcelona, Editorial Ariel, 191 p.
- Savater, Fernando (2010), *Invitación a la ética*, Barcelona, Editorial Anagrama, 175 p.
- Villoria, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid, Editorial Tecnos / Universidad Pompeu Fabra, 198 p.
- Yañez, Manuel (2002), *Confucio, Grandes biografías*, Madrid, Edimat Libros, 189 p.



# La gobernabilidad democrática y el gobierno local. Gobernanza, confianza y capital social

Jaime Espejel Mena\*

## Resumen

Las condicionantes tales como la legitimidad, pertinencia, flexibilidad, autonomía y coherencia son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. El funcionamiento y la calidad de las instancias u organizaciones que median la relación entre el Estado y la sociedad es un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia; la gobernabilidad democrática depende, más que nunca, de sugerir que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en la fragilidad de los gobiernos locales y en un quebrantable capital social. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

## Palabras Clave

Democracia, gobernabilidad democrática, gobierno local, eficiencia, legitimidad, rediseño institucional.

## Abstract

Conditions such as legitimacy, relevance, flexibility, autonomy and coherence are an essential part of the design and redesign of democracies. The performance and quality of the agencies or organizations that mediate the relationship between state and society is an imperative that explains the uncertainty or consolidation of democracy, democratic governance depends, more than ever, to suggest that the problems of ungovernability faced by our Government and the fragility of democracy, have their origin in the fragility of local governments a quebrantable social capital. Institutions, the environment, the processes of socialization and the individual, are the variables that comprise this leisurely modification.

## Key Words

Democracy, democratic governability, local government, efficiency, legitimacy, institutional redesign.

\* Doctor en Administración Pública, profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango; miembro honorario del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y cuenta con el reconocimiento como integrante del SNI. Línea de investigación: gobernanza y sociedad civil, desempeño institucional y capital social. Publicaciones recientes: *Un Enfoque Gerencial en el Desarrollo Institucional de la Administración Pública*, México (2003); *Cambio Político y nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, México (2010); *Consideraciones sobre la sociedad civil*, México (2012). Correo electrónico: jaimeespejel@hotmail.com.

D.R.© 2013. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 105-125, México, D.F., ISSN: 1665-2088

## Introducción

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático. En un segundo punto, de forma simultánea al estudio del papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo, orden y gobernabilidad merece especial atención el papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias, y que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo. Los problemas y retos de México como de otros países de la región, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema y al mismo tiempo mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre, agotamiento institucional y deterioro de los gobiernos locales.

Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrenta nuestro gobierno y la fragilidad de la democracia, tienen su origen en un gobierno local débil, en la ausencia de derechos civiles y cívicos, y de asociaciones que los representen genuinamente, es decir, en un quebrantable capital social, sin menoscabo de la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al Estado. Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y agencias del gobierno; no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se trata de un esfuerzo por explicar la democracia y la gobernabilidad en el gobierno. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura; es decir, en el ambiente, en la cultura y en los valores, respectivamente.

## Democracia y gobernabilidad

La democracia como un tipo de régimen político mantiene una serie de vínculos empíricos que lo hacen más o menos democrático, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales, es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta, es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005, p. 6). La gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005, p. 51).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que ésta perdure. Como sostenía Weber (1998), toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante y sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos a un

lado el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, tal como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido la gobernabilidad, se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.

La gobernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995).

Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático: “cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado” (Pasquino, 1997, p. 101).

La democracia, por su misma dinámica y libertades, tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida. El precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles, la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (1992, p. 13), el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

De ahí que la gobernanza se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder tanto en los ámbitos de gobierno como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático. Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un Estado de Derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia.

La gobernanza enlaza al gobierno y a la administración pública, por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano. Los análisis en materia de gobernanza no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción: la ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente inter independientes.

La gobernanza es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la administración pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno. Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejerce influencias en su seno.

Las condiciones actuales reclaman reconceptualizar a fondo las organizaciones; hoy en día más configuradas y flexibles para encarar los cambios tecnológicos, las transformaciones del mercado y otros factores limitantes en los que las nociones jerárquicas son refractarias. La gerencia tradicional distingue el planteamiento y la ejecución, mientras que las fallas de la organización se acreditan a la segunda, la gerencia moderna las concibe dentro de un proceso integrador.

Los nuevos escenarios en los que la gobernanza se desenvuelve, reclaman la distinción curricular de los niveles educativos; esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno, es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es más participativa y las relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

Dentro del sistema político en sus diferentes ámbitos, se observa que la misma política tiende a transformarse; aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezado por los partidos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

Los derroteros del Estado dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los

recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político –como expresión de la alternancia política estable y duradera– y la denominada reforma del Estado –de sus organizaciones y de su administración pública– no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad (Sánchez, 2008).

Desde finales de los ochenta, el gobierno municipal es un claro ejemplo de cómo han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos políticos de oposición. Esta modificación formal, resultado de sí misma de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política, de una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad (Merino, 1994). Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas, en el gobierno local.

### Gobernanza democrática y ciudadanía

La gobernanza y gobernabilidad son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima, sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas. Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales que impiden la reducción de la pobreza internacional o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés (Tomic, 1987, p. 159).

Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Mills (1991, p. 59), por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad, en consecuencia se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas, la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales: el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación. Mientras el público se organiza para defender sus causas, vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los gobiernos locales cada vez va quedando en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutoria y de convocatoria es claro que pierde terreno día con día.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea, es que la participación espontánea es la más deseable, puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.

Hoy la administración pública local debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes: ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos burócratas. Ambos muchas veces se tratan públicamente como autointeresados, distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población ve las estructuras administrativas del gobierno local como algo inadecuado, incluso

se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental (Schmidt, 2005).

En el mundo contemporáneo, las bases para una administración pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno, es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aun son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad; empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico.

La administración pública municipal, a pesar de ubicarse en un contexto de mayor riqueza y conquistas administrativas, no es inmune a las presiones por más y mejores servicios. Por un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales.

Por otro lado, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva administración pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la administración pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de gestión gubernamental, nuevas

expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la administración pública, demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la administración pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en las acciones gubernamentales. La aceptación del concepto de democracia, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad) adicionada a la perspectiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una gestión pública eficiente y eficaz que los garantice.

La legalidad y eficacia de la administración pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. De esta manera la administración pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública; gracias a la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, moderadamente se procura adicionar a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos, la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la administración pública. Es necesario recordar que aún en situaciones de práctica democrática avanzada, la intervención directa del público es un elemento muy eficaz para evitar la alineación, autointerés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia, se presenta una localizada participación comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los mecanismos de supervisión, principalmente por parte del Legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas democráticas avanzadas como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se les encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas. Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación del público y desarrollar un nuevo punto de vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

### Ciudadanía y capital social

La ciudadanía no es solamente una condición legal o de la delimitación de los poderes estatales, del reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de derechos y obligaciones del individuo, de un pacto político y del consentimiento de un tipo de dominación; en suma, de un conjunto de instituciones civiles. Es también necesaria una historia, una cultura, una lengua o una forma de vida compartida, es necesario un sentido de pertenencia, una forma de participación que se comparta un conjunto de instituciones cívicas. En el municipio mexicano encontramos una participación ciudadana en momentos clave de la toma de decisiones locales y una serie de redes de relaciones sociales mucho más complicadas.

La ciudadanía se constituye como los datos o antecedentes históricos planteados como la serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales; las características de los vínculos como un todo tienen la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados. De ahí la plausibilidad manifiesta de una teoría de la sociedad civil, entendida como un entramado relativamente complejo de instituciones y conectado con una tradición histórica de varios siglos. La primacía de la ciudadanía es la recuperación histórica del proceso de formación de un Estado democrático. La construcción de una sociedad civil es fruto y resultado de radicales transformaciones sociales, del tránsito de un sistema político autoritario a otro democrático (López y Soloaga, 2012).

La ciudadanía es la tradición histórica del problemático concatenamiento de las virtudes cívicas y civiles (deliberación, participación, acción y solidaridad), y el entendimiento de un nuevo marco institucional. El horizonte de un mundo plural, abierto y ciudadano, el compromiso y necesidad de asumirlo interactúa en una generación de virtudes cívicas y civiles e instituciones en una naciente democracia liberal de derecho.

En este sentido, el concepto de sociedad civil incluye a la esfera pública y a las instituciones sociales. La esfera pública es parte de la sociedad civil, porque ésta se compone de un conjunto de agentes involucrados simultáneamente en actuaciones o asuntos públicos y privados, que sólo pueden conciliarse mediante un debate público (virtudes cívicas o ciudadanas), mientras que las instituciones sociales incluyen al conjunto de asociaciones voluntarias que cooperan entre sí (virtudes civiles o particulares). Dentro del esquema, el Estado y la sociedad están separados y a la vez involucrados, ya que el Estado, por un lado, es un aparato coercitivo, demanda de la sociedad su consentimiento y obediencia hacia su autoridad, y por el otro garantiza una serie de servicios públicos a la sociedad. Mediante esta relación de mandato-obediencia se configuran las distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: rechazo, consentimiento y aceptación.

El optimismo sobre el fortalecimiento de la sociedad civil integra algunos excesos. La fórmula puede sugerir: a mayor Estado menor sociedad civil, y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana otro y a la inversa. La primera idea se asocia a una perspectiva liberal, donde la sociedad es civil porque el individuo es autónomo frente al Estado y éste a su vez se aleja del individuo por su condición de Estado de Derecho, mientras que la segunda implica un existencia de la sociedad civil, a través de una acción combinada de las instituciones sociales, políticas y económicas en una esfera pública, es decir, la sociedad civil existe de manera plena cuando el Estado forma parte de una sociedad civil en el sentido uno, de lo contrario adquirirá una forma precaria o mitigada, como los regímenes totalitarios. Para esta última, el modelo corporativista es un claro ejemplo.

La formación y la experiencia compartida son dos importantes recursos para hacer ciudadanía, para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales; por consiguiente, es insuficiente el diseño e implementación de programas que estimulen la participación o formación de ciudadanos. Cuando hay armonía entre una estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos, entrenamiento de las personas que participan en el cambio cultural, un conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a los recursos escasos que facilitan la toma de decisiones, las probabilidades de conformar un capital social que garantice la presencia de una comunidad cívica y el funcionamiento de las instituciones democráticas aumenta.

Para Bourdieu (2001), las diferencias de todos los integrantes de la comunidad, que se comparten por la preocupación a través de redes o de relaciones más o menos numerosas con el ánimo de reunirse, es una clara condición indicativa de un capital social. Por otra parte, Putnam (1993, p. 167) sostiene que las instituciones democrá-

ticas deben ser responsables y eficientes, ser sensibles a las demandas sociales y efectivas para conseguir los objetivos planteados en un contexto con recursos escasos. Para Putnam, el contexto socio/cultural en el que una comunidad se desenvuelve es producto del patrón histórico. La historia es un factor que causa la existencia de una comunidad cívica. La confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia social para facilitar las acciones cotidianas, constituyen al capital social y a la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

La condición ciudadana de las actuales sociedades se debe en buena medida al funcionamiento de amplios conjuntos de redes interconectadas por redes físicas a través de un soporte telemático, en el cual circula un conjunto de valores y datos individuales y colectivos, personales y grupales, que se pretenden compartir para tratar de incidir en la toma de decisiones de carácter político, económico o social. Se comparte información y experiencias con la intención de establecer una coordinación y cooperación que permita el beneficio mutuo y con la incorporación de ciertas normas y valores formalizar los beneficios (Requena, 2008). El capital social es la herencia sociohistórica que se acumula de generación en generación y que permite conectar el pasado con el presente y el futuro de las sociedades, compartir una serie de vínculos; cuando los tipos de vínculos ciudadanos se amplían se puede constituir una ciudadanía. El capital social no es la ciudadanía, está relacionado o es su consecuencia.

Sin embargo, el problema difícil e inmediato suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es la consecuencia de una serie de éstas, no habrá innovación sin innovadores. Si los líderes no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de los innovadores locales como parte de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una casta superior: debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas.

El entrenamiento de los líderes es una verdadera necesidad, que debe ocurrir después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia en desarrollo organizacional. Ciertamente necesitaríamos varias generaciones de este tipo de innovadores entrenados en el análisis, diagnóstico y orientación del cambio, lo mismo que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción. En la administración pública no disponemos de una relación entre programas y sus resultados de estos medios son vagos,

las metas con frecuencia no son claras o son puramente retóricas, lo que conduce a incrementar la cantidad de procedimientos y formalismo.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, se deben de formar y capacitar a las personas que participarán sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso está en revolucionar el comportamiento; para responder a esa complejidad, el Estado debe cambiar su modo de razonar. En lugar de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos (González y Labra, 2000).

Ordenarles a las personas que cambien no funciona. Construir una nueva cultura pública implica: cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y desafíos.

El conocimiento es la clave para transformar sistemas humanos y la acción pública. Esto plantea una gran paradoja, porque el desempeño individual de cada ser humano, resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, atribuciones, tareas, actividades o *inactividades*, depende de un proceso de mediación e integración entre él y la institución. La institución está colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño. Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización. El deseo de ser eficiente más allá del deber produce a los ciudadanos a los que se sirve más resultados positivos. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato, cara a cara.

En consecuencia, el esfuerzo debe hacerse dirigido en tres direcciones: la preparación, evaluación y entretenimiento. Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones interpersonales, un gasto exorbitante y mal conocimiento para la preparación de decisiones es motivo de gran preocupación.

Hay incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas. Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, los líderes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna escasean. El cambio organizacional es la capacidad de percibir y atender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de

adaptarse a las sugerencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a la llegada de los cambios, los nuevos hechos pasan a ser una condición vital.

El proceso de cambios al interior de las instituciones es una característica de organismos vivos. Vida es sinónimo de cambio. Por ello, las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas y su presencia ante la sociedad ha adquirido un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la administración pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista; sin embargo, es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio, se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad. La vida pública municipal se caracteriza por contar con actores bien conocidos por la mayoría de los habitantes y las redes informales de relación social a la que pertenecen es importante para otorgar una calificación social de la vida democrática de la región, el capital social de la ciudadanía sobre los grupos de poder influye en la conformación de una ciudadanía.

Las acciones que produce el gobierno no son acciones producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos (Blanco y Gomà, 2002).

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del gobierno y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa municipal la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock, 1993), los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990) o el nuevo institucio-

nalismo (March y Olsen, 1997), tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que se viven tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *governance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado postnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también se va adaptando a nuevos ejes: *a)* democratización de la administración; *b)* relación principal agente; *c)* visión de redes, *d)* gestión y responsabilidad; *e)* implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

Al respecto, Charles Tilly (2010, p. 20) plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes”. La confianza –al igual que las redes de confianza– es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen.

A las políticas siempre subyace una pretensión de eficacia para la solución de problemas. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública, resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado, la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa. El contexto de la vida diaria que contiene significados tácitos, prácticas rutinarias, formas de participación directa y una democracia cotidiana, es el municipio.

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco, no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, éstas se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la administración pública. Los participantes en estas redes obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neo institucionalismo

económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes, por un lado, son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo, las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública; cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, ésta puede alejarse de la sintonía del gobierno; por el contrario, cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

De acuerdo a la estructura de las organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas: 1) de forma autoritaria; 2) de manera cooperativa y 3) a través de redes de confianza. Para Tilly, en las redes de confianza se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos, es decir, las redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentive la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo. “La larga historia que hemos investigado sugiere que en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública” (Tilly, 2010, p. 255).

La política pública contingente no legítima a las acciones del gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente.

En opinión de Clauue Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener

una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común, es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin, la indeterminación de la legitimidad se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual y la libertad política, preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna, la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales o de otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia que es inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX, la democracia más que una forma de gobierno es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable, la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la

constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aun como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que al ponerse en cuestionamiento, se cuestiona la forma de sociedad.

El argumento de Lefort (2004) rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, ya que la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad; los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen.

El significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático, ya que la naturaleza política de las sociedades democráticas le confieren la responsabilidad generadora de la democracia a los derechos del hombre. Los derechos del hombre son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica, que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión, que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del Derecho y las conciencias de los hombres es una relación problemática y por demás compleja, es una relación que adquiere la forma de régimen político.

## Conclusiones

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático, y por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos, es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización, a su vez la liberalización no es preconditionada de la democratización. Los prerequisites de la democracia no son sus condiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia, de forma general, reclama de un sentido de identidad nacional y del fortalecimiento del gobierno local, a través de una

revaloración de las formas de participación y representación, es fundamental que los gobiernos estimen el capital social de las sociedades. En buena medida, el éxito o fracaso de las políticas sociales depende de la existencia o ausencia de un capital social. La construcción y adopción consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos, así como de los electores, requiere abandonar en la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos. El país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia, en la medida en que los distintos participantes, en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado, los procesos electorales se han presentado con vicio; no obstante, la democracia está presente y materializada en distintas formas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos tres connotaciones: 1) el reconocimiento del agotamiento del sistema político; 2) el deterioro y crisis del sistema de partidos políticos; 3) el reconocimiento de la ausencia del marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos; 4) el indiscutible fortalecimiento del gobierno local, en su marco institucional, jurídico, administrativo, patrimonial, de autonomía y recursos.

En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

## Bibliografía

- Arbós, X., y Giner S. (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Blanco, I., y Gomà R. (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- Buchanan, J., y Tullock G., (1993), *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini.
- Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, México, FCE.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- González Parás, J. N. y Labra Manjarrez, A. (coords.) (2000), *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Lefort, Claude (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos.
- Lefort, Claude (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- López-Rodríguez, P. y Soloaga, I. (coomps.) (2012), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México.
- March, J. y Olsen, J. (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE.
- Merino, Mauricio (coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mills, Wright (1991), *La élite del poder*, México, FCE.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democrazia exigente*, Bolonia, Il Mulino.
- Putnam, R. Leonardi, R. y Nanneti, R. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Requena Santos, Félix (2008), *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez Bernal, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés.

- Schmidt, Samuel (2005), *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPACOM.
- Sorensen, Georg (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo blanch.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Tomic, Blas (1987), *Participación popular y desarrollo en la base*, Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, FCE.



# Remunicipalización: hacia las ciudades digitales

Ricardo Navarro Reyna\*

Para Valeria.

*“La cultura digital es un océano cuyos límites desconocemos.  
Con frecuencia se dice que estamos ante una transformación  
equivalente a la que Gutenberg trajo en el Siglo xv con la imprenta”*

LUIS VILLORO, 2013

## Resumen

Desde la conformación del individuo en comunidad, la prioridad es el establecimiento de territorios para su asentamiento; así, desde hace varios siglos, la ciudad se ha constituido en el espacio de convivencia y coordinación entre las sociedades. Es importante destacar que el papel de las ciudades se ha transformado de acuerdo a las corrientes sociales y políticas establecidas, así como atendiendo a los modelos económicos implementados en cada momento histórico. Atendiendo a las demandas de los individuos que las conforman política y territorialmente, hemos presenciado cambios que van desde hablar de “la ciudad”, hasta explorar nuevos conceptos tales como “la ciudad global” y “la ciudad digital”.

Principalmente en las “ciudades capital”, es en donde la transición hacia la digitalización de los servicios públicos ha mostrado un carácter de urgencia en la eficientización de los servicios, es decir, se muestra una nueva forma de entender a “la ciudad”.

## Palabras Clave

Remunicipalización, servicios públicos, ciudad digital, Metropolización, sociedad del conocimiento.

## Abstract

Community within territory has been the key feature within the human race for Centuries. Territory, as we know, provides space for societies to develop. Community in turn, allows growth and prosperity within these territories.

All of the worlds communities resound around a central point. We have grown to know the larger of these particular points as cities.

It is important to highlight that the transformation of the cities, has been influenced by social and political ideologies. These ideologies influence economic models. They are implemented and advanced through the development of society and form the grounding principles of each individual. The transformation of the cities through history has to do with meeting individual demands.

The word “city” can now entertain a new variation: “digital city”.

Transitions like: the digitalization of services, can be observed primarily in the capital cities. The growing demand for an efficient and reliable set of public sector services cannot be overlooked in this, the 21st Century.

## Key Words

Public services, digital city, society of knowledge.

\* Especialista en Gobierno y Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), rnavarro580@hotmail.com

El ensayo está orientado a distinguir en una hoja de ruta los aspectos principales de la necesidad del *zoom politikon* para buscar su habitabilidad, su convivencia en la recreación individual, familiar y social, que traen consigo la naturaleza de comunidad en un territorio determinado; por ello se prioriza el desarrollo de las Ciudades en México, principalmente la Ciudad Capital, desde sus inicios hasta sus contornos metropolitanos. Con esta secuencia lógica ubicamos a la remunicipalización, tomando como eje focal la sustentabilidad y sostenibilidad, utilizando las nuevas herramientas de la digitalización en la prestación de los servicios públicos, para adicionar con ello los nuevos paradigmas del individuo en comunidad.

Así, en un primer apartado, se aborda el concepto de “Ciudad” como un producto social, en donde se constituye la comunidad política. De igual forma se vislumbra un recorrido histórico de la conformación de las ciudades, desde el municipio de Hernán Cortés hasta los gobiernos contemporáneos, concluyendo en el año de 1999, cuando se reconoce al municipio con el rango de gobierno.

En el segundo apartado aparece la Metropolización de las ciudades como parte de una nueva configuración espacial, territorial, social, política y económica.

En el tercero y cuarto apartados se caracteriza a la ciudad global y a la ciudad digital como formas diferentes –y actuales– de entender el papel de las ciudades en las nuevas relaciones establecidas entre el individuo y el gobierno, a través de la prestación de servicios públicos digitales.

Finalmente, a manera de conclusión, se hace una aportación de propuestas y acciones por realizar para la remunicipalización de las ciudades, es decir, partir de una gestión desde la célula más palpable de la sociedad que es el municipio, y posicionar a la ciudad digital en el marco de las decisiones políticas.

## Desarrollo:

### *I. La Ciudad*

El *Diccionario Larousse*, define ciudad como un “núcleo urbano, de población generalmente densa”. En donde, la ciudad debe, al menos, tener las siguientes características: 1. Población abundante, concentrada y densa y 2. Una organización de la que emane algún tipo de poder sobre el territorio que la circunda (Blanco, 2004, p. 47).

La cultura urbana y la individualización de la persona son los dos productos más acabados de la especie humana. Lo que llamamos civilización (de *civitas*, ciudad)

surge como otra naturaleza o segunda naturaleza. Lévi-Strauss define a la ciudad como la cosa humana por excelencia. La ciudad es el espacio de la civilización. La ciudad es producto social e individualidad humana al posibilitar a la persona libertad y los valores relacionados con lo bello de la vida y al configurar el nivel de ciudadano con derechos y deberes. El individuo no aparece ni al margen de la sociedad, ni mucho menos contra ésta, sino como su producto más sutil y avanzado. En la ciudad se constituye la comunidad política. La ciudadanía como institución moral y política es una de las claves del idealismo democrático, según Rousseau (*Academia Centros Históricos*, 1999, p. 21).

### 1.1. Rasgos Históricos en la emergencia de las Ciudades en México

Las primeras civilizaciones de México se muestran en el periodo clásico del año I al 900 D.C. Fue época de las primeras ciudades, durante las cuales aparecieron la escritura jeroglífica, los mercados, los ejércitos y la administración pública, entonces florecieron la religión y las artes en toda Mesoamérica, como es el caso de Tikal y Palenque; en el centro de México, la gran metrópoli de Tenochtitlán, la cual basaba su poder en los sacerdotes, guerreros, artesanos y comerciantes; en el Golfo de México surgió Tajin; y en Oaxaca, Monte Albán (González, 2010, p. 9).

El Calpulli Azteca obedeció a la premonición siguiente: “*Ordenad a los mexicanos que los señores, con sus parientes, amigos y allegados, se dividan en cuatro calpullis principales, tomando en medio a la casa que para mi descanso habéis edificado*”. De acuerdo con Fray Diego Durán, éstas fueron las instrucciones de Huitzilipochtli, la deidad que los condujo, orientó a los mexicas acerca del sitio donde deberían fundar *México-Tenochtitlan*. Aquí aparece el concepto del Barrio (*Calpulli*), como eje de la vida comunitaria; eran células políticas, económicas, laborales y agrícolas, que en conjunto sostenían la compleja estructura religiosa-gubernamental” (González: 2013).

En la transición de los pueblos indígenas a la llegada de los españoles, cuando los conquistadores entraron a la antigua Tenochtitlan, quedaron tan asombrados de que en medio de una laguna se había construido una ciudad mayor que cualquier otra contemporánea en Europa, enormes templos se levantaron entre el agua como un gran espejismo, ahí se encontraba el mercado de Tlatelolco, quizás el más grande del mundo en su época. Templos, canales, calzadas, palacios y jardines embellecían la capital azteca.

El establecimiento de la Villa Rica de la Veracruz –1519– el autollamado Capitán General, da inicio a la forma de organización municipal; una vez asentada con sus

tropas españolas en la metrópoli, crea el municipio de Coyoacán, presentando éste en la ciudad conquistada el Primer Ayuntamiento Urbano.

Con la evangelización en 1524 se fundaron las diócesis de Tlaxcala, México, Michoacán y Oaxaca. La labor principal de los misioneros fue implantar la fe cristiana, congregaron a los indígenas en nuevas poblaciones, levantaron conventos, capillas e iglesias, construyeron caminos, puentes, acueductos, crearon hospitales y escuelas. En poco más de cuarenta años habían transformado la mentalidad de millones de indígenas al cristianismo. Ya con la sociedad novohispana del siglo XVI, en las ciudades se concentraban los europeos dedicados al comercio y al gobierno de la Nueva España (González, 2010, p. 19).

Además de la corte del virrey, que era el representante de la Corona, destacaron por su abuso a los indígenas, los alcaldes, regidores, estancieros, hacendados, encomendadores y mineros, habidos de riqueza y de poder. Se erigieron ciudades como Guanajuato y Zacatecas.

Existía, además de las autoridades indígenas y españolas, un tercer poder: la iglesia, quien administraba los bienes por medio de cajas de ahorro, así como el dinero de las cofradías.

## Ciudades municipales

Hernán Cortés, en sus cartas de 1525, establece para las nuevas poblaciones lo siguiente: *comenzaréis luego con mucha diligencia a limpiar el sitio de esta villa que yo dejo trazado, y después de limpio, por la traza que yo dejo hecha, señalaréis los lugares públicos que en ella están señalados, así como plaza e iglesia, casa de cabildo, cárcel, matadero, hospital, casa de contratación...*, y después señalaréis a cada uno de los vecinos de la dicha villa solar en la parte que yo en la dicha traza dejo señalado; y los que después vinieren se les deje con solares, prosiguiendo por la dicha traza; y trabajareis mucho en que las calles vayan derechas (Mazariegos, 1987, p. 26).

Las características del municipio eran, entre otras, las siguientes:

- 1) Centros de práctica democrática gubernamental.
- 2) Los municipios podrían redactar ordenanzas y las ciudades legislar sobre asuntos prioritarios, previa autorización del Virreinato.
- 3) El patrimonio del municipio se constituía por:
  - Bienes comunales (puentes, plazas, mercados, lugares en que se reunía el concejo, montes, arenales, riveras de los ríos, etcétera, que podían ser disfrutados por la comunidad).

- Bienes propios (propiedades rústicas o urbanas destinadas al arrendamiento, o venta al mejor postor, cuyo producto era fuente considerable de recursos que se destinaban a incrementar el erario municipal).

A mediados del siglo xviii, la influencia del centralismo administrativo francés se dejó sentir en la organización política de la Nueva España.

Aparecieron las ordenanzas de intendentes en 1786, las cuales intentaban combatir los vicios de la administración hacendaria y la falta de organización administrativa en el funcionamiento de los cabildos.

Esta reforma regulaba los asuntos municipales generales, hacendarios, de guerra, justicia y policía, y obligaba a los ayuntamientos a sujetarse a las disposiciones hacendarias emitidas por doce intendentes, distribuidos en la Nueva España.

Esta etapa es considerada como de decadencia municipal. En ella desapareció todo vestigio de autonomía local, en virtud de que las minuciosas disposiciones de la ordenanza redujeron al último punto la independencia de la corporación.

Estas circunstancias, aunadas a la crisis económica novohispana, hacen que a finales del siglo xviii existan en la Colonia tres tendencias políticas: la modernista, que recibe el influjo de la ilustración; la misonéista, contra la ilustración, y la criollista, que es fruto de la madurez y personalidad políticas del país. Esta última corriente es la que se expresa a través de los ayuntamientos.

### 1.3 El llamado municipalista de Miguel Hidalgo

Miguel Hidalgo decía a la población: *establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos libre uso de riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente* (Mazariegos, 1987, p. 35).

Así, en la Constitución de Cádiz, título vi (del gobierno interior de las provincias y de los pueblos), capítulo I, de los ayuntamientos, se dedican 14 fracciones a la organización y atribuciones del municipio (Mazariegos, 1987, p. 39).

Artículo 25. Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos...

#### 1.4. *La institución municipal en los regímenes conservadores*

Dentro de la corriente centralista del siglo XIX, las siete leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843 hacen referencia específica a la forma de organización. Las bases y leyes constitucionales de la República mexicana, decretadas en 1836, regulan las atribuciones del municipio en la sexta ley titulada: división de la República y gobierno interior de sus pueblos (Mazariegos, 1987, p. 49).

En la Independencia y el Primer Imperio, la institución municipal perdió su eficacia como producto de la lucha de los insurgentes; las ciudades más importantes por su beligerancia fueron Dolores, San Miguel, Querétaro, el sur con Chilpancingo y la Ciudad de México.

En la Reforma, los liberales establecieron un gobierno civil fuerte que limitara el poder de la iglesia y evitara los abusos del ejército, su tarea era la modernización del país según el modelo americano. Las ciudades se vigorizaron con la Ley de desamortización de tierras.

Con Porfirio Díaz –29 años de orden y progreso– se fomentó el desarrollo artístico y científico; se fundaron en diversas ciudades teatros, museos, academias, escuelas de artes. Se pensaba que la ciencia y la modernización industrial, así como las comunicaciones –léase ferrocarriles– sacarían del atraso al país, se apoderó, en arquitectura del *art nouveau* (Mazariegos, 1987, p. 51).

El triunfo revolucionario consagró las garantías individuales, el régimen presidencial, la soberanía sobre los recursos de la nación y los derechos de campesinos y obreros.

El artículo 115 y sus modificaciones principales perfiló a la institución hacia:

- Febrero de 1976, se otorgaron facultades reglamentarias a los municipios para resolver el crecimiento urbano y la planificación de las zonas conurbadas.
- Febrero de 1983, reestructuró a fondo el artículo 115 constitucional.
- En 1999 se reconoció a rango de gobierno el ideal municipalista (Mazariegos, 1987, p. 83).

## II. Hoja de Ruta hacia la Metropolización

Es común el acuerdo, entre los estudiosos, que la recuperación económica del país, después de la Revolución, se reinició en los años veinte, pero su verdadero desarrollo y consolidación se dio de 1940 a 1970 con la denominada política económica de sustitución de importaciones, auspiciada y cobijada por el Estado.

La clave estratégica del crecimiento fue la industria manufacturera, cuya tasa en promedio fue arriba del 7.5% anual sostenida en esos treinta años; ese crecimiento superó al propio del PIB que escaló el 6% anual; la dinámica de la industria manufacturera tuvo un rol fundamental en el desenvolvimiento urbano de la República, tan sólo la Ciudad de México concentró casi el 23% de esta rama, distribuyéndose el resto en las veinte ciudades más grandes, como Monterrey, Guadalajara, Puebla y otros centro urbanos de menor importancia.

Por dar un dato de relevancia, en el Distrito Federal de los cuarenta a los sesenta el incremento del PIB se elevó a más del 40%, la saga manufacturera fue el detonante de los índices demográficos y urbanos de la capital política de México. Ello explica las tendencias de la concentración espacial en detrimento de un equilibrio regional y de las ciudades en el resto de la geografía.

Ergo, durante las décadas de 1980 y 1990 se inició el proceso de descentralización industrial como respuesta a esta concentración desmesurada; por ello, la política económica apuntó a las ciudades circunvecinas como Toluca, Cuernavaca y Querétaro.

En el periodo de Miguel de la Madrid se da el banderazo de salida al cambio del modelo de sustitución de importaciones por el conocido genéricamente como modelo neoliberal, caracterizado por el Consenso de Washington, cuyas “recomendaciones” de política económica trajeron consigo, entre otras, la venta del sector paraestatal –de más de 1,100 empresas a menos de 300– en doce años (Sobrino, 2000, p. 163).

El escenario materializado de 1990 a 2010 fue una fuerte disminución del papel protagónico de la Ciudad de México en la producción industrial de casi un 60% en la magnitud macroeconómica del PIB. Empero, ése no fue motivo suficiente para contrarrestar la inclinación metropolitana de la zona urbana del centro del país.

Vale recordar que en el campo terciario de los servicios, la Ciudad consolidó su desarrollo. El Distrito Federal se transformó en un imán para la servicialización de la economía metropolitana. Se subraya la importancia de los servicios: financieros, culturales, de investigación y generación de conocimiento, y de todos aquellos servicios públicos que dibujan el rostro de su naturaleza metropolitana, como es el agua, el transporte, la vivienda y la movilidad, entre otros (Garza, 2000, p. 178).

En mi opinión, es en los años noventa cuando empieza a dominar, en el país, la idea de la sustentabilidad y sostenibilidad de las ciudades. La noción emergente de los edificios inteligentes y la digitalización en la prestación de los servicios públicos da comienzo a su desenvolvimiento y atención gubernamental. Con la suerte de que en el amanecer del siglo XXI, estos nuevos conceptos urbanísticos, demográficos, administrativos, económicos y políticos, pueblan los nóveles escenarios en el gobierno, la gobernabilidad democrática y la gobernanza de los bienes públicos.

Este novedoso panorama, el de la digitalización e inteligencia de las ciudades serán el *leit motiv* de los nuevos retos de la sustentabilidad y sostenibilidad de las ciudades, es por ello que el ensayo que se presenta tiene como propósito, en su alcance inicial, la animación de ir construyendo una nueva mirada en la remunicipalización del país desde la perspectiva de las urbes más pobladas de la República mexicana.

El fin es observar con otros ojos los linderos emergentes que ofrecen la utilización de las TIC's en el fortalecimiento municipal nacional, en donde las disciplinas politológica y administrativista pública tienen una sólida plataforma de lanzamiento en la edificación de los nuevos paradigmas de lo gubernamental y lo público, en la era digital.

### **III. La Ciudad en el continuo de la Globalización**

El siglo XX ha mostrado un dinámico proceso de urbanización paralelo a la acelerada industrialización en sus primeras siete décadas y a la servicialización en las siguientes, lo que ha conducido a la conformación de la ciudad global y a un conjunto de mega ciudades.

Para aclarar el papel económico de las megaciudades del siglo XX, será necesario bosquejar las peculiaridades de la globalización que imprime una nueva función y jerarquización al sistema internacional de ciudades (Garza, 2000, p. 314).

Desde los años sesenta del siglo XX se observa una línea de desconcentración industrial en el ámbito internacional, con el relativo dismantelamiento de las grandes ciudades industriales de Estados Unidos e Inglaterra, como Detroit, Chicago, Nueva York, Londres, Manchester y Liverpool –en los ochentas también en Japón– que debido a la competencia del mercado internacional, la revolución experimentada en avances de la producción planetaria, así como la lógica empresarial de maximizar la ganancia y acelerar la acumulación de capital, trasladan parte de su proceso productivo hacia ciertos países del tercer mundo, denominados de “nueva industrialización o países emergentes” (los BRIC's, México, Argentina, Taiwán, Corea, Singapur, entre otros).

La crisis de la deuda en los años ochenta, de varios de los países emergentes y la caída de los precios internacionales de los bienes primarios de muchas otras naciones, se vieron de cierta manera neutralizadas por un flujo masivo de inversión extranjera directa hacia los países latinoamericanos, y los del sudeste asiático, sobre todo de parte de las grandes corporaciones multinacionales que dominaban cada vez más la economía internacional.

El primer factor estructural que caracteriza la globalización se enmarca dentro de la “revolución terciaria o de los servicios”, que sustituye a la vieja revolución industrial y conduce hacia la hegemonía de los servicios, entre los que destaca el poderoso sector extranjero.

La globalización avanza, en segundo lugar, por la acelerada expansión de los mercados financieros en todo el orbe, siendo que los recursos de los bancos internacionales, como porcentaje del PIB mundial se eleva del 6% en 1970 a casi 31.9% en 1989 (Garza, 2000, p. 315).

En tercer lugar, la aparición de avances tecnológicos revolucionarios en el marco de la microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones, robótica, invención de nuevos materiales, etc., conduce a la flexibilización del proceso productivo, lo que permite gran libertad de localización de las empresas, así como fragmentar territorialmente las etapas de la propia estrategia productiva.

A lo anterior, en el plano político, se agrega la conformación de bloques comerciales regionales, como la Unión Europea, el TLCAN, el Mercosur y el Bloque del Sudeste de Asia.

Entre los principales factores de cambio en la globalización, se encuentran: la liberalización multilateral del comercio internacional; los procesos de ajuste estructural de casi todos los países en el marco de las reformas neoliberales y, finalmente, el derrumbe de la URSS de Mijail Gorbachov, en 1991, con lo que se hace añicos el único muro de contención político y militar que limitaba la incontenible expansión del capital transnacional.

La globalización, entonces, ha conducido hacia una nueva función estratégica para las principales ciudades, que se transforman en los centros de poder de la economía formal, en lugares clave para los servicios financieros y especializados requeridos por las empresas, en sitios para la generación de innovaciones y desarrollos tecnológicos, así como en mercados importantes en el escenario internacional. Esto conduce a la conformación de un nuevo tipo de urbe: “la ciudad global”.

En los últimos 30 años, el país que ha irrumpido, en esta lógica de explosión del capital transnacional es, sin duda, la República Popular China, quien bajo su modelo económico de capitalismo social ha hecho florecer deslumbrantemente ciudades como Shangai, Honk Kong y Beijing; no obstante sus altos niveles de contaminación

y contribución al cambio climático, las exigencias de la acumulación y la utilidad rebasan, con mucho, los parámetros de la sustentabilidad y la sostenibilidad de estos megacentros poblacionales.

Con la globalización la historia tiende a repetirse, ahora como tragedia y una vez más la política se ve relegada, como centro de toma de decisiones, a un segundo plano y es la revolución tecnológica quien ocupa un lugar de privilegio.

#### ***IV. La construcción de una política de comunicación sociedad-gobierno: Ciudades Digitales***

El fortalecimiento de la estrategia de remunicipalización se enfrenta, en la época actual, ante un continente de información y conocimientos tecnológicos nunca antes imaginado; con este nuevo valle de observación, la Administración Pública Municipal tiene a su alcance una transformación radical en los términos de relación con la comunidad, el individuo y los grupos sociales a quien sirve. El mirador de posibilidades y realidades de los beneficios de las TIC's que están a la mano, son los caminos que inevitablemente tendrán que transitar –en el futuro, que ya nos alcanzó– las Administraciones Públicas en sus tres ámbitos de gobierno.

De ahí, corresponde en este apartado del ensayo, conocer la naturaleza, características, bases normativas y tecnológicas, avances, limitaciones y otros componentes que orientan los nuevos perfiles de los gobiernos y las administraciones públicas digitales en el país, focalizando el interés en la zaga de la remunicipalización.

#### **4.1 Contexto**

La globalización como continuo de expansión del capital ha traído emparejado un contexto totalmente radical en las relaciones, no sólo entre bloques económicos, países, comunidades, sino entre personas e instituciones; estamos instalados en un nuevo marco de relaciones en donde el animal político de Aristóteles se ubica de frente a una nueva era, muy alejada de la del hierro, la de la polis, la civitas, y otras que han edificado la historia de la civilización. Esta es la era digital que ofrece un nutrido menú de opciones que abonan en el bienestar o malestar del hombre, sus familias, la comunidad, la nación, el Estado y el planeta.

El primer esfuerzo de incorporar la inteligencia artificial en la administración pública se da en la Ciudad de Cleveland –1986– para proveer servicios en las áreas de la sanidad. El segundo caso se localiza en la Ciudad de Amsterdam –1994–; en

ese lugar se empieza a hablar de las ciudades digitales. Con gran éxito en el continente Asiático fue Singapur en 1992, el pionero de los países denominados los Tigres Asiáticos.

La Ciudad Digital en su concepción de la sociedad del conocimiento, es un nuevo paradigma en las relaciones entre la sociedad y el gobierno, en donde sus aristas más visibles son: alta tecnología electrónica, alto nivel de Administración Pública en la prestación de los bienes y servicios públicos con mayor calidad y eficiencia extrema; utilización de los componentes de la sociedad de la información y el conocimiento; un gobierno y una administración pública con mayores retos en el diseño y aplicación de la mejor tecnología; mejor atención en tiempo y oportunidad, con mayor cobertura geográfica tanto en la visión global como en la local, o de barrio, de colonia y calle; una nueva dimensión de la calidad de vida del individuo y la comunidad. La tecnología en las ciudades digitales revela la necesidad de los vecinos, contribuyentes, electores, etc., de estar conectados en todo tiempo y en todo lugar, lo que se pretende es disponer de ciudades inteligentes. En términos sociales y políticos, es construir ciudades seguras, disponer de millones de dispositivos inteligentes que permitan integrar servicios que faciliten innovar y apoyar segmentos de educación, salud, seguridad pública, transporte, movilidad y otras demandas de la sociedad; en suma, es avanzar, cada vez más, en la gobernabilidad democrática y en la gobernanza de la gestión.

#### ***4.2. Componentes en la Construcción de la Política: elementos de la sociedad del conocimiento***

Para Manuel Castells (2001), la sociedad del conocimiento

se trata de una sociedad en la que las condiciones de generación de conocimiento y procesamiento de información han sido sustancialmente alteradas por una revolución tecnológica centrada en el procesamiento de información, la generación del conocimiento y las tecnologías de la información. Esto no quiere decir que la tecnología sea lo que determine. La tecnología siempre se desarrolla en relación con contextos sociales, institucionales, económicos, culturales, etc. Pero lo distintivo de lo que ha pasado en los últimos diez o quince años es realmente un paso a un paradigma muy parecido al que ocurrió cuando se constituyó la sociedad industrial –y no me refiero simplemente a la máquina de vapor, primero, y a la electricidad, después. Se constituye un paradigma de un nuevo tipo en el que todos los procesos de la sociedad, de la política, de la guerra, de la economía pasan a verse afectados por la capacidad de procesar y distribuir energía de forma ubicua en el conjunto de la actividad humana.

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 127-143, México, D.F., ISSN: 1665-2088

La comunidad del conocimiento se basa en una estrategia general y un plan comprometido conjuntamente por la sociedad y el gobierno, los actores tienen el propósito común de construir una economía basada en el conocimiento, fomentando la continua creación y socialización del capital intelectual comunitario.

Los componentes de la sociedad del conocimiento son, entre otros:

- Avance tecnológico, acceso a la TIC's.
- Innovación.
- Ritmo acelerado en la relaciones entre instituciones y personas.
- Grandes volúmenes de información que se transforman en conocimiento, los cuales están integrados agregativamente por:

- a) comunidad cibernética
- b) comunidad en línea
- c) comunidad virtual
- d) e-gobierno
- e) Smart community y ciudad inteligente
- f) Ciudad digital
- g) Ciudad digital inteligente

#### **4.3. Definición de Proyectos en la construcción de la Política de Comunicación y de la Ciudad Digital**

Los objetivos, criterios y factores de éxito que se definen para la selección de proyectos digitales son:

##### **Objetivos:**

- Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos.
- Disponer de una Administración más sensible a las necesidades de la sociedad.
- Desarrollar procesos y servicios digitales interinstitucionales e intergubernamentales.
- Mejorar la eficiencia, eficacia y economía en la prestación de los servicios públicos.
- Alcanzar los resultados.

**Crterios**

- Que se trate de proyectos sustentables y rentables.
- Que no se limiten únicamente a ser proyectos pertenecientes a países del primer mundo.
- Que representen medios innovadores que fomenten el desarrollo económico, político, social e informacional de la región en la que se encuentran.
- Que satisfagan las necesidades de la ciudadanía.
- Que sirvan como posibles modelos a seguir por otras ciudades.

**Factores de Éxito**

- Entorno ético y cívico que induzcan credibilidad y compromiso
- Voluntad Política.
- Visión Estratégica.
- Alto nivel educativo.
- Contexto Económico propicio.
- Infraestructura Tecnológica.

Vale subrayar las características de una ciudad digital:

- Promoción entre los ciudadanos de servicios disponibles en línea, tales como: realizar pagos, compras, obtener concesiones de permisos, llevar a cabo trámites que hasta cierto nivel suelen ser tradicionalmente burocráticos, resoluciones, etc.
- Mejora de la competitividad de las empresas a través de información y servicios para las mismas.
- Entrega de información de interés que tiene que ver con la ciudad en sí, las regiones aledañas y el país (incluyendo información cultural, turística, de seguridad pública, mapas de la ciudad, guías de la ciudad, etc.).
- Fomento de una comunicación instantánea y efectiva entre los ciudadanos y entre los ciudadanos y autoridades y, por lo tanto,
- Creación de comunidades locales virtuales.
- Promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales y la participación de los ciudadanos con las mismas (con énfasis en la democracia).
- Mejora de la calidad y la eficiencia de la gestión gubernamental, brindando información y servicios.
- Habilidad de la tecnología para ofrecer servicios de telemedicina y teletrabajo. Fomento de la educación y la formación en línea.

Las ciudades digitales representan una nueva forma de resolver problemas y de regular todos los aspectos de la vida social, en donde la mayoría de las actividades están coordinadas por el mercado y por el Estado.

En nuestro país, el proceso de construcción de la cultura digital enfrenta, entre otras, las siguientes limitaciones:

- Disponibilidad de banda ancha inalámbrica
- Elevados costos de conectividad
- Insuficiente nivel de inversión en el desarrollo de las TIC's
- Retraso en materia de Ciudades Inteligentes
- Avance lento en la concepción de la nueva era digital
- Menos del 10% de las ciudades en el país están consideradas en el *ranking* Motorola.

Es de advertir, que de acuerdo con la empresa alemana Ericsson, proveedor especializado en materia de ciudades digitales, más del 50% de la población actualmente viven en áreas urbanas, una cifra que al 2030 podría crecer al 60%, lo que nos ubica aún en tiempo para el diseño y ejecución de una política que nos garantice un avance consolidado en la ampliación del margen de potencialidad digital en otras ciudades de la República.

La empresa francesa Schneider Electric, especialista en proyectos de redes inteligentes, considera, en su vía de expansión en México, que se tienen contempladas diez ciudades a lo largo del país que se irán incorporando a su cartera de clientes; estas ciudades son: Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, Ciudad Juárez, Querétaro, Tepic, Toluca y Cuernavaca.

Tres de estas metrópolis están en la delantera de los proyectos de ciudades digitales, siendo éstas Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. El primer ejemplo de ellas cuenta con la primera Ley de Desarrollo Digital, emitida en noviembre del 2012. El segundo caso es Monterrey, quien inició desde el 2006 la creación de la Ciudad del Conocimiento y finalmente Guadalajara en 2012, en su Centro Histórico puso en funcionamiento el Plan de Ciudad Digital.

## Conclusiones

El papel de las ciudades desde Palenque, Tikal, Tenochtitlan hasta Guadalajara, Cuernavaca, Tijuana y los otros 87 centros urbanos, así como las 10 ciudades di-

giales es vital porque en ellas han florecido el pensamiento, la cultura, las artes, el comercio, la tecnología y la administración pública, pero también en ellas se han manifestado los embates más crudos de las crisis económicas, sociales y políticas. Sin duda, en las propias ciudades está gran parte de las soluciones para darle viabilidad y certeza a la convivencia social en paz, libertad y desarrollo.

Las cuestiones claves en la Ciudad Digital no son solamente tecnológicas, sino son eminentemente axiológicas, cívicas, éticas, políticas, organizacionales y económicas, debiendo ser tratadas con apropiados enfoques inter y multidisciplinarios.

Es bajo estas premisas que vale exponer las posibles propuestas de sostenibilidad material sin seguir riñendo con los habitats, microclimas, agua y demás agentes del patrimonio natural y cultural de nuestras ciudades, por lo que a continuación se enumeran una serie de propuestas y acciones por realizar en torno al fortalecimiento del camino hacia la remunicipalización con una visión digital.

## I. Propuestas

Consolidar el enfoque municipal como eje rector de las acciones de autosuficiencia. Sin lo básico, la armonía social no es dable.

Es decir, el municipio, empezando por sus cabeceras, debe ser contundente, en la construcción digital, la eficacia y eficiencia de su administración pública. No podemos edificar lo de arriba con cimientos endebles y frágiles.

Vale como país reconsiderar a fondo una remunicipalización que le de fortaleza a la célula primaria de nuestra organización política; sin este principio, se corre el riesgo de crear instituciones artificiales que posterguen nuevamente al ayuntamiento, recordar en lo político las incongruentes jefaturas políticas de la época de dictadura porfirista, así como la acción de la iglesia en la reforma y otros actos ominosos en contra del municipio.

Como estrategia de desarrollo regional, es conveniente reconocer en las legislaciones federales y estatales la existencia de las 11 “zonas metropolitanas” en el país.

El sentido de la nueva ley debe encaminarse hacia la concepción de ciudades digitales sostenibles económica y socialmente. El nuevo marco normativo debe procurar consolidar ciudades digitales inteligentes para el desarrollo de la comunidad, que las ciudades sean núcleos de prosperidad y de equilibrio con las comunidades cercanas, vale construir ejes integrales de articulación, de conectividad, de cohesión social, con la industria, los servicios y el conocimiento tecnológico. En este rubro, cabe hacer mención a la Ley en la materia promulgada por el gobierno del D.F. en el año de 2012.

El nuevo gobierno y la nueva administración pública de las ciudades si y sólo si será posible con la organización y participación de la sociedad y de sus agentes económicos privados. Lo que se quiere es el fortalecimiento institucional.

## II. Acciones por realizar

Es indudable que la prosperidad de las regiones, ciudades y del país depende en gran medida de la capacidad de sus centros urbanos y zonas metropolitanas para generar riqueza, aumentar la productividad y ser el motor de la innovación, de ahí que se deben emprender y consolidar, entre otras, las acciones siguientes:

- Corresponde a la Federación, las entidades, los municipios, y los actores sociales, contribuir a la creación de bases de conocimiento tecnológico más sólidas en sus administraciones para ir construyendo un desarrollo más duradero y sustentable.
- Establecer programas estratégicos que permitan guiar el desarrollo futuro de las ciudades, con una visión digital.
- Disponer alianzas con otras ciudades del país y del mundo, para aprovechar las experiencias exitosas en materia de administración y prestación de servicios, innovación y tecnologías urbanas, e incorporación a programas de abatimiento del cambio climático.
- Fomentar, incentivar y estimular líneas de investigación de innovación urbana en los centros de educación superior, vinculándolos a la administración de las ciudades.
- Diseñar formulas de gestión administrativa, automatizando los procedimientos de recolección de ingresos y gestión de bienes de dominio público.
- Impulsar la planeación y visión de mediano y largo plazo, articulada a proyectos urbanos de conectividad específicos en materia de transporte, gestión del agua, seguridad pública y otros.
- Ampliar la capacidad de negociación entre las autoridades, los agentes económicos y los grupos sociales para obtener recursos por vías novedosas a fin de destinarlos a proteger los patrimonios naturales y culturales de las ciudades.
- Las autoridades municipales deberán acentuar sus decisiones sobre el control y destino del territorio, la disponibilidad del capital histórico acumulado, el manejo de recursos económicos y naturales y, sobre todo, formar parte del

tejido social y económico de la sociedad, lo cual les debe permitir articular a distintos actores sociales, económicos y políticos para el alcance de objetivos comunes en términos de sostenibilidad.

- Las ciudades en el futuro orientarán sus tareas a la creación de nuevos empleos, construyendo una infraestructura moderna, sustentable y tecnológicamente avanzada, promoviendo la innovación e impulsando la formación de capital humano para mejorar la gestión de la administración urbana.
- Disminuir las tendencias de dependencia tecnológica digital de las empresas transnacionales que, sin lugar a dudas, han tomado la delantera en este fundamental campo de investigación y aplicación en los gobiernos.

## Bibliografía

- Academia de Centros Históricos (1999), *Los Centros Históricos en nuestros tiempos*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, CONACULTA.
- Blanco Fernández, Jacobo (2004), *La Emergencia de las nuevas ciudades en la era global*, España, Ediciones Trea, S.L.
- Castells Manuel (2001), *La era de la información. La sociedad en red*, vol. I, México, Siglo XXI.
- Garza Gustavo (2000), *La Ciudad de México en el Fin del Segundo Milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México.
- González, Gamio (2013), *Calpulli*, México: *La Jornada*.
- Iracheta Alfonso (2008), *Replanteando la Metrópoli: soluciones institucionales al fenómeno metropolitano*, México, Instituto Mexiquense.
- Infotec-Conacyt (2004), *Ciudades Digitales*, México. Disponible en: [http://www.cibersociedad.net/public/documents/45\\_epi6.pdf](http://www.cibersociedad.net/public/documents/45_epi6.pdf), Consultado el 13 de febrero del 2013.
- Mazariegos Ramos, Ileana (1987), *El Poder del Municipio*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Sobrino Jaime (2003), *Competitividad de las Ciudades en México*, México, El Colegio de México.



# La actividad administrativa prehispánica. Hacia una genealogía

Jonathan Alejandro Correa Ortiz\*

## Resumen

En el texto se ensaya una exploración genealógica de la organización administrativa prehispánica. La confederación de los pueblos de Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan en la cuenca de México contaba con una organización administrativa descentralizada a partir de un régimen tributario. Para su estudio, el artículo propone el análisis del *calpulli* y el *altepetl*, si bien éstas eran unidades político-sociales también demuestran una función administrativa sustancial.

Asimismo, el artículo se enfoca en identificar en los *calpixque* el ejercicio de una actividad administrativa. Los *calpixque* no sólo constituyen una figura vinculada a la recaudación tributaria, sino representan una actividad dentro de la organización administrativa prehispánica.

Finalmente, el texto representa un esfuerzo para delinear una historia de las ideas de la administración, esto es, rescatar algunas de las nociones en torno a la administración entre los pueblos prehispánicos y contribuir con ello a la identidad e importancia de la administración pública contemporánea.

## Palabras Clave

Organización administrativa, pueblos prehispánicos, *altepetl*, *calpulli*.

## Abstract

The text attempts a genealogical exploration of prehispanic administrative organization. The confederation of peoples of Tenochtitlan- Texcoco- Tacuba had a decentralized administrative organization from a tax regime, for study this paper proposes the analysis of 'altepetl' and 'calpulli', although these were units social also demonstrate a substantial administrative function.

Also, the article focuses on identifying 'calpixque' in the exercise of administrative activity. The 'calpixque' not only a figure linked to tax collection, but represent an activity within the prehispanic administrative organization.

Finally, the text is an effort to outline a history of ideas of the administration, that is, to rescue some of the notions about management among prehispanic peoples and contribute to the identity and importance of contemporary public administration.

## Key Words

Administrative organization, prehispanic peoples, *altepetl*, *calpulli*.

\* Politólogo, especialista en diversidad étnico-cultural y sistemas normativos indígenas, galardonado con el Premio Gustavo Baz Prada al servicio social por la UNAM. México, retornolibre@outlook.com

## Preliminares. A manera de introducción

El presente texto propone un enfoque genealógico –el cómo se conoce y qué es lo que se conoce– con el que se pretende identificar en algunas estructuras sociales del pueblo *mexica*, a partir de una conexión de fuentes y una articulación temática, elementos que caracterizan a una organización administrativa. El *calpulli* (“casa grande”), así como el *altepetl* (“ciudad”), pese a sus características particulares, brindan aspectos pertinentes para comprender la actividad administrativa en la época prehispánica.

En este sentido, la función de los *calpixque* (“guardianes de la casa”) se orientó no sólo a la recaudación de recursos tributarios, sino también a la organización y distribución de parcelas de cultivo colectivo, así como a la planificación de edificios y caminos, entre otras actividades de carácter plenamente administrativo. Con ello no se pretende una búsqueda de los orígenes de la administración pública en el pueblo *mexica*, sino se trata de mostrar la emergencia de figuras que, debido al carácter de sus obligaciones, cumplen con una función administrativa.

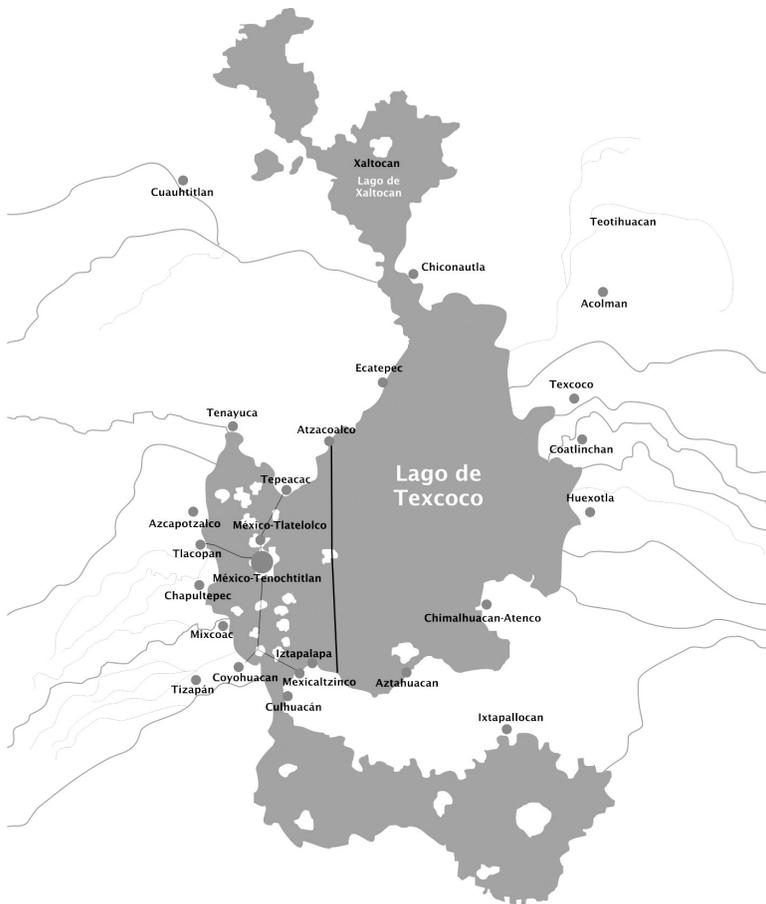
Ciertamente los debates en torno a la estructura social y a la organización política de los pueblos prehispánicos no han conducido sino a resultados fragmentarios. Investigaciones de carácter arqueológico a partir de códigos pictográficos, así como recientes estudios antropológicos y etnohistóricos, aunados al análisis de fuentes primarias de origen prehispánico o colonial, han brindado tan sólo una comprensión que permite reconstrucciones parciales de las relaciones sociales prehispánicas (Aguirre, 1981; Carrasco, 1977; Clavijero, 1982; Davies, 1992).

Para las ciencias sociales y, en particular, para la administración pública se presenta una mayor complejidad para estudiar las instituciones socio-políticas de los pueblos prehispánicos. De esta forma, las cuestiones concernientes a la administración pública –por medio del estudio de las organizaciones en las que toma su forma temporal–, así como de la actividad gubernamental que las orienta –en tanto formas de administración–, resultan en el caso de estudio de los pueblos prehispánicos, en lo esencial, ser un asunto enrevesado y limitado.

De las partes que integran el presente texto, el primer apartado introduce los aspectos principales de la estructura social y de la organización política de los pueblos prehispánicos en la Cuenca de México; asimismo, se definen los rasgos de una actividad gubernamental; posteriormente, en el segundo apartado se analizan dos unidades político-administrativas –el *calpulli* y el *altepetl*– a partir de las cuales se pretende reconocer una actividad administrativa; finalmente, en el tercer y último apartado, se explora de forma sucinta la figura de los *calpixque*, cuya principal actividad se pueden vincular a funciones de carácter administrativo.

## Rasgos de la organización política-administrativa en la cuenca de México

A principios del siglo xv, en la cuenca del altiplano central de México, existió una pluralidad social, cultural y étnica sustentada por el desarrollo de diversos pueblos prehispánicos. Entre los pueblos importantes se pueden mencionar a los *tepanecas* (de *Azcapotzalco*), los *acolhuas* (de *Texcoco*), los *culhuas* (de *Culhuacan*), los *chalcas* (de *Chalco*), los *huexotzincas* (de *Huexotla*), los *xochimilcas* (de *Xochimilco*) y los *mexicas* o *tenochcas* (de *Mexihko-Tenochtitlan*) (Romerovargas, 1957(a), p. 16).



La cuenca de México estaba conformada por cinco lagos conectados entre sí: Xaltocan y Zumpango al norte, Texcoco al centro y Xochimilco y Chalco al sur.

Con el nombre tergiversado de “imperio azteca” se alude a la alianza de tres pueblos que ejercían el dominio político en la cuenca de México: *mexicas*, *acolhuas* y *tapanecas* (de *Tlacopan*) (Moctezuma, 1999, p. 32). La alianza o confederación de estos pueblos, y donde cada uno de ellos mantenía su respectiva autonomía, se llamaba *Huey Tlatocayotl Icnihyotl in Cemanahuac* (gran liga de amistad de pueblos del mundo) (Aguirre, 1981). De ahí que el máximo órgano de poder era el *Tlatocanecentlaliliztli* (gran consejo o consejo de jefes) y no el *Tlatoani*, como se creyó. Incluso cada uno de los pueblos que integraban la confederación mantenía su autonomía al contar con su propio *Tlatocan* (consejo).

Indudablemente, uno de los aspectos más tratados de la organización política prehispánica es la figura del *Tlatoani* (literalmente, “el que habla”). Su atención mayor responde, de forma comparativa, a la centralidad unipersonal del poder en otras sociedades –como la europea. En consecuencia, la idea desvirtuada de un “imperio mexicana” se encontró estrechamente vinculada a aquella idea, también mistificada, que identificaba al *Tlatoani* con un “monarca”.

Sin embargo, como ya se anotó, el *Tlatoani* no constituía la figura central –o unitaria– de la organización política prehispánica, toda vez que existía una división dual del poder (Moctezuma, 1999, p.15). En el caso del pueblo *mexica*, el *Tlatoani* era acompañado por el *Cihuacoatl* (“el que administra”) en el ejercicio del poder; ambas figuras eran elegidas por el *Tlatocan*. De manera que el *Cihuacoatl* exponía ante el *Tlatocan* los problemas del pueblo, y luego de alcanzar un consenso en dicho consejo, el *Tlatoani* ejecutaba la solución a tales problemas (Moctezuma, 1999, p. 40). Al *Cihuacoatl* le correspondía desempeñar las funciones del *Tlatoani* en caso de ausencia de éste, como, por ejemplo, cuando salía a la guerra. Por tanto, el poder no se concentraba en una sola persona, tenía como base la colectividad y como representantes a una dualidad.

En otros ámbitos sociales, como el militar o el religioso, también se encontraba presente esta dualidad. En el ejército, la dualidad era representada por el *Tlacatecatl* y el *Tlacoachcalcatl*, ambas entidades representaban figuras de liderazgo militar. Por su parte, en el ámbito religioso existían dos sacerdotes principales, uno al servicio de *Huitzilopochtli*, y el otro al servicio de *Tláloc* (Moctezuma, 1999, p. 15).

La confederación de los pueblos de *Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan* contaba con un sistema administrativo descentralizado a partir de un régimen tributario. (Heady, 2000, p. 211). La confederación recibía el pago tributario de los 38 *Icnihyotl* (o regiones) que formaban el extenso dominio de la cuenca de México (Romero Vargas, 1957 (b)). Cada *Icnihyotl* mantenía su autonomía dentro de la confederación al conservar su *Tecuhnechicolli* (Asamblea de representantes), así como a su propio

*Cihuacoatl* y *Tlatoani*. De esta forma, cada *Icniuhyotl* le correspondía enviar como tributo aquellos productos en los que se especializaba o, en su caso, prestar ayuda militar u hombres de servicio en caso necesario.

La Confederación se fundó en una asociación igualitaria de los tres pueblos, en la cual cada pueblo recibía una cuota equitativa de pago de tributos. Romero Vargas (1957(b), p. 36) señala que cada una de las tres capitales de la Confederación le correspondía desarrollar una actividad particular de carácter administrativo; a *Tenochtitlan* le concernía fomentar el comercio, impulsar las expediciones militares y organizar las celebraciones religiosas; a *Texcoco* le incumbía impartir justicia, legislar y mantener las obras públicas: caminos, presas, acueductos, edificios; y finalmente a *Tlacopan* le atañía construir monumentos y crear obras de arte, joyas, vestidos, etcétera.

Es importante resaltar que la noción de lo político no sólo fue vinculado a un monopolio del poder, la coacción (a través de tributos) o la violencia (por medio de las guerras), sino también como una actividad respetable del gobernante con respecto a sus gobernados. Incluso, existen dos términos que refieren una idea de ciudadano, *Illácatl* (rostro humano), que hace referencia a la persona humana, al que tiene rostro humano; y *Yecpia* (hombre), cuyo sentido en náhuatl se refiere al que habita en el *altepetl* (ciudad).

### **El *Calpulli* y el *Altepetl*: unidades político-administrativas**

Antes de la llegada de los españoles en 1519, la cuenca de México era una región densamente poblada, donde la principal actividad económica era la agricultura. La tierra para asentarse era escasa o se encontraba en condiciones difíciles para su cultivo; esto ocasionó que la tierra se constituyera en el principal motivo de disputa entre los diversos pueblos.

Por esta razón, de acuerdo con López (1974, p. 520) el *calpulli* (“casa grande”) se constituyó en una institución que, entre las diversas tareas que cumplía de acuerdo a las necesidades, tenía como función principal la administración de las tierras de cultivo. En este sentido, el *calpulli* fue la base de la estructura social y de la organización política del pueblo *mexica* (o *tenochca*).

El *calpulli* se encontraba conformado por la agrupación de familias –cohesionadas por la creencia en un común origen mítico–, la cual se organizaba en torno a la propiedad comunitaria de la tierra, y que sirvió como unidad político-administrativa (López, 1961, p. 161).

La máxima autoridad del *calpulli* era el *cohuayotl* (literalmente círculo) o consejo, que estaba integrado por los hombres de mayor edad, esto es, por los jefes de las familias extensas. Este consejo era el encargado de administrar las parcelas familiares, de levantar el censo, de elaborar los mapas de registro de tierras, de distribuir equitativamente la carga de la tributación y de nombrar a los vigilantes de la conducta de los integrantes del *calpulli* (López Austin, 1974, p. 524).

La actividad administrativa de la confederación recaía sobre estratos sociales específicos; en este caso, los *macehualtin* (trabajadores comunes) eran los únicos tributarios. Así, señala López (1974, p. 522) que tras cultivar sus tierras, los *macehualtin* acudían en turnos a trabajar aquellas parcelas de tierra destinadas al sostenimiento de los dirigentes. Asimismo, acudían también a aportar su fuerza de trabajo en grandes obras erigidas por el *Tlatocan*.

Por otra parte, el *altepetl* figuró como una forma de organización espacial, política, comunitaria, religiosa y simbólica. La palabra *altepetl* (que significa *atl*: agua y *tepetl*: cerro, o puede referirse como “ciudad”) definía una organización política que tenían el dominio de un territorio. Era el espacio donde residía el pueblo en general. Lo que caracteriza a un *altepetl* era el hecho de que existiera como entidad soberana o potencialmente soberana, independientemente del tamaño de su territorio. En la cuenca de México, coexistían *altepeme* (plural de *altepetl*) pequeños, de unos cuantos de miles de metros, como Huitzilipochco (Churubusco), hasta otros de tamaño mucho mayor.

El *altepetl* era considerado una célula básica del orden socio-económico, toda vez que no solamente hace referencia al pueblo a través del *calpultin* (plural de *calpulli*), sino también a la forma en que administrativamente se asignaba la carga tributaria. Esto es, la existencia de *altepeme* subordinados a un *altepetl* principal (*Huey Altepetl*) representó el pago de un tributo que consistía, dependiendo del número de pobladores, en especie (se tributaba maíz, frijol, cacao, mantas, plumas, etc.) y en servicios (labores en las obras públicas o en servicios militares).

### Los *calpixque*: figura primigenia de la actividad administrativa

Competía al *Cihuacoatl* vigilar lo concerniente a la tributación; para desarrollar esta actividad compleja, en virtud de las dimensiones de cada *calpultin*, se apoyaba en funcionarios subordinados conocidos como *calpixque* (en singular, *calpixqui*), que podrían interpretarse como administradores. Aún más, Hicks (1978, p. 144) apunta que la palabra *calpixque* no refería, propiamente, a una clase o estrato social,

sino significaba un tipo de actividad o empleo. Algunos *calpixques* eran *macehualtin* (trabajadores comunes) y no necesariamente tenían que ser *pilticayotl* (clases privilegiadas).

La palabra *calpixque* se deriva del náhuatl *cal-li*, “casa” + *piyi* [>*pix*] “guardar” + *qui*, sufijo de agente; así, la palabra *calpixque* significaría “guardianes de la casa”. Entre otras de las palabras que se vinculan a las funciones de los *calpixque*, se pueden mencionar: *tequitlato* (<*téqui-tl*, trabajo, tributo + *tlahto*, “decir algo, encargarse de algo”, significaría: “encargado de tributo”) y *tepixqui* (<*te-*, prefijo objetivo personal, + *pix*, guardar, + *-qui*, sufijo agentivo, significaría: “guardián de gentes”) (Carrasco, 1967, p. 132; Hicks, 1978, p. 129).

Por su parte, Taracena (1982, p. 19) enlista las actividades realizadas por los *calpixque*, las cuales son: *a*) hacer que la tierra del *altepetl* que pagaba tributo se cultivara, *b*) recibir los tributos y granos de cada *Icniuhyotl*, asegurando su transporte, *c*) rendir informes sobre el estado del comercio y de los cultivos, *d*) era responsable de la construcción de edificios, caminos y obras públicas, *e*) era el responsable de administrar y distribuir a los *macehualtin* de servicio en los palacios.

En los *altepeme* más importantes residían los *calpixque*; de esta forma los *altepeme* aceptaban de forma expresa el dominio y protección de la confederación *Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan*. Asimismo, se procuraba que los *calpixque* fuesen hombres preparados para el desempeño de sus actividades; si éstos cometían una falta de conducta eran enjaulados en cajas de madera y todos sus bienes se les confiscaban (Moctezuma, 1999, p. 26).

Con lo anterior se puede reconocer en los *calpixque* el ejercicio de una actividad administrativa. Si bien la organización administrativa prehispánica se encontraba descentralizada, ya que en algunos casos los recursos tributarios necesariamente no llegaban a las tres principales ciudades (*Tenochtitlan-Texcoco-Tlacopan*) y que se quedaban en los *altepeme* secundarios, la figura de los *calpixque* resultó importante para el manejo eficiente de los bienes.

Por ejemplo, Hicks presenta un texto interesante denominado “Los *calpixque* de Nezhualcáyotl”, donde señala que Nezhualcáyotl –*Tlatoani* de *Texcoco*– designó, en cada una de los ocho regiones en las que había dividido su territorio, a un *calpixi* para su administración. Algunos *calpixque* se encargaban de *altepeme* de gran tamaño, pero muchos más sólo administraban o tenían a su cuidado un pueblo pequeño, una aldea o entidades aún más pequeñas. En dicho texto, se menciona que *Texcoco* y *Atenco* eran los *altepeme* que representaban una mayor carga tributaria. Los *calpixque* tenían entre sus principales obligaciones no sólo la recaudación de los impuestos (tributos), sino también se encargaban de resguardar los almacenes,

repartir faenas entre la gente del *calpulli*, servir como guardias de los presos de guerra, así como también tenían a su cargo abrir caminos y limpiar calles y acequias (Clavijero, 1982, p. 214; Hicks, 1978, p. 144).

### Conclusiones provisionarias

La estructura administrativa de los pueblos de la cuenca de México, en contra de lo que se piensa, gozaba de una gran riqueza organizacional. La actividad de la administración, fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, está determinada por las diferentes formas de organización; el análisis de entidades como el *calpulli* o el *altepetl*, unidades si bien político-sociales también denotan un carácter administrativo.

La actividad administrativa –sus características y lógica–, vinculada a una noción de estatalidad, limita en cierto grado el entendimiento de otras formas en que las sociedades (y civilizaciones) han enfrentado el reto de vivir en concentraciones de grandes dimensiones. Los *calpixque* no sólo constituyen una figura vinculada a la recaudación tributaria, sino representan una actividad específica dentro de una organización administrativa particular. El estudio y profundización en torno a los *calpixque* es parte importante en la historia de las ideas de la administración en nuestro país.

Resulta paradójico que se cuente con mayor conocimiento en torno a la actividad administrativa de otras culturas (o civilizaciones) (Guerrero, 1985) y se ignore –por desconocimiento o por menosprecio– las contribuciones de los pueblos prehispánicos. Ese vacío mostraría que lo que no existe es, de hecho, activamente producido como *no existente*; la *no existencia* es producida siempre que cierta entidad –o conjunto de saberes– resulta descalificada y/o considerada invisible.

En este sentido, la ciencia administrativa tiene un proyecto amplio de reconstrucción histórica de aquellos “saberes sepultados” pertenecientes a los pueblos prehispánicos. La cuestión no resulta menor ante el proceso decreciente en torno al desarrollo de una ciencia administrativa; la complejidad en torno al entendimiento de la actividad administrativa prehispánica, en cierto grado, atenúa ese desinterés por el estudio de la teoría de la administración pública.

## Fuentes

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1981, *Formas de gobierno indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Carrasco, Pedro (1967), “Relaciones sobre la organización social indígena en el siglo XVI”, en *Estudios de Cultura Náhuatl*, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas, vol. 7, México.
- Carrasco, Pedro (1977) “La sociedad mexicana antes de la Conquista” en *Historia General de México*, Tomo 1, El Colegio de México, México.
- Clavijero, Francisco Javier, 1982, *Historia antigua de México*, Editorial Porrúa, México.
- Davies, Nigel (1992), *El imperio azteca*, Alianza editorial, México.
- Guerrero, Omar, 1985, *Introducción a la administración pública*, Harla, México.
- Heady, Ferrel (2000), *Administración pública. Una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hicks, Frederic (1978), “Los calpixque de Nezahualcóyotl”, en *Estudios de Cultura Náhuatl*, vol. 13, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas, México.
- López Austin, Alfredo (1961), *La constitución real de México-Tenochtitlán*, UNAM/Instituto de Historia, Seminario de Cultura Náhuatl, México.
- López Austin, Alfredo (1974), “Organización política en el altiplano central de México durante el posclásico”, en *Historia Mexicana*, núm. 4, vol. XVIII, El Colegio de México, México.
- Moctezuma Barragán, Pablo (1999), *Moctezuma y el Anáhuac. Una visión mexicana*, Noriega editores, México.
- Romero Vargas, Ignacio (1957a), *La organización política de los pueblos del Anahuac*, Romero Vargas y Blasco, México.
- Romero Vargas, Ignacio (1957b), *Los gobiernos socialistas del Anahuac*, Romero Vargas y Blasco, México.
- Taracena, Luis Pedro (1982), “Formas de administración en las sociedades precolombinas y coloniales de América Hispana”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 2.



## 1973-2053 hechos y datos

*Dra. Guillermina Baena Paz\**

### **Resumen**

El IAPEM nace en un momento histórico sui generis. Los cuarenta años anteriores han sido de cambios turbulentos y tortuosos, tal vez la humanidad no ha tenido tantos cambios en toda su existencia como en los últimos cuarenta años y definitivamente los siguientes cuarenta años, prometen ser de mayores transformaciones, muchas de ellas inimaginables. Entraremos al cono de la incertidumbre donde se pueden dar todas las imposibilidades.

### **Palabras Clave**

Los anteriores cuarenta años, humanidad y posthumanidad, visiones de futuro, 1973-2053.

### **Abstract**

IAPEM borns in a sui generis moment historic. The last forty years have been turbulent and tortuous changes. Perhaps humanity has not had so many changes in its existence as in the last forty years and definitely the following forty years, promise to be of major transformations, many of them unimagivable. We will enter the cone of uncertainty where all impossibilities can occur.

### **Key Words**

The previous forty years, humanity and posthumanity, visions of the future ,1973-2053.

\* Doctora en Estudios Latinoamericanos. Vicepresidenta para la Región Iberoamericana de la World Futures Studios Federation. prospectiberam@gmail.com.

## Introducción

Si los últimos cuarenta años se han caracterizado por ser de cambios abruptos e inimaginables, los siguientes cuarenta años serán similares, pero más acelerados.

El IAPEM nace en un momento histórico especial y desde ahí a través de la Revista ha sido testigo de los cambios en las pluridimensiones de la Administración Pública.

Un esquemático recuento de lo sucedido en los anteriores cuarenta años dará testimonio de lo que se dice. Seguramente la revista seguirá siendo el órgano del IAPEM, que en los años posteriores, siga mostrando los avances y los retrocesos; el análisis de lo que se ha hecho y todo lo que está por hacerse, seguirá siendo el vínculo con los ciudadanos y los funcionarios para orientar mejor su tarea.

## Cambios y visiones de futuro 1973-2053

En la década de los setentas se empezaron a dar las débiles señales de lo que se preveían como cambios profundos, transformaciones planetarias, rompimiento de paradigmas, algo sucedía que se multiplicaron las imposibilidades, los impenables. Pero no pudimos verlas porque no sabíamos qué significaban, no teníamos herramientas metodológicas para analizarlas, ni nuestra capacidad de observación llegaba más allá de donde ven los ojos; los descubrimientos científicos resultaban tan pobres porque nos habíamos movido en un mundo lineal, newtoniano, que presentaba un panorama inamovible.

En la película *Y tú que #%%\$ sabes* se expone que los indígenas no pudieron ver las naves de los españoles porque no las conocían, no sabían qué eran; así estaba la humanidad en los setentas, sin saber que pasaba frente a su mirada.

Presenciamos cambios y transformaciones en todos los ámbitos de manera abrupta:

*Lo social:*

- Crecimiento de la población que impacta en la carencia de recursos.
- Población cada vez más anciana.
- Población con mayor expectativa de vida.
- Renovación de varios (más o menos globales) movimientos sociales (feministas/ de mujeres, postcoloniales, de paz, ecológicos).
- Impacto de tendencias demográficas (aumento de algunos grupos étnicos, disminución de otros en cantidad).

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 155-160, México, D.F., ISSN: 1665-2088

- Surgimiento de nuevas enfermedades (SIDA, SARS, tuberculosis resistente al antibiótico, gripe aviar).
- Top ten del crimen organizado: tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico de personas.
- Migración constante y mundial, oleadas de movilidad social en busca del “sueño americano”.

### *Lo económico*

- Extensión del capitalismo a nivel global.
- Recursos cada vez más escasos.
- Abandono del campo y migración a las ciudades.
- El inminente colapso de las ideas, políticas y actores neoliberales.
- La enorme brecha que ha creado el modelo neoliberal concentrando la riqueza en pocas manos de unos cuantos multi millonarios y un gran número de pobres. La teoría de la copa de champán. O la fórmula 80-20 (80% de pobres y 20% de ricos).
- China como potencia hegemónica mundial y el fortalecimiento de los países asiáticos.
- El surgimiento de países con economías emergentes: los BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- Corrupción generalizada para los negocios. Pérdida de confianza en el Estado y pérdida de confianza en el mercado (Enron).
- Crecimiento del crimen transnacional organizado debido a su intervención en circuitos financieros.
- Afectación creciente del mercado debido a la piratería y a negocios ilícitos.
- Crisis económicas globales cada vez más frecuentes.

### *Lo ambiental*

- El cambio climático global.
- La contaminación del agua, del aire y del suelo.
- La deforestación.
- El fin del petróleo (*peak oil*).
- La escasez de la comida y del agua limpia.
- Refugios medioambientales, reordenamiento territorial, la gente tendrá que salir de sus ciudades, principalmente en las costas por los cambios climáticos.

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 155-160, México, D.F., ISSN: 1665-2088

*Lo cultural*

- Surgimiento de las universidades orientadas al mercado en el mundo occidental.
- La tendencia a integrar sólo dos grupos religiosos: los católicos y los musulmanes.
- La diseminación de movimientos espirituales que desafían el dogma religioso; surgimiento del movimiento espiritual/New Age.
- Ciudades cosmopolitas impactan en los usos y costumbres, en las tradiciones de los pueblos hasta desaparecerlas.

*Lo tecnológico*

- Nacimiento del internet.
- Impacto de la globalización y nuevas tecnologías de información y comunicación para hacer del mundo un lugar más pequeño, más conectado.
- Uso de la globalización y nuevas tecnologías de comunicación por la mayoría de las naciones desarrolladas para dominar otras personas/culturas/naturalezas.
- Surgimiento de nuevas tecnologías que impactarán en la vida del futuro: inteligencia artificial, formas de vida genéticamente modificadas, nanotecnología.

*Lo gubernamental*

- El colapso de la Cortina de Hierro en Europa.
- El fin del socialismo como una ideología legítima y una alternativa para el capitalismo.
- Aumento en los gastos militares, contaminación asociada con el uso de armas
- Surgimiento de la “guerra global” en contra del terrorismo.
- Creciente inseguridad, los gobiernos ya no responden a las necesidades de la población. Ese genera una seguridad ampliada: nacional, interior, pública y humana.

**Los siguientes cuarenta años 2013-2053**

- Apenas en el 2001, Nicholas Negroponte del MIT Lab propuso el proyecto de una *laptop* para cada niño por cien dólares por unidad. En el 2013 se consigue una *Tablet* en India por cincuenta dólares (hecha en China).

*Revista IAPEM*, núm. 85 (mayo-agosto, 2013), pp. 155-160, México, D.F., ISSN: 1665-2088

- Se ha logrado que los ratones vivan tres veces más de lo que ahora viven (¿en cuanto tiempo habrá una invasión de ratones?).
- Hay peces trasgénicos de la especie de *glo-fish* que se consiguen por cinco dólares.
- LAS NBICS (nanotecnología, Biotecnología, Ciencias de la información y Neurociencias) harán la transformación hacia la posthumanidad. Seremos mitad seres humanos y mitad *ciborgs* o biónicos para poder subsistir hasta un promedio de 150 años.
- Habrá varios cientos de cuerpos en estado de congelación, los lugares para la criogenia se incrementarán en diferentes partes del mundo. Los cuerpos serán revividos cuando se encuentre la cura para la enfermedad de la que fallecieron. Habrá también muchas cabezas en estado de congelación, lo que importa es preservar el cerebro, ahí está lo importante del ser humano, serán descongeladas cuando haya la posibilidad de generar cuerpos humanos al gusto del cliente.
- Se podrá hablar de “La muerte de la muerte” y la vida eterna en el 2045; la generación que ya nació y que tiene menos de 30 años, podrá ser inmortal.
- Por lo tanto, se prepara a la humanidad para el fin de la humanidad.
- Las nuevas tecnologías harán posible computadoras tan inteligentes como el ser humano. Ya la computadora *Watson* de 40 millones de dólares ganó el *Jeopardy* a los campeones mundiales. La computadora *Deep Blue* de 100 millones de dólares, hoy se consigue por 10 dólares y seguirá bajando de precio; le ganó el juego de ajedrez al campeón mundial, por ello el ajedrez ha tenido que cambiar sus reglas. El Riken Brain Institute de Japón está creando cerebros artificiales. Hoy en día el celular es un millón de veces más rápido que el cerebro, qué nos podemos esperar en unos años más.
- Los *robots* tendrán sentimientos y desde luego pugnarán por sus derechos.
- Los cambios en el clima obligarán a construir ciudades submarinas, flotantes y subterráneas, más amigables con el medio ambiente.
- La mayor parte de la población vivirá en las ciudades y cambiará la forma de producción agrícola a las granjas verticales (grandes edificios con sistema inteligentes de riego y aprovechamiento del agua) en las áreas urbanas.
- Tendremos nuevas y originales formas de transporte colectivo para evitar el colapso de las ciudades a causa del tránsito.
- La gobernanza estará en la búsqueda de nuevas formas de gobierno como la futarquía (gobierno de redes) y el ciber gobierno mundial.
- Los pioneros que colonizarán Marte se irán en el 2043.

- La gente comenzará a habitar las plataformas espaciales que circundan ya a la Tierra.
- Las tecnologías de la información permitirán comunicarnos con cualquier persona en cualquier parte del mundo a través de los hologramas que solo habíamos conocido en la película de Star Wars.
- Para entonces habrá comunicación con aliens y se aplicarán las formas de comunicación propuestas por la NASA en los planes de estudio que ya están en marcha en el 2013.

### Fuentes

*Ponencias del Congreso de la World Futures Studies Federation, Bucharest, Rumania, junio 26-28, 2013.*

*Ponencias del Congreso de la World Future Society, Chicago, EU, julio 19-21, 2013.*

# Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México\*

Ignacio Pichardo Pagaza\*\*

## Introducción

La presente nota es el resultado de la experiencia personal en altos cargos del Gobierno Federal de México y como Gobernador del Estado más poblado e industrializado del país. Es también producto de muchos años de observar y practicar la administración pública.

Aunque el trabajo se refiere a México, las propuestas posiblemente tendrían aplicación en muchos países de la región latinoamericana, porque el grado de desarrollo es similar, y porque las recientes modificaciones a sus políticas económicas también lo son.

El propósito de este documento es comentar la importancia que tiene la información y desarrollo de los recursos humanos de alto nivel en la Administración Pública en el contexto actual de la región latinoamericana. Otro propósito es señalar hacia dónde deberán enfocar sus objetivos los institutos y escuelas de Administración Pública de la región.

En la primera sección se hace referencia a la experiencia de largo plazo en materia de desarrollo de recursos humanos en Latinoamérica.

En la segunda sección se subrayan los principales rasgos del contexto en el que se desenvuelve hoy el trabajo de los administradores de alto nivel. Por último, en la tercera, se apuntan algunas recomendaciones personales dirigidas a los institutos y escuelas de Administración Pública sobre la formación de los futuros administradores.

\* Publicado por primera vez en *Revista IAPEM*, núm. 19, julio-septiembre, 1993.

\*\* Ex Gobernador Constitucional del Estado de México y Miembro Fundador del IAPEM. Conferencia Magistral sustentada con motivo de la Conferencia Anual 1993 de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración, celebrada del 20 al 24 de julio de 1993 en la Ciudad de Toluca, México.

## **I. EXPERIENCIA DE LARGO PLAZO EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS**

### **1. La formación de los recursos humanos es un tema de importancia permanente**

En materia de estudio y la práctica de la Administración Pública en esta región del mundo, se presentan en forma cíclica temas novedosos que despiertan el interés de los académicos y los practicantes, pero que al paso del tiempo pierden importancia conceptual y práctica. Existen otros, en cambio, que permanecen y se van perfeccionando, son temas constantes en el campo de la Administración Pública.

Daremos algunos ejemplos: a fines de la década de los años cincuenta y principios de los años setenta, la planeación económica y la reforma administrativa para la planeación del desarrollo fueron materias dominantes que al paso del tiempo desaparecieron. En la segunda mitad de los años sesenta –la década del desarrollo según la ONU– surgió la tesis del desarrollo de la comunidad, enfoque que también perdió atractivo. Aparecieron en los años setenta formas de pensamiento que quisieron abarcar a la totalidad de los temas administrativos, como el presupuesto por programas, presupuesto base cero, el análisis de sistemas, el análisis de factores y otros más. Recientemente se desarrolló una manera de entender la Administración Pública que ha estado de moda: el análisis de las políticas públicas o políticas gubernamentales.

Hoy los temas que nos ocupan son la privatización, la desregulación y el nuevo perfil del Estado rumbo al próximo milenio. Sin embargo, ha habido cuestiones que sin tener las luces de los reflectores forman una constante en los estudios de la Administración Pública.

### **2. El Estado seguirá siendo promotor del desarrollo**

En los países de la Región, la Administración Pública o mejor dicho las administraciones públicas (central, estatal, municipal o local, paraestatal, etc.) siguen teniendo la responsabilidad de promover el desarrollo económico y social de sus áreas geográficas o administrativas. Con frecuencia son las únicas organizaciones que hacen frente a la tarea de crear la infraestructura necesaria. No hablemos sólo de aeropuertos y presas, sino de sistemas de seguridad social y educación superior, por ejemplo.

El papel del Estado y del sector público ha sido cuestionado. De hecho, estamos en el proceso de redefinición de las nuevas atribuciones del Estado.

Sin embargo, es indudable que el Estado y sus gobiernos seguirán siendo actores en el centro del escenario del desarrollo. En esta región el nuevo Estado o, como otros la han llamado, el Estado necesario para el próximo siglo, seguirá teniendo una importancia definitiva para el bienestar de millones de habitantes.

### **3. Las deficiencias en la preparación de los administradores tiene un alto costo**

En la medida en que el Estado siga siendo un factor crítico en la vida social, igualmente habrá de serlo la preparación y el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel que trabajan para él.

Las deficiencias en la preparación de los recursos humanos se traducirán en fallas en la Administración Pública y el gobierno y, por lo tanto, en retrasos respecto a su desarrollo.

A pesar de las modas administrativas del día, es indispensable insistir en la necesidad de la formación de recursos humanos.

Resulta preocupante que en los últimos años el porcentaje de presupuesto público destinado a la capacitación y desarrollo de los funcionarios haya disminuido en México y, probablemente, en toda la región. Estoy cierto de que se debe revertir esa tendencia.

### **4. El administrador de alto nivel desempeña funciones políticas en algunas ocasiones**

Una consideración diferente viene a reforzar el punto anterior. En muchos países de la Región el administrador público de alto nivel no es un servidor neutral en el sentido estricto del modelo weberiano de servicio civil.

Por regla general, son técnicos o administradores que desarrollan tanto funciones de análisis y diseño de políticas públicas, como tareas administrativas y aun acciones que podrían considerarse como estrictamente políticas (es decir, funciones de asignación de recursos y resolución de intereses en conflicto entre diversos grupos de presión).

Los administradores públicos de alto nivel se desempeñan en una zona gris, en lo que otros países se denomina “*policy and administration*” o “*politics and manag-*

*ment*”. En ciertas circunstancias actúan estrictamente como funcionarios neutrales del servicio civil, pero un instante después como integrantes de un gobierno aunque ellos no hayan sido elegidos por votación.

En algunos países, tal es el caso de México, este fenómeno dio origen en otro tiempo a establecer una distinción entre político “puro”, cuya experiencia principal proviene de cargos de elección popular, y los técnicos o “tecnócratas” que, sin ser elegidos por votación, toman y ejecutan decisiones de orden político.

### **5. Las escuelas e institutos de la Región deben recuperar terreno perdido**

Durante los últimos años ha aparecido un fenómeno que requiere análisis por parte de las escuelas e institutos de Administración Pública de la región y es el que a continuación se señala.

Los administradores con mayor influencia a lo largo de todo el sistema gubernamental forman pequeños grupos caracterizados por su gran preparación académica, que los distingue de otros funcionarios y gozan de una enorme autoridad técnica e influencia sobre los políticos. Realizan sus estudios de postgrado en universidades fuera de la Región y casi ninguno ha pasado por las aulas de las escuelas e institutos de Administración Pública. En el caso de México, la formación académica de los administradores de estos pequeños grupos de alto nivel se centra en economía, finanzas, administración de empresas, informática o computación, y cada vez menos en derecho, ciencias políticas, sociología o estudios propiamente de Administración Pública.

Aquí no se trata de emitir un juicio de valor sobre el fenómeno. Más bien reconocer el hecho de que, salvo algunas excepciones, los institutos y escuelas de la Región no están preparando a los administradores y funcionarios más importantes. Tal vez la conclusión sería que nuestras escuelas de administración deban recuperar terreno o aceptar que, en adelante, van a formar únicamente a los cuadros de niveles gubernamentales intermedios.

Esta situación no sería preocupante por sí misma, si no implicara para los años venideros un sistema de meritocracia socialmente cerrado. En esta Región del mundo quienes tienen más posibilidades de obtener una preparación eficiente en idiomas y quienes más fácilmente obtienen becas y ayudas, son aquellos jóvenes provenientes de familias de ingresos medios o elevados que disfrutaban de las circunstancias necesarias para alcanzar una educación académica esmerada.

Esta tendencia no es positiva pues debe recordarse que en México el Servicio Civil y, en general, la Administración Pública, han sido un instrumento de movilidad social que ha permitido que los jóvenes de escasos recursos escalen posiciones de poder político o administrativo hasta la cúspide.

Por tanto, una recomendación inevitable es mejorar los niveles académicos y el prestigio de los institutos y escuelas de Administración Pública de la Región, para que atraigan al mejor talento joven con vocación para el servicio público, independientemente de su origen social o condición económica.

El nivel académico de los propios institutos y escuelas de administración pública es función o resultante de nivel general de calidad del sistema educativo del país, en su conjunto.

Pero es mucho lo que se puede hacer para mejorar su nivel académico actual. Hay que volver a abrir el sistema de mérito a favor de jóvenes de escasos recursos que no se pueden graduar en el extranjero.

## II. CAMBIOS EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA EL TRABAJO DE LOS ADMINISTRADORES

### 6. Críticas a las actuaciones pasadas de los administradores

En los últimos 10 años ha habido en Latinoamérica un cambio en el marco de la actuación en el que se desenvuelve el trabajo de los administradores de alto nivel. Pareciera que no sólo su actividad, sino la Administración Pública toda ha sido puesta en tela de juicio.

Se dice que los políticos y los funcionarios de alto nivel rebasaron los marcos de actuación que la sociedad espera de ellos y del Gobierno; también se señala que no han sido eficientes en el logro de objetivos de bienestar para la población.

Ha cambiado la percepción que se tiene de la función pública. La tesis dominante es que el papel del Estado en la sociedad debe ser redefinido para que su intervención en la vida social y económica se reduzca al mínimo. Las actividades del Gobierno deben ser ejecutadas con un criterio financiero de costo-beneficio dejando que operen las leyes del mercado libre tanto cuanto sea posible.

Las nuevas ideas económicas se han basado en la tendencia a aplicar los criterios del mercado y de la competencia en todas las actividades humanas, y en primer lugar, en las gubernamentales.

La ineficiencia gubernamental de los países socialistas contribuyó a propiciar la caída de sus gobiernos, así como el enfoque estatista del desarrollo económico.

La subsecuente caída y desaparición del llamado “socialismo real” dio origen a un gran descrédito del Estado como administrador en todo el mundo.

Otro tanto ocurrió con los países que tenían un amplio sector de empresas públicas y una gran deuda externa. La renegociación de la deuda implicó el saneamiento financiero y, por tanto, la privatización en gran escala.

México ha encontrado una fórmula política y social que ha traído grandes resultados para moderar el impacto social negativo que, en ocasiones, se deriva de una estrategia económica liberal ortodoxa.

Ha reformulado la política del “liberalismo social” y puesto en ejecución un amplio programa de combate a la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas de escasos recursos.

Se trata del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del cual y con la participación directa de la población en planes, financiamiento y ejecución directa, se han invertido millones de nuevos pesos en cientos de miles de pequeñas obras y acciones en todo el país.

PRONASOL ha traído esperanza y ha mejorado el nivel de vida en los sectores de más escasos recursos de la población.

El orden del día en la Administración Pública es privatizar, simplificar, desregular, eliminar trabas burocráticas, dejar que los agentes económicos privados actúen libremente para generar empleos y riqueza.

Quisiera señalar algún ejemplo del nuevo contexto que enfrentan los administradores públicos. El escrutinio administrativo; el criterio “*value for money*” como patrón para el seguimiento de los programas gubernamentales; la tasa interna de retorno para evaluar las inversiones públicas; la introducción de la competencia entre empresas privadas para la prestación de los servicios públicos tradicionales; el concesionamiento a largo plazo de obras públicas.

La tendencia casi universal a la privatización es una de las expresiones más claras de este cambio. La idea de empresa pública no sólo está en crisis, sino a punto de desaparecer; por tanto, el concepto de empresario público corre la misma suerte.

Los institutos y escuelas de administración pública de la región se han quedado con una currícula obsoleta. Han tenido que revisar sus materias, enfoques y métodos. Parecería que los institutos y escuelas están en una encrucijada frente a la tesis de que se requiere un Estado más pequeño, más eficiente y que interfiera lo menos posible con las leyes económicas y sociales del libre mercado.

El contexto actual en el que se desarrolla el trabajo de los administradores públicos es nuevo y está sujeto a muchas críticas. Al clima administrativo existente

habría que agregar otro elemento: el que los administradores de alto nivel, por razones que se dijeron en la primera sección, comparten un cierto rechazo que la opinión pública tiene reservado a los políticos y a la política.

Los cargos de corrupción e ineficiencia que diariamente se arrojan sobre los políticos en muchas partes del mundo, con o sin fundamento con frecuencia alcanzan a los administradores.

## **7. Cambios necesarios en la formación de recursos humanos**

La conclusión que se deriva de lo anterior no sería que la Administración y los administradores están en un estado de crisis, más bien que estamos frente a un cambio profundo y necesario.

En lo personal pienso que ese sacudimiento es muy favorable para obligarnos a pensar cuál debe ser la formación y el desarrollo de los recursos humanos de alto nivel para las administraciones públicas de la Región, en el futuro.

La proposición final en esta sección sería que frente al cambio de ambiente en el que se desenvuelve la administración y el trabajo de los administradores públicos, debería haber una transformación de la misma magnitud en los contenidos y métodos de las escuelas e institutos de Administración Pública. Probablemente ese cambio ya se está dando y sólo necesitamos esperar algunos años para observar sus resultados. Lo ignoro ahora, pero estoy seguro que en esta reunión habremos de investigarlo.

## **III. HACIA DÓNDE DEBE IR LA FORMACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **8. Debemos aprender de los administradores privados**

En Latinoamérica, la primera decisión que los académicos y practicantes de la Administración Pública deberíamos tomar, es reconocer que la mayor parte de las nuevas ideas administrativas han surgido en campos académicos distintos de las disciplinas jurídicas y de la administración pública; ahora nos toca recuperar la iniciativa.

Deberíamos aceptar también que es mucho lo que tenemos que aprender de nuestros colegas administrativos y ejecutivos en el sector privado. Sobre todo en materia de uso y asignación eficiente de recursos, eliminación del derroche, costos

mínimos para la realización de actividades, ingeniería financiera, calidad total, competitividad y eficiencia en todas las acciones administrativas.

Espero que esta actitud de reconocimiento de la forma de trabajar del sector privado y de otras instituciones produzca muchos beneficios a las administraciones públicas de la Región.

## 9. Aprender de la administración privada no significa olvidar las diferencias

Sin embargo, la modestia no debe impedir que veamos que son muchas las diferencias entre la administración pública y la privada. Una permanente extrapolación de contenidos, técnicas y métodos no es aconsejable ni tal vez posible.

Un solo ejemplo podrá ilustrar lo que se dice. En esta Región del mundo los políticos y los administradores entendemos que es responsabilidad del Estado luchar en contra de la pobreza extrema por métodos diversos, aunque adicionales a la política fiscal. La administración privada es ajena a esta política.

Administración Pública y privada son dos esferas de acción humana con similitudes, pero con profundas diferencias.

Es necesario insistir que en la formación y desarrollo de los administradores de alto nivel no puede ser igual al de los empresarios; ni por su vocación, ni por las características del servicio, ni por fines que persiguen unas y otras organizaciones.

Tenemos que revisar la formación de nuestros cuadros de alto nivel, pero no para igualarla a la formación de los empresarios privados. Debemos mejorarla en su propio contexto, tomando de la administración privada lo que sea útil.

## 10. Perfil del administrador público necesario

No dispongo de los elementos específicos para sugerir cuál debe ser la currícula de temas y materias que los institutos y escuelas deben proporcionar a los administradores públicos de Latinoamérica al acercarse al próximo siglo, pero sí creo conocer las características del administrador que necesitamos.

**PRIMERO:** una preparación académica rigurosa en derecho público, teoría macroeconómica y administración. Debe ser a fondo, de vanguardia, independientemente de la rama o materia de las ciencias sociales; de las ciencias naturales, o de las disciplinas clásicas que el individuo haya elegido originalmente. Esa preparación

buscará formar no una mente erudita y especializada, sino una inteligencia analítica y flexible. Estoy a favor de las tesis del administrador cuya especialidad académica le sirve como antecedente para formar un talento abierto y difícil; los especialistas son indispensables en su campo, pero no necesariamente buenos administradores de las situaciones complejas.

**SEGUNDO:** establecer técnicas para perfeccionar la formación del carácter del administrador. Herramientas o conocimientos para que esté dispuesto a correr riesgos en su actividad, sepa aceptar la delegación no sólo de trabajo sino de la toma de decisiones, y sea capaz de adoptar iniciativas propias.

**TERCERO:** cualidad indispensable es que posea autoridad moral y personal y observe un código de ética en el servicio público.

En otro plano, la formación de recursos humanos deberá entregarnos a personas que tengan un sentido de excelencia, de productividad, de eficacia, de calidad total. Finalmente, administradores públicos con capacidad de liderazgo porque es factible que serán conductores de organizaciones humanas numerosas.

## 11. Recomendaciones adicionales a los institutos y escuelas

- a) En mi opinión, los institutos y escuelas de Administración Pública en Latinoamérica tendrían que emprender las siguientes acciones:
- b) Estrechar los vínculos entre ellos, porque con frecuencia desconocemos los avances que hay en la Región a pesar de los esfuerzos de organismos como el CLAD;
- c) Mantener un programa permanente de formación de profesores de tiempo completo apoyado a una política salarial que impida los absorba la propia administración pública u otras organizaciones;
- d) Mantener una vinculación estrecha con administradores públicos en servicio;
- e) Mantener programas de investigación ligados a las necesidades reales de las administraciones públicas.

Debo reconocer que en el caso de México, lograr los objetivos anteriores no es responsabilidad únicamente de la academia. Los políticos y los administradores de alto nivel debemos hacer un esfuerzo para facilitar el logro de esos propósitos, por conveniencia de ambos.

En el caso mexicano hay que admitir con franqueza que no existe una política de formación de recursos humanos y, por tanto, se carece de sistemas de capacitación para los cuadros de alto nivel. No existe un programa gubernamental sistemático para proporcionar seminarios, mesas redondas o cursillos que permitan presentar conocimientos administrativos de alto nivel y de avanzada. Es uno de los problemas principales.

El INAP de México y otras instituciones hacen esfuerzos que en lo particular resultan muy útiles pero aislados.

## 12. Observación final

He sido testigo y beneficiario de los programas de formación de recursos humanos y en especial de los becarios que estudian en países con administraciones más consolidadas.

Siempre habrá la necesidad de formar mejores administradores públicos porque siempre habrá hombres y mujeres cuya vocación vaya dirigida a servir a los demás a través del servicio público.

Como dijera Erich Fromm en un maravilloso libro que se llama *Ser o Tener*, existen dos tipos de seres humanos: unos que dedican su vida a tener y otros que la dedican a ser. Los administradores públicos convencidos, por lo general, pertenecen a esta última categoría, la de quienes prefieren a ser a tener.

Yo creo que la Administración Pública no es sólo una profesión sino también una vocación. Mientras la sociedad exista será necesario que alguien la dirija y alguien administre los asuntos públicos. Preparémonos para formar mejor a los administradores del siglo veintiuno.

## Perfil de la administración pública socialmente necesaria\*

Omar Guerrero\*\*

Construir un paradigma de administración pública que pueda considerarse como socialmente necesaria, constituye un poderoso incentivo para la reflexión de quienes nos dedicamos a la academia como una actividad profesional. Este simposio es muy propicio al respecto, pues se nos ha pedido hacer un ejercicio de prospección, que juzgo debe hacerse razonablemente.

A pesar de la impronta social que exige esta disertación, pues trata de la administración pública socialmente necesaria, no voy a poner el énfasis en los aspectos interpersonales e impersonales, ni en los organizativos, funcionales o procesales, de la administración pública. Deseamos, más bien, subrayar lo *humano* como la esencia social de dicha administración, y que es lo más relevante.

Pero dentro de lo humano acentuaremos a los elementos de participación de aquellos que son los usuarios de los servicios administrativos, y de profesionalización de quienes tienen por actividad vital al servicio público, pues una administración pública socialmente necesaria debe partir de una premisa humanística.

Razonamos que la administración pública socialmente necesaria, debe configurarse con base en dos elementos sustanciales: *a)* la militancia cívica en la administración pública; y *b)* la carrera administrativa en el servicio público.

La militancia cívica, que entraña una multiplicidad de modos de intervención que incluyen a la participación ciudadana, la participación comunitaria, ha dado

\* Publicado en *Revista IAPEM*, núm. 33, enero-marzo, 1997. Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública. Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro regular de la Academia de Investigación Científica, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; obtuvo el premio de Administración Pública del INAP en 1978, institución en la cual fue Director del Centro de Investigación, y de la *Revista de Administración Pública*. Ha dictado cursos y conferencias, participando en seminarios y publicado numerosos ensayos y artículos, así como varios libros sobre temas de administración pública. Actualmente es profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

pruebas de gran eficacia en situaciones de excepción, tales como los siniestros naturales, o bien en sucesos políticos como los vigentes ahora en Chiapas. En este sentido, las organizaciones no-gubernamentales requieren un adecuado acomodo social y político, que permite extraer de ellas ese gran caudal de energías desplegadas allí donde el Estado deje de actuar. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar dicha *militancia*, sin excluir los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares.

Una sociedad civil participante supone un Estado protagónico razonablemente activo y preocupado de sus deberes, tanto de las responsabilidades primigenias, tales como el cuidado de la paz y el orden como otras referentes a su modernidad, entre ellas las del bienestar social y la administración del patrimonio económico de la nación. Hablamos de un Estado al margen de la abstinencia económica y la indolencia social; estamos pensando en un Estado social y públicamente responsable, pero alejado finalmente de la hiper-actividad y el super-protagonismo.

Un Estado tal, requiere un gobierno cuya administración pública socialmente necesaria sea distinta, donde la *militancia cívica* tenga un acomodo adecuado.

Por consiguiente, una opción deseable para discernir el espacio público organizativo y funcional de la administración gubernamental, bajo nuevos requerimientos, consiste en la identificación de los ámbitos posibles y deseables de participación ciudadana a través de sus propias organizaciones formales. Se trata de una vía de actividad continua, directa y organizada, no de una acción espontánea y difusa, y por lo tanto, posiblemente infructuosa. Un buen ejemplo lo constituyen los órganos colegiados de planeación y diseño de políticas públicas, en especial en los cuerpos de autoridad pública próximos a sus intereses. Estamos hablando de instituciones públicas territoriales, principalmente de carácter local y regional, en las cuales es propicia y deseable la incorporación de vecinos y moradores de los barrios, colonias y ciudades pequeñas. Además de la corresponsabilidad en la gestión de los negocios colectivos, se mejoraría la contraloría social de los servicios públicos y su adecuada inspección.

Debido a las deficiencias de los prestadores de servicios públicos y privados, en nuestros países el usuario se ha convertido de manera informal en un monitor de la calidad de esos servicios, y hasta en contralor y enmendador de las deficiencias de los prestadores de los mismos. Inclusive, con frecuencia el prestador demanda al usuario el no haberle reclamado la falla o deficiencia, el no haber hecho a tiempo la reclamación. Institucionalizar este papel y hacerlo un deber público, con respaldo de autoridad, haría de estos organismos de planeación y elaboración de políticas, centros de recepción de demandas y de participación ciudadana y, además, de democratización de la administración pública.

Asimismo, los ciudadanos podrían participar más propiamente dentro de contralorías sociales de defensa de derechos civiles relativos a servicios públicos, y extender su acción dentro de comisiones mixtas de servicios públicos y sociales, y en las visitadurías de servicios públicos prioritarios de carácter funcional. En nuestros países, el abandono de servicios es más evidente en la vida municipal, como los referentes al agua potable y alcantarillado, los mercados y el abasto, los transportes y otros servicios similares. El problema, sin embargo, suele hacerse más complejo cuando en ciudades medias y pequeñas se introducen elementos tales como el flujo turístico, el crecimiento industrial o el desarrollo comercial, incidiendo en la vivienda, los servicios municipales, la oferta educativa y otros similares. La concurrencia de autoridades administrativas no resuelve el problema, lo agrava, por la imposibilidad de hacer coherente y sincrónica la operación de entidades cuyos mandos son diversos. La falta de colaboración y sincronía se advierte, a menudo, en los asfaltos abiertos mucho tiempo, luego que se rompieron para la instalación de líneas telefónicas y están a la espera de los trabajadores municipales para su arreglo.

La opción es hacer participar a los habitantes del lugar, a los prestadores de servicios y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Hay servicios públicos que son insumos de otros servicios, ellos deben asumir un carácter prioritario y ser adjudicados por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo, sea pública, civil y privada.

También es menester considerar el papel de nuevas entidades profesionales que pueden fungir como auxiliares de la administración pública, de modo similar a como lo hacen los notarios públicos. Debemos recordar que, de antaño, se ha ido generando consenso en el sentido de observarlos, más que como profesionales liberales, como agentes de una función pública. Un estatuto similar pueden tener los despachos de consultoría, integrados por profesionales de procedencia diversa, a cuyo cargo estén tareas delegables por la administración pública, pero que no se definan bajo el tradicional concepto de la contratación o concesión.

Los colegios profesionales podrían tener un papel principal como auxiliares de la administración pública, en asuntos que antaño se llamaban de administración consultiva y deliberante, y requerían el concurso de “facultativos”.

Por cuanto a una administración pública profesional, ella debe ser proyectada a través del establecimiento de la carrera administrativa, tomando como bases las experiencias ancestrales del servicio exterior y las más recientes del Instituto Federal Electoral (IFE). Pero estaríamos alertas de meditar sobre proyectos de una carrera administrativa general, que en Iberoamérica han fracasado, y optaríamos por tres vías aparentemente más factibles.

La primera es la creación de *nichos organizativos* singulares de servicio civil, en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exijan la necesaria imparcialidad política. Tal es el caso ya experimentado del servicio exterior y el IFE, y se podría extender al INEGI, Archivo General de la Nación, Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Banco de México, Nacional Financiera y los centros e institutos de enseñanza e investigación del Gobierno, tales como el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, entre otros más.

El segundo es el establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender actividades administrativas demandantes de un elevado sentido de ética profesional, y por consiguiente, un código de conducta estricto referente al ingreso al cargo, desempeño, permanencia y rendimiento. Tales funciones podrían ser, por ejemplo, las relativas a la administración interna, asuntos internacionales de las Secretarías de Estado (distintas a la SRE) y asuntos jurídicos de las mismas. Comprendería también a los sectores de bienestar social, tales como la salud, educación y vivienda, formando “gentes sociales” especializados en la gestión de programas sociales masivos, que constituyen intrincados modos de comportamiento administrativo moderno que reclama el concurso de una diversidad de organizaciones públicas, privadas y sociales.

Finalmente, nos referimos a la formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública –a manera de los administradores gubernamentales argentinos y los gestores gubernamentales brasileños–, que se ocuparían de las tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, hechura de políticas públicas estratégicas e implementación de programas gubernamentales en gran escala. Más particularmente, atenderían deberes de asistencia técnica, auditoría, seguimiento de programas sociales masivos. Serían agentes de vinculación organizativa, se encargarían de la regimentación de la implementación, y la colaboración intra e inter-gubernamental.

Estos cuerpos funcionariales tendrían como postulantes a los egresados de las escuelas, facultades y centros de administración pública. En México hay 21 programas en licenciatura, cuatro en maestría y dos en doctorado, además de cuatro especializaciones; ningún país Iberoamericano está mejor dotado que el nuestro, al respecto. Debemos agregar seis programas de enseñanza de ciencia política en pregrado, y a las cuatro instituciones que ya están enseñando políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos.

Esos focos de formación en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos políticos, están repartidas en todo el país, lo cual

ayudaría a la formación profesional para la carrera administrativa en las entidades federativas, de acuerdo con los principios de un federalismo fortalecido. En estas entidades se podrían formar cuerpos funcionariales y establecer nichos organizativos, como en el gobierno federal, pero en ellas se podrían extender a los gobiernos municipales, en los cuales el calendario político de renovación trienal requiere de servidores públicos imparciales y capaces de organizar la continuidad de los asuntos administrativos, como contraparte al cambio de autoridades políticas. La experiencia de los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, podría ser un gran nutriente de sabiduría acumulada a favor de estas carreras administrativas.

Una administración pública personalizada, así como responsable y responsiva, está integrada por servidores públicos formados como tales como servidores públicos profesionales, capacitados continuamente. No se puede exigir capacidad de desempeño y responsabilidad de deberes, sin la debida preparación en los negocios públicos, tanto para el funcionario de carrera, como para el de confianza.

El papel del funcionario de confianza es, y será, de principal relevancia debido a la intensificación de la politización de los asuntos públicos. Su presencia y postura, bajo un compromiso de partido, lo presenta como un elemento imperecedero de la vida política.

Las mencionadas instituciones académicas de enseñanza en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, pueden surtir de aspirantes al servicio público, pero no formarlos cabalmente. Se requiere de una escuela de formación para el servicio público, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento partan de los requerimientos gubernamentales concretos y reales, para ser respondidos mediante el desempeño en cargos seriados de la administración pública, que constituyan una carrera, un *cursus honorum*. En una escuela tal, establecida por y para el gobierno, se prepararían los aspirantes al servicio público que provienen de aquellas instituciones, además de otras más, para formar al personal de carrera en los nichos continuamente; toda vez que se realizarían cursos de perfeccionamiento para funcionarios de confianza. Una escuela así tendría un estatuto propiamente nacional, podría servir tanto para el gobierno federal, como para los gobiernos de las entidades federativas.

Aquí el Instituto Nacional de Administración Pública tiene una larga experiencia que puede ser aprovechada, principalmente en el aspecto de formación y capacitación de servidores públicos en el nivel de posgrado.

Estas, entre otras, son algunas ideas que pueden ser vertidas sobre una administración pública socialmente necesaria.



## Indeterminación

*Luis F. Aguilar*

**Recuperado en internet, fechado el 28 Enero del 2009**

**E**ste enero del 2009 ha sido realmente el mes de Jano, el dios de las entradas, los comienzos, los portales, dios bifronte, bidireccional, ambivalente, que mira hacia el pasado y hacia el futuro, simbolizando con su doble cara lo que es propio de todo inicio de un cambio, su indeterminación, pues su curso está sujeto tanto al enorme peso de las costumbres y los lugares comunes del pasado como a la potencia atractiva y exigente de un futuro de vida diverso. En este enero se han iniciado empresas de cambio social importantes. Nuevas elecciones en el país, el comienzo de políticas para encarar la recesión mundial y nacional y la nueva Presidencia norteamericana. Han brotado entonces esperanzas de un nuevo orden, una nueva economía, una nueva política. Pero así como el mes inicial de enero es sólo la puerta del nuevo año y nada más, así también los inicios de los cambios pueden conducirnos a la reedición del pasado, a la repetición de lo mismo, o ser el inicio de un proceso que crea un futuro nuevo de poder, producción y vida, más avanzado y aceptable.

Todo comienzo es algo nuevo y viejo, bifronte, como lo expresa Jano, quiere escapar de los problemas y males que el pasado nos ha heredado e iniciar la producción del futuro diverso y deseado. Concibe el futuro a contraluz de las condiciones del pasado y lo realiza con los materiales, recursos e instrumentos que disponemos y que nos vienen del pasado. Todo comienzo es también indeterminado, incierto, no se sabe si las acciones decididas realizarán el futuro que se desea o serán capturadas por las inercias mentales y operativas del pasado y reproducirán el mundo del que se quería salir. Se puede arrancar y no concluir o cambiar para que todo siga igual como antes. Ésta es la sabia advertencia del mes de Jano bifronte, que nos recuerda que nunca se parte de cero y que el futuro se crea forcejeando con los fardos, cicatrices, memorias y potencialidades del pasado.

Esto viene a cuento porque es evidente el ímpetu que existe en el país por cambiar, por ser otra sociedad, ser otro tipo de Estado, por evitar que el crimen y la recesión destruyan lo que a duras penas bien o mal hemos construido para ser una sociedad en la que valga la pena vivir. Sin embargo, observamos que la producción de un futuro social, que controle o rebase la crisis económica, la inseguridad, la baja productividad, echa mano de los materiales y herramientas del pasado que no tienen la capacidad de producir el futuro de un país civilizado, seguro, justo, productivo, próspero. Sobran los ejemplos que muestran que queremos realizar nuestros futuros preferidos con las ideas y prácticas enmohecidas e inservibles del pasado. Apenas tres ejemplos.

- 1) Nuestra posición nacionalista defensiva, que parece obedecer más a nuestra inseguridad que a la promoción de nuestros intereses, se extiende polémicamente desde la discusión sobre el tema de las empresas públicas hasta la crítica tonta a los futbolistas naturalizados. Vivimos una atmósfera de esquizofrenia o de doble moral, que convierte en aceptable todo lo nuestro, aunque sea limitante y regresivo, mientras vuelve inaceptable todo lo que viene de afuera, aunque se le necesite y en los hechos se haya integrado a nuestra economía y vida social.
- 2) El proceso de selección de candidatos de los partidos para las próximas elecciones sigue la misma lógica autoritaria y manipuladora de antaño, aun si tapada con los mismos rituales de asambleas y votaciones de militantes de buena fe o resignados. Es paradójico querer un país cabalmente democrático con políticos que saben que sus puestos políticos proceden básicamente del dedazo que ahora practican magistralmente también el PAN, el PRD, la coalición PT-Convergencia y los demás, colocando a amigos, empleados incondicionales y hasta hermanos.
- 3) El grave problema de la pérdida de empleos e ingresos con aumento de precios de bienes y servicios, que son las consecuencias inmediatas de la recesión en curso, es abordado con la vieja costumbre de la denuncia, los plantones y los mítines o con un aumento de la dosis gubernamental de una política pública demasiado vista. En vez de idear nuevas políticas más apropiadas para reorganizar y eficientar la producción agropecuaria, industrial y de servicios, para revalorar el trabajo, reordenarlo más productivamente y remunerarlo más justamente, se siguen los caminos trillados del pasado que hicieron de la presión intimidante y del desgaste gubernamental el método de solución de

los problemas públicos. El Movimiento en Defensa de la Economía Popular con sus casas, programa de movilizaciones y líder no aporta soluciones aunque sí agranda emocionalmente el problema y lo vuelve de difícil solución o de mala solución, pues puede forzar a que los gobiernos encuentren alguna respuesta para salir del aprieto y desahogar la inconformidad, aunque no sea la apropiada y genere problemas mayores en otros campos.

La interrogante de fondo apunta a los Janos de nuestra clase política, empresariado y sindicalismo y se pregunta si, cuando deciden cambiar, miran más hacia el pasado o hacia el futuro, si se inclinan a reproducir el pasado con remiendos y maquillajes o aprovechan las potencialidades inutilizadas del pasado para crear algo nuevo en el futuro. El foro “México ante la crisis: qué hacer para crecer” es un escenario que nos mostrará qué tan viejos o tan nuevos son nuestros dirigentes. Lo mejor que nos puede pasar ante la crisis o ante las elecciones es que se muestre falso el supuesto de que nuestra capacidad de innovación y futuro es limitada porque las inercias del pasado improductivo comandan el cerebro de nuestros dirigentes políticos y económicos.



## Reseña

Héctor Luna de la Vega, *La administración Pública en México con visión de futuro*, México, IAPEM, 2013, Serie Cuadernos de Administración Pública No 1.

Con este texto, el IAPEM inicia su *Serie Cuadernos de Administración Pública*, cuyo objetivo, como dice la Presentación, es recuperar los ensayos, reflexiones teóricas, estados del arte, avances de investigación y herramientas metodológicas, trabajos de tesis significativas que hayan aportado la teoría y la práctica para mejorar la calidad de la Administración Pública en México. Una disciplina que cotidianamente presenta nuevos retos, cambios constantes y enfrenta la solución de nuevas problemáticas de gobierno.

Otro objetivo de la Serie es difundir el pensamiento de autores y actores mexicanos de la Administración Pública. Nuestro autor, Héctor Luna de la Vega, reúne ambas características: es doctor en ciencias administrativas y ha tenido experiencias importantes como funcionario público en el Estado de México, una destacada trayectoria como diputado federal y en el DF como delegado de Xochimilco,

Actualmente es asesor del Banco Mundial, consultor de la OCDE, presidente del Instituto Latinoamericano de Políticas de Estado y miembro de la World Future Society. Además de ser columnista, ha escrito varios libros.

Su preocupación, y sin duda también su ocupación, es la administración pública. Su experiencia lo ha llevado a construir una visión de futuro sobre el tema.

El texto lo divide en seis partes, que van desde la evolución histórica como ciencia y como técnica de la administración pública en México y dice de la misma que se encarga de analizar aspectos legales y funcionales de la organización y su desarrollo hasta asumir un sentido de avances administrativos abstractos (prácticas generales) y concretos (medidas precisas) en sus alcances, donde esta concepción se conforma

con directrices aplicadas en diferentes niveles organizativos y funcionales a manera de caja de resonancia y de registro de experiencias. Todo ello, dice el autor, con un enfoque de carácter pragmático.

De ahí que se plantee el modelo de administración tradicional hasta el planteamiento de un redimensionamiento que llevó a la reducción de la actividad estatal que 25 años después generó un nuevo modelo de Administración Pública que impactó en los tres niveles de gobierno.

El autor reflexiona que aun cuando el aparato público se vio distanciado de la sociedad a la que sirve, no está alejado de los elementos fundamentales que observa: el marco legal, la estructura organizacional, dinámica operativa, normatividad y recursos.

En opinión del autor, el nuevo modelo de Administración Pública tendrá que observar el espectro democrático, la indispensable determinación de un rumbo, la generalización de la sociedad del conocimiento y la indiscutible globalidad.

De igual manera habrá que trabajar sobre cinco elementos de la concepción moderna: la concurrencia funcional, la estructura social, las materias de los poderes, las políticas públicas y la prospectiva.

La dinámica operativa, expresa el doctor Luna, habrá de vincular no estrictamente a las políticas públicas, sino el adecuar el aparato público para su satisfacción, lo que lleva a la precisa identificación de cuatro esquemas básicos: marco legal, estructura organizacional, sistemas y recursos.

El traslado de un modelo a otro debe vincularse de manera transversal privilegiando la planeación estratégica prospectiva, donde lo importante es tener definido el rumbo. La gobernanza es la concepción adecuada para su interacción dinámica y equilibrada.

Y el autor finaliza:

Aun cuando la gobernanza implica ciudadanos activos y sociedad participativa, ello debe derivar en eficiencia en la formulación de políticas, desafortunadamente existe una rezagada concepción en algunas naciones latinoamericanas.

## Agenda Glocal

### 7 y 8 de mayo

La Universidad Tecnológica del Valle de México impartió un curso sobre minería de datos en la Administración Pública para el personal del IAPEM.

### 30 de mayo

El Consejo del IAPEM aprobó la creación de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense, EGAPMex, que reforzará el apoyo a la concreción de un Gobierno con resultados mediante la formación y certificación de funcionarios capaces de implementar políticas y acciones de gobierno que impacten de manera positiva. De igual manera se enfocará al fortalecimiento municipal. Su inicio está programado para el mes de agosto.

### 10 de abril

#### LA DISCUSIÓN EN LA LEGISLATURA SOBRE LOS CASINOS EN MUNICIPIOS

En el Palacio Legislativo de San Lázaro se llevó a cabo la tercera **Reunión de Trabajo de Diputadas y Diputados Municipalistas** de la LXII Legislatura, con el objetivo de fortalecer las facultades de los gobiernos locales y sus autoridades, a partir de impulsar una agenda legislativa principalmente en materia hacendaria y política, que favorezca el desarrollo económico y social de los Municipios.

En su oportunidad, la presidenta del grupo de trabajo, la diputada Magdalena Núñez Monreal (Partido del Trabajo), inició la serie de intervenciones al referirse a la actual problemática de la instalación y/o apertura de casas de juego y casinos en los Municipios.

“Las implicaciones en torno a este tipo de establecimientos es que generan problemas sociales”, indicó la legisladora Núñez Monreal; entre algunos de estos

problemas se encuentran la adicción de drogas –al facilitar su consumo en estos sitios– o la presencia de casos de ludopatía (adicción al juego) en sectores de la población. La también diputada por Zacatecas sostuvo que además de considerar las consecuencias de estos centros de apuesta como una cuestión de salud pública, es necesario atender sus efectos en la economía, al igual que impulsar una recaudación que beneficie a los Municipios. En este sentido, propuso realizar un estudio sobre el impacto de los casinos en otros países, a fin de generar un marco normativo para el Municipio, así como fortalecer la reglamentación local y licencias de funcionamiento de este tipo de establecimientos.

Asimismo, la también secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados destacó que en la LXII Legislatura se han presentado 89 iniciativas relacionadas con el Municipio.

En su momento, el diputado Fernando Bribiesca Sahagún (Partido Nueva Alianza) señaló la necesidad de atender el problema de las haciendas públicas municipales. El también diputado por Guanajuato indicó que “es fundamental que el rescate de las finanzas municipales contemple medidas estructurales para fortalecer los ingresos, la economía y las capacidades productivas de los municipios”.

Respecto al ámbito educativo, el legislador Bribiesca Sahagún resaltó la posibilidad de que el Municipio, a través de su fortalecimiento político, fiscal y económico, logre involucrarse de forma activa en cuestiones como la edición de libros, mejoramiento de bibliotecas y planteles escolares, entre otras acciones. Finalmente, el diputado señaló: “estamos de acuerdo en que la agenda municipalista debe fortalecer los gobiernos locales y generar condiciones para un desarrollo institucional, social y económico de los municipios mediante el involucramiento ciudadano”.

Por su parte, el diputado Víctor Manuel Jorrín Lozano (Movimiento Ciudadano), en su intervención, indicó que el Endeudamiento Municipal registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se extiende a poco más de 43 mil millones de pesos; no obstante, existen deudas a corto plazo, principalmente con proveedores, que no se dan a conocer. Debido a ello, advirtió el legislador, la crisis de incumplimiento de pago y debilidad de las finanzas públicas de los Municipios está tomando un nivel sin precedentes.

Para ejemplificar la situación financiera de los Municipios, el también legislador por Guerrero señaló que a partir de datos de Moody's, de los 47 Municipios que evalúa esta agencia de calificación de riesgo, tan sólo uno tiene perspectiva positiva, Tlalnepantla, mientras que el 87 por ciento de ellos tienen calificación en grado especulativo, es decir, es incierto que puedan pagar las deudas que tienen con sus acreedores. “Casos de Ayuntamientos en buró de crédito, como Acapulco,

o declarados en quiebra, como Cuernavaca y más de la mitad de los de Chiapas, nos hace darnos cuenta que es menester realizar acciones que corrijan esta situación”, afirmó el diputado Jorrín Lozano.

En este sentido, el legislador propuso una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 2o. y 6o. de la *Ley de Coordinación Fiscal* para que, en caso de ser aprobada, en el año 2015 el Fondo General de Participaciones se constituya con el 20% para los Estados de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio y 20% para los Municipios. Por último, el diputado Jorrín Lozano insistió en disminuir el número de proyectos que provengan de la Federación, a fin de dar prioridad a los de los ciudadanos y canalizar de manera efectiva los recursos (Elaboró: Jonathan Correa Ortiz).

### 22 de mayo

El IAPEM firma un convenio con el Ayuntamiento de Ixtlahuaca para emprender acciones concretas por la mejora de la Administración pública.

El presidente del IAPEM comentó que para contar con un gobierno eficaz se requieren tres aspectos: 1. Diseño de instrumentos para mejorar la administración municipal. 2. mejora regulatoria continua. 3. transparencia en la gestión.

### 23 de junio

El día de la Administración Pública se celebra este 23 de junio, alienta a los países a honrar la contribución de sus empleados al progreso de las sociedades.

La ONU reconoce la importancia de la gobernabilidad y de la administración eficiente y considera que éste es un factor primordial para cumplir con los Objetivos del Milenio, así como con los que formarán parte de la próxima agenda de desarrollo post 2015.

En un mensaje para la ocasión, el secretario general de la ONU dijo que para abordar los desafíos actuales se requieren políticas públicas transparentes y con visión de futuro, así como la rendición de cuentas y estructuras de gobierno solidarias con los más pobres y vulnerables. En ese sentido, Ban Ki-Moon exhortó al sector público a trabajar para construir un futuro más inclusivo, próspero y sostenible para todos.

### 27 y 28 de junio

Se realizó el Foro Nacional *La profesionalización de servidores Públicos del Poder Ejecutivo del estado de México*.

El Maestro Mauricio Valdés, en su participación, anunció que en agosto será inaugurada la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense dirigida

a la profesionalización y certificación de los cuadros directivos del servicio público en el Estado de México.

### 3 de julio

Se anuncia el Catálogo de Servicios del IAPEM con sus divisiones de cursos, consultoría, eventos y publicaciones.

Entre los servicios del IAPEM está la asesoría para la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria es el “proceso continuo de revisión y reforma de las disposiciones de carácter general que además de promover la desregulación de procesos administrativos, provee a la actualización y mejora constante de la regulación vigente” (Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, decreto 48, promulgado el 6 de septiembre de 2010).

Los temas de asesoría son:

**En reglamentación municipal:** Reglamentos jurídico-administrativo, Reglamentos de participación ciudadana, Reglamentos de Gobierno, Reglamentos de servicios públicos, Reglamentos de generadores de ingresos adicionales.

**En cuanto a normatividad:** Iniciativas de ley, Bando Municipal, Reglamentos, Manuales.

### 11 de julio

Se presentó la reedición elaborada por el del IAPEM del libro *Revista de las causas y consecuencias de la Guerra Mexicana*, de William Jay; sus señalamientos se presentan como situaciones de gran actualidad y relevancia por la postura asumida por el autor en defensa de los intereses de México.

### 17 de julio

El IAPEM da inicio al “Programa Nacional de prevención social de la violencia y de la delincuencia”, en Ecatepec. El IAPEM fue consultor y participó en el diseño de la metodología de planeación e implantación del Programa.

### 19 de julio

Se dio la certificación a 60 síndicos de 54 municipios del Estado de México que participaron en el curso *Funciones de la Sindicatura Municipal*, que tuvo una duración del 7 de marzo al 11 de julio.

# 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 concpon-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:*

Guardño, 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](http://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 2010-2013

*Presidente Honorario:* Eruviel Avila Villegas

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Vicepresidente:* Eduardo Gasca Pliego

*Tesorero:* Erasto Martínez Rojas

*Consejeros*

Nelson Arteaga Botello, María Elena Barrera Tapia, Gilberto Cortés Bastida,  
Miguel Ángel Cortéz Alarcón, Alfredo del Mazo Maza, Eriko Flores Pérez, Ernesto Nemer Álvarez,  
Roberto Padilla Domínguez, Francisco J. Pantoja Salinas, José Alejandro Vargas Castro

*Asociados Fundadores*

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo,  
Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López, Carlos Hank González,  
Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez,  
Ignacio J. Hernández Orihuela, Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta,  
Alberto Mena Flores, Víctor Manuel Muhlia 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:* Eduardo Gasca Pliego

**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**

*Secretaría Ejecutiva:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Coordinación, Capacitación y Desarrollo Profesional:* Constanza Márquez Aguilar

*Coordinación Comunicación y Editorial:* Raiza Dayar Mora

*Coordinación Consultoría:* Adriana E. Bazán Trousselle

*Coordinación Técnica:* Rocío Medina Sastré

*Revista IAPEM*, núm. 85, mayo-agosto de 2013,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México.  
Se terminó de imprimir el 15 de agosto 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.

