





# Revista iapem

Número 83, Septiembre-Diciembre, 2012  
39 ANIVERSARIO DEL IAPEM

## Repensar el Gobierno. Repensar la Administración Pública



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*)

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 Toluca, México  
Noviembre, 2012

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.



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**

Mauricio Valdés Rodríguez  
PRESIDENTE

Román López Flores  
SECRETARIO EJECUTIVO

*COORDINADORES*

José Luis Palacios Arzate  
INVESTIGACIÓN

Raiza Dayar Mora  
COMUNICACIÓN SOCIAL

Constanza Márquez Aguilar  
CAPACITACIÓN Y  
DESARROLLO PROFESIONAL

Celia Martínez Paulín  
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Adriana E. Bazán Trousselle  
CONSULTORÍA

Roberto A. Rodríguez Reyes  
ADMINISTRACIÓN Y  
FINANZAS

**COMITÉ EDITORIAL**

Guillermina Baena Paz  
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán  
Julián Salazar Medina  
Carlos Arriaga Jordán  
Roberto Moreno Espinosa  
VOCALES

Raiza Dayar Mora  
SECRETARIO TÉCNICO



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



**Consejo Directivo 2010-2013**

**Presidente:** Mauricio Valdés Rodríguez

**Vicepresidente:** Eduardo Gasca Pliego

**Tesorero:** Francisco Javier Funtanet Mange

**Consejeros:** Nelson Arteaga Botello, María Elena Barrera Tapia, Gilberto Cortés Bastida, Miguel Ángel Cortés Alarcón, Alfredo del Mazo Maza, Eriko Flores Pérez, Ernesto Nemer Álvarez, Roberto Padilla Domínguez, Francisco J. Pantoja Salinas, José Alejandro Vargas Castro

**Secretario Ejecutivo:** Román López Flores

**Asociados Fundadores**

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela, Jorge Laris Casillas, Jorge Guadarrama López, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores, Víctor Manuel Mulhia 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



# Revista iapem

Número 83, Septiembre-Diciembre, 2012  
39 ANIVERSARIO DEL IAPEM

## Repensar el Gobierno. Repensar la Administración Pública

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	9
<b>ARTÍCULOS</b>	
<i>Democracia global: Demasiado kratos para el demos</i> Jordi Serra .....	13
<i>Repensar la Administración Pública</i> Luis Humberto Fernández Fuentes .....	33
<i>La evaluación como un instrumento para la ciudadanía</i> Héctor Luna de la Vega .....	49
<i>Constitucionalización de la profesionalización en la Administración Pública Federal</i> Rodolfo Téllez Cuevas .....	59
<i>Políticas Públicas y pensamiento complejo en la sociedad del conocimiento</i> Yazmín Majul Zamudio .....	73
<i>Significados de la accountability en la Administración Pública</i> José Juan Sánchez González .....	93
<i>El lenguaje del poder y poder del lenguaje</i> María Susana González Reyna .....	123

*La problemática del acceso a la información en los Archivos públicos*  
David Alfonso Figueroa Hernández ..... 135

**HERRAMIENTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

*Asociaciones Público-Privadas. Herramienta para el desarrollo de infraestructura en México*  
Ricardo Ávila Balcázar ..... 147

*Planeación Prospectiva Estratégica municipal*  
Guillermina Baena Paz ..... 159

**RESEÑAS**

José Martínez Vilchis, *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*  
Sergio Montero Olivares ..... 175

Berta Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (coordinadores), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*  
Guillermina Baena Paz ..... 179

**AGENDA GLOCAL** ..... 183

*Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM* ..... 195

*Políticas Editoriales de la Revista IAPEM* ..... 201



## Presentación

La necrofilia ideológica, según el pensador Moisés Naím,  
es el amor ciego por las ideas muertas.

Los cambios de la sociedad han impactado en los cambios de las disciplinas, ya nada ha quedado intocable, lo que conocíamos apenas al finalizar el siglo está siendo cuestionado; el problema es que muchos han sido sorprendidos y se resisten en aceptar los cambios, ello implicaría revisar muchos de sus conocimientos que ya están obsoletos, reaprender conceptos, proponer nuevas formas de abordar los problemas que antes se resolvían en imitar modelos extranjeros o en repetir autores que han sido repetidamente mencionados. Imbricar la teoría y la práctica, estar dispuesto a manejar las convergencias de saberes con la suficiente humildad por parte de los intelectuales para entender lo que piensan los ciudadanos y atender sus demandas y necesidades.

Hemos pasado de la estrella de poder que simbolizaba el sistema político mexicano con el omnipoderoso presidencialismo, al poder de las redes donde el gobierno es apenas uno de los nodos.

Por todo ello, ha llegado el momento de repensar el gobierno y por ende repensar la Administración Pública.

Este número contribuye al inicio de la discusión de temas actuales, de enfrentar los problemas que no se han podido resolver, a señalar la necesidad de no quedarse solo en el análisis de pensadores y corrientes que se dirime en las aulas y en la academia, para empezar a involucrarse en la práctica donde la realidad nos reta a concretar las ideas, las nuevas visiones de la gobernabilidad y la gobernanza, el análisis del lenguaje, las aportaciones novedosas, la generación de nuevas herramientas para el apoyo de la práctica administrativa.



En este número tenemos un artículo del consultor español Jordi Serra, “Democracia global: demasiado *kratos* para el *demos*”, arranca de la noción clásica que define gobernación como el estado de equilibrio entre los tres actores sociales: el príncipe (el gobierno), el mercader (el sector económico orientado al lucro) y el ciudadano (la sociedad civil) y por el otro lado, examina la actuación de la democracia como uno de los sistemas establecidos para equilibrar estos tres poderes y, por tanto, facilitar la gobernación. El análisis de estos retos permitirá la construcción de escenarios de futuro que explorarán futuros alternativos para la democracia y la gobernación

A “Repensar a la Administración Pública” nos reta Luis Humberto Fernández, por la disociación con el gobierno y la falta de creatividad y herramientas aplicables. El eje para replantearse es su valor social, esto es, ayudar a construir capacidades públicas y capacidad de gobernar. El autor maneja dos argumentos: 1) la necesidad de repensar la administración pública a partir de su valor social y de la construcción de capacidades públicas, y 2) desarrollar tecnología y herramientas aplicables para resolver problemas públicos de la actualidad.

Héctor Luna de la Vega toca un tema crucial: la corrupción como lacerante a la ciudadanía, con ideas frescas para ayudar a combatir la corrupción señala contundente: actuar desde y para la corrupción es el peor de los males a los cuales se puede enfrentar la ciudadanía, por ello debemos establecer las condiciones necesarias para eliminarla desde su raíz, como son las actitudes y creencias generadoras de la misma o las conductas dirigidas a estimularla. Por lo tanto, afirma el autor, la evaluación es el método y guía para lograr resultados veloces, efectivos y posibles, los cuales se enraicen en una nueva cultura y manera de convivencia social.

La propuesta de la “Constitucionalización de la profesionalización en la Administración Pública federal” es el texto que elaboró Rodolfo Téllez Cuevas, cuya justificación arranca desde tiempos de la Colonia en México, donde la burocracia ha tenido un perfil insustancial y ha dejado mucho que desear. Pareciera que estamos condenados, desde sus orígenes, a ser una nación sin una estructura publi-administrativa eficiente y eficaz. La falta de un sistema de profesionalización, reclutamiento inadecuado, así como compadrazgo, el botín y e influyentismo son el común denominador de la administración pública independiente. Por ello, el interés del autor en considerar la Constitucionalización de la profesionalización publiadministrativa, hoy en tiempos donde se habla de Reforma del Estado.

“Políticas Públicas y Pensamiento Complejo en la Sociedad del Conocimiento” es el título del ensayo que Yazmín Majul Zamudio elabora ante la

nueva situación de la sociedad y de la política donde la complejidad es una de las características. La autora afirma que debido a que no se entiende el comportamiento dinámico y complejo de los sistemas sociales, a menudo los programas gubernamentales producen resultados contrarios a los esperados y no tienen una perspectiva racional acorde con la complejidad del sistema social. Es necesario analizarlos desde perspectivas que permitan su adecuada comprensión y análisis como la Complejidad y la Prospectiva y crear a partir de ellas nuevos esquemas de intervención para la emergencia del desarrollo.

Se publican dos artículos que analizan el problema del lenguaje del poder y de la administración pública. El término *accountability* y sus significados estudiados con profusión por José Juan Sánchez González, cuyo propósito es el determinar el origen de la voz *accountability* en el ámbito de la administración pública a partir de tres de los significados más empleados: rendición de cuentas, transparencia y responsabilización.

El otro sobre “Lenguaje del poder y poder del lenguaje”, de Susana González Reyna, quien hace una reflexión que parte de las propuestas teóricas de diversos lingüistas que se han ocupado en describir el uso que se hace del lenguaje en diversas situaciones de comunicación. las retoma, las explica y las ejemplifica en el particular escenario del ejercicio del poder.

“La problemática del acceso a la información en los Archivos públicos”, artículo de David Alonso Figueroa Hernández, señala que a partir del año 2000 se han vislumbrado en México en materia de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, persisten deficiencias que conllevan un acceso limitado aunado a la escasa difusión de los mecanismos de acceso, lo que hace que sólo pocas personas conozcan los instrumentos de acceso, además de que las barreras jurídicas impiden en muchos casos un correcto ejercicio de estas disciplinas.

La *Revista IAPEM* inaugura una nueva sección para el apoyo de la práctica administrativa: “Herramientas para la Administración Pública”, con dos artículos. El primero habla sobre el importante tema que representan “Las asociaciones público-privadas como herramientas para el desarrollo de la infraestructura en nuestro país”, que presenta el pionero y experto en el tema Ingeniero Ricardo Ávila Balcázar. Estas asociaciones coadyuvan al gobierno en sus proyectos de infraestructura, la gran ventaja es que mientras el gobierno sólo hace la obra, estas asociaciones se encargan del servicio y del mantenimiento por los años que dure el contrato.

En el segundo artículo, “El Estado de México en su Ley de Planeación y en el Plan de Desarrollo municipal”, contempla la visión de largo plazo, de ahí que el texto de Guillermina Baena Paz, “Planeación prospectiva estratégica



municipal”, contribuya, por una parte, a dejar claras las diferencias entre Planeación estratégica y planeación prospectiva estratégica y agregue una guía de las partes en que se constituiría un proyecto prospectivo.

En las reseñas tenemos dos obras de reciente edición por el IAPEM: Martínez Vilchis, *México y sus gobiernos estatales, dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*. Sergio Montero Olivares reseña este texto que ha partido de una acuciosa investigación de campo.

Y la segunda sobre un libro que se realizó en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM: Berta Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, reseña elaborada por Guillermina Baena Paz

Finalmente, la *Agenda Glocal* informa de las actividades del IAPEM, particularmente en la *Semana de la Administración Pública*, que se realizó para celebrar el 39 aniversario del Instituto.

Dra. Guillermina Baena Paz  
DICIEMBRE DE 2012



# Democracia global: Demasiado *kratos* para el *demos*

*Jordi Serra*

Director de *Periscopi prospectiva i estratègia*, Barcelona, España.  
Fellow de la World Futures Studies Federation

## Resumen

El artículo parte de una premisa doble, por un lado arranca de la noción clásica que define gobernación como el estado de equilibrio entre los tres actores sociales: el príncipe (el gobierno), el mercader (el sector económico orientado al lucro) y el ciudadano (la sociedad civil); y por el otro, examina la actuación de la democracia como uno de los sistemas establecidos para equilibrar estos tres poderes y, por tanto, facilitar la gobernación. Se estudiarán algunas de las tendencias que pueden tener un mayor impacto sobre la democracia y, sobretodo, la gobernación. El análisis de estos retos permitirá la construcción de escenarios de futuro que explorarán futuros alternativos para la democracia y la gobernación.

## Palabras clave

Democracia, gobernación, actores sociales, futuros alternativos.

## Abstract

The article is based on a double premise, on the one hand start the classical notion that defines governance as the State of balance between the three social actors: the Prince (the Government), the Merchant (the economic sector profit-oriented) and citizens (civil society); and on the other hand, it examines the performance of democracy as one of the established systems to balance these three powers, and therefore facilitate governance. We will study some of the trends that may have a greater impact on democracy and, above all, the governability. The analysis of these challenges will enable the construction of future scenarios that explore alternative futures for democracy and governance.

## Keywords

Democracy, governance, social actors, alternative futures.



## Introducción

Se iniciará estableciendo una conexión entre los conceptos gobernabilidad y democracia. Esta cuestión es, en sí misma, compleja y con muchos matices pero se ve desdibujada por dos factores: el gran desconocimiento que hay a nivel general de estas nociones (lo que no impide que todo el mundo opine sobre ellas) y, sobre todo, la gran carga normativa que conllevan y que enturbia frecuentemente su examen desde la más estricta racionalidad. Intentemos pues empezar definiendo estos términos.

Gobernabilidad es una de las acepciones aceptadas del *governance* inglés. Uno de estos conceptos intraducibles con los que nos obsequian los anglosajones aunque, personalmente, prefiero usar el término gobernación, que me parece más ajustado al significado del original. En todo caso, sea gobernabilidad o gobernación, lo primero que hay que hacer es diferenciarlo de gobierno: así, por gobierno entenderemos la existencia de algún tipo de autoridad central (en nuestras sociedades el estado y la administración pública), mientras que gobernación nos referirá al conjunto de *mecanismos de orden* (incluyendo a veces la asignación de recursos) que permiten el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa (...), pero que no funcionan necesariamente desde autoridades centrales sino desde la presencia de instituciones (Gras, 2000). He aquí la gran diferencia, la gobernabilidad no precisa para su funcionamiento de una autoridad central, sino de un conjunto de instituciones, entendidas éstas en su acepción más amplia: la familia, el mercado, los usos normativos, la cultura mercantil, etcétera.

Es decir, gobernabilidad designa a una categoría más amplia que el gobierno en sentido estricto, es más, deviene la condición que hace posible un determinado tipo de gobierno: el buen gobierno. Este buen gobierno, en el sentido clásico, supone un contexto en el que la autoridad se ejerce dentro de los parámetros aceptados o acordados, cumpliendo las funciones establecidas y sin que ninguna parte se extralimite en sus atribuciones. Por tanto, y desde esta postura, el sistema político no presupone la cualidad de buen gobierno que puede darse tanto en un absolutismo benevolente como en una democracia parlamentaria, por poner dos ejemplos bien lejanos.

Según Held (1993) en la historia de la teoría democrática se halla un conflicto enraizado en la disputa respecto al significado de democracia. Por un lado, los que la conciben como una forma de poder popular (una forma de gobierno en la que los ciudadanos se hallan involucrados en formas de autolegislación y autogobierno); por el otro, los que la definen como un mecanismo para facilitar la toma de decisiones (por ejemplo, transfiriendo autoridad

a personas elegidas para ejercer el gobierno). No sólo eso, democracia es otro de estos conceptos lastrados con una enorme carga valorativa, no es por ello casual que frecuentemente se la defina más por lo que debería ser, que por lo que efectivamente es. De entrada, creo que hay que evitar el plano normativo cuando se habla de democracia, sencillamente porque será mucho más difícil ponerse de acuerdo sobre su contenido. Personalmente, creo que es mucho más práctico definirla como un mecanismo para la toma de decisiones. Volveré sobre ello.

Llegados a este punto, la primera relación que podemos establecer entre los dos conceptos del título se dará en la medida en que la democracia sea uno de los mecanismos que posibilitan la existencia de una gobernabilidad correcta. Aceptemos este postulado por el momento, a pesar de su formulación un tanto grosera.

Pasemos ahora a profundizar un poco más en cada concepto.

## Gobernabilidad

Una vez aceptado que gobernabilidad, como concepto, engloba la noción de gobierno, conviene explicitar su complejidad interna. Es decir, el hecho que incluye otras categorías o segmentos sociales amén de la Administración Pública. En primer lugar, el sector privado orientado al lucro: las empresas y, de modo genérico, el mercado; en segundo, el sector privado sin ánimo de lucro: la sociedad civil o tercer sector. Llegados a este punto, comenzamos a ver que la gobernación nos dibuja un triángulo en el que cada vértice está ocupado por uno de estos tres actores: la Administración Pública —el príncipe, el mercado (el mercader) y la sociedad civil (el ciudadano). Así entendida, la gobernabilidad se definiría no sólo por la presencia de estos tres agentes sino, primordialmente, por el tapiz de relaciones que se tejen entre ellos. Es lo que se denomina ecología de la gobernación. Este concepto nos introduce una segunda característica de importancia: el equilibrio. Todo ecosistema busca una determinada combinación de sus componentes que contrarreste los efectos nocivos de cada uno, potencie los positivos y provoque un balance neutro entre lo que se recibe y lo que se expulsa, en resumen, una situación de equilibrio. De igual forma, la gobernabilidad buscará que los tres agentes mencionados se contrapesen, enfatizando sus efectos positivos y, en la medida de lo posible, limitando los negativos.

Así pues, descubrimos que la buena gobernabilidad será aquella que permita una mayor armonía entre los tres agentes o, dicho en negativo, la que



evite que ninguno de los tres componentes predomine sobre los otros, de tal modo que se garantice un óptimo funcionamiento de la sociedad en su conjunto. Esta es una premisa que resulta bastante evidente si se examina la historia, ningún gobierno ha conseguido perdurar sin contar con el apoyo, colaboración o connivencia de —al menos— otro de los dos actores. Pero esto nos lleva a otra premisa, ¿podremos realmente hablar de gobernabilidad en aquellos casos en que los ciudadanos sean meros súbditos? Personalmente, opino que no. Desde la perspectiva que se está presentando no se puede concebir una ciudadanía y un mercado que acepten acríticamente la voluntad del soberano. Dicho de otro modo, deben existir unas reglas del juego que ni la autoridad pueda romper, llámese estado de derecho, fueros, usos, constitución, tradición, lo que sea. Pero las relaciones deben encuadrarse dentro de un marco que asigna roles, competencias y responsabilidades.

En un contexto de autoridad despótica y arbitraria no puede hablarse de verdadera gobernación. Por tanto, para poder hablar en propiedad de gobernabilidad se precisará este marco que delimite atribuciones, funciones y responsabilidades.

Pero también necesitaremos un segundo ingrediente, la voluntad de los diversos agentes sociales de ser actores en el ecosistema de la gobernabilidad. Y es que si se analiza en más profundidad se revela el carácter esencialmente voluntarista del diseño de la gobernación. La gobernabilidad se manifiesta en la posibilidad de los distintos agentes de actuar como contrapesos de los otros. Es decir, se formula como un derecho político, *se puede hacer...* pero no hay una obligación jurídica. La sociedad civil tiene la facultad de actuar como conciencia del conjunto del Estado pero más allá de un cierto deber cívico no existe una verdadera obligación. Por lo tanto, la gobernabilidad funcionará en la medida que todos los actores quieran jugar su papel pero sin esta participación activa no tendrá mucha virtualidad. Esto no debe interpretarse como un fallo de concepción, al contrario, es algo totalmente intencional. Los primeros teóricos que trabajaron sobre el concepto, de forma implícita, fueron los filósofos liberales de la ilustración inglesa, Adam Ferguson fue el primero en hablar de la sociedad civil en su obra *An Essay on the History of Civil Society* (1767). Ferguson intenta definir sistemas de articulación entre los poderes del Estado y la sociedad que le preexiste y en la que se deberán ejercer. Por tanto, Ferguson ya introduce la noción de un contexto donde, tanto el Estado, como la sociedad civil deberán interactuar. Con todo, la preocupación de Ferguson y otros liberales no es tanto definir este contexto como poder garantizar a la sociedad civil mecanismos de protección ante abusos de autoridad. Dicho de otra manera, estaban más preocupados

en prevenir abusos del soberano que en garantizar mecanismos de participación para los ciudadanos, buscaban una salvaguarda para casos de necesidad más que una reestructuración permanente de poderes (sobre todo, porque tenían una profunda aversión a las fórmulas democráticas).

Con todo, la pregunta continúa siendo: ¿es la democracia un sistema idóneo para conseguir una buena gobernación? Antes de responder, dediquemos algo de tiempo a examinar un poco el concepto.

### Democracia

Como ya se ha dicho, el concepto de democracia ha oscilado, históricamente, entre un modelo de participación directa y una fórmula representativa. En el primer supuesto, el referente es la democracia asamblearia ateniense y, en el segundo, la tradición liberal de democracia representativa. Analicemos un poco más estos referentes.

El principal rasgo de la democracia Ateniense era la igualdad política de la que gozaban todos los ciudadanos y su participación directa en los asuntos de gobierno. La comunidad de ciudadanos era el *demos* y era absolutamente soberana, tenía plenas capacidades en los ámbitos legislativos, ejecutivos y judiciales (*autónomos*, *autoteles* y *autodikos*). La igualdad de los ciudadanos. No se puede olvidar que la categoría de ciudadano ya era bastante restrictiva de por sí, estando reservada a los atenienses varones y libres. englobaba diferentes aspectos: igualdad ante la ley (*isonomia*), de voz (*isolalia*) y de voto (*isopheia*) en la asamblea (*ecclesia*). Pero el rasgo más destacable no es el mero disfrute de estos derechos, sino el peculiar *ethos* ateniense que exigía a los ciudadanos su contribución activa, hasta el punto que tenían la obligación moral de expresar sus opiniones y pareceres (es lo que se denominaba *parresia*) y en casos palmarios de falta de participación se podía llegar a desposeer al ciudadano de sus derechos políticos degradando al ciudadano que pasaba a ser *atimos*.

En cualquier caso, no se puede perder de vista que este tipo de democracia fue posible gracias a un determinado contexto social y económico: en primer lugar, no se puede obviar el hecho de que la economía ateniense se sustentaba en gran medida en el trabajo cautivo de los esclavos y la asignación del trabajo reproductivo a las mujeres. Todo esto permitía a los hombres tener la disponibilidad suficiente para atender las cuestiones políticas que consumían un cantidad de tiempo considerable (A pesar de limitar el acceso a la ciudadanía, no se puede decir que la democracia ateniense fuese pequeña. El



quórum mínimo para formar la *ecclesia* era de 6.000 personas y algunas estimaciones nos dan un censo de 30,000 ciudadanos que, para la época, es una cifra muy respetable).

Con todo, la prolijidad de su funcionamiento no era el principal problema de la democracia en Atenas, su aspecto más controvertido deriva de la confusión entre igualdad y uniformidad. El sistema ateniense estaba encaminado a garantizar la participación de todos los ciudadanos en la más escrupulosa igualdad, pero no tenía manera de controlar la calidad de las decisiones de la *ecclesia*. Muchas de las decisiones de la asamblea se tomaron más fruto de la persuasión que de la argumentación (no en vano la oratoria se originó en este período histórico), con lo que las votaciones tendían a diluir o ignorar las razones de sus miembros más brillantes. Se mirase como se mirase, el voto del más lerdo de los atenienses valía igual que el del más excelso de sus filósofos y los primeros superaban en mucho a los segundos, es lo que posteriormente se denominó la tiranía de las masas o de los comunes.

El liberalismo teórico, en su origen, era una doctrina preocupada primordialmente en legitimar el poder soberano del Estado pero, y de manera simultánea, estableciendo algún tipo de límites a este poder. Así, desde Hobbes asistimos a esta pugna entre autoridad y legalidad, entre derechos y deberes. De hecho, en un primer momento, los liberales se mostraban claramente opuestos a sistemas democráticos, la mera posibilidad de reinstaurar la tiranía de los comunes les provocaba un terror cerval. Por este motivo, la primera prioridad del liberalismo fue la consolidación del estado como modelo de organización política en el deseo de superar la arbitrariedad que imperaba en el sistema feudal. Pronto se vio que un Estado podía ser mucho más opresor y arbitrario que un señor feudal. El estado de derecho fue el siguiente mecanismo en esta búsqueda liberal de la fórmula que permitiera garantizar una mínima seguridad a las personas. De todos modos, el Estado de Derecho tampoco era suficiente si no existía alguna estructura que pudiese pedir cuentas al soberano o fiscalizarlo de algún modo. Evidentemente, la democracia podía ser una manera de limitar la soberanía del Estado, pero se temía que el remedio fuese peor que la enfermedad.

No es hasta la llegada de John Stuart Mill que nos encontramos con la primera formulación teórica capaz de reconciliar democracia y liberalismo potenciando los efectos más positivos de los dos y, lo que era mejor, eliminando los más negativos: había llegado la democracia representativa. El mecanismo de la representación se convirtió en la pieza clave de la nueva democracia, por un lado garantizaba la igualdad (como derecho político) de todos los ciudadanos, pero se creaba un filtro para asegurarse que sólo las personas

más cualificadas accedían a los cargos de responsabilidad. Así, se establecía un marco en el que la gente era libre de perseguir sus propios fines y objetivos bajo la protección de un estado que, a la vez, debía responder de sus acciones ante el electorado.

El principio de la democracia representativa es el que ha llegado a nuestros días de forma hegemónica. De hecho, un rápido examen a los procesos constitucionales de la segunda mitad del siglo XX nos muestra que se ha consolidado como sistema político en occidente y, sobretudo, en las últimas décadas del siglo, se ha promocionado como un sistema de gobierno idóneo al resto del mundo.

Así pues, podemos decir que se ha impuesto la noción liberal de democracia representativa, más pragmática, frente a la versión más normativa que representaba la democracia griega.

### La conexión

Llegados a este punto, se puede retomar la pregunta lanzada previamente sobre la compatibilidad entre gobernabilidad y democracia. En mi opinión la respuesta debe ser afirmativa, no tanto por las cualidades inherentes de los dos conceptos, ni siquiera por su complementariedad, no. Sencillamente porque los dos conceptos derivan de una misma matriz ideológica.

Ya se ha expuesto que gobernabilidad deriva del concepto de sociedad civil formulado por el liberalismo de la ilustración británica, también se ha argumentado que la forma de democracia representativa predominante en la actualidad es de raíz liberal. Es decir, el concepto de gobernabilidad es un corolario de las nociones liberales de sociedad civil y democracia representativa. Así pues, no es tanto que se complementen como que ambos términos se justifican y legitiman mutuamente en un delicado mecanismo de engranajes, equilibrios y contrapesos (tan caro a las mentalidades newtonianas de los liberales del siglo XVIII). De hecho, si se piensa se puede deducir que sólo en un sistema de gobierno representativo tiene sentido hablar de gobernabilidad (tal y como la conocemos); en una democracia directa (como la ateniense) sería un tanto extraño hablar de equilibrios de atribuciones cuando la asamblea de ciudadanos acumula todos los poderes. En este sentido, pues, se puede razonar que la disquisición sobre la relación entre democracia y gobernabilidad es fútil, en el mejor de los casos, y una cortina de humo, en el peor.

Intentaré argumentar mi postura. Para que tenga sentido hablar de gobernabilidad se tienen que dar dos supuestos: primero, la soberanía no puede



dimanar de la autoridad que ejerce el gobierno y, segundo, la entidad soberana no gobierna directamente. Únicamente si se dan estas dos condiciones tiene sentido hablar de gobernación; si existe una autoridad directamente soberana a la ciudadanía solo le cabe obedecer (o rebelarse); si la entidad soberana gobierna directamente se elimina al gobierno interpuesto y ya no existe relación que deba equilibrarse. No, el caso que nos ocupa es esencialmente distinto; a causa de su fobia a la tiranía de los comunes, el liberalismo diseñó un sistema que, permitiendo al pueblo ser soberano, establecía todo un entramado de barreras para evitar que gobernara directamente. Esto solucionaba un problema pero creaba otro: ¿cómo evitar los desmanes del gobierno? Por eso se establecieron un sistema de derechos y libertades inviolables, el sistema de elección periódica y, para acabar de redondear la cuestión, se definió a la sociedad civil como un actor vigilante de la acción de gobierno. Pero nada más. El liberalismo no estaba interesado en fomentar la participación o el deber cívico, meramente quería delimitar un marco en el que los ciudadanos pudieran dedicarse a sus intereses sin interferencias y sin demasiada carga de trabajo cívica. Por lo tanto, la cuestión no debería ser la relación entre gobernabilidad y democracia sino, más bien, cómo podemos hacer avanzar a la democracia y qué implicaciones tendrían estas innovaciones para la gobernabilidad.

### **Retos de futuro**

Examinemos ahora diversos fenómenos que, a mi juicio, pueden tener un impacto en la democracia y la gobernabilidad sobre todo desde una perspectiva internacional.

### **La globalización**

Nuevamente un concepto con una enorme, desmedida, carga valorativa, para algunos símbolo de lo peor de nuestros días, para otros la esperanza de algo mejor; unos se rebelan y luchan contra su avance, algunos la promueven, unos cuantos la ven inevitable. Sea como fuere, lo cierto es que el planeta está inmerso en un proceso de interconexión y de profundización de los flujos de relación que lo ha empequeñecido. Quizá no estamos aún en la aldea global pero a veces ya parece una capital de provincia. Así, todo el mundo está pendiente de los resfriados del Dow Jones, de la tasa de cambio del Euro, del

precio del Barril de crudo, de los atragantamientos de la Unión Europea, de los mensajes del crimen organizado, de la vida amorosa de Shakira y del nuevo peinado de Beckham. La información viaja a velocidades nunca vistas anteriormente. El chisme más banal llega a los más lejanos rincones del globo. En el villorrio más remoto puedo encontrar una *Coca-Cola* y puedo pagar mi consumo con mi tarjeta de crédito. Nunca como ahora habíamos dispuesto de un potencial de conocimiento comparable, y nunca como ahora nos sumergimos en la mediocridad más absoluta.

Caben diversas aproximaciones al tema de la globalización. La primera es la más simplista, la que la define en términos maniqueos y es la que llena los media: la globalización es el origen de todos los males o la panacea para todos los problemas según sea la percepción o experiencia de quien enuncia la definición. Es una aproximación estéril que no nos ayuda a comprender las implicaciones profundas de este fenómeno. Una segunda mirada nos revela que se trata de un hecho paradójico. Es decir, estamos ante un fenómeno que contiene en su seno rasgos o potencialidades contradictorias, opuestas. Por un lado, la globalización avanza en la línea de la uniformidad, pero por otro lado, también contiene la promesa de la diversidad; tiene el potencial del aumento de control, pero también abre nuevas posibilidades de libertad; nos preocupa su capacidad para la concentración, pero —al mismo tiempo— nunca había existido tanto espacio para la descentralización. Esta segunda lectura es, de forma muy intencional, mucho más neutra y es la que presentan aquellos que, sinceramente, creen que la globalización es la vía del futuro. De hecho, no debe despreciarse el número de personas que realmente creen que la globalización es la solución a muchos de los problemas de la humanidad, su postura puede resumirse en una tesis bastante simple: en un mundo verdaderamente global no podrán mantenerse las desigualdades actuales. Diferentes argumentos apoyan esta tesis, por ejemplo, ¿cómo pueden externalizarse los costos no deseados si todos los procesos son globales? ¿Cómo pueden mantenerse los desequilibrios si todos los flujos están conectados? En efecto, parece muy difícil mantener las estructuras de poder y de desigualdad actuales en un mundo sin barreras, fronteras o sistemas de exclusión. Pero conviene preguntarse hasta qué punto ésa es la globalización real o la deseada.

Pero podemos hacer una tercera aproximación a la globalización, y es en la que nos damos cuenta que se trata de un fenómeno profundamente perverso, al menos en su forma actual. Si recuperamos las contradicciones de la segunda lectura y las examinamos más detenidamente nos damos cuenta: en la dicotomía diversidad-uniformidad si que puede defenderse que la globalización plantea un modo de vida en la que se ensalza la suprema individua-



lidad de la persona, pero ahí radica la trampa los cánones que determinan la verdadera individualidad se plantean desde unos parámetros culturales y sociales muy concretos, como resultado de ello se erosionan formas y estilos de vida tradicionales (baste señalar como ejemplo el alto grado de mimetismo que ha adquirido la juventud en todo el planeta). El segundo binomio: control-libertad, también tiene una doble lectura, si bien es cierto que cada vez es más imposible ejercer las formas de control físico del pasado no lo es menos el hecho de que cada vez hay maneras mucho más sutiles de controlarnos, de hecho en la actualidad es posible controlarnos sin que seamos conscientes de este control.

Y tres cuartos de lo mismo puede decirse de la dicotomía concentración-descentralización, en la actualidad se dispone de tecnología para permitir un nivel de descentralización como nunca se ha visto en la historia pero estas posibilidades técnicas se utilizan para ejercer un control más sutil, menos perceptible y menos confrontable. ¿Quiere esto decir que toda forma de globalización es mala *per se*? No, meramente, nos indica que la forma actual de globalización supone un ataque a la diversidad cultural de nuestro planeta, amén de una buena manera de acercarnos al colapso de la biosfera; pero no por ello deja de ser deseable encontrar formas de mayor interrelación entre las diferentes sociedades e individuos del planeta.

### **El incremento de las desigualdades**

Además de estas disquisiciones sobre la dimensión moral de la globalización conviene centrarse en el terreno de juego principal: la economía. Aquí estamos, en primer lugar y de forma esencial, ante una manifestación económica y es económica la lógica que domina y controla su desarrollo. De hecho, se puede argumentar que la globalización ha sido un instrumento muy útil para aumentar la fractura entre ricos y pobres. De todos los países, el que tiene un mayor nivel de responsabilidad en esta tendencia ha sido Estados Unidos de América, mediante la utilización de instituciones como la Organización Internacional del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ha conseguido implantar un modelo de globalización que es ampliamente beneficioso para los intereses de su país. Como ejemplo de lo aquí expuesto se puede citar: el abandono del “patrón oro” que enriqueció a Estados Unidos simplemente por poseer la moneda líder, su reticencia a establecer controles democráticos en las instituciones mencionadas (y que aún mantienen un alto grado de secretismo), la imposición de acuerdo de libre comercio que obligan

a los países pobres a abrir sus mercados a productos baratos extranjeros y a limitar sus ayudas a la agricultura propia (nótese que los Estados que más subvencionan a su agricultura son Estados Unidos y la Unión Europea) y la admisión de patentes sobre cultivos y formas de tecnología tradicional. No sólo eso, cuando algún país se ha resistido a aceptar estas imposiciones Estados Unidos ha aplicado sanciones sin ningún rubor (sólo en 1998, Estados Unidos impuso sanciones contra 75 países, que suman el 52% de la población mundial. Estos puntos se hallan mucho más desarrollados en Sardar, y Win (2003).

### Procesos de democratización frágiles

En el campo político, que es el que nos ocupa al fin y al cabo, también estamos asistiendo a procesos favorables a una cierta uniformización de sistemas políticos. Desde la caída del Muro de Berlín, la democracia liberal (en su versión americana) ha sido promocionada y exportada profusamente como el complemento ideal del libre mercado y, ambos combinados, como la receta óptima para garantizar el desarrollo y bienestar de cualquier país. Si ello fuera cierto, la humanidad debería haber experimentado un gran avance en la última década, pero no hace falta más que ojear el último informe del Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas ([www.undp.org](http://www.undp.org)) para darse cuenta que los países en vías de desarrollo están más lejos ahora que hace diez años de solucionar sus problemas. Incluso en el terreno estrictamente político las conclusiones no son mucho mejores, un rápido examen a la mayoría de países donde se ha exportado el sistema norteamericano de democracia arroja un triste balance: golpes de estado, situaciones de guerra civil (más o menos encubierta), profundos déficits democráticos ocultos bajo un cierto respeto a formas y procedimientos, crisis económicas y/o institucionales, etcétera. En resumen, un panorama poco alentador.

La razón del fracaso de la democracia en ciertos contextos a mi parecer, no debe situarse en el estado receptor, si no más bien, en la propia naturaleza de la democracia liberal e, incluso, en la misma idiosincrasia de la sociedad estadounidense. Como se argumentó, la democracia actual nace en la ilustración europea, concretamente en el liberalismo británico; se gesta y desarrolla en un contexto geográfico e histórico concreto y representa la culminación de un proceso de pensamiento y reflexión particular. No puede pretenderse que este sistema pueda aplicarse de manera automática en cualquier contexto y situación. Las aspiraciones democráticas de cada país deben encauzarse de la manera que les sea más natural y fácil. Aquí cabe decir que la democracia



*made in USA* no tiene nada de sencilla, de hecho numerosos teóricos atribuyen su éxito (en su país) más a cuestiones sociales específicas de ese país que no a la propia bondad de su diseño. En efecto, la democracia estadounidense supone una mezcla entre complicación y simplicidad entre candidez y desconfianza que puede haber funcionado en su territorio pero que no parece encajar fuera de él.

Por tanto, si la democracia es efectivamente la vía del futuro, ésta debe renovarse y adaptarse a entornos y condiciones diversas. Este creo que es el mayor error: conferir el carácter de universal a una construcción teórica específica y particular, la transposición de una destilación de la tradición del pensamiento liberal europeo en Estados Unidos fue afortunada. Pero de eso no puede —no debe— desprenderse su cualidad de universal. Por contra, se revela como más prudente iniciar una profunda reflexión sobre la evolución de la democracia o arriesgarnos a convertirla en algo hueco y sin significado.

### **La crisis de las instituciones internacionales**

Pero el tema de la globalización en el terreno político nos lleva a tratar otra cuestión inevitablemente: la gobernación de este fenómeno. Este es un problema serio en la actualidad. Las incipientes instituciones que nos habían de ayudar a definir algo parecido a un sistema de gobernabilidad mundial: Naciones Unidas, Tribunal Internacional, etcétera, se hallan, ahora mismo, en un Estado sumamente precario. Los Estados, que han ostentado —y ostentan— el monopolio del protagonismo en la comunidad internacional, se están rearmando teóricamente y se disponen a ejercer una defensa numantina de sus esferas de competencias resistiéndose al máximo a ceder la más mínima porción de su soberanía, y al frente de todos ellos Estados Unidos con su auto proclamación como gendarme global, aunque a ratos más parece un fanfarrón global.

En este momento se vive un período de precariedad en las instituciones internacionales: las Naciones Unidas están en un momento delicado; el Tribunal Internacional se halla limitado en su competencia y alcance; el Tribunal Penal Internacional nace con grandes dudas sobre su virtualidad real en el futuro (a partir del momento que algunos Estados no reconocen su jurisdicción y pretenden situarse por encima de cualquier legalidad internacional) y la OPEP, la OEA y similares se hallan sumidas en situaciones equiparables. La misma Unión Europea, que se halla en una fase crucial a punto de expandirse englobando a numerosos ex-miembros del bloque comunista, y de dotarse de

una constitución, experimenta disensiones importantes en su seno. Resulta trágico que cuanto mas necesario es tener una perspectiva amplia a algunos Estados (¿o debería decir algunos gobernantes?) les falte la valentía y la visión para crear algo nuevo en lugar de repetir las fórmulas (y los errores del pasado).

### **La emergencia de una sociedad civil global**

Este es para muchos el elemento más esperanzador de la situación que se está analizando: el nacimiento de una sociedad civil global. El pasado 15 de febrero de 2003 numerosos ciudadanos de los cinco continentes salieron a la calle en un intento de detener la guerra de Irak. Por primera vez en la historia se organizaron manifestaciones a lo largo de todo el planeta de manera coordinada. El resultado fue un clamor de millones de voces que, lamentablemente, no detuvo la guerra pero sí cambió algunas cosas:

En primer lugar, dio una primera señal del potencial del activismo del nuevo milenio (manifestaciones, *boicots*, avalanchas de mensajes, etcétera). En segundo lugar, fue un movimiento que, de forma muy intencional y consciente, se construyó al margen de los mecanismos políticos de democracia representativa; en este sentido, marca un punto de inflexión muy importante en este proceso de desencuentro entre la política y la ciudadanía cuyas futuras consecuencias se prevén profundas. En tercer lugar, fue un movimiento heterogéneo, diverso, intergeneracional, interclasista e integrador al margen de las ideologías clásicas y, también, de las plataformas antiglobalización. Fue algo nuevo ¿en que se convertirá? Eso está por verse. Sea como fuere, esta sociedad civil parte con desventaja, el mercader lleva mucho tiempo preparándose para el nuevo escenario global y el príncipe también está tomando sus medidas, es el ciudadano el que lleva retraso y le conviene apresurarse si no quiere verse marginado.

### **El auge de los integrismos**

Esta es una cuestión espinosa, mayormente porque todos estamos dispuestos a identificar (y criticar) los integrismos ajenos pero fallamos a reconocer los propios. Así, Occidente está más que dispuesto a condenar el integrismo islámico, pero no acierta a reconocer el auge de sus propios radicalismos ya sean religiosos o ideológicos (o una combinación de ambos). No cabe duda que vivimos tiempos de un cierto desasosiego, parece que la falsa apariencia de



seguridad y control ha caído pero aún no acertamos a saber vivir en un contexto de cambio y riesgo. En poco tiempo hemos asistido a la caída del Muro, el derrumbe del bloque comunista, el fin de la guerra fría, el colapso de la URSS y el 11-S. Ahora que el riesgo afecta al Primer Mundo, parece haberse vuelto aleatorio (aunque el resto del mundo puede tener una visión diferente) y nuestras perspectivas de vivir con una cierta tranquilidad y seguridad se desvanecen. Hemos de aprender a convivir con la incertidumbre. Sea como fuere, parece que está en la naturaleza humana buscar certezas y cuando el mundo terrenal no las ofrece se busca en el sobrenatural o en el político (que a veces más parece subnatural). De ahí que veamos por doquier cómo integristas de todo tipo van calando en nuestras sociedades: religiosos (cristianos, islámicos, judíos, etcétera) ideológicos, sociales, políticos, étnicos, ecológicos, de género, etcétera. En todo caso, hay que aceptar que es profundamente humano intentar hallar respuestas cuando las preguntas empiezan a ser insolubles y esto —en sí mismo— no es negativo. El problema radica cuando en esta búsqueda de respuesta empezamos a renunciar a nuestra capacidad de enjuiciarlas y, sobretodo, negamos cualquier tipo de validez a las respuestas de otras personas. Es decir, caemos en el dogmatismo. Sin una mínima capacidad de pensamiento autónomo y algo de tolerancia hacia la diferencia es muy difícil construir un verdadera sistema democrático.

### **El descrédito de la actividad política**

Con todo, creo yo, la tendencia más negativa para la democracia y la gobernanación es la gran crisis de confianza de la política como actividad y de las instituciones políticas en nuestras sociedades. Del deber cívico de los atenienses que consideraban a la política como una de las actividades más elevadas para el espíritu, hemos llegado a una situación en el dedicarse a la política presupone total falta de escrúpulos y ambición desmedida.

Aquí hay que darse cuenta que estamos recogiendo los frutos que sembró el liberalismo siglos atrás. En el momento en que se estableció un filtro entre la voluntad popular y el gobierno en forma de representantes, se plantó la semilla del cisma. En el momento en que la acción política se segrega de los otros ámbitos de la vida social, al ciudadano sólo le cabe ejercer de espectador la mayor parte del tiempo y de jurado en momentos puntuales. Con todo, durante bastante tiempo el sistema funcionó con un alto grado de éxito y de implicación ciudadana; en este sentido, la prensa escrita se convirtió en un mecanismo de comunicación idóneo que permitía al ciudadano seguir la actuación

de sus representantes y votar de manera razonada en los sufragios. Sin embargo, desde la aparición de la televisión, la política entró en un proceso imparable de banalización. El imperio de la imagen desbancó al de la palabra y los argumentos se redujeron a meros *slogans*. En la actualidad, ejercer nuestros derechos políticos tiene un gran componente de vacuidad y comporta un sentimiento de desencanto que se traduce en mayores porcentajes de abstención en cada votación sucesiva. Para que la democracia gane relevancia es necesario empezar una regeneración de la vida política y la consecución de un nuevo compromiso social de deberes cívicos.

### Escenarios de futuro

Llegados a este punto, me permito esbozar unos escenarios de futuro para la gobernabilidad y la democracia. Debo advertir de entrada, que no está en mi ánimo pronosticar lo que realmente pueda ocurrir; por contra me mueve una cierta intención polémica con la esperanza de que contribuyan a animar un debate muy necesario sobre estas cuestiones. Voy a situar estos escenarios en un horizonte temporal un tanto lejano (el año 2030) para evitar que la discusión sobre ellos se centre exclusivamente en su probabilidad de ocurrencia y se enfoque más al debate sobre el contexto que podría favorecer o impedir su aparición.

### Gran hermano (*user friendly*)

Cuando Orwell concibió 1984 le movía el deseo de exponer, de una forma cruda y hiperbólica, los peligros de vivir en una sociedad donde el Estado controla todos los aspectos de la vida social. Él creía que el comunismo llevaría a este tipo de situaciones y por tanto propugnaba la lucha contra el comunismo soviético. La situación ha cambiado, ya no se necesita ejercer la autoridad de formas tan groseras como la URSS estalinista, la China maoísta o la Cuba castrista. En el 2030 el gobierno ha sido sustituido por la Corporación Pública de Gestión (CPG). La CPG, a pesar de su nombre, no es pública en el sentido estricto ya que el gobierno, tal y como se conocía en el siglo XX, ha sido privatizado. El proceso se inicia en el año 2009 cuando se creó el Trust para el Bienestar formado inicialmente por un conglomerado de corporaciones financieras, grupos industriales y grupos de comunicación con el objetivo declarado de *conseguir que la humanidad en su conjunto llegue a un grado de*

*bienestar nunca visto anteriormente*; paulatinamente los objetivos del Trust se volvieron más audaces y después del fracaso de la refundación de las Naciones Unidas decidió convertirse en un país virtual: Eure. En un principio, Eure se nutrió de los trabajadores de los miembros del Trust. A cambio de un pequeño porcentaje de sus sueldos, Eure les ofrecía servicios asistenciales independientemente de su localización física.

Como que la mayoría de los países estaban inmersos en procesos de recortes de prestaciones sociales, la medida fue bien recibida y pronto todo tipo de personas solicitó poder ser ciudadano de Eure. No hace falta decir que Eure no fue muy popular entre los Estados presenciales, pero ningún Estado quería o podía permitirse oponerse abiertamente al Trust, y el nuevo país estaba obteniendo cuotas de popularidad inusitadas (todo ello apoyado en una mega campaña de *marketing*). Al cabo de un tiempo, el Trust inició su segunda fase empezando a comprar pequeños Estados, hacia el 2021 el Trust contaba con 53 países en nómina y una ciudadanía de casi 2,000 millones de personas. Al tener ya base territorial, Eure estuvo en disposición de poder ofrecer la misma cobertura que cualquier otro Estado, sólo que mejor. El resto del proceso fue bastante rápido, el Trust fue ejerciendo una labor de desgaste sobre los Estados no afiliados, presionando a sus gobiernos y seduciendo a sus ciudadanos, y en cinco años Eure se convirtió en el primer país global de la historia de la Tierra.

El funcionamiento de Eure se basa en tratar a los ciudadanos como clientes con el objetivo de satisfacer sus necesidades y atender sus intereses, lo que sus teóricos definen como corporativismo paternal. Hay que decir que ya no existe un gobierno tal y como lo conocimos en el siglo XX, que ha sido sustituido por una estructura en nodos de gestión integrados en el CPG que responden ante el consejo del Trust. El consejo está formado por una asamblea de cincuenta personas y sólo puede accederse por invitación del resto de miembros, el cargo de consejero es vitalicio pero los consejeros no detentan ningún tipo de representación y sólo tienen la obligación de conseguir el *máximo bienestar para el máximo de personas*. Como se puede deducir, el resto de la ciudadanía no participa directamente en el gobierno de Eure, aunque si tiene un mecanismo para expresar sus posturas. Cada ciudadano de Eure tiene un terminal a su disposición para expresar opiniones, quejas, propuestas, anuncios, etcétera. Los terminales alimentan el sistema Monitor, que ofrece continuamente todo tipo de estudios e informes sobre las tendencias y movimientos sociales; el Monitor es una de las principales herramientas del consejo a la hora de tomar decisiones, pero sus resultados no resultan vinculantes.

Eure ha sido definido como el *Mall global*, de la misma manera que los *malls* buscan crear espacios atractivos para que las personas se concentren en determinados comportamientos, principalmente consumir, Eure fomenta que sus ciudadanos se enfoquen a sus intereses personales y poco más. De la misma manera que en un *mall* no se permiten ciertos comportamientos, también Eure busca eliminar aquello que no se adecue a los parámetros vigentes y sólo tolera la disidencia dentro de unos límites.

Muchos dicen que Eure es la utopía y que la humanidad ha alcanzado cuotas de bienestar inimaginables y ciertamente se ha conseguido eliminar la gran pobreza que amenazaba a millones de personas (aunque en el proceso también se han destruido formas de vida y culturas y ha sumido a la ciudadanía en un cierto sopor social). Otros, en cambio, se preguntan si Eure ha ido más allá de los temores de Orwell, pero lo hacen bajito y procurando no molestar, al fin y al cabo nunca se sabe quién puede estar monitorizándote...

### **Naciones Unidad v2.0**

El siglo XXI no empezó muy bien para la comunidad internacional, el 11-S y la cruzada estadounidense contra el terror sumió a las instituciones supra-estatales en una grave crisis. El hecho no era nuevo, Estados Unidos había practicado ya durante mucho tiempo una política de doble rasero en temas internacionales, pero las cruzadas Bush supusieron el incremento de tensión que llevó al sistema de derecho internacional al punto de colapso. Finalmente, el 25 de septiembre del año 2012, el último secretario general de las Naciones Unidas, Gregorio Bustamante Bertrán, declara la suspensión de todas las actividades y funciones de la organización. Se abre el periodo de la *Pax Americana*, Estados Unidos utiliza su poder militar y mediático para asumir, ya sin reparos, el rol de gendarme global y crea los Global Law Enforcement Corps (GLEC). En pocos años los GLEC acumularon un historial bastante lucrativo debido a su política de golpes preventivos que frecuentemente acababan en acciones sobre personas, comunidades o estados no justificados. De hecho, pronto se constató que los GLEC actuaban más como una extensión de la política exterior estadounidense que como una unidad de prevención del crimen y el terrorismo. Tanto fue así, que la maquinaria mediática de Hollywood tuvo que empezar a emplearse a fondo para cambiar la imagen de los GLEC (aunque eso sí, con poco éxito fuera de su país). El punto de inflexión se produjo en 2018 cuando los estragos de la *Pax Americana* sobre la economía de Estados Unidos no pudieron ocultarse más. Las sangrientas revueltas

en Texas y California pusieron al gobierno de Jenna Bush contra las cuerdas. La situación llegó a su punto más crítico cuando Estados Unidos declaró que no podía mantener su esfuerzo de vigilancia policial global y que retiraría el 90% de sus tropas desplegadas en 6 semanas.

No era el mejor momento para que el gendarme se retirara, la nefasta política americana había enquistado, agravado o generado un aluvión de pequeños conflictos que tenían el potencial de sumir al planeta en una situación caótica. Fue en este momento que quince países: Australia, Alemania Brasil, Canadá, China, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Holanda, India, Japón, México, Rusia y Suecia, promovieron el acta para la refundación de las Naciones Unidas. De inmediato, un amplísimo movimiento de apoyo popular mundial se sumó a la iniciativa, hasta tal punto que en algunos momentos parecía que el movimiento iba a superar a los Estados y a coptar el proceso.

En cualquier caso, en 2021 se celebró la primera asamblea constituyente y el 2022 empezaron los trabajos para la redacción de los nuevos estatutos que concluyeron en 18 meses y abrieron el proceso de adhesión de los diferentes estados. Finalmente, el 9 de Febrero de 2028 se constituyeron las nuevas Naciones Unidas en Bahía, por primera vez en la historia, con representantes oficiales de organizaciones no gubernamentales. Las principales novedades vinieron de la eliminación de los miembros permanentes del consejo de seguridad, la atribución de poderes ejecutivos a la asamblea y la creación de un cuerpo de seguridad global apoyado en un tribunal internacional que deviene la instancia suprema global.

En estos momentos el proceso aún no ha acabado y se faltaría a la verdad si no se dijera hasta que punto ha estado en peligro en numerosas ocasiones. La diferencia ha estado en el respaldo popular (no canalizado por los gobiernos) que, liderado por una coalición de ONGs, ha conseguido mantener el proceso vivo y activo. Esto significa, para muchos, la incorporación de la sociedad civil en la comunidad internacional de un modo ya irreversible. Pero hay temas que aún siguen abiertos; si las NU han de ser el gobierno global, tienen que solventarse cuestiones como los mecanismos de designación de sus funcionarios y cargos, los mecanismos de control de su gestión, aumentar su transparencia, determinar el acceso y rol de las ONGs, además de otros puntos. Pero lo más apasionante de todo esto es el grado de apropiación de la ciudadanía global de todo el desarrollo de las nuevas NU, lo que en la práctica supone el fin de la supremacía de los Estados como únicos actores en la arena internacional.

No se puede decir que el mundo haya mejorado espectacularmente en los últimos cinco años, pero hay un nuevo matiz en el aire, un perfume de esperanza y la energía de los nuevos principios.

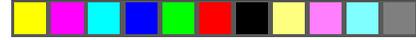
### Fuentes

Grasa, Rafael (2000), “La hora de la gobernación. Príncipe, mercader y ciudadano: sobre la definición de sociedad civil”, en *Debats Tecnològics*, núm. 12, CETIB, Barcelona, febrero de 2000.

Held, David (1993), *Prospects for Democracy*, Polity Press, Londres, 1993.

Sardar, Ziauddin y Win Davies, Merrill (2003), *¿Por qué la gente odia a Estados Unidos?*, Gedisa, Barcelona, [www.undp.org](http://www.undp.org).





# Repensar la Administración Pública

*Mtro. Luis Humberto Fernández Fuentes*

Maestro en Administración Pública.  
Actualmente cursa el Doctorado en Administración Pública  
en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).  
CEO de Tecnología y Desarrollo Consultores S.C., México.  
luishfernandez@gmail.com

## **Resumen**

La disociación entre el gobierno y la Administración Pública, la falta de creatividad y la ausencia de herramientas aplicables, obligan a repensar y reorientar a la administración pública como ciencia. El eje para replantearla es su valor social, que consiste en ayudar a construir capacidades públicas y capacidad de gobernar, a través de dos vertientes: 1) el conocimiento que ayude a tener un entendimiento fundamental, y 2) la tecnología, las aplicaciones y las herramientas.

## **Palabras clave**

Ciencia de la Administración, capacidades públicas, valor social de la Administración Pública, tecnología de la Administración Pública.

## **Abstract**

The dissociation between the government and the Public Administration, the lack of creativity and the absence of applicable tools, force to rethink and refocus to the Public Administration as a science. The key to rethink it is its social value, it means to build public capabilities and capability to govern, through two ways: 1) knowledge who helps to have fundamental understanding, and 2) the technology, the applications and the tools.

## **Keywords**

Public Administration, public capabilities, social value of Public Administration, technology of the Public Administration.

Que te toque vivir tiempos interesantes.  
*Maldición China*

## Introducción

Vivimos en un periodo de potencial sin precedente, con nuevos enfoques de la ciencia, nuevas formas de pensar, de entender el mundo, de relacionarnos. No hay actividad humana que no haya sido tocada por esta marca de los tiempos y casi todos los ámbitos del conocimiento han tenido una explosión de creatividad y resultados. El gobierno y la Administración Pública han cambiado. La forma en la que interactúan los gobiernos y ciudadanos es diferente.

En este contexto, la pregunta obligada es si la Administración Pública está innovando y respondiendo a estos escenarios. ¿Está mejorando y desarrollando las capacidades públicas y de gobierno que se requieren para enfrentar los problemas del siglo XXI?

Las administraciones públicas están en un constante proceso de cambio. Las prácticas del pasado son insuficientes para enfrentar algunos de los desafíos del siglo XXI; sin embargo, todavía no ha surgido un conjunto unificado de principios para guiar a los administradores públicos. Sin duda alguna, esto provee una oportunidad de modernizar el marco teórico de la Administración Pública contemporánea.

En este artículo se presentan dos argumentos: *i*) la necesidad de repensar la Administración Pública, y *ii*) la urgencia de desarrollar tecnología y herramientas aplicables para resolver problemas públicos de la actualidad, a partir de su valor social y de la construcción de capacidades públicas.

El análisis que se hace no es un ejercicio meramente intelectual. Es urgente la necesidad de repensar la Administración Pública para que a partir de ella se construyan soluciones a los problemas que se presentan en el día a día del ciudadano, así como fomentar la innovación, que está en su valor social, en lo que la Administración Pública puede aportar al Estado, al gobierno y al ciudadano. Sin embargo, para lograrlo, la ciencia de la Administración Pública debe generar capacidades públicas (Pan Suk, 2007) y la capacidad de gobernar (Dror, 1994), a través del conocimiento que produzca.

Parafraseando a Uvalle (2003: 253), la Administración Pública como ciencia es una institución necesaria para el desenvolvimiento de la vida pública y juega un papel relevante en la creación de condiciones que faciliten y potencien la conducción del aparato del Estado, la aplicación de recursos públicos y la relación con los ciudadanos.

## La necesidad de repensar la Administración Pública

Repensar la Administración Pública no es un ejercicio reciente, ni novedoso, pues como ciencia ha sido sometida a un juicio constante. Desde hace muchos años se ha cuestionado su carácter científico, su independencia disciplinaria y su utilidad. Las reacciones a tales planteamientos han sido diversas. Hay quienes defienden la científicidad de la disciplina y quienes desde hace décadas anunciaron su desaparición.

José Juan Sánchez González (2009: 6-7) hace un análisis histórico de las críticas que se han hecho a la ciencia de la Administración Pública y destaca los planteamientos de Frederick Mosher, quien sostuvo que la Administración Pública “era más bien una área de interés que una disciplina; más un foco que una ciencia independiente”. Más tarde, Herbert Simon cuestionó el carácter científico de la Administración Pública, pues pensaba que sus principios eran sólo “proverbios”.

Para 1965, R. S. Parker ya hablaba del fin de la ciencia de la Administración por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva. Algunos otros autores también han planteado la “crisis de identidad” de esta disciplina, entre los que destacan Vicent Ostrom, Osborne y Gaebler y Barzelay, quien habla de la necesidad de adoptar un paradigma post-burocrático.

Se ha hablado de los principales ejes de la defensa de la Administración Pública, que son: cuenta con una materia histórica, real, específica y fundamental en la sociedad moderna; su materia es tan antigua como el gobierno mismo; tiene una identidad propia y única; cuenta con un objeto de estudio diverso, plural y multifacético y heterogéneo; como campo de estudio tiene mayores elementos para sustentar su independencia y autonomía que la teoría organizacional y el *management* público, que buscan desarrollar su propio campo de estudio, entre otros (Sánchez, 2001: 226).

Además de estos ejes, Sánchez González (2001: 227) refiere que la defensa de la Administración Pública debe darse con base en tres frentes:

- Como objeto de estudio (tiene existencia propia y una larga historia);
- Como disciplina (cuenta con obras, autores y aportaciones al conocimiento del estudio de la administración pública), y
- Como profesión (tiene un conjunto de requerimientos, técnicas y habilidades para ostentarse como profesional de la administración pública).

En ese tenor, Omar Guerrero (2010) refiere que la Administración Pública es la disciplina que en general se cree menos tratada mediante los procedimientos científicos; sin embargo, aclara que la realidad es otra debido a que

ha sido objeto de un tratamiento muy intenso tanto por su creación (investigación) como por la transmisión (enseñanza) de conocimientos. Aunque advierte que en lo que respecta a la comunicación del conocimiento de esta disciplina “la dedicación de los científicos a su cultivo es mucho menor que en otras ciencias sociales, si no incluso inexistente”.

La posición de Omar Guerrero (2009: 88) es clara: se ha dejado de objetar el estatuto científico de la administración pública, en buena medida, por las obras de quienes se han dedicado a su estudio y que patentizan sus fundamentos epistemológicos sólidos y la actividad investigativa viva.

Como se observa, la respuesta ha sido en la mayoría de los casos una argumentación de defensa basada en la reflexión hacia dentro de la Administración Pública, en sus aportaciones y en su identidad como ciencia.

Estas argumentaciones del llamado “pensamiento público-administrativo” **hacen a un lado la razón de ser de la Administración Pública, que está en su valor social, en lo que puede aportar al Estado, al gobierno y al ciudadano.**

### Las Conferencias Minnowbrook

Algunas de las reflexiones más importantes que se han hecho sobre la Administración Pública han sido las llamadas conferencias *Minnowbrook*. La primera de ellas se realizó en el año de 1968 en la Universidad de Syracuse, donde 50 jóvenes académicos (todos menores de 35 años) convocados por Dwight Waldog se reunieron para redefinir “la dirección de la teoría de la Administración Pública”. Se piensa que esta conferencia marcó el inicio de la “Nueva Administración Pública”.

Veinte años más tarde se dio una segunda conferencia llamada *Minnowbrook II*, encabezada por George Frederickson. En ésta se analizó el papel de la Administración Pública en la globalidad y sus retos en la investigación y la práctica, pero sobre todo se criticó el impacto del “Nueva Administración Pública” (O’Leary, 2010: 67).

La tercera edición se realizó en 2008, con el tema “*El futuro de la Administración Pública y el servicio público alrededor del mundo*” y fue convocada por Rosemary O’Leary (2010). Esta edición partió de un entorno diferente, con un número de programas académicos crecientes de administración pública en el mundo, un reconocimiento en todos los *rankings* sobre su seriedad, racionalidad y carácter científico, pero también con una presidencia controvertida como la de George W. Bush, un estado reenfocado hacia el terrorismo

y la sociedad en transformación por el internet y la acción de gobierno tamizada por la tecnocracia y el *public management*.

Los primeros resultados del *Minnowbrook III* fueron 56 reflexiones sobre la Administración Pública, a partir de las cuales se puede construir la planeación estratégica para el futuro de esta disciplina. Entre las reflexiones se destacan la existencia de los administradores públicos de minorías, el reto de enseñar Administración Pública en Asia, la pregunta sobre la Administración Pública mundial y si hay una Administración Pública mundial “drogada” por la Economía (O’Leary, 2010).

El otro producto de *Minnowbrook III* fue la declaración de compromiso para la “Nueva Administración Pública”, en la que se destacan las fortalezas como la capacidad de abordar los problemas públicos desde la diversidad de disciplinas, métodos y teorías, pero también se mencionan las barreras como: los incentivos institucionales para la promoción de la ciencia de la Administración, las dificultades de publicación, y el reto de la investigación internacional y comparativa, entre otros (O’Leary, 2010).

La conferencia concluye con un compromiso de los participantes para ser agentes del cambio con el objetivo de reformular y potenciar la Administración Pública en acciones desde la investigación, el salón de clases y el proceso de publicación.

La parte más relevante y que presenta utilidad es la reflexión sobre el futuro de la administración que se constituye a partir de las reflexiones y los compromisos.

Todo ello nos lleva a reflexionar que durante más de 48 años había sido en el ambiente académico una necesidad de adecuar la ciencia de la Administración Pública para que responda a los problemas de la actualidad, pues no ha generado elementos mínimos de satisfacción ni en el medio académico ni en el gubernamental.

### **La disociación entre la Administración Pública como Ciencia y la práctica de la Administración Pública**

El elemento básico para repensar la ciencia de la Administración Pública es su relación con la práctica administrativa. Si partimos de que el valor fundamental de la Administración Pública como ciencia está íntimamente ligado a la utilidad y aplicabilidad del conocimiento que genera y el aparato de gobierno, entonces existe la necesidad de repensarla, dado a que si esta sinergia no es efectiva y productiva, el valor social de la Administración Pública es muy limitado.

Al respecto, Kettl (2002: 32) señala que sin una teoría rectora la ciencia de la Administración está en riesgo, pues la teoría administrativa sin una conexión con la acción no tiene sentido. Justamente este dilema es lo que el autor califica como la base de una verdadera crisis en la Administración Pública.

Actualmente los gobernantes, administradores públicos y ciudadanos no encuentran en el contenido científico y disciplinario de la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública.

Los elementos que evidencian una disociación entre la Administración Pública como ciencia y la administración pública como el aparato del Estado son:

**a) La falta de coincidencia entre los problemas que enfrentan el Estado, el gobierno y los ciudadanos, y las soluciones que la Administración Pública propone.**

Frente a temas como el papel de los factores efectivos del poder fuera de la legalidad, como lo son en Estados Unidos: el terrorismo, la falta de transparencia de los corporativos (caso Enron), o la irresponsabilidad de los bancos en el tema de hipotecas que generaron una crisis económica con consecuencias globales, la Administración Pública no ha generado alternativas que sean reconocidas por los gobiernos o por las otras áreas del conocimiento como una aportación reconocida y reconocible. En México ocurre lo mismo, ante el crecimiento del narcotráfico, la debilidad del Estado, la incapacidad para limitar monopolios y privilegios, la ciencia de la Administración no ofrece una solución sólida en lo conceptual y práctico.

Existen casos aislados en los cuales la Administración Pública ha generado no sólo una instrumentación eficaz, sino un marco conceptual sólido, como es el caso del *Homeland Security* en Estados Unidos, pero no deja de ser una excepción. Al respecto, Jones y Givens (2010: 67) afirman que la seguridad nacional es una disciplina emergente de estudio y práctica, y para su análisis la administración pública como disciplina es central. De ahí, que sea necesario el desarrollo de la seguridad nacional como una profesión, en la que la Administración Pública esté en el centro y que más programas de posgrado de esta disciplina y de política pública en seguridad nacional sean ofrecidos y expandidos en el futuro.

Es cierto que las políticas públicas, la gerencia pública y la gobernanza son apoyos conceptuales e intelectuales importantes, pero no construyen soluciones para estos retos.

**b) La falta de influencia de la ciencia de la Administración Pública en las decisiones de la Administración Pública.**

En el contexto en el que nos encontramos, en donde la complejidad de los problemas públicos y sus soluciones son una constante de la administración pública, es oportuno cuestionar en qué medida la Administración como ciencia está influyendo en las decisiones de la administración pública. Sin lugar a dudas, es una hipótesis que tendrá que ser analizada con mayor rigor; sin embargo, de primera instancia podemos observar que:

1. El lenguaje de los textos de administración es sofisticado, académico e inaccesible al servidor público. En México, el 63% de los funcionarios municipales tiene estudios de preparatoria o menos (IMCO, 2010), por dar un ejemplo. La ciencia de la Administración debe orientarse a los sujetos de la administración, no únicamente a los lectores del ámbito académico.

2. La Administración Pública no está profesionalizada. En el caso de México, sólo los servicios exterior, electoral, fiscal y las áreas de seguridad tienen una formación profesional específica. Al respecto, Omar Guerrero (2001: 15) señala con claridad que “es patente la inexistencia generalizada de la carrera administrativa en México”.

3. Las limitaciones para la comunicación entre los científicos de la administración y los profesionales de ésta son un tema que requerirá una reflexión profunda.

4. Además de las limitaciones para la comunicación, la Administración Pública está atrapada en su mecanismo de generar conocimiento. La mejor prueba es que ninguna de las lecturas utilizadas en el doctorado de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), hasta el día de hoy, son una tesis de doctorado. Si la tesis no es un mero trámite para titularse, debería ser un mecanismo de transmisión de conocimiento. El conocimiento se está generando en el formato de ensayo, o en otras áreas del conocimiento.

**¿Dónde y quién está haciendo Administración Pública?**

1. Las ideas y los pensadores más relevantes a nivel internacional de la administración pública no tienen una formación que provenga de la ciencia de la Administración Pública. En el cuadro siguiente observamos que los pensadores más trascendentes para la Ciencia de la Administración, considerando

como tales a los creadores de los principales enfoques, ninguno de ellos tiene estudios formales de Administración Pública.

Enfoques de la Administración Pública		
Enfoque	Representante	Formación
Public Management	F. Taylor, Michael Barzelay, Barry Bozeman	F. Taylor: ingeniero mecánico y economista / Michael Barzelay: Maestría en Gestión Pública y Privada y Doctorado en Ciencias Políticas / Barry Bozeman: Doctor en Ciencia Política
Public Policy	Harold D. Lasswell, Charles Linblom, Yehezkel Dror / Osborne y Gaebler	Harold D. Lasswell: sociólogo / Charles Linblom: Politólogo / Yehezkel Dror: Doctor en Ciencias Jurídicas / Osborne y Gaebler: periodista y exalcalde de una ciudad
Governance	Renate Maynetz, Luis A. Villanueva, Guy Peters, Luciano y Tomassini	Renate Maynetz: Socióloga / Luis Aguilar Villanueva: Doctor en Filosofía / Guy Peters: Ciencia Política / Luciano y Tomassini: Abogado y cientistas político

2. La capacitación que está dando el Estado a los administradores está centrada en herramientas de la agenda de derechos (transparencia, derechos humanos, atención a grupos vulnerables, etcétera), pero la mayoría de los cursos que el gobierno ofrece son herramientas provenientes de la administración privada.

Esto en sí mismo no es un problema, pero la administración pública no tiene un equivalente de avance en cuanto a liderazgo, desarrollo de capital humano, motivación, gestión de recursos y muchos otros temas que la administración privada ha generado conocimiento y aplicaciones avanzadas

### **El gobierno innova sin la necesidad de la ciencia de la Administración Pública**

Si revisamos las políticas más novedosas que los gobiernos están ejecutando, se observa que lo hacen con una diversidad de herramientas que no pasan por la ciencia de la Administración Pública.

a) Los gobiernos están generando soluciones e innovando. Por ejemplo, en la Ciudad de México se creó el sistema de apoyos sociales directos a poblaciones vulnerables (apoyos a tercera edad, madres solteras, personas con discapacidad, etcétera), que después fueron retomados por la mayoría de los Estados. Estas decisiones no pasaron por las herramientas de la Administración Pública. Otro ejemplo es el caso de los compromisos firmados durante la campaña a gobernador de Enrique Peña Nieto, que logró resultados exitosos, además de que puede entenderse como un ejercicio de gobernanza. Sin embargo, su origen está en la mercadotecnia política, no en la Administración Pública.

b) Los proyectos de innovación tecnológica los están generando empresas privadas, a partir de herramientas que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), y no se apoyan en la ciencia de la Administración. Por ejemplo, una de las revoluciones en la práctica de la administración pública ha sido la georeferencia; sin embargo, ésta se hace posible gracias a una empresa privada (*Google*), con una herramienta tecnológica (*googlemaps*), desarrolla aplicaciones para el mercado y con posterioridad se desarrollan aplicaciones para los gobiernos. En ningún momento estas aplicaciones provinieron de la teoría o la ciencia de la Administración Pública.

### **La falta de innovación de la Administración Pública: 30 años sin una idea nueva**

En las últimas décadas, los enfoques dominantes en la Administración Pública han sido la Nueva Gerencia Pública (NGP), las Políticas Públicas y la Gobernanza. Cada uno de ellos ha realizado aportaciones importantes al estudio de esta disciplina; sin embargo, sus contribuciones no han sido suficientes para construir las herramientas que el gobernante, el político y el administrador público necesitan para dar respuesta a los problemas públicos del siglo XXI.

Los tres enfoques llevan más de 30 años madurándose, esto significa que son anteriores a la generalización del internet, a la caída del muro de Berlín y distantes a la realidad del gobierno y del ciudadano de hoy. Nadie duda de su importancia y utilidad, pero la falta de innovación y de nuevos conceptos que no solo expliquen, sino que generen herramientas al gobernante, al administrador y al ciudadano es una deuda de la Administración Pública.

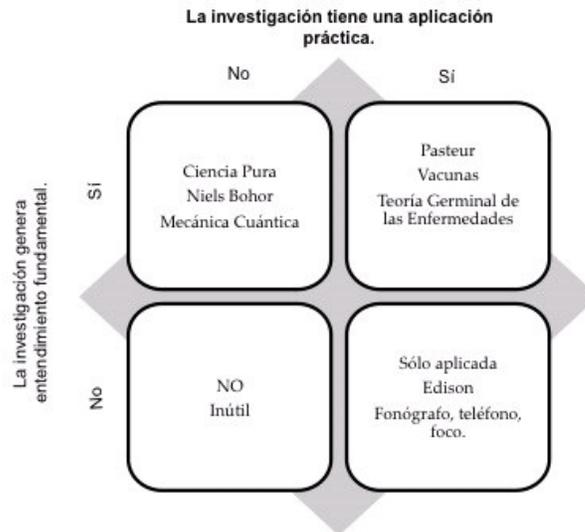
Esta crisis de creatividad ha sido reconocida incluso por Omar Guerrero (2000, 221), quien señala que la crisis de identidad de la Administración Pública es una crisis de creatividad.

#### 4. La Administración Pública, ¿una ciencia sin tecnología?

Partiendo de que la Administración Pública es una ciencia por derecho propio, aún falta una reflexión de fondo, pues también debe ser una ciencia que genere tecnologías aplicables. Si entendemos que *tecnología* es el conjunto de conocimientos técnicos, ordenados científicamente, que permiten diseñar y crear bienes y servicios que facilitan la adaptación al medio ambiente y la satisfacción de necesidades (disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADa>); entonces la pregunta es cuáles son las tecnologías de la Administración Pública.

Si bien es cierto que la ciencia de la Administración Pública se diferencia de la Ciencia Política por su carácter instrumental, también lo es que no hay una generación de herramientas concretas para el administrador público. Por ejemplo, mientras que para la administración privada hay estándares de industria para el desarrollo de *software* de administración, el tema de soluciones para los gobiernos no alcanza a ser una industria seria, específica y creciente.

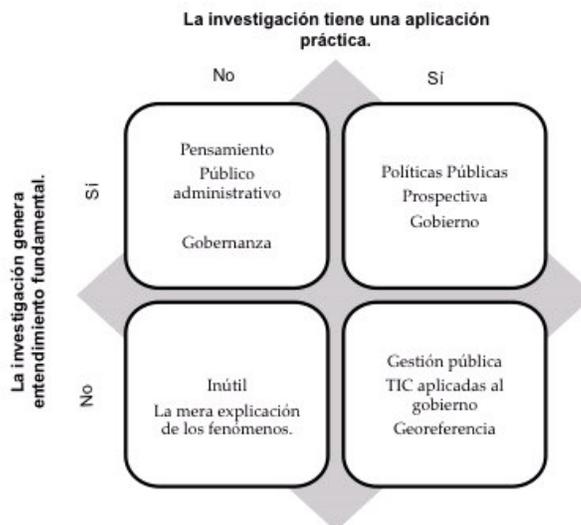
Para tener una visión más clara de la relación entre el conocimiento y las aplicaciones es útil el llamado “Cuadro de Pasteur” propuesto por Donald Stokes (1997), en el que se analiza la naturaleza de la investigación entre la ciencia básica y la innovación tecnológica.



En este cuadro se observa cómo hay investigaciones que en su construcción científica llevan la aplicación concreta, como es el caso de Pasteur, quien a partir de sus descubrimientos sobre la vida bacteriana y al advertir que no existían enfermedades o seres por generación espontánea, inventa las primeras vacunas. Este es el caso más deseable para la ciencia. La ciencia pura busca un entendimiento fundamental de la realidad, como es el caso de los estudios de mecánica cuántica formulados por Niels Bohr, que en su momento no tenía la posibilidad de una aplicación práctica, pero que hoy son bases de la física moderna, teórica y aplicada.

Finalmente, se observa el caso de la invención práctica sin un conocimiento explicativo. El ejemplo más brillante es el de Tomás Alva Edison, quien patentó más de mil inventos que, literalmente, cambiaron al mundo. No sólo inventó el foco, sino toda la industria eléctrica, el fonógrafo y el teléfono funcional, entre muchos otros, pero su trabajo científico estuvo orientado a la creación de soluciones específicas, sin explicar los fenómenos que utilizados para desarrollar sus inventos.

Siguiendo la lógica del “Cuadro de Pasteur” para el caso de la Administración Pública, se advierte que el pensamiento público administrativo y la gobernanza aportan a su entendimiento fundamental, pero no generan instrumentos de aplicación. La Nueva Gestión Pública, las TIC y la georeferencia generan soluciones, pero no producen conocimiento o un marco teórico por sí mismo. Sólo las políticas públicas y la prospectiva generan un conocimiento que permite entender el problema y tener una aplicación práctica.



Es posible concluir que el mayor volumen de la bibliografía disponible, las investigaciones en curso en Estados Unidos y en México están centradas en el cuadrante de la “Ciencia Pura”, paradoja mayor para una ciencia instrumental. Salvo excepciones, la evidencia muestra que la ciencia de la Administración Pública, aun cuando es de naturaleza instrumental, no está generando tecnología y soluciones para los gobiernos.

### El valor social de la Administración Pública

El punto de partida para repensar la ciencia de la administración pública debe ser **su valor social, esto es, la generación de capacidades públicas y capacidad de gobernar a través de dos vertientes: i) el conocimiento que ayude a tener un entendimiento fundamental, y ii) la tecnología, las aplicaciones y las herramientas.**

En otras palabras, la Administración Pública debe repensarse a partir de los fines y utilidades de esta disciplina. Por ello, es fundamental recordar los conceptos de *capacidades públicas* y *capacidad de gobernar* para llevar a cabo las tareas y responsabilidades públicas de manera satisfactoria.

Pan Suk (2007: 524-526) refiere la necesidad de generar capacidad pública para hacer frente a los desafíos de una nueva era que se caracteriza por su complejidad, diversidad e interdependencia. Frente a ello, la participación de los ciudadanos y la sociedad civil es cada vez mayor y los problemas no pueden resolverse únicamente por la acción gubernamental en un periodo corto, dado que la capacidad del gobierno para hacer frente a estos desafíos ha declinado y las expectativas de los ciudadanos se han incrementado significativamente. Suk Kim llama a este problema “déficit de capacidad”, que frente a las reformas del gobierno produce “un vaciamiento del Estado”. ¿Qué hacer frente a este problema? La alternativa que el autor ofrece es construir la *capacidad pública* a través del desarrollo de conocimiento, aptitudes y habilidades.

Respecto a la *capacidad de gobernar* vale la pena rescatar los planteamientos realizados por Yehezkel Dror (1994: 44), uno de los principales estudiosos en la materia. En 1994, en su informe del Club de Roma sobre la capacidad de gobierno, Dror habló de un problema de gobernación en el mundo, debido a paradigmas obsoletos aún utilizados como guía por los políticos y a la carencia de habilidades gubernamentales para hacer frente a los problemas (Schmidt, 1997: 17). Dror cuestionaba de manera directa la efectividad de lo que él llamó “patrones de gobernación”, dado que los calificó de obsoletos e insuficientes para resolver las necesidades urgentes. El rediseño de la capacidad

de gobernar representaba para Dror uno de los mayores desafíos de la humanidad, motivo por el cual era indispensable inventar nuevos diseños de gobernación que ayudaran a generar mejores condiciones para afrontar los problemas.

El desarrollo de *capacidad pública* y *capacidad de gobernar* es la dirección hacia donde la Administración Pública debe dirigirse para fortalecer su valor social, su solidez como ciencia y su relevancia en la vida pública.

### ¿Por qué es necesario reconstruir la Administración Pública?

Plantear los retos y alcances de la Administración Pública no es un ejercicio de crítica o de ataque, sino una reflexión que muestra la urgencia de repensar la Administración Pública.

La Administración Pública ha estado operando sin el beneficio de una teoría moderna desde hace bastante tiempo. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones. Actúa como una barrera para abordar asuntos complejos y encontrar soluciones prácticas complejos del mundo actual, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno (Bourgon, 2011).

La Administración Pública como aparato ha existido siempre. La aportación fundacional de la ciencia de la Administración, desde su nacimiento con **Bonnin**, fue que logró formular por primera vez un sistema completo basado en la acción social y el valor para el interés general.

Es necesario repensar la Administración Pública porque tiene una función social. El Estado, el gobierno y los ciudadanos requieren la construcción de un cuerpo de conocimientos sólidos, pero sobre todo útiles para atender los asuntos públicos.

La Administración Pública debe repensarse, no únicamente a partir de su herencia, sino de su potencial para aportar herramientas intelectuales y prácticas que incrementen la capacidad pública y la capacidad de gobernar.

Las tendencias actuales de Nueva Gestión Pública, Políticas Públicas y Gobernanza constituyen líneas de pensamiento independientes, pero no un cuerpo integrado de conocimiento.

La Administración Pública está obligada a transformar sus ideales sobre la sociedad en una realidad y supervisar los asuntos del gobierno. No hay que olvidar que esta disciplina ha contribuido a formar sociedades, ha dado forma a conceptos y valores sobre el ejercicio del poder en la sociedad, ha dado

forma al papel del gobierno y definición al funcionamiento de las instituciones públicas y organizaciones.

Como bien señala Bourgon (2011), la Administración Pública consiste en transformar **la voluntad política en resultados públicos, o dicho de otro modo: “la transformación de la política en la realidad que los ciudadanos ven todos los días”**.

Ahora bien, los principios heredados del modelo clásico de la Administración Pública (la primacía del Estado de Derecho, un compromiso con el servicio público, la preocupación por la eficiencia en la prestación de los servicios y de probidad en el uso de los fondos públicos) son principios sólidos para la Administración Pública moderna, pero no son suficientes. Siguiendo a Bourgon (2011), la prueba de una teoría fuerte no es sólo su capacidad de resistencia, sino su capacidad de recuperación, que implica la habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas. De ahí que la autora haga énfasis en la idea de que esta disciplina requiere integrar los principios heredados del pasado, las lecciones aprendidas en los últimos treinta años y los imperativos de servir en el siglo XXI.

## Conclusión

La Administración Pública tiene que repensarse. Es absolutamente innecesario volver a debatir sobre su naturaleza científica, o seguir “refriteando” ad infinitum los enfoques actuales. La Administración Pública tiene que repensarse a partir del reforzamiento de su valor social, del desarrollo de capacidades públicas y de gobierno, y de la utilidad a los sujetos de la administración (el gobernante, el político, el administrador público y los ciudadanos), creando tecnologías y herramientas que la conviertan en una ciencia útil.

Estoy consciente de que este artículo posiblemente sea una provocación para quienes nos dedicamos al estudio de la Administración Pública y justamente ese sería el mejor resultado que pudiera esperar. Si provocamos la reflexión y la preocupación auténtica podremos generar un debate que lleve abrir ideas y futuro para la Administración Pública.

## Fuentes

Bourgon, Jocelyne, 2011, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st century*, Canadá, McGill-Queen's University Press.

Dror, Yehezkel, 1994, *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*, FCE, México.

Guerrero, Omar, 2010, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, FCE, México.

Guerrero, Omar, 2001, *La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México*, Seminario “Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas”, INAP, México.

Guerrero, Omar, 2009, “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, número especial, IA, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Jones, D.; Givens, A., 2010, “Public Administration. The Central Discipline in Homeland Security”, en *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world*, Georgetown University Press, Washington, D.C.

Kettl, Donald F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press, USA.

O’Leary, R.; Van Slyke, D. M., y Soonhee, K. (editores), 2010, *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world*, Georgetown University Press, Washington D.C.

Pan Suk, Kim, 2007, “Desafíos a la capacidad pública en la era de la administración pública en evolución y reforma del gobierno”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XVI, no. 2.

Sánchez González, José Juan, 2009, “Notas sobre la Ciencia de la Administración Pública”, en *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, no. 2.

Schmidt, Samuel (coord.), 1997, *La capacidad de gobernar en México*, Aguilar, México.

Stokes, Donald E., 1997, *Pasteur’s Quadrant: Basic Science and Technological Innovation*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

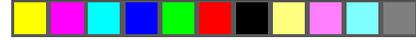
Uvalle Berrones, Ricardo, 2003, “La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública”, en *Revista Convergencia*, núm. 33.

### Recursos electrónicos

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Urbana 2012, disponible en línea, [http://imco.org.mx/images/pdf/ICU\\_2012\\_-\\_Lanzamiento\\_\(final\).pdf](http://imco.org.mx/images/pdf/ICU_2012_-_Lanzamiento_(final).pdf), consultado el 5 de octubre del 2012.

<http://es.wikipedia.org>





# La Evaluación como un Instrumento para la Ciudadanía

*Héctor Luna de la Vega*  
Doctor en Ciencias Administrativas  
hectorlunav@gmail.com

## Resumen

La ciudadanía debe establecer las condiciones necesarias para eliminar la corrupción desde la raíz. La democracia participativa es la alternativa para hacer del ciudadano un actor vigilante, corresponsable y decisivo, pero sobre todo un custodio de la moral pública. Dentro de la vertiente de la conducción pública, es fundamental el proceso mediante el cual la sociedad civil se autogestiona y dirige de forma independiente algunos procesos y otros los comparte. A esta práctica se le ha identificado como Gobernanza; es el proceso mediante el cual el gobierno, las organizaciones económicas y las de la sociedad civil interactúan con los ciudadanos, para definir los objetivos de interés y valor común.

Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Programas deben ser evaluados por la ciudadanía y que se sustente en la cohesión funcional y un esfuerzo para combatir ineficiencias, corrupción y falta de resultados.

## Palabras clave

Corrupción, ética pública, democracia y participación ciudadana, criterios e instrumentos de evaluación.

## Abstract

Citizenship must establish the necessary conditions to eliminate corruption from the root. Participatory democracy is the alternative to make the citizen a watchful stakeholder, co-responsible and decisive, but above all, a guardian of public morality. Within the side of the public riding, the process by which civil society is independent and independently directs some processes and shares others, is essential. This practice has been identified as governance; it is the process through which the Government, economic organizations and civil society interact with citizens, to define the objectives of interest and common value.

Budget, government accounting, and programs must be evaluated by the public and which is based on the functional cohesion and an effort to combat inefficiency, corruption and lack of results.

## Keywords

Corruption, public ethics, democracy and citizen participation, criteria and instruments of evaluation.



## Introducción

**L**a corrupción es lacerante a la ciudadanía, cuando su presencia está llena de ejemplos vivenciales en el devenir de la historia, cuando se crea una condición cultural o cuando se asume como un rol incontrolable, inmanejable e insalvable. Actuar desde y para la corrupción es el peor de los males a los cuales se puede enfrentar la ciudadanía, por ello debemos establecer las condiciones necesarias para eliminarla desde su raíz, como son las actitudes y creencias generadoras de la misma o las conductas dirigidas a estimularla.

La democracia participativa, aquella establecida más allá de los procesos electorales y del ámbito de competencia del Gobierno, aunque los incluye, es la alternativa para hacer del ciudadano un actor vigilante, corresponsable y decisivo, pero sobre todo un custodio de la moral pública.

La participación organizada y funcional del ciudadano requiere de los instrumentos para hacer valer su potencial y permitirle influir y decidir sobre los aspectos públicos. En ello, la evaluación es el método y guía para lograr resultados veloces, efectivos y posibles, los cuales se enraícen en una nueva cultura y manera de convivencia social.

Las propuestas del Ejecutivo Federal electo, relacionadas con el replanteamiento y fortaleza del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y con la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, nos permiten ver una luz de esperanza y un reto colectivo mucho más concreto, pero sobre todo, un compromiso cumplido en el corto plazo a favor del empoderamiento de la ciudadanía.

## Contexto

Hace pocos días, el reporte del Foro Económico Mundial sobre la Competitividad expuso los referentes más importantes relativos a una baja calificación del país, los cuales nos permiten contextualizar una realidad que debemos cambiar. Estos son: la Corrupción con 16.4, seguido de la Violencia e Inseguridad con 16.3 y la Ineficiencia Gubernamental con el 14.2; de 100 puntos de nuestros 16 factores negativos, 46.9 representan estos tres factores.

Lo anterior es una llamada de atención a la percepción dejada como nación, pues además de país Inseguro y Violento al cual se refieren en los foros internacionales, nos aqueja la Corrupción y la Ineficiencia del Gobierno. Entre la causa y el efecto, uno se pregunta cómo habrán contribuido los actos

de corrupción y la demora y/o omisión gubernamental, para asentar esa mala imagen, acrecentada en los últimos doce años.

Técnica y socialmente se suelen aplicar distintas metodologías específicas para eliminar las peores prácticas de deshonestidad, como son: Control de Gestión, Supervisión, Evaluación y Fiscalización, cuyos resultados dependen de la profundidad y calidad de su aplicación y su derivación en la Rendición de Cuentas.

Para identificar el ámbito específico o de mayor potencial de la Participación Ciudadana asociativa a esa Rendición de Cuentas, es importante reconocer al modelo aplicado en diversos países bajo la denominación “*Democratic Audit*”, siendo particularmente relevante la corriente de la llamada Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia, la cual sugiere realizar sus principios en una metodología participativa.

En consecuencia debemos dar un énfasis en lo relativo a la Transparencia, a una Participación Ciudadana como medida Anticorrupción, con base en un abundante flujo de información y con ello efectuar un satisfactorio ejercicio evaluatorio.

#### *Democratización y Participación Ciudadana*

Estudiosos de nuestra evolución democrática han identificado como transición política del país, además del cambio de modelo Monárquico a uno Presidencialista y su articulación con el Parlamentario, han analizado nuestra interacción político-ciudadana, la cual se consolidó en la construcción de las bases democráticas (instituciones, leyes y actitudes) y la pluralidad política.

Se creyó en su momento que la alternancia política en sí misma, sería el último eslabón de la madurez democrática y de una participación ciudadana de mayor sentido e impacto. Sin embargo, los cambios gubernamentales estatales y el primer cambio del Ejecutivo Federal no implicaron ni garantizaron la eficacia y eficiencia de los procesos participativos, ni dieron en automático una superior capacidad directiva, más integral y de mayor productividad social.

El efecto inmediato fue de una mayor disociación entre el Estado y la sociedad mexicana, alejándose la cobertura de la administración pública de las propias necesidades, problemáticas y exigencias de la ciudadanía.

### *Gobernanza Pública*

Dentro de la vertiente de la conducción pública es fundamental el proceso mediante el cual la sociedad civil se autogestiona y dirige de forma independiente algunos procesos y otros los comparte. A esta práctica se le ha identificado como Gobernanza; que es el proceso mediante el cual el gobierno, las organizaciones económicas y las de la sociedad civil interactúan con los ciudadanos, para definir los objetivos de interés y valor común.

Consecuentemente, el proceso de Gobernanza está estructurado por instituciones públicas, privadas y sociales, resultando por número una relevancia de las ciudadanas. Su dinámica alienta la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, regula su interlocución, resuelve diferencias y potencia la solución de acuerdos sobre objetivos públicos.

La Gobernanza se ordena por instituciones producto del régimen democrático de un Estado de Derecho, más allá de los sistemas electorales libres y competitivos, a partir de un arbitraje imparcial el cual favorece el acceso de los ciudadanos a la información gubernamental, fomenta opinión, consolida las decisiones públicas y estimula la Rendición de Cuentas. Se funda en ser la democracia un gobierno abierto y representativo.

El ejercicio democrático es organizado por sistemas de información soportado en tecnologías productivas, organizativas y gerenciales. La Gobernanza democrática es en sí la relación deseable entre el gobierno y la sociedad. El ejercicio de la Gobernanza se construye y se soporta en el diseño de políticas públicas, vistas éstas como acciones de gobierno, normativas, fiscales y de administración.

### *Gobernación, Gobernabilidad y Transversalidad*

La integración horizontal, en contraposición a la tradicional vertical, se sustenta en formas de comunicación, intercambio y coordinación entre organismos públicos y su interacción con los ciudadanos. La transversalidad exige de valores públicos universales, los cuales deben ser reconocidos de manera constante por el gobierno y los ciudadanos. Crear valor público a favor del ciudadano, debe surgir de una Gobernación y Gobernabilidad de trazos horizontales, en otras palabras transversalidad.

Gobernación como la suma de los poderes republicanos, federales y locales, fácticos e institucionales, la cual implica colocar a las leyes por encima de las individualidades, implica universalizar la igualdad (derechos, oportuni-

dades, potencialidades, etcétera); es un caminar seguro, protegido y con objetivos predeterminados y legales.

Gobernabilidad como la suma de los acuerdos, negociaciones, acciones institucionales y comportamientos políticos, la cual permite superar coyunturas, momentos críticos (o crisis) y lograr establecer mecanismos de entendimiento; es un caminar estable y pacífico en condiciones de pluralidad y tolerancia.

La transversalidad en el Gobierno y su vinculación con la sociedad, permite a los valores públicos sustentarse en los derechos políticos y ciudadanos, como una exigencia de equidad legal. Nuestro modelo democrático debe producir resultados sociales de valor y beneficio general, debiendo su administración pública conducirse en corresponsabilidad con las organizaciones económicas, sociales, profesionales, laborales e intelectuales. La conducción de la sociedad es una tarea pública y ya no sólo responsabilidad gubernamental. Su sustento es el flujo suficiente, claro y oportuno de la información.

#### *Ética Pública*

La interacción de agentes de gobierno con la ciudadanía debe estar revestida de una práctica ética de ambas partes y consecuentemente compartir información en un ejercicio cotidianamente transparente. Debe evitar la idea única del control del poder, carente de un ejercicio ético. Para el manejo de la información y su transparencia es fundamental una interacción, compartiendo el flujo de las revelaciones, tanto de la conducción de la sociedad como de la calidad del ejercicio directivo gubernamental.

La denominada Rendición de Cuentas (*Accountability*), debe insertarse en la atención de demandas de la sociedad (*Responsiveness*). Procurándose en ambos casos ser creíbles dentro de la moral pública.

Las políticas públicas deben corresponder a la pluralidad de intereses dignos de ser tomados en consideración, potenciando el ejercicio evaluatorio, ya no únicamente como una Rendición de Cuentas y explicación de la actuación de los representantes a los ciudadanos, sino como una publicidad de los actos y decisiones de los representantes, incorporados en la receptividad de los políticos a las demandas ciudadanas.

## La Evaluación y sus Instrumentos

### *Construcción*

El proceso evaluatorio como tal requiere de un sustento legal para su obligatoriedad operativa, así como un marco normativo para detallar su práctica cotidiana bajo criterios de uniformidad. Asimismo, debe cohesionar su esfuerzo con base en instrumentos específicos y criterios generales de diseño y operativos para la construcción de un banco informativo cubriendo puntos precisos para su extracción de datos, facilitando con ello el monitoreo permanente, potenciando su posterior evaluación.

Si se carece de información oportuna y confiable se pierde el ejercicio evaluatorio práctico y cotidiano. Así debe diferenciarse el sentido del monitoreo y su correspondiente evaluación ya se trate de evaluar la operación del aparato público o bien el ejercicio hacia el diseño de políticas públicas asociativas a la conducción de la sociedad. Para potenciar su ejercicio uniforme hacia los tres poderes federales y los tres órdenes de gobierno deben obtenerse criterios de registro y expresión permitiendo la intervención de órganos autónomos de carácter constitucional, trátase de los ejercicios de control, evaluación o fiscalización.

Por ello, el titular electo del Ejecutivo Federal ha generado iniciativas que al tratarse de organismos autónomos constitucionales, si bien les distancia del equilibrio de poderes facilita su ejercicio, acercándoles a los intereses de la ciudadanía.

### *Criterios e Instrumentos*

Para la generación de la información se han adoptado criterios específicos, los cuales si bien pueden ser mejorados es válida su adopción, fundamentalmente en lo relativo a la presupuestación al seleccionarse y pretenderse extender a lo largo del país en lo relativo a los recursos federales como Presupuesto en Base a Resultados, PBR, vinculado a otro aspecto de presupuestación como lo es el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La concepción presupuestaria programática Basada en Resultados, vinculante a la Evaluación del Desempeño permite conocer, medir y consecuentemente monitorear los aspectos de eficiencia hacia el interior de las figuras de gobierno, facilitando el ejercicio autoevaluatorio y adicionalmente dando la oportunidad de vía el monitoreo constante posibilitar el ejercicio evaluatorio público.

La adopción de criterios en la materia de presupuestación y su consecuente ejercicio se perdería si no se consideran los programas asociativos a un Calendario de Ejercicio y unidades de medida precisas de carácter general para saber que en cada caso se trata de la misma materia y asuntos concretos.

Consecuentemente los instrumentos de mayor uso son el Presupuesto, la Contabilidad Gubernamental y los Programas los cuales de manera conjunta deben establecer un solo modelo de información. Invariablemente los tres instrumentos deben ser uniformes en su registro y seguimiento, para lo cual habrá de concluirse a cabalidad la Armonización Contable para los tres órdenes de gobierno, debiendo ampliarse en el caso de los órdenes estatal y municipal de manera general y no estrictamente para los recursos federales.

Las tres vertientes, Presupuesto, Contabilidad Gubernamental y Programas deben asumir criterios uniformes, no sólo de construcción, sino mecanismos de monitoreo hacia el interior de las figuras de gobierno y posibilitar la interacción con la ciudadanía para ampliar información potencialmente monitoreada y consecuentemente evaluada.

Consecuentemente los instrumentos de carácter genérico deberán expresarse desagregadamente para tener acceso a información de mayor detalle y asimismo conocer la ciudadanía la corrección, en su caso, como producto de la autoevaluación. Todo lo anterior habrá de robustecerse de manera cotidiana al permitir el criterio del PBR, de identificar si las políticas públicas son las adecuadas y lo mayormente relevante, si están satisfaciendo el objetivo social para lo cual fueron diseñadas.

Bajo los nuevos criterios de autonomía orgánica es pertinente la identificación de concentrar el flujo informativo general, producto de criterios e instrumentos en unidades concretas dentro de los entes gubernativos para la evaluación constante y en su caso para la determinación de sanciones o estímulos por el ejercicio cotidiano marcado por la eficiencia administrativa, o bien conocer sobre la eficacia de los resultados previstos y la satisfacción de los objetivos sociales de las políticas públicas de prosperidad.

#### *Concepción Orgánica*

El ejercicio del monitoreo y su consecuente evaluación requiere de la asunción de una regla orgánica, partiendo desde la cohesión funcional y su esfuerzo para combatir a la corrupción, insertándole en un órgano específico para la concentración horizontal para su información, su validación y práctica de monitoreo y evaluación, constituyéndose en un ente de difusión pública

o bien insertar su ejercicio cotidiano al nuevo criterio organizativo e institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), o bien el diseño de la Comisión Nacional Anticorrupción.

Cualquier criterio orgánico debe apoyarse en un ejercicio de transferencias funcionales, inicialmente y de la radicación de personal, buscando preferentemente la consabida “suma cero”.

De cualquier forma, las nuevas tecnologías de carácter informático posibilitan un accionar oportuno, sustentado en concepciones de índole genérico, ya sea desde el punto de vista normativo o legal. Se ha venido ampliando el criterio de los denominados sistemas integrales de información financiera, tecnología susceptible de ampliar su ejercicio a los aspectos de tipo programático y consecuentemente evaluatorio.

Ubíquese dónde se establezca el eje concentrador del criterio horizontal de sustento, debe hacerse cercanamente a la sociedad mediante la difusión pública de su diseño y monitoreo permitiéndose en consecuencia estar cercanamente a la ciudadanía y ésta pueda considerar si las acciones de carácter gubernativo son confiables, certeras honestas, eficientes y eficaces. Para mí la opinión sustantiva será construida por el escrutinio ciudadano y su consecuente calificación; lo anterior cabe para la operación de los entes gubernamentales y de manera sustantiva en la dirección o conducción de la sociedad.

Pugnemos por una más eficiente Administración Pública y aumentar el impacto de las políticas tanto gubernamentales como públicas.

## Conclusiones

1. Una más decidida y mejor articulada participación ciudadana es fundamental para eliminar las prácticas de deshonestidad en la gestión gubernamental.
2. La manera de corregir los procesos de disociación entre el Estado y la sociedad mexicana, deviene de una mayor productividad social y de garantizar la eficacia y eficiencia de los procesos participativos.
3. En la gobernanza, tanto las organizaciones económicas como de la sociedad civil deben interactuar con el gobierno para definir los objetivos de interés y valor común.
4. La transversalidad de los procesos de gobernanación y gobernabilidad permiten una mejor vinculación con la sociedad, sobre todo cuando se sustentan los valores públicos en derechos políticos y ciudadanos.

5. Las prácticas de ética pública robustecen la interacción de los agentes del gobierno con la ciudadanía, al compartir ambas partes valores, objetivos y transparencia informativa.

6. La evaluación del quehacer público requiere de la asunción de una regla orgánica, la cual se sustente en la cohesión funcional y un esfuerzo para combatir ineficiencias, corrupción y falta de resultados.

7. Los nuevos criterios para fortalecer el Instituto Federal de Accesos a la Información (IFAI) y la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, son claves para el desarrollo de una estrategia para evitar prácticas desleales en la Administración Pública.

### Fuentes

Gómez Fortes, Braulio, *Calidad de la Democracia en España*, primera edición 2010, España, Editorial Ariel, pp. 168.

Luna de la Vega, Héctor, "Evaluación del Gasto Público Federal", en *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP-Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, Editorial Porrúa Ediciones, pp. 159-176.

Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*, FLACSO, México, Editorial Miño y Dávila, 2009, pp. 815.

"Presidencia Democrática", en *Revista Plataforma*, Edición Especial, México, Fundación Colosio, 2012, pp. 185.

The Global Competitiveness Report: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)





# Constitucionalización de la profesionalización en la Administración Pública Federal

*Rodolfo Téllez Cuevas\**  
Político y abogado por la UNAM

## Resumen

Desde tiempos de la Colonia en México, la burocracia ha tenido un perfil insustancial y ha dejado mucho que desear. Pareciera que estamos condenados, desde sus orígenes, a ser una nación sin una estructura publiadministrativa eficiente y eficaz. De ello dan cuenta Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora, Luis de la Rosa y hasta Fray Servando Teresa de Mier, quien dio su punto de vista sobre los covachuelos. La falta de un sistema de profesionalización, reclutamiento inadecuado; así como compadrazgo, el botín y el influyentismo son el común denominador de la administración pública independiente. La Carta Magna del 17 no ha sido precisa en cuanto al servicio público se refiere. Es con el servicio exterior donde se intenta regularla jurídicamente. Es por eso que nuestro interés en considerar la Constitucionalización de la profesionalización publiadministrativa, hoy en tiempos donde se habla de Reforma del Estado

## Palabras clave

Constitucionalización, profesionalización, administración pública, servicio público, servicio de carrera.

## Abstract

Since colonial times in Mexico, the bureaucracy has had a profile pointless and has left much to be desired. We seem doomed from the beginning, to be a nation without an efficient and effective publiadministrativa structure. Realize it as Lorenzo de Zavala, José María Luis Mora, Luis de la Rosa and even Fray Servando Teresa de Mier who gave their views on the commissary. The lack of a system of professionalism, inadequate recruitment, as well as cronyism, booty ye influential are the common denominator of the independent civil service. The Magna Charta of 17 has not been accurate in regards to public service. It is with the Foreign Service where you try to regulate it legally. That's why our interest in considering the constitution for the professionalization publiadministrativa, now in times where we talk about Reform.

## Keywords

Constitutionalism, professionalism, public administration, public service, career service.

## Introducción

**E**l servicio que presta la Administración Pública en general desde siempre ha sido cuestionado; se han hecho leyes que regulen un servicio civil de carrera, se han pretendido profesionalizar algunas áreas especializadas dentro del gobierno federal, como por ejemplo el servicio exterior mexicano, y los alcances así como los resultados son insuficientes. En los últimos años se ha hablado de la profesionalización del servicio público y programas van y leyes se implementan, pero tales medidas han resultado insuficientes. Tal vez uno de los aspectos que se saben existen pero que no se han soslayado, sea la politización de los principales puestos dentro de la administración pública federal. Por tanto, es necesario replantear todas estas políticas desde el origen de la *constitucionalidad* del entramado publiadministrativo, por lo que es menester incluir desde la Carta Magna a la profesionalización de la administración pública federal, para que se convierta en una solución de orden jurídico y no político.

## Referencias escritas

Hablar de la profesionalización del servicio público es muy complejo. Sin embargo, se han realizado una serie de acciones y análisis encaminadas a resolver el trágico problema de la burocratización en nuestro país. Ya desde el ámbito teórico en el pasado, varios funcionarios gubernamentales de la talla de Lorenzo de Zavala, por mencionar algunos, escribieron sobre el aparato burocrático sin objetivizar; sin embargo, dieron muestra fehaciente de que la administración pública colonial y su heredera, la post-independiente transitaron no propiamente en un servicio público como hoy lo conocemos y entendemos.

Lorenzo de Zavala escribió en 1828 sobre el *aspirantismo*, que se pregona como una forma de acceder a los puestos públicos nacientes, considerando que esta práctica era contraria a la práctica administrativa y que atendía a intereses particulares y/o diferentes a la cosa pública (Sánchez, 2009, p. 407). José María Luis Mora fue un poco más suspicaz al describir los “efectos perniciosos” de la *empleomanía* allá por 1837 (Sánchez, 2009, p. 407) como un lastre y pie a una burocratización que en nada se perfilaba modernizadora de las funciones del servicio público.

En este sentido y siendo un poco más congruentes con el fenómeno de la profesionalización, nuestro país se ha enfrentado no solamente a funcionarios

*aspirantistas*, o a servidores que esperan el momento *ad hoc* para ubicarse en la vorágine de la *empleomanía* burocrática, dejando resultados perniciosos, sino también a los resabios de la administración colonial. Ya de ello nos dio cuenta Fray Servando Teresa de Mier, al hablarnos en sus *Memorias* (pp. 243-244) de los covachuelos que no eran aquéllos:

oficiales divididos en clases de primeros y segundos, etcétera, de los cuales hay un mayor absolutamente, que está al lado del ministro, y otro, llamado también mayor, que está en la secretaría y es el que le sigue en antigüedad. Llámense covachuelos, porque las secretarías donde asisten están en los bajos o covachas del Palacio. Y cada uno tiene el negociado (*sic*) de una provincia o reino, así de España como de las Indias (y a estos empleos se va, como a todos los de la Monarquía, por dinero, mujeres, parentesco, recomendación o intrigas; el mérito es una accesorio, sólo útil con estos apoyos”. Además, decía el padre Mier que eran ignorantes, algunos hábiles y otros “pícaros y hasta ateístas. En general, son viciosos, corrompidos, llenos de concubinas y deudas, porque los sueldos son muy cortos. Así, es notoria su venalidad” (p. 244).

Como podemos apreciar, la cita del fraile es más que alusiva al perfil de los servidores públicos, en los cuales distaba algún dejo de profesionalización y/o convicción respecto de la actividad que se realizaba. Hay algo que nos llama poderosamente la atención: los sueldos. Efectivamente, ayer como hoy los sueldos son uno de los motivos por medio de los cuales, los servidores públicos son dados a recibir dádivas y/o simonías de cualquier especie, preponderantemente dinero. Parece ser que es un común denominador, todo el cúmulo de condiciones existentes entre los servidores públicos coloniales y los de hoy día.

Retomando el hilo de la disertación histórica, de aquéllos que describieron las condiciones del servicio público, encontramos a Luis de la Rosa. De la Rosa será uno de los primeros teóricos que usa el término *Administración Pública* y ya ve en ella serios problemas, por lo que se dedica reconocer los males que la aquejan y pontifica los “medios de mejorarla” (Sánchez, 2009, p. 408). En su obra más importante, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla* (al parecer escrita en 1842 y publicada hasta 1853), en ella coincidirá con Fray Servando al reconocer los errores y faltas sostenidos de la administración colonial; además, describe en cada sección del libro (son ocho) el cómo deber ser la administración pública: federal, estatal, municipal, la particular del Estado de Zacatecas, la organización castrense y el sistema de defensa militar, y la hace una diferencia entre gobierno y administración (Sán-

chez, 2010, pp. 233-235 y Olvera, 1996, p. 89), y es aquí donde podemos considerar el *quid* del asunto, ya que el servicio público debe estar centrado en la última y su adecuada eficiencia y eficacia pública.

Ya en una *Memoria* de 1845, escribe que la administración pública hacendaria sufre de lo que hoy conocemos como *Spoil System* y del *patrimonialismo* burocrático: el primero, el sistema de botín, ha sido negativo ya que no había una conciencia administrativa y con proyección; en el segundo, “los jefes de partido la utilizan como si fuera ‘su herencia o patrimonio’” (Sánchez, 2010, pp. 231 y Ruiz Alaníz, 1996, p. 79).

También hubo otros autores que intentaron abordar los perfiles de las administraciones públicas de sus tiempos, y en específico levemente “tocaron” el caso del servicio público. Estos autores fueron: Piqueiro, quien en 1858 escribió sobre la inamovilidad burocrática de los empleados (*Estudio de la amovilidad de los empleados*); para 1878, Idelfonso Estrada y Zenea intentó plasmar en su obra, *Manuela de gobernadores y jefes políticos*, las bases del deber ser del servidor público en esos cargos electorales; algo parecido podríamos acotar con la *Guía práctica del empleado de la República mexicana* de 1887. O bien el lapidario ensayo de Francisco Bulnes: “El porvenir de las naciones hispanoamericanas”, donde dedica un capítulo a lo que él denominó el *canibalismo burocrático*, en 1899 (Sánchez, 2010, pp. 408-409).

Aquél último —Bulnes— siempre fiel a sus convicciones irreverentes, cuestionó la administración y a los servidores públicos del porfiriato. Lo que él denominó *canibalismo burocrático* estaba referido a

la voracidad de las burocracias latinoamericanas (que) engullen préstamos europeos de millones (...). Estas burocracias constituyen la verdadera y calamitosa opresión de los infortunados pueblos (...) quienes, más que libertad, necesitan gobiernos honrados y ser liberados de la horda de funcionarios públicos que hacen presa de ellos” (Bulnes, 1977, p. 87).

En el siglo XX y en la época contemporánea hay obra diversa, pero ninguna se preocupó por incluir específicamente al servicio público o la profesionalización de los servidores públicos, aunque hubo acercamientos: Álvaro Rodríguez Reyes con su obra denominada *Administración del sector público* (de 1970); José Francisco Ruiz Massieu en 1977, con *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Crítica y Análisis*; o bien, Diego López Rosado con *La burocracia en México*, del año 1980. Y ya para el año de 1986, el doctor Guillermo Haro Bélchez escribió *Aportaciones para la reforma de la función pública en México* (1986); o las obras de Enrique Cabrero (*Del administrador al gerente público*, de 1995) y Omar Guerrero (*La formación profe-*

*sional de administradores públicos en México*, de 1995; y *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal. Una apreciación administrativa*, en 2003), que podría ser lo más novedoso o aproximado al alcance del análisis teórico de la problemática que encierra la profesionalización de los cuadros publiadministrativistas (Sánchez, 2010, pp. 408-413).

### La modernización burocrática

Desde sus inicios, los gobernantes del país estuvieron preocupados por la integración y estructuración político-administrativa, ya que se venían arrastrando los resabios de la administración colonial (como lo hicimos notar con el argumento de Fray Servando Teresa de Mier sobre los *covachuelos*) y los inicios del *aspirantismo* y la *empleomanía*, mismos que afectaron la integración real de la administración pública —primero— y de un servicio público realmente consolidado. Empero, la modernización del aparato administrativo estuvo a la par de la del servicio público, del incipiente servicio; empero, esto no fue posible hasta bien entrado el periodo conocido como la “República Restaurada” (Merino, 1996, p. 20). Mientras que para Benito Juárez, la administración pública fue un instrumento mediante el cual consolidar sus reformas integrales y estructurales al Estado mexicano; para Don Porfirio Díaz fue el medio que “hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: ‘Poca política y mucha administración’” (Merino, 1996, pp. 20-21). En el caso del mismo Díaz, la administración pública le sirvió como uno de los pilares de su poder personal” (Merino, 1996, p. 21 y Krauze, 1994, p. 360).

Como podemos deducir de estos primeros lineamientos, es que existe una diferenciación: por un lado, está la administración pública —en sus tres instancias o esferas de competencia—; y del otro, el servicio público y su profesionalización, que es el que nos importa. Ahora bien, la administración pública es el *caldo de cultivo* donde se va a desarrollar el servicio público, va a materializarse y concretizar acciones y políticas gubernamentales, así como políticas públicas: todo ello sin olvidar la esencia misma, el servicio que prestan las personas que son responsables de una mayor eficiencia con eficacia en el servicio. Es por eso que aunque no son lo mismo, van de la mano y un claro ejemplo lo fue lo que se conoció como el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, lo que implica que las transformaciones gubernamentales, están asociadas a las de la administración pública y por ende son vinculativas al servicio público” (Merino, 1996, p. 22).

Así, para lograr una mejor y más moderna administración pública hay que voltear al servicio público, a su profesionalización” (Merino, 1996, pp. 30-31); a una prospectiva que ya desde los años setenta del siglo pasado se había centrado —incluso— en lo que se conoció como Reforma Administrativa, impulsada por el presidente José López Portillo. Por lo tanto, la profesionalización del servicio y servidor público no es tarea nueva” (Merino, 1996, p. 3); aunque pareciera que es una moda que ha causado arraigo y depuración conceptual, al grado de adoptar nuevos modelos sustentados en la certificación de tareas, áreas y otras instancias diferentes a la administración pública y el servicio público, como el caso del Poder Legislativo (Garita, 2011, p. 5). Es decir, que incluso la profesionalización ya en estos momentos del siglo XXI resultaría rebasada por otras formas de hacer más eficaz a los servidores y servicio públicos, a través de estándares ya nacionales o internacionales, vía la certificación de los mismos (Garita, 2011, pp. 6-7).

Incluso, esta profesionalización ya debe estar reglamentada —de hecho, lo ha estado— con normas jurídicas más eficaces y actualizadas acordes a las necesidades del servicio público ofertado, siendo un ejemplo el nuevo *Reglamento de la Cámara de Diputados Federal* (Haro, 2011), el cual en su artículo 283, fracción 1, establece el Servicio de Carrera “tanto en el área parlamentaria como en la administrativa (...)”, y tendrá como objetivo (reza la fracción 2 del mismo precepto legal)

la profesionalización de los trabajadores que pertenezcan a él y favorecer su permanencia, promoción y ascenso, bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, de acuerdo con lo que establece el Estatuto (Reglamento Cámara de Diputados, 2011, p. 128).

Como hemos apreciado, dimos un “salto” en el tiempo sumamente drástico, asociando administración pública, servicio público, profesionalización y otros elementos más acordes con las coyunturas actuales: como certificación de la profesionalización y servicio de carrera incluso en otras áreas y/o poderes diferentes al ejecutivo (donde se haya la administración pública). Empero, los antecedentes del servicio de carrera, que sería el punto axial de la profesionalización, no se podría entender sin un antecedente sustancial: el servicio exterior mexicano.

### **El servicio exterior mexicano como antecedente de la profesionalización**

Su conformación se dio en el año de 1934 y con su surgimiento nace también una reglamentación jurídica del mismo. Esto como parte de la agenda política del gobierno federal de aquellas épocas, es decir, que estamos hablando de la etapa de reconstrucción y de la creación institucional (Vázquez Colmenares, 1996, p. 33). Sin embargo, su historia es más remota:

Con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho (8 de noviembre, 1821), al crearse la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, se dispuso que debiera contarse con “Oficiales de Cancillería y Diplomáticos”. Al año siguiente (7 de mayo, 1822), se expedía un decreto con reglas para los nombramientos, instrucciones y sueldos del personal diplomático. En octubre de 1829, Vicente Guerrero promulga la primera Ley del Servicio Exterior ([http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio\\_Exterior\\_Mexicano](http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_Exterior_Mexicano))

Pero ¿cuál es el *quid* de la liga entre el servicio exterior y el servicio público? Simple. A través de su primer ley regulatoria y creadora, se sientan las bases de una primera profesionalización de un cuerpo de personas con ciertas características propias del tipo de servicio público que se pretendía (y pretende) dar como por ejemplo el uso y posesión de ciertos idiomas (leer, escribir, conversar), contar con conocimientos de política exterior, historia de México y universal, así como disponer de algunas cualidades como la discreción y otras más que se consideran indispensables para el diplomático o cónsul de *carrera*.

Hoy en día, estos requisitos son cada vez más complejos y los filtros de acceso igualmente. Luego entonces, la primera disposición legal para regular el servicio de carrera lo va a ser a través de la estructura del servicio exterior mexicano (en sus tres ramas: la diplomática, la consular y la administrativa, de acuerdo con la *Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano*, LOSEM).

Empero, la reglamentación jurídica del servicio exterior mexicano no es la única que se ha establecido en la historia de la profesionalización del servicio público. También crearon un sistema integral de profesionalización la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Federal Electoral (IFE), algunas procuradurías (la Agraria y la General de la República), entre otras instituciones públicas (Vázquez Colmenares, 1996, p. 33).

Para los años noventa del siglo XX se consideraba que no había voluntad política y por ende continuidad por consolidar el servicio de carrera y en despliegue estratégico, la profesionalización del servicio público. Empero, en el término *servicio público* se acuñó la categoría de *servicio civil de carrera*. Hay un antecedente desde 1883 en Estados Unidos, con la firma de la Ley del Servicio Civil y que a su vez tuvo como referente a la Liga Nacional para la Reforma del Servicio Civil en tiempos del presidente Chester Arthur, según acota Ruiz Alanís (p. 79).

El servicio civil no era otra cosa más que un

Cuerpo permanente de funcionarios especializados, altamente calificado, que tiene la misión de instrumentar las políticas públicas del Estado en un organismo o dependencia, para garantizar eficiencia en los servicios que prestan a la sociedad (Roldán, 2001, p. 3).

Hay que destacar la política del presidente Miguel de la Madrid, quien creó la Ley y la *Comisión del Servicio Civil*, recién ascendido al poder, es decir, allá por el año 1983 aproximadamente (Ruiz Alanís, 1996, p. 80). Su sucesor —Carlos Salinas de Gortari— no hizo grandes aportaciones, salvo las que ya existían dentro de la Secretaría de Hacienda, y ya para 1996 se creó el *Programa de Modernización Administrativa*, estableciendo el compromiso “para la profesionalización de los servidores públicos (...)” (Ruiz Alanís, 1996, p. 80).

Como hemos apreciado, el servicio civil de carrera nos ubica a ciertos funcionarios “especializados” y es aquí donde no hay que pensar que la administración pública necesariamente deba estar sujeta y/o supeditada a la tecnocracia: en lo absoluto. Hay que identificar esa especialización, tan sólo en área indispensable para la toma de decisiones de los funcionarios públicos de alto rango: la información.

Desde luego que no se pretende con la profesionalización y/o especialización del servicio (civil) de carrera, esté girando en torno a ello, no. Simplemente que la profesionalización debe estar sustentada en una preparación permanente, así como la evaluación del trabajo, objetiva y apartidista, para obtener diversidad con respecto de la información que se maneja “en el ámbito de los asuntos públicos”, lo cual hoy en día fortalecerá la democracia participativa (Garita, p. 8, y Velasco, 1996, pp. 93-95).

## Elementos de la profesionalización del servicio público

Al final de los noventa del siglo pasado había una preocupación por hacer más dinámica, eficaz y tendiente a dar mejores respuestas a la sociedad a la administración pública federal (para que ella fuera la detonadora de similares políticas a niveles estatales y municipales), por lo que fue una tarea pendiente de la función pública. Para renovar la función pública se debió considerar a la profesionalización como la herramienta capaz de lograrlo (Pardo, 1996, p. 61), por lo cual fue importante el aparato publiadministrativo (en los años noventa con la SECODAM y SHyCP). La profesionalización del servicio público tiene un cometido: contribuye a su mejoramiento, ya que es un “proceso mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales” (Mejía, 2007, p. 100).

En cuanto a los elementos de la profesionalización del servicio público, los autores consultados (Vásquez-Colmenares, Pardo, Merino, Ruiz Alanís) describen sus puntos de vista pero desde el ámbito netamente administrativo, como por ejemplo, la creación de un sistema de estímulos, promoción y movilidad de puestos, entre otras variantes que van de acuerdo con cada autor. Empero hemos encontrado un estudio que vendría a enriquecer este aspecto, antes de pasar al *substratum* de este trabajo: la *Constitucionalización de la profesionalización del servicio público de carrera*.

Es el caso de que para Arturo Pontifes (2007, pp. 198 y ss) es necesario crear un modelo conceptual de un sistema de profesionalización, que tenga como base los “referentes o marcos de gestión” y está privilegiado a la capacitación con un “enfoque de competencias de desempeño” (p. 200). Considera que los elementos empleados deben estar en torno a la profesionalización. Y dicese que ésta es la “adquisición de un perfil calificado e integral de desempeño en un puesto o función dentro del servicio público”, teniendo que dicho perfil “es susceptible de planificarse en un área de dominio laboral o cognitiva, en una especialidad o en un puesto con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, y conciencia y compromiso ético” (Pontifes, 2007, p. 205).

Además, la profesionalización es considerada como una categoría, ya que cuenta o debe contar con principios sustanciales, tales como: institucionalidad, legalidad, sistematicidad, integridad, accesibilidad, universalidad, equidad, evaluación, construcción con incremento de conocimientos, compatibilidad, persistencia y reconocimiento oficial (Pontifes, 2007, pp. 206-208).

Como todo modelo, lo importante es saberlo aplicar y demostrar los alcances del mismo, es decir, cómo se adecúan esos elementos a la profesiona-

lización y si esta cuenta con índices evaluativos y valorativos altos o por encima de la expectativa. Sin embargo, hemos hablado del servicio de carrera y de la profesionalización, que hacia donde debiera ir dirigido aquél; empero, ya no hay que descartar los estándares de normatividad o certificación, que nos permita dar un servicio técnico y eficaz (Garita) Y desde esta óptica colegimos que la profesionalización de los servicios públicos, dentro de un sistema civil de carrera, es eminentemente abordado desde la esfera de la administración pública; ignorando así olímpicamente un dispositivo que no sólo lo haría ser aplicable —a través de modelos como el de Pardo, Vásquez-Colmenares y otros más— sino obligatorio: nos referimos al Derecho y en concreto a la Constitución Política general.

### **¿Es posible la Constitucionalización de la profesionalización de la Administración Pública?**

Si otrora, el servicio civil —ya desde Estados Unidos— apareció gracias a la necesidad de normarlo jurídicamente y la solución fue la aplicación y adecuación de este en una norma legal. Pues bien, también ya vimos que los modelos, programas, proyectos y acciones tendientes a la profesionalización caen en los ámbitos eminentemente administrativos, lo cual no es malo; empero, se reforzarían con un principio de obligatoriedad si se elevara a rango constitucional la profesionalización no sólo de la administración pública, de la función pública de la que nos habla Pardo, sino también de otras esferas de gobierno, como ya está sucediendo (Haro Belchez y Garita). Y si a esa consideración se le estima un *plus* que se diera mediante la certificación de la profesionalización de los servicios y servidores públicos dentro de la administración pública, la consolidaría haciéndola más eficaz.

Hoy en día, la Carta Magna mexicana ha sido susceptible de englobar y hacer para sí a una serie de derechos que antes no se hubiera imaginado, como por ejemplo: los derechos de género, los de las etnias, los niños, los derechos humanos, los derechos denominados de 3ª. *Generación*, entre otros más, entonces podríamos inquirir una interrogante: ¿y por qué no hacer obligatoria la profesionalización para los entes públicos de toda índole?, es decir, no exclusivamente a la administración pública.

Nuestra burocracia hoy en día es un ente de poder con privilegios y sin disciplina, y esto parecería como una constante dentro de la administración pública de todos los niveles y tal como lo dirá Carlos Elizondo Mayer Serra (2011): “el propósito principal de la burocracia parece ser la generación y pre-

servación de empleos” (p. 217) cuando se trata de los mandos medio hacia abajo en la pirámide publiadministrativa. En este sentido es un lastre para el cambio de políticas públicas encaminadas a su reestructuración e innovación para hacerlas más competitivas, pero sobretodo eficaces (pp. 217-218). Es necesario que se piense en un nuevo orden constitucional que renueve la confianza en el Estado y sus gobiernos, los cuales son responsables de las adecuaciones e innovaciones para hacerse más competitivos entre sí, y por ello no descartamos que sea en las tres esferas de la administración pública. Hoy debemos pensar en un *Estado Eficaz* en términos de la gestión pública y la gobernanza y de esta forma poder exigir que el aparato administrativo sea más eficiente.

Y en esa ola de innovación no se puede dejar de largo en la profesionalización de los cuerpos administrativos, el manejo de las TIC's —tecnologías de información y comunicación— y adecuaciones muy propias de los tiempos por los cuales se navega, y por eso es indispensable ver en este uso de novedades aplicada al adecuamiento de las necesidades de la sociedad a la que se sirve y el conocimiento profesional de nuestros servidores. El *e-gobierno* es otra de las alternativas, ya que es necesario que los gobernantes vean en esta modalidad no como una obligación que por ley hay que cumplir y crear, con la finalidad de brindar un poco de credibilidad y claridad en las funciones de gobierno, o que se tome esto como una moda gubernamental, como en algunos casos hemos observado. La profesionalización del servicio público no sólo creará cuerpos más innovadores y eficaces, sino también será un doble aserto, ya que se alienta como parte de desea filosofía la transparencia: ésta también forma parte de ese *quid* administrativo. La Constitucionalización de la profesionalización de la administración pública atenderá varios y diversos rubros que están pendientes de la reforma de Estado y Administrativa, harto necesarias para el presente inmediato de la administración pública en todos sus niveles.

## Conclusiones

1. Consideramos que si se elevara a *Rango Constitucional* la *Profesionalización del Servicio Civil de Carrera*, el servicio prestado por la *Administración Pública* estaría rindiendo altos estándares que bien podrían ser valorados a través de la certificación, lo cual serviría como evidencia y certeza de la innovación competitiva de la administración pública mexicana.



2. Es importante hacer una distinción que duele, pero que es pragmática la visión: la burocracia que conforma los mandos medios hacia las bases más numerosas de esta pirámide jerárquica, es esencialmente renuente a los cambios, absorbe un gran presupuesto (a últimas fechas aquéllas que integran el rubro de seguridad pública), impide una reforma sindical, es inoperante y ello por el simple monolitismo público estatal, que desean permanezca. En consecuencia, la profesionalización del servicio público de forma normativa jurídicamente hablando y no tanto a través de certificaciones de organismos privados de dudosa honorabilidad, al menos en nuestro país.

3. A diferencia de los puestos directivos hacia arriba, resulta difícil hacer una evaluación de los entuertos que han dejado la ausencia de profesionalización y de un perfil para el político que desea ser desde regidor de su pueblo hasta el cargo mismo de presidente de la República; pues se ha recogido la experiencia de que no es necesario hacer de estos encargos de elección popular y/o de confianza, una serie de elementos que subsanen un perfil ausente.

4. El sistema de botín y las viejas formas del sistema político operan igual para priístas, que para panistas y perredistas: la forma cambia, más no el sustrato, el fondo queda igual. Lo hemos visto en la práctica.

5. Es importante no sólo se reforme la Constitución y se establezca un mínimo de requisitos para ciertos puestos públicos, ya publiadministrativos y/o políticos, sin menoscabo de una regulación oficial al cuerpo más amplio de la burocracia en todos sus niveles; sino también de una voluntad política de aplicar una pertinaz eficacia jurídica y que los resultados que de ella emanen, sean el punto axial de la permanencia o no de algún elemento en este cuerpo público.

6. Por eso es necesaria entre otros mecanismos, la *Constitucionalización de la profesionalización del servicio público*, tal vez la rendición de cuentas y la revocación del mandato —aplicados a los casos de elección popular y aun los que se sustentan en la sindicalización y/o la confianza depositada a través de los grupos políticos— sean herramientas loables y permisibles para el logro de esta profesionalización eficaz de la administración pública.

7. Adoptar formalmente las innovaciones que las nuevas tecnologías han puesto como herramientas, no como modas u obligaciones para el gobernante —de cualquier nivel administrativo— sino un imperante para una mejor administración pública; esto traerá consigo mejores resultados y una administración pública más eficaz, y es un proceso de vanguardia que debe ir paulatinamente como parte de una nueva filosofía publiadministrativa.

8. El uso de TIC's, está de moda, pero esta cualidad debe no quedarse en eso, una moda; debe ser más allá como parte de una filosofía administrativa y

de gobierno para los nuevos estamentos administrativos, por lo cual debe estar entre los pilares de la profesionalización a través de los mecanismos constitucionales para hacerla efectiva y eficaz.

### Fuentes

Bulnes, Francisco (1977), *Toda la verdad acerca de la Revolución Mexicana*, Libro-Méx-Editores, México.

Garita, Arturo (2011), *El apoyo técnico en las Asambleas Legislativas*, LXI Legislatura Senado de la República/Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C., México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *Por eso estamos como estamos*, Debate, México, 2011.

Haro Belchez, Guillermo Javier (2011), Conferencia denominada *El Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, una visión integral*, impartida el sábado 20 de agosto de 2011, en la XIII Asamblea Internacional de la ANOMAC (Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C.), en la ciudad de Toluca, Estado de México, del 19 al 21 de agosto. [http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio\\_Exterior\\_Mexicano](http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_Exterior_Mexicano)

Krauze, Enrique (1994), *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*, Tusquets, México.

Mejía, José (2007), “Profesionalización del servidor público”, en *Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas*, SEGOB y los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas, noviembre, México.

Merino, Mauricio (1996), “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

Mier, Fray Servando Teresa de (1988), *Memorias*, I tomo, Porrúa, México.

*Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Entidades Federativas (2007)*, SEGOB y los gobiernos de Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas, noviembre, México.

Olvera, Julio César (1996), “Formación inicial de los servidores públicos”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

Pardo, María del Carmen (1996), “La profesionalización del servicio público en México: una tarea pendiente”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

Pontifes, Arturo (2007), *Desarrollo de un Modelo de Profesionalización para los Servidores Públicos de las Administraciones Estatales*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), octubre, México.

*Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión* (2011), LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México.

Roldán, Luis Fernando (2006), *Diccionario Irreverente de Política Mexicana*, Grijalbo, México.

Ruiz Alanís, Leobardo (1996), “Consideraciones para establecer el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

Sánchez, José Juan (2009), *Historia del estudio de la administración pública en México*, UAEM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Miguel Ángel Porrúa, México.

Sánchez, José Juan (2010), *Pensadores administrativos clásicos*, INAP, México.

Vásquez-Colmenares Guzmán, Bernardo (1996), “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

Velasco, Santiago (2006), “La eficiencia de la función pública: desempeño y productividad en el servicio público. Las estructuras organizacionales y los perfiles profesionales en la administración pública”, en *Revista del IAPEM*, no. 31, julio-septiembre, Toluca.

\* Politólogo y abogado por la UNAM; maestro en Administración (UAEM), actualmente estudia el Doctorado en Estudios Jurídicos en la UAEM. Autor de los libros: *El papel de la masonería en la Política y la Administración Pública Mexicana* (IAPEM, 2009) y *Los Riva Palacio en la historia de México* (2011).



# Políticas Públicas y Pensamiento Complejo en la Sociedad del Conocimiento

*Yazmín Majul Zamudio*

Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública (IESAP)

## Resumen

El interés social en México actualmente confluye en la existencia de un mayor nivel de desarrollo regional sostenible derivado de la adecuada evolución de la Administración Pública nacional, no obstante, la evidencia empírica muestra el fracaso de las políticas de promoción del desarrollo regional sostenible y si tal fracaso puede atribuirse a cuestiones metodológicas; es decir, los modelos de análisis e intervención provenientes del neoliberalismo, es entonces necesario crear nuevas alternativas para generar las condiciones adecuadas para la emergencia del proceso de desarrollo en el marco de la sociedad del conocimiento donde es necesario crear políticas de gestión pública que aceleren la creación de las condiciones que permitan generar los espacios sociales, políticos, económicos, culturales, científicos y tecnológicos que hagan posible transitar a este tipo de organización. Es importante considerar que debido a que no se entiende el comportamiento dinámico y complejo de los sistemas sociales, a menudo los programas gubernamentales producen resultados contrarios a los esperados y no tienen una perspectiva racional acorde con la complejidad del sistema social, es por ello necesario analizarlos desde perspectivas que permitan su adecuada comprensión y análisis; la Complejidad y la Prospectiva, así como crear a partir de las mismas, nuevos esquemas de intervención para la emergencia del desarrollo.

## Abstract

Social interest in Mexico currently joins in the existence of a higher level of sustainable regional development derived from the proper evolution of the national public administration, however, the empirical evidence shows the failure of policies for the promotion of sustainable regional development and if such failure is attributable to methodological issues; i.e. from models of analysis and intervention of neo-liberalism, it is then necessary to devise alternatives to generate the appropriate conditions for the emergence of the development process in the context of the knowledge society where it is necessary to create governance policies that accelerate the creation of conditions allowing to generate social, political, economic, cultural spaces, science and technology make possible to change to this type of organization. It is important to consider, that since the dynamic and complex social systems behavior is not understood, government programs often produce exactly contrary to the desired results and do not have a perspective of rational commensurate with the complexity of the social system, so it is necessary to analyze them from perspectives that allow its proper understanding and analysis; the complexity and Prospective, as well as create from them, new schemes for the emergence of development intervention.



**Palabras clave**

Fracaso de políticas públicas para el desarrollo, complejidad, prospectiva, intervención para el desarrollo.

**Keywords**

Failure of public policies for sustainable development, complexity, prospective, development intervention.

**Introducción**

Las políticas públicas en favor del desarrollo en México han surgido bajo la orientación de diferentes paradigmas y modelos institucionales donde los esfuerzos por alcanzar dicho estado de desarrollo han fracasado en su mayoría. Este fracaso ha sido atribuido a diversas causas, pero entre ellas la más trascendente se dirige a las carencias de tipo cognitivo y epistemológico que han impedido diseñar e implementar intervenciones basadas en un conocimiento integral de la dinámicas que se encuentran detrás de los fenómenos de concentración, disparidad y centralización lo que produce que las políticas públicas tengan baja probabilidad de éxito, es decir, existe una brecha entre modelos reales y mentales (pensamiento y acción) (Boisier, 2001, p. 20). Estas políticas, resultado del neoliberalismo, han dado paso, debido a su poca eficacia, a buscar nuevas formas de pensamiento y acción para conseguir mejores resultados siendo así que hoy en día se conceptualiza al desarrollo de manera integral como un proceso que consiste en hacer de los individuos y comunidades sujetos, gestores y beneficiarios del desarrollo. Esto sólo es posible si las personas son capaces de entender esos cambios y gobernarlos a su favor, y es aquí donde es factible ubicar al conocimiento y al aprendizaje colectivo como aspectos o condiciones importantes en los procesos de desarrollo en la sociedad del conocimiento como contexto y bajo nuevas forma de pensar y analizar dichos procesos: El pensamiento complejo y la prospectiva como marco orientador del presente para la acción social futura.

**Políticas Públicas y Pensamiento Complejo en la Sociedad del Conocimiento**

Actualmente las ideas remanentes del neoliberalismo como pensamiento todavía dominante de la economía proponen una economía del conocimiento, perpetuando la fragmentación, co-modificación e instrumentalismo; pero en contraste a las mismas, se han generado nuevas formas de conocimiento que fundamentadas en la creatividad, la innovación, la sostenibilidad y una menor vinculación a los recursos económicos y materiales (Kruger, 2006, p. 1),

trasladando el enfoque desde “la comunidad local hacia la sociedad mundial”, desde la “cohesión social hacia la participación democrática” y desde “el crecimiento económico hacia el desarrollo humano”, “de la economía del conocimiento a la sociedad del conocimiento” (Delors, 1996, p. 15) definida como un concepto que concreta las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y es de utilidad para su análisis brindando una visión del futuro para orientar de forma normativa las acción social y política.

El uso del término sociedad del conocimiento, tiene como referencia el trabajo de Castells, que ha introducido, a su vez, el término de la sociedad red que está caracterizada por una estructura económica y social, en la que el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales y donde el conocimiento implica la “capacidad de acción social” (Stehr, 1994, p. 208).

En la sociedad del conocimiento las estructuras y procesos de la reproducción material y simbólica de la sociedad están tan cargados de operaciones de conocimiento que el tratamiento de información, el análisis simbólico y los sistemas expertos predominan frente a otros factores de reproducción como capital y trabajo. Las “sociedades del conocimiento” no son simplemente sociedades con más expertos, más infraestructuras y estructuras tecnológicas de información sino que la validez del concepto depende de la verificación de que la producción, la distribución y la reproducción del conocimiento ha cobrado una importancia dominante frente a los otros factores de la reproducción social (Kruger, 2006, p. 1).

Para Morin, uno de los mayores problemas que enfrentamos en la actualidad es cómo ajustar nuestra forma de pensamiento para hacer frente al desafío de un mundo cada vez más complejo, rápidamente cambiante e impredecible. Necesitamos repensar nuestra manera de organizar el conocimiento (Morin, 2001, p. 5), para lo cual propone el pensamiento complejo como modelo mental y de análisis, en este caso para el desarrollo y desde esta perspectiva dicho proceso de desarrollo se entiende de una forma diferente que en el paradigma newtoniano-cartesiano con el que se diseñaron e implementaron anteriormente las políticas orientadas al mismo. El pensamiento complejo se orienta a un proceso constructivista, intersubjetivo, valorativo e intangible realizado por los sujetos colectivos regionales (Boisier 2001, p. 4) mediante el aprendizaje colectivo, el conocimiento social (pertinente en términos de Morin), la participación y el consenso social.



Para ello se requiere de una reconstrucción epistemológica que permita conocer para transformar y no sólo para explicar los cambios. El conocimiento se encuentra detrás de los cambios de paradigma y se traduce en innovación, en nuevas formas de pensar e intervenir en asuntos tan importantes como puede ser un proyecto político de desarrollo. El conocimiento da origen a nuestros modelos mentales y de análisis de los que derivan los modelos de desarrollo con su respectivo proceso de planeación del que a su vez surgirán las políticas públicas de acuerdo al contexto espacio temporal y su racionalidad.

Se requiere conocimiento para la acción social organizada que facilite la potenciación del ser humano, como lo menciona Morin, en persona humana.

Es preciso mencionar también que en la sociedad del conocimiento los factores de la producción tradicionales; la tierra, el capital y la mano de obra, presentan ya rendimientos decrecientes y los nuevos factores: información y conocimiento presentan rendimientos crecientes; en el primer caso el individuo se considera solo como mano de obra en función de una producción mientras que en el segundo se le considera un sujeto capaz de aprender y conocer; una persona humana (Boisier, 2001, p. 32).

En este sentido, Dror (1994, p. 149) sostiene que se requieren gobiernos democráticos comprometidos y preparados para representar el futuro e intereses de la comunidad, así como para perfeccionar la relación entre poder y conocimiento y que deben hacerse muchos esfuerzos para elevar el entendimiento popular en temas complejos. Una comunidad informada y con conocimientos constituye una condición indispensable para la emergencia de procesos que conllevan al desarrollo, como el aprendizaje colectivo, la innovación, la transformación de nuestras regiones en regiones inteligentes y que aprenden, la asociatividad, participación y consenso, etcétera. Las implicaciones de analizar de una forma diferente, compleja, el desarrollo son muchas, para las cuales se requieren reformas y cambios en el pensamiento, en la educación y por ende en la forma de generar nuevo conocimiento, también esto implica cambios en la enseñanza para orientarse más a la investigación que lleve a la innovación, a la generación de conocimiento nuevo, a producir nuevo conocimiento y no solo a reproducirlo.

Desde el pensamiento complejo existen muchos cambios que realizar para lograr una educación encaminada a la sostenibilidad y al desarrollo, donde la ciencia, procesos culturales y la subjetividad son construcciones sociales interconectadas de forma recursiva, son sistemas complejos, son sistemas organizados que aprenden, crean, adquieren y transmiten conocimiento y cambian su comportamiento para adaptarse a las nuevas ideas producidas comple-

jizando su propia estructura interna para equipararla con la de entorno. La complejidad se define como la información que le falta al sistema para comprender y describir su entorno y a sí mismo, conocer supone información comprender supone conocimiento. Se requiere así superar necesidades cognitivas y epistemológicas (Boisier, 2001, p. 4).

Una crítica y reconstrucción epistemológica en el marco de la complejidad lleva a reformas en la educación, la enseñanza, la investigación y por ende las formas de generar nuevo conocimiento, a buscar nuevos horizontes para la educación realizando un reordenamiento intelectual para pensar lo que se presenta como complejo con una visión integradora que evita el reduccionismo, la disyunción y separación del conocimiento. De acuerdo con Morin, más que conocimiento, hay que transmitir una cultura que permita conocer la condición humana con una forma de pensar abierta y libre (autonomía del pensamiento) con sentido de responsabilidad y ciudadanía, una cultura que permita comprender nuestra condición y ayudarnos a vivir.

Morin sostiene que se deben “Crear cabezas bien puestas en lugar de cabezas bien llenas”, y para ello es necesaria la potenciación del ser humano como persona humana, es decir, como sujetos capaces de aprender y conocer su realidad y cómo pueden transformarla; ampliando su capacidad de crear su propio futuro a través del conocimiento y el aprendizaje colectivo, por medio de la creación de estructuras dinámicas relacionales sustentadas en la generación, transferencia y adopción de innovaciones para el progreso social para lo que se requiere la reconstrucción de conceptos en un marco complejo, relacional, constructivo, subjetivo e intersubjetivo, axiológico, endógeno, asociativo que tiene como contexto espacio temporal a la sociedad del conocimiento y que se fundamenta en el capital social y cognitivo, en capitales intangibles, relacionales incluso como nuevos factores de la producción que dan lugar al concepto del valor-conocimiento, el conocimiento para la acción social donde el éxito, la competitividad (hoy caracterizada como sistémica) y el desarrollo (sostenible) son resultados emergentes de más conocimiento y complejidad.

En efecto, las secuelas paradigma positivista, del método analítico y de la disyunción, ha sido tan notable que actualmente en la sociedad del conocimiento, en el origen de un cambio de paradigma científico (del positivismo al constructivismo y a la complejidad), no se han modificado los modelos mentales, que el sistema pedagógico establece y que tienen origen en el pensamiento newtoniano-cartesiano, del cual ya se han revelado sus limitaciones en la comprensión de los procesos sociales y, en consecuencia, en la manera



en que se conciben las prácticas y políticas de, tan es así que se elige en todos tipos de estudios e investigaciones los fenómenos lineales, predecibles y simples porque son los más fáciles de entender como lo ha impuesto el positivismo con sus principios de linealidad, proporcionalidad, certidumbre, empirismo y disyunción, y estas características impiden aprehender la realidad social en su complejidad.

En México, frecuentemente se opta por la reproducción de teorías, conceptos y modelos de explicación-interpretación de la realidad desarrollados en otras regiones, cuando la comunidad científica debe en lugar de ello intentar construir un conocimiento propio, pertinente y adecuado a la realidad mexicana en la que presenciamos crisis de distinto orden: económicas, políticas, organizacionales, de paradigmas, de utopías que indican que los modelos pasados ya no explican la realidad presente, ni proporcionan herramientas para comprenderla, interpretarla y mucho menos transformarla, que las maneras tradicionales de conocer y generar conocimiento ya no son válidos frente al creciente dinamismo y complejidad existentes que demandan algo más que la simple implantación de modelos.

Es así que actualmente es muy importante analizar el cómo será posible entonces diseñar intervenciones eficientes, para superar la pobreza, o bien el subdesarrollo, si no se puede entender la estructura y la dinámica de los sistemas sociales, del propio desarrollo y de la misma pobreza.

Si se explica el desarrollo desde la concepción clásica del conocimiento, desde los modelos mentales y de análisis utilizados en un modelo positivista hasta su traducción en políticas públicas es evidente una posición, reduccionista, determinista, lineal que da lugar a un modelo de desarrollo neoliberal, global, *top down approach*, donde los condicionantes macroeconómicos son prioridad, se trata de un modelo exógeno, centralizado, con orientación económica e importación de modelos que conduce a la creación de redes de influencia-clientelismo organizadas entre líderes locales, estatales y nacionales que ejercen control sobre comunidades rurales y urbanas donde existe inseguridad creciente y pesimismo social.

Este tipo de modelo se caracteriza por una planeación tipo determinista, más orientada al producto que al proceso, sustentos teóricos importados e inconexos con muchas deficiencias metodológicas en su proceso, canalización de recursos con orientación política, falta de continuidad de esquemas reales de largo plazo y de coordinación que da como resultado políticas públicas alineadas a reformas macroeconómicas, orientadas a la eficiencia, son de tipo centralizado, racional instrumental, prescriptivo, incrementalista de enfoque *top down*, basadas en planes de tipo racionalista, son un proceso de legitima-

ción de los objetivos y necesidades institucionales, más que formas para que los actores sociales resuelvan sus problemas y representan más bien medios de control.

Por otra parte, desde la complejidad, como marco de análisis del proceso de desarrollo endógeno, entendido como emergente, se genera un modelo de desarrollo que es una alternativa al neoliberalismo, “*bottom-up*” *approach*, sustentabilidad, sostenibilidad, concepto integral, endógeno, con orientación multidimensional, modelos diseñados para potenciar las capacidades de cada región de acuerdo a sus particularidades orientado al consenso social y político, participación de los actores sociales, reducción de conflictos a partir del conocimiento y aprendizaje colectivo. Este modelo es resultado de la Planeación prospectiva, como visión y propuesta común de desarrollo desde su concepción colectiva hasta su materialización. El sistema es constructor de su propio futuro como un fin común proveniente del consenso social. Proceso continuo de largo plazo, exploratorio-normativo, orientado a la participación de los actores sociales que generan una red de políticas públicas orientadas a facilitar e impulsar la autoorganización del sistema, de tipo descentralizado, complejo, de enfoque endógeno, basadas en planes prospectivos como parte de un proyecto político que tiene como objetivo que el mismo sistema sea productor de su propio desarrollo, que implica un proceso de conocimiento y aprendizaje social, comunicación y articulación de subsistemas, actores y agentes que conduce a la participación social, a un consenso social y a una concertación política.

En este sentido, como lo señalan Boisier y varios autores más, el paradigma prevaleciente permite conocer, pero no entender un problema sistémico porque la disyunción disipa la propia naturaleza básicamente sistémica del problema. La complejidad de los procesos sociales no puede ser develada a partir del positivismo, por ello hoy en día se comienza a construir el paradigma de la complejidad como espacio cognitivo donde resulta oportuno situar el tema del desarrollo. Entender la complejidad, siguiendo al mismo autor, no significa que estemos próximos a resolver el problema del desarrollo pero sí a entenderlo mejor en su complejidad, como una propiedad emergente de un sistema territorial adaptativo, complejo, dinámico, disipativo y autopoietico. La pobreza es un fenómeno sistémico complejo y el desarrollo lo es más. Se trata de sistemas complejos por la interacción entre la necesidad autopoietica y las necesidades básicas de subsistencia de los sistemas, dinámicos y disipativos porque su evolución es resultado del proceso que se da entre la eliminación de entropía positiva y la absorción de entropía negativa, y porque sólo pueden mantenerse y crecer interdependientemente y adapta-



tivos en tanto el sistema aprende y se autoorganiza. La complejidad debería llevar a intervenciones más asociadas a crear las condiciones que permiten el surgimiento de emergencias (oportunidades, bienestar, etcétera) que a potenciar elementos singulares del sistema, como el capital social y cognitivo.

Es evidente que hoy en día existe una tendencia hacia los modelos de desarrollo basados en el concepto de capital social y/o cognitivo, que ciertamente se presenta como un aspecto trascendente y como condición y base del proceso de desarrollo, pero no lo es más que otras formas de capital. Subsiste sin embargo, como bien señala Boisier, la cuestión del desarrollo como preocupación fundamental de política pública y la dificultad para reflexionar sobre la naturaleza subjetiva, axiológica, compleja, del desarrollo, lleva a “cosificar” el concepto para aprehenderlo con mayor facilidad y en tal caso la cuantificación resulta inevitable y se confunde el “desarrollo” con más objetos materiales (más casas, más caminos, más escuelas, más hectáreas de tal o cual cultivo) y rara vez se admite que lo que interesa es cambiar y mejorar situaciones y procesos mediante la capacidad social o, mejor, a la capacidad societal (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada (Boisier, 2001), Tomassini (2000, p. 63) apunta al cambio cultural y social actual en relación al desarrollo con las siguientes palabras:

Vivimos un “cambio de época” que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad madura, en nombre de la diversidad, de la capacidad para optar y para crear nuestra identidad en sociedades más complejas, hechas posibles por el avance del conocimiento, la tecnología, la información, la libertad, el consumo y las comunicaciones y por cambios profundos en la subjetividad de las personas.

En este escenario cultural, las economías se orientan hacia la producción de significados, y las sociedades, la educación y el consumo se mueven en mundos virtuales, poblados de múltiples alternativas potenciales, siendo así que la importancia del gobierno, las mayorías electorales y los equilibrios macroeconómicos, del producto bruto interno y de los ingresos monetarios promedio en las sociedades es por lo menos relativizada por la emergencia de preocupaciones en torno a la calidad de vida, la participación en la sociedad, la posibilidad de elegir los propios estilos de vida, la libertad de expresarse, el respeto a los derechos, la educación, la igualdad de oportunidades, la equi-

valencia en dignidad, el papel de la juventud y el de la mujer, la seguridad ciudadana y la vida en las ciudades que, a falta de conceptos previos, se denominan “temas valóricos” dentro del diseño de las políticas públicas necesarias para el fomento del desarrollo regional sostenible y su proceso, que es dinámico y complejo.

Es así que uno de los retos más significativos que enfrenta cualquier sociedad en desarrollo es lograr que éste se alcance a lo largo y a lo ancho de su geografía y que su responsabilidad sea compartida por la sociedad civil y por el Estado, no obstante, en México, la mayoría de los estudios sobre su desarrollo muestran la existencia de grandes desequilibrios regionales y la tendencia apunta a un agravamiento de esos desequilibrios en el futuro; asimismo, dichos desequilibrios regionales tienen una relación directa con el nivel de competitividad, mismo que es afectado evidentemente de manera negativa, por los niveles de pobreza y marginalidad que se presentan en dichas regiones.

Por las razones anteriores es que actualmente está surgiendo una revalorización de los enfoques territoriales en la planeación del desarrollo nacional para lo cual recientemente se han generado varias iniciativas en este sentido; sin embargo, no han disminuido en forma significativa las disparidades regionales del país, ya que no estuvieron precedidas de políticas públicas integrales y de largo plazo (prospectivas) tendientes a elevar la competitividad nacional, así como a preparar a las regiones y sectores a competir bajo un contexto de globalización y competencia internacional.

Los instrumentos de desarrollo que se han creado parecen obedecer a una lógica derivada de modelos pasados que resultan insuficientes, ineficaces y que ignoran los nuevos retos de la globalización, la competitividad y de la sustentabilidad con enfoques predominantemente normativos orientados a los indicadores del mercado y la instrumentación fiscal y financiera y a una sobrevaloración de las presiones político-electorales en las decisiones de gobierno.

En este marco, los procesos de descentralización parten más bien de las atribuciones sectoriales de las dependencias que de las prioridades de las regiones y de las capacidades de sus comunidades. Por otra parte, se carece de mecanismos capaces de sustentar proyectos, consensos y decisiones del ámbito regional interestatal.

Es fundamental corregir las tendencias negativas mediante una efectiva intervención gubernamental, como resultado de una planeación del desarrollo regional integral, coordinada y de largo plazo para lo cual se requieren nuevas perspectivas de análisis como la complejidad, la prospectiva que conduzcan a modelos innovadores de intervención para el desarrollo, ya que es



preciso superar la situación en que se encuentra México con respecto al mismo. Los sistemas que intervienen en el proceso del desarrollo regional sostenible, el cual es inducido a través de las políticas públicas que se implementan para dicho fin, son sistemas complejos dadas sus características como el alejamiento del equilibrio, la no linealidad, impredecibilidad, autoorganización, no recursividad, borrosidad, co-evolución, autopoiesis, caoticidad, donde su conducta no puede ni diseñarse, ni controlarse, en cambio, dicha conducta emerge.

Como lo sostiene Pretty (1995, p. 1), el problema con la forma tradicional de hacer políticas es que ésta es apropiada sólo para sistemas no complejos. Para enfrentar los sistemas ecológicos y sociales, los procesos de diseño de políticas tendrán que referirse a realidades múltiples, sistemas caóticos, no linealidades y no predecibilidad. Si desde la perspectiva de la complejidad, el desarrollo es visto como una emergencia de un sistema territorial que acontece a partir del proceso de autoorganización, mismo que implica las interacciones entre los subsistemas, entonces la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversos actores sociales cuyas relaciones pueden comprenderse analizadas como producto de redes de políticas. Es necesario reconocer que los actores sociales y privados tienen un papel cada vez más importante en la formulación de políticas. En este contexto, ha cobrado importancia el concepto de gobernanza como una “representación conceptual o teórica de coordinación de sistemas sociales, y mayormente, del papel del Estado en ese proceso” (Pierre, 2000, p. 3). La gobernanza “sirve para definir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Klijn, 1998, p. 34). La idea de gobernanza se refiere a un nuevo entorno social y político en que el Estado tiene el desafío de asumir otras formas de conducción de las políticas públicas. Si en principio aceptamos esta afirmación, se entiende la necesidad de analizar los nuevos modelos de conducción. Las redes de políticas “son patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Estas relaciones surgen como resultado de la dominación de actores organizados, la fragmentación del Estado y la difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado. En este entorno:

las redes de políticas ocurren cuando se da un intercambio de información entre grupos y el gobierno (o entre diferentes sectores del gobierno) y este intercambio de información conduce al reconocimiento de que un grupo tiene interés en cierta área política (Smith, 1993, p. 57).

Las redes son un modelo de intermediación de intereses o una nueva forma de gobernanza en la cual el Estado, si bien es un actor relevante, ya no ocupa un papel central. Con ello se pretende crear alternativas al modelo burocrático tradicional. La idea central consiste en que las políticas públicas son producto de una compleja interacción entre organizaciones públicas y privadas. Lo destacado de las redes de políticas estriba en que se han constituido en un paradigma nuevo en el estudio del proceso de hechura de las políticas públicas. A partir de esto, Börtzel (1998, p. 52) ha planteado que el concepto de red se ha convertido en el “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad”, la define como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses relativos a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Es así que dentro de un modelo complejo, las redes de políticas públicas son entendidas como la forma en que es posible inducir la autoorganización de un sistema regional complejo hacia el proceso de desarrollo sostenible, ya que las políticas públicas son una expresión y a la vez un instrumento de la planeación territorial y requieren, por lo tanto, de mecanismos institucionales adecuados para su construcción; por su parte, el desarrollo regional sostenible es un proceso de concertación que exige su institucionalización, que se construye entonces mediante mecanismos institucionales como las redes, donde entran en juego reglas, normas y significados generales y específicos a los territorios.

Sin embargo, estos mecanismos adecuados para su construcción no sólo quedan en un modelo político en red que facilite la autoorganización del sistema, sino también es importante una gestión compleja de la política pública a implementar que debe ser producto (estrategia) de un ejercicio prospectivo. Bajo el enfoque complejo, las políticas públicas deben ser los agentes que faciliten el proceso hacia el desarrollo sostenible pero partiendo de un análisis en que hay que identificar los factores causales del desarrollo. Puesto de otra manera, hay que identificar los subsistemas que integran el sistema regional complejo en cuestión, para introducir, mediante la política pública, complejidad de forma que emerja el desarrollo, es decir, generar procesos de comu-

nicación y articulación de dichos subsistemas, actores y agentes e introducir una energía externa, complejidad (neguentropía) en forma de políticas que lleven a un cierto consenso social y a una concertación política. A través de la construcción de significados compartidos, se interpretan y comprenden las interacciones, retroacciones, emergencias, coerciones y antagonismos presentes en la realidad inherente a la gestión de las redes de políticas públicas especialmente en el contexto local (Boisier, 2001, p. 8).

Esta nueva lógica permite repensar la complejidad, con nuevos conceptos de inteligibilidad, generando un tejido teórico que responde a una época de cambios e incertidumbre como la actual, donde los problemas de gestión de las organizaciones públicas se están volviendo cada vez más difíciles debido a que los sistemas sociales y políticos a gestionar son más complejos e interactivos, ya que los sujetos y grupos sociales no son elementos estáticos, sino que interactúan para construir sus propias formas de relación, condiciones e innovaciones que les permitan gestionar propuestas viables de desarrollo.

En este sentido, se asume la gestión de las redes sociales como un proceso político-administrativo complejo impactado por las diferentes formas de acción entre el ciudadano y las instituciones del Estado para lograr mayor efectividad y calidad en la gestión de los programas, proyectos y políticas públicas con base en la Prospectiva como el marco que permite orientar el presente para diseñar la acción social futura.

La relevancia de la temporalidad en la noción de desarrollo está dada fundamentalmente porque no es posible comprender con profundidad el presente, el pasado o el futuro tomándolos como puntos-momentos aislados, sin interpretarlos desde una conexión con lo histórico y desde una opción de futuro, contextualizando su existencia en relación a etapas precedentes y a sus potencialidades de continuidad (Klein, 2004, p. 24). Con respecto al desarrollo regional sostenible, la prospectiva tiene la finalidad de presentar proyectos verdaderos y propios para la construcción social del futuro y así poder contribuir, si no a la solución, al menos sí a afrontar concretamente los problemas sociales. Se trataría así de una función de tipo proyectivo, pero también de una función clarificadora con respecto a los objetivos de un país, de una región. En la cual, por demás, se busca aumentar la participación de los ciudadanos de la base para crear el futuro de su comunidad, y formular imágenes y visiones del futuro amplias, macro, positivas, idealmente realizables, que puedan tener efectos sobre el curso de las sociedades.

Así, la complejidad como perspectiva de análisis permite dimensionar y estudiar a los sistemas que determinan el desarrollo regional sostenible, y las políticas que deben brindar las condiciones para que este se materialice, desde

el enfoque congruente con las características particulares de los sistemas complejos.

La importancia de la prospectiva como espacio en el que se inserta la planeación y construcción de una política pública dada la trascendencia en este sentido de contar con una visión de largo plazo, de la necesidad de previsión, de la precisión de considerar de alternativas futuras, de obtener consensos y del diseño y construcción de una mejor situación futura del desarrollo regional sostenible para México, analizando de forma crítica, la importancia y alcance de esta perspectiva dentro del proceso de las políticas públicas.

La prospectiva implica una alternativa para la construcción del futuro partir de los enfoques exploratorio y normativo ya que éstos permiten la concepción de futuro como opciones múltiples donde intervienen el azar y el caos, el orden y la causalidad; invención de un orden social deseado, no necesariamente preexistente, que puede ser activado desde el presente; énfasis en la posibilidad innovativa, inventiva, autotransformativa de los sujetos; horizonte de expectativas contrapuesto al espacio de la experiencia actual. El progreso como históricamente posible.

Si una región es un sistema complejo y el desarrollo regional sostenible una propiedad emergente que proviene de la autoorganización del mismo, se requiere una perspectiva de análisis congruente a ello, por esa razón el paradigma de la complejidad se determina como el enfoque adecuado para el estudio del desarrollo ya que desde la misma es posible enfatizar lo relacional, la interacción sujeto-objeto, ambos formando parte de un todo e influyéndose mutuamente, desde una perspectiva no reduccionista, no simplificadora, no lineal, dialógica, reflexiva, crítica, que posibilita construir una visión más flexible de la causalidad social, de la idea de futuro y de las formas de intervención en el cambio.

Siendo así, lo que debiera concernir a los gestores del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente los gobiernos locales, es que se requiere de un verdadero cambio de modelos mentales, de conocimiento pertinente en palabras de Morin, para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el impulso del desarrollo. Hay por delante una tarea imponente e imprescindible para la comunidad académica, para instalar en la estructura curricular de pre y post grado el paradigma propio de la complejidad para poder generar la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Es decir, un marco cognitivo que enlaza las posibilidades de acción con un conocimiento actual, es decir, enlaza la acción con el conocimiento



propio de la sociedad del conocimiento, porque ahora la estimulación del desarrollo requiere de intensos insumos cognitivos nuevos.

Como esta situación no se puede lograr mediante procedimientos pedagógicos tradicionales (no se trata de dictar “cursos” a los agentes sociales) (Munera, 2007, p. 160), la única forma de generar esta sinergia cognitiva en términos de Boisier, es mediante la instalación de procesos de consenso social, de conversaciones sociales estructuradas, de manera que toda la cuestión termina por enmarcarse precisamente en el discurso, para crear actores y proyectos ya que el desarrollo no es generado por los políticos sino por la gente que ciertamente sabe que el progreso se puede lograr, pero no tienen el conocimiento, ni el poder, para realizar los cambios requeridos y, principalmente, porque no han advertido que el conocimiento y el poder colectivos son los elementos necesarios para dicho cambio.

Si bien la Prospectiva estudia entonces la realidad potencial (presente) de sistemas complejos y las imágenes de futuro que de ellos resultan como guía de la acción presente hacia la materialización de una utopía construida desde el imaginario social, es necesario señalar aquí que el uso del término utopía (el cual en las últimas décadas ha sido denigrado porque no se entiende su real significado), se hace en el sentido de modelo social, de una direccionalidad hacia lo deseable que no existe en el presente y que es históricamente reconstruible e imperfecto y, por ende, inalcanzable en su totalidad. Es una función básica del pensamiento social para la determinación de alternativas de futuro y la construcción del mismo que implica aceptar el compromiso inevitable de una postura ideológica que orienta el diseño de la configuración deseada, que como lo argumenta Zemelman es “una forma de pensamiento que permita abordar la realidad de manera de ser capaz de reconocer opciones de viabilidad, desde la perspectiva ideológica que se asuma.

Esta función utópica y el reconocimiento de las opciones de viabilidad de la utopía, cobran su verdadera dimensión en tanto permiten la captación de los puntos desde los que se puede activar la realidad” y diseñar líneas de intervención para la transformación de la realidad social. Maffesoli (1977, p. 40) menciona al respecto que “...la utopía debe entenderse como el reconocimiento de un desequilibrio estructural que deriva del dinamismo de la aspiración y procede de la tensión continuada entre lo posible y lo imposible”, por lo que así esbozada la utopía es un medio eficaz para organizar el futuro de lo social de una manera no mecanicista que da cuenta de las relaciones entre lo imaginario y lo real poniendo de manifiesto su carácter proyectivo y de apertura a cambio de lo posible y materializable, siendo lo imaginario lo que brinda impulso a la utopía al movilizar la potencialidad de la sociedad

cuestionando el orden social y dinamizando la acción colectiva hacia la construcción de nuevas realidades.

El paradigma de la complejidad se determina como el enfoque congruente para el estudio del desarrollo potencial de sistemas complejos, ya que permite enfatizar lo relacional, la interacción sujeto-objeto desde una perspectiva no reduccionista, no simplificadora, no lineal, dialógica, reflexiva, crítica, que posibilita construir una visión más flexible de la causalidad social, de la idea de futuro y de las formas de intervención en el cambio.

El estudio del futuro sería así conceptualizado como “de segundo orden”, ya que es el sujeto social de acuerdo con sus valores y perspectivas que lo impulsan quien reconoce las opciones de futuro y construye su propia realidad futura desde el presente a través de la praxis social, lo anterior implica la reinserción del sujeto social en la investigación dado que la subjetividad y la experiencia histórica son dos marcos articuladores de la realidad como proyecto futuro de un sistema social complejo que requiere ser analizado de forma crítica y reflexiva para el diseño y la implementación de acciones que le permitan al sujeto transformar su realidad y potenciar la misma hacia la opción de futuro que desea.

Desde la perspectiva de la complejidad, la Prospectiva estudia el desarrollo futuro de la sociedad desde su presente potencial como una construcción que sólo ella misma puede generar y si su desarrollo es visto como una emergencia de un sistema complejo que acontece cuando éste alcanza niveles apropiados de complejidad, apertura, adaptación, dinámica, autopoiesis, entonces es necesario generar en dicha sociedad, procesos cognoscitivos y de comunicación y articulación de sus subsistemas, actores y agentes e introducir una energía externa, complejidad (neguentropía) en forma de líneas de intervención que conduzcan al consenso y la concertación sociopolítica para concebir un poder público apto para promover una propuesta colectiva de desarrollo desde el plano de su concepción colectiva al plano de la materialización. Impulsar el desarrollo futuro de una sociedad (entendido como un proceso y un “estado” intangible e intersubjetivo), supone identificar y dimensionar los subsistemas que definen la complejidad del sistema social, y crear y fortalecer las articulaciones y comunicación entre ellos. Esto constituye una estrategia prospectiva para promover el desarrollo futuro de las sociedades como propuesta que sirva de guía para la acción presente en la construcción del devenir del sistema social que es complejo.

De tal manera, la prospectiva se refiere al estudio del futuro de un sistema complejo con el fin de encontrar nuevos márgenes de evolución. Involucra la necesidad de movilización de los ciudadanos en torno de nuevas



formas de organización social y diseño de su futuro compartido, en términos de su desarrollo emergente como sistema social, siendo importante en un estudio prospectivo la capacidad de reconocer rupturas, bifurcaciones con respecto al presente y de permitir la construcción colectiva del futuro, mediante la identificación de alternativas del futuro, el diseño de opciones de desarrollo, planteando de esta forma, líneas de intervención (planeación prospectiva) que configuren la estrategia que conduzca al impulso de la auto-organización, a mejorar la calidad de la decisión pública, al aprovechamiento de la inteligencia colectiva, a la promoción de la inteligencia económica, y la estimulación del potencial de innovación.

La prospectiva es un proceso de construcción social del futuro de un sistema complejo mediante la participación y el consenso social, en dicho proceso se genera aprendizaje relacionado con la construcción de capital cognoscitivo y social y la creación de redes que posibilitan el surgimiento de una sociedad que será la productora de su propio futuro.

## Conclusiones

Debido a la situación desfavorable que presenta México en lo que se refiere al desarrollo regional sostenible, caracterizada por las desigualdades regionales, la falta de eficiencia productiva, la pérdida de competitividad, la pobreza, y sus múltiples causas como son los modelos y políticas aplicadas, es necesario crear modelos alternativos desde perspectivas como la complejidad y la prospectiva que originen la emergencia de dicho desarrollo.

Si el desarrollo es un fenómeno que se presenta como emergente y mantiene el carácter de endógeno, es la propia sociedad regional quien tiene la posibilidad generar su propio desarrollo, como bien menciona Boisier, el desarrollo es visto como una emergencia de un sistema regional que acontece cuando éste alcanza niveles apropiados de complejidad, apertura, adaptación, dinámica, autopoiesis. Entonces hay que generar en el territorio en cuestión, procesos de comunicación y articulación de sus subsistemas, actores y agentes e introducir una energía externa, complejidad (neguentropía) en forma de políticas públicas que conduzcan a un cierto consenso social y a una concertación política, a fin de crear un poder político capaz de llevar una propuesta colectiva de desarrollo. Un proyecto político como visión común y propuesta colectiva de desarrollo regional sostenible desde su concepción colectiva (planeación prospectiva) hasta la materialización de dicha propuesta (estrategia), es decir, hacer que el mismo sistema sea productor de su propio desarrollo y

constructor de su propio futuro como un fin común proveniente del consenso social.

Fomentar el desarrollo supone identificar y dimensionar los subsistemas que definen la complejidad del territorio, y crear y fortalecer las articulaciones y comunicación entre ellos. Esto es lo que constituye una política integral para fomentar el desarrollo bajo la perspectiva compleja. El fomento de la comunicación y cooperación entre los actores implicados en la gestión local es uno de los factores claves de éxito.

Los gobiernos locales deben trabajar en una dinámica de redes de actores públicos y privados y con la ciudadanía para generar gobernabilidad, fundamentados en la globalidad, la proactividad y la concertación. La gestión pública vía generación de redes, permitirá sacar provecho de los potenciales de sinergia del sistema local (mejor aprovechamiento de recursos locales). Los sistemas locales movilizan los recursos existentes en la comunidad (conocimientos, redes sociales, bienes ambientales y capital financiero) para capacitar a sus habitantes y organizaciones en desarrollar competencias, conocimientos y valores. A través de esfuerzos colaborativos (asociatividad entre sector público, privado y civil), las organizaciones en constante aprendizaje logran desarrollar resiliencia y adaptabilidad al cambio y aumentar su grado de sustentabilidad y capacidad competitiva que, como señala Friedmann, desafían los paradigmas prevalecientes de planificación local al concertar una visión de un futuro basada en el capital humano y cognitivo como recurso crítico pero no único. El desarrollo surge de la interacción de todos los subsistemas (cognitivo, social, político, económico).

Boisier señala al respecto que ningún modelo o intervención produce el desarrollo, sólo lo facilitan.

Nada produce el desarrollo, sino el mismo sistema, pero es posible desencadenarlo por medio de la sociedad organizada, por ello el desafío actual de la política y la Administración Pública consiste en impulsar la construcción de espacios públicos y de facultar a una ciudadanía capaz de ser agente de su propio desarrollo colocando al conocimiento y al aprendizaje local como un medio de crear capacidades locales (resiliencia y adaptación) en regiones inteligentes, donde la sociedad descubre continuamente cómo crear su realidad y cómo puede modificarla expandiendo continuamente su capacidad de crear su futuro.

Es necesaria una estrategia para hacer frente a la problemática del desarrollo como propuesta de futuro que sirva de guía para la acción presente en la construcción del porvenir del sistema regional complejo, para el cual la prospectiva regional se representa el estudio del futuro de un espacio específico

con el fin de encontrar nuevos márgenes de evolución, dentro del contexto de la nueva competencia internacional y desarrollo. Involucra el ordenamiento territorial, la especialización de la economía ante las interdependencias crecientes y la necesidad de movilización de los ciudadanos en torno de nuevas formas de organización social y diseño de su futuro compartido, en términos de desarrollo local.

El alcance de un ejercicio de prospectiva está en la capacidad de convocar y captar las expectativas y el interés de los grupos sociales (públicos, privados, universidades y sociedad civil) que caracterizan el futuro que la misma sociedad desea alcanzar y que les otorga la posibilidad de “ser diferentes”. Como lo indican Berger y Luckmann, la sociedad no tiene por misión “estandarizar” al individuo e impedir que éste sea el mismo, sino a la inversa, darles las posibilidades de que se desarrolle tal cual es, de ser él mismo y no como otros. La sociedad en la educación del individuo no debe anularle, sino fomentar su individualidad (siempre teniendo en cuenta los intereses de los demás) para que con ella pueda servir a ésta. El desarrollo de una sociedad no se mide por el grado de homogeneidad alcanzada por sus miembros, sino por la capacidad de convivencia entre esos individuos diferentes unos de otros.

Es ineludible para ello advertir la complejidad derivada del comportamiento de los subsistemas que lo componen, es así que lo esencial de cualquier estudio prospectivo es su capacidad de reconocer en este sentido, se puede interpretar como un proceso de construcción social de la realidad.

## Fuentes

1) Boisier Sergio (2000), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, *Estudios Sociales* 103, C.P.U., Santiago de Chile, p. 8.

2) Boisier, S. (1999), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, en *Estudios Sociales*, no. 99, C.P.U., Santiago de Chile, pp. 18-23.

3) Boisier, Sergio (2001), *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*, Pontificia Universidad Católica de Chile, en: <http://purace.unicauca.edu.co/redpacificocyt/documentospublicos/primerapagina/sociedad-del-conocimiento.pdf>.

4) Berger, Peter; Luckmann, Thomas (1989), *La construcción social de la realidad*, Argentina, Amorrortu.

5) Börtzel, T. (1998), *Organizing Babylon on the Different Conceptions of Policy Networks*, Public Administration.

6) Delors, J. (1996), *Learning: The treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*, Paris, UNESCO.

7) Friedmann Reinhard (2007), *La administración municipal en tiempos posmodernos*, UNIACC, Chile.

8) Jantsch, Erich (1967), *Technological forecasting in perspective*, Francia, OCDE.

9) Jon Pierre (2000), "Introduction: Understanding Governance", en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra.

10) Klein T., Julie et al. (2004), *Transdisciplinariedad y Complejidad en el Análisis Social*, UNESCO, Programa "Gestión de las Transformaciones Sociales", MOST, Francia.

11) Klijn Erik-Hans (1998), "Policy Networks: An Overview", en William Kickert y John Koppenjan (cords.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres.

12) Larroulet, Cristián (2003), "Políticas Públicas para el Desarrollo", en *Estudios Públicos*, 91 (invierno 2003), Universidad Católica de Chile.

13) Madoery, Oscar, *El valor de la Política de Desarrollo Local*, Universidad de Quilmes, CEDET, Argentina. <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/>

14) Mafessoli Michel (1977), *La Lógica de la dominación*, Península, Barcelona.

15) Manucci, Marcelo (2005), "Gestionar la incertidumbre. Complejidad, Estrategia y Horizonte predictivo", *Técnica Administrativa*, Buenos Aires, vol. 4, no. 23, julio/septiembre.

16) Mazzotti Pabello, Giovanna (2008), *Una perspectiva organizacional para el análisis de redes organizacionales civiles del desarrollo sustentable*, Porrúa, México.

17) Moreno, Juan Carlos et al. (2002), *Manual de iniciación pedagógica al pensamiento complejo*, Complexus, UNESCO, Colombia.

18) Morin, E. (2001), *Seven Complex Lessons in Education for the Future*, Paris, UNESCO.

19) Munera, Cecilia (2007), *Resignificar el desarrollo*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

20) Parsons W. (2007), *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.

21) Pretty, J. (1995), *Policies and Practice for Sustainability and Self-Reliance*, Washington, Joseph Henry Press.

22) R.A.W., Rhodes (1996), "Governance and Public Administration", en Pierre, *Debating Governance*.



23) Smith. M., *Pressure, Power, Policy* (1993), *State Autonomy and Policy Networks*, University of Pittsburg Press, EUA.

24) Sotolongo, P. L. (2002), “La incidencia en el saber social de una epistemología de la complejidad contextualizada”, *Materiales de la Cátedra de la Complejidad*, La Habana.

25) Stacey, Ralph D. (1995), *The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes*, Strategic Management Journal.

26) Stehr, Nico (1994), *Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.

27) Zemelman, Hugo (1993), “Sobre Bloqueo Histórico y Utopía en Latinoamérica”, *Revista Problemas del Desarrollo*, México.

28) Dror Yehezkel (1994), *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.



# Significados de la *accountability* en la Administración Pública

*José Juan Sánchez González*

Doctor en Administración Pública.

Profesor de la UAEM

cameralista@hotmail.com

## Resumen

El propósito del artículo es determinar el origen de la voz *accountability*, en el ámbito de la administración pública a partir de tres de los significados más empleadas: rendición de cuentas, transparencia y responsabilización. La metodología consistió en el análisis de documentos teóricos y empíricos relacionados con la actividad organizadora del Estado. El resultado revela que: 1) que la *accountability* no tiene una traducción literal al castellano; 2) La rendición de cuentas y la transparencia son dos términos comunes para referirse a la obligación que tienen los gobernantes para informar a sus gobernados del ejercicio de la función pública. Las fronteras idiomáticas entre las voces *transparency*, *responsability* y *accountability*, permiten ubicar el sentido original y sustancial en el campo disciplinario.

## Palabras clave

*Accountability*, Transparencia, Rendición de Cuentas, responsabilización, responsabilidad, análisis de términos en Administración Pública

## Abstract

The purpose of the article is to determine the origin of the word *accountability*, in the area of governance from three of the meanings more used: *accountability*; *transparency*; and *responsability*. The methodology consisted in the analysis of theoretical and empirical papers related to the organizing activity of the State. The result reveals that: 1) that *accountability* does not have a literal translation into Spanish; (2) *Accountability* and *transparency* are two common terms to refer to the obligation of Governments to inform their citizens of the exercise of the public service. Idiomatic borders between the voices *transparency*, *responsibility* and *accountability*, can locate the original and substantial sense in the disciplinary field.

## Keywords

Terms *accountability*, *transparency* and *responsibility*, idiomatic borders, Public Administration.

## Introducción

En el estudio de la Administración Pública se encuentran diversos enfoques conceptuales que provienen de palabras en inglés que no tienen en un sentido estricto una traducción literal al español. Enfoques teóricos como *policy* —políticas públicas— (Guerrero, 1993: 87), *management* —gerencia o gestión pública— (Guerrero, 1998: 17) y *governance* —gobernanza— (Sánchez, 2006: 16), son ejemplos representativos de esta delimitación conceptual. Situación similar ocurre con la palabra *accountability* que estaba vinculada a la rendición de cuentas y a la transparencia dentro de la Nueva Gestión Pública. Aunados a estos significados, se encuentran otras voces como responsabilización (CLAD, 2000) o bien responsabilidad (usada de forma marginal). No obstante que se han intentado alternativas para recuperar el “significado” original de los conceptos, la realidad es que a veces los resultados no han sido los más convenientes en el campo disciplinario.

El término *accountability* fue introducida al español de manera general con dos significados básicos: rendición de cuentas y transparencia. Estos términos se han popularizado y pareciera que son iguales, aunque debe afirmarse que se trata de conceptos con naturaleza temática distinta. Transparencia viene de la voz *transparency*, por lo que tiene un origen propio.

Algunos autores han confundido a la transparencia con la rendición de cuentas, aunque debe señalarse que lo primero es simplemente un instrumento para alcanzar lo segundo. La transparencia resulta una condición necesaria para la rendición de cuentas aunque insuficiente porque la política de transparencia es sólo un conjunto de decisiones y procesos asumidos por los poderes y órganos del Estado para garantizar la accesibilidad a la información pública bajo los principios de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad (Merino citado por Puente, 2011: 170). No cualquier tipo de transparencia mejora la rendición de cuentas de forma automática y algunas formas de transparencia son mejores que otras para este mismo fin (Sandoval, 2011: 231).

En otra postura se considera que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen medios de referencia y herramientas útiles para un mejor desempeño institucional. Aunque son diferentes, la transparencia y la rendición de cuentas comparten un mismo objeto de análisis: han estado siempre vinculados con la idea de dotar a los gobernantes de medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes (Sosa, 2011; 20-21).

En este debate, el CLAD (2000) sugiere un tercer significado señalando que el verdadero sentido de la *accountability* en español, proviene de la transfor-

mación de la voz responsabilidad por el de responsabilización. Aunque, responsabilidad si tiene una referencia del inglés con la voz *responsability*, por lo que es un sinónimo pero no es una palabra similar para referirse a la *accountability*. Un cuarto término es el de responsabilidad, que resulta extraño y poco comprensible, el cual sólo será mencionado, ya que pocos estudiosos lo han utilizado.

Por lo que este artículo aspira a responder a las siguientes preguntas: ¿Qué es primero, la transparencia o la rendición de cuentas?, y si ¿se puede hablar de rendir cuentas con transparencia? o ¿se debe ser transparente y con ello rendir cuentas? ¿Responde la responsabilización a las necesidades conceptuales de América Latina? ¿Por qué no existe una traducción univoca al español de la voz *accountability*? Lo que es claro es que el tema no es nuevo en la discusión pública, pero la realidad es que no ha sido explorado suficientemente. En este texto se intenta indagar al respecto, para contextualizar la *accountability* en el ámbito de la administración pública latinoamericana.

Para fines de exposición, el artículo está dispuesto en cuatro apartados. En la primera sección se tratan algunas ideas a cerca del surgimiento de la palabra *accountability*. En este apartado se enfatiza sobre todo la dificultad por definir dicho concepto, ya que en muchos idiomas no existe una buena traducción; concepto importante y poco explorado en la discusión pública. Mientras que en la segunda sección se describe a la *accountability* como rendición de cuentas, que para algunos estudiosos sería el significado más completo para traducir la voz *accountability*. En la tercera parte se examina a la *accountability* como transparencia y acceso a la información, uno de los usos más generalizados para controlar el poder. En la cuarta parte, se expone el tema de la responsabilización, concepto que utiliza el CLAD como equivalente al de *accountability* en inglés. En este momento se mencionan algunas de sus definiciones, características y componentes adicionales que muestran la diferencia entre responsabilidad tradicional y responsabilización. Por último, se presenta el epílogo y la bibliografía utilizada.

### Origen e interpretaciones de la palabra *accountability*

El origen terminológico de la palabra *accountability* es —sin duda— inglés. *Accountability*, se deriva de *account* que de acuerdo a los diccionarios significa cuenta, relato, informe, tener en cuenta algo, registros financieros, entre otros. Pero compartamos el análisis que sobre el término hace Ugalde (2002). En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace

referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace al acto de dar cuentas. En castellano, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término correspondiente por lo que se ha traducido mayormente como “rendición de cuentas” (Ugalde, 2002: 14).

Abonando en esta consideración, se entiende por ejemplo que *to be accountable* significa tener que rendir cuentas por las acciones de uno; el mensaje en este sentido es que se actúa sabiendo que se tiene que explicar las acciones y decisiones, y que lo que se haga tendrá sus consecuencias. También significa obligación de dar cuenta o satisfacer algún cargo, es decir, obligado a dar cuenta o razón (Velázquez *et al.*, 1985: 20). Normalmente este término resulta muy usado cuando nos referimos a la Gestión Pública. Dicho término va referido a “los deberes de transparencia”, o dicho de otra forma, a la capacidad de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) de dar cuenta de sus actos respecto a los ciudadanos. En tal caso, los términos que mayormente constituyen su idiosincrasia son “transparencia”, “responsabilidad” y “rendición de cuentas”. Transparencia en la gestión de los asuntos públicos, responsabilidad en cuanto a que el resultado de la gestión responda a los intereses generales y rendición de cuentas respecto a la posibilidad de responder ante todos los administrados.

Por ello, queda claro que, sin lugar a dudas, la palabra *accountability* no tiene traducción exacta al castellano, al menos, se pueden establecer convencionalmente cuatro significados: rendición de cuentas, transparencia, responsabilización y responsabilidad. En primer lugar, *accountability* corresponde al término más cercano que es rendición de cuentas. Pero realmente se refiere a servir porque se quiere hacer, no porque se tiene que hacer (para los anglosajones, *accountability* es un estilo de vida; por lo tanto, es parte de su cultura pedir y rendir cuentas: es una práctica que inicia desde el núcleo familiar, se utiliza desde una perspectiva positiva, de valores, de respeto y compromiso).

*Accountability*, como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas (Schedler, 2004: 11). Al respecto, Schedler (2004) menciona de manera sucinta que cuando se mandan conceptos de viaje, existen cambios semánticos significativos, es decir, cuando cambian de contexto, de lenguaje, de cultura, muchas veces cambian sus significados. De ahí la difi-

cultad para poder dar un significado único a conceptos viajeros; tal es el caso de *accountability*.

Ahora bien, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Para precisar entonces *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos (Schedler, 2004: 11).

En segundo lugar, la *accountability* es utilizada como transparencia. Aunque aquí debe señalarse que en el inglés, la transparencia proviene de la voz *transparency*, que resulta de algo que es transparente. Así, la transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, sino en su operación, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encomendadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática. La demanda de la transparencia en el desempeño de los gobiernos es parte de esa mayor conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces (Peschard, 2007: 13-14).

En tercer lugar, la *accountability* es traducida al castellano como responsabilización. El planteamiento general es que a partir de la responsabilidad, existe una transformación hacia la responsabilización. El dilema es que en inglés existe la voz *responsability*, la cual no se hace referencia en la propuesta del CLAD. La responsabilidad es la capacidad de responder de los propios actos y de sus consecuencias. El término implica cierto grado de compensación de la naturaleza y consecuencia de un acto, así como la deliberada o voluntaria realización del mismo (Farchild, 1987: 257).

El concepto de *accountability* se origina en las naciones anglosajonas, tornándose central en la historia política de los Estados Unidos. Significa precisamente, que el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad (CLAD, 2000: 31). Concepto importante el de responsabilización (traducción del CLAD para traducir la palabra anglosajona *accountability*) y eje central para la Reforma del Estado constituyente una promesa para acercar el ejercicio del poder a las necesidades de los ciudadanos.

A través de la historia ha existido una práctica en la gestión pública por medio de la cual los servidores públicos dan cuenta o justifican sus actos, a distintos sujetos, de modo diverso y a través de distintos medios por estar obligados a ello. Esta práctica se ha denominado en el idioma castellano desde su vigencia: “rendición de cuentas”. Por otro lado, en los países de habla inglesa un proceso similar se ha denominado *accountability*. Sin embargo, este término tiene hoy una connotación diferente, en tanto es usado para precisar la obligación de dar cuenta al ciudadano, lo cual tiene que ver con cambios mismos que se producen en los países anglosajones. Según el Consejo Científico del CLAD, la *accountability* o responsabilización significa que “el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad”.

A pesar de que el Consejo Científico del CLAD traduce como responsabilización el término *accountability*, hace hincapié en una diferencia, en cuanto que no solamente el gobierno está obligado, sino que está de por medio la exigencia de rendición de cuentas por terceros.

Es decir, que nos encontramos con una redefinición del concepto que incorpora a la sociedad y al ciudadano.

Por último, otro término alternativo es el de responsabilidad, el cual lo encontramos a raíz de los cambios que se promueven en la *accountability*, especialmente en lo que tiene que ver con la participación del ciudadano como sujeto a quien se rinde cuentas. Para Hemby (1993), la responsabilidad “quiere decir el deber de responder o dar cuenta a una autoridad más elevada, lo que en inglés se llama *accountability*. Por ejemplo, los que trabajan en el sector público deben responder o dar cuenta a sus conciudadanos”. El término responsabilidad es usado fundamentalmente por organizaciones internacionales que promueven programas anticorrupción, especialmente la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y en aquellos países donde este programa ejerce influencia (Hemby, 1999: 3).

El término *accountability* en forma amplia, se ha difundido en el ámbito de gobierno, asociado a temas que han ganado relevancia en los últimos años como gobierno transparente, rendición de cuentas, responsabilidad, responsabilidad, responsabilización, evaluación, control, fiscalización, ética, entre otros. La traducción directa de *accountability* al castellano como anteriormente se había mencionado, es “responsabilidad”, aunque esta palabra no la traduce realmente. Una acepción más elaborada implica la referencia a alguien, entidad o persona, con quien se puede contar. Sin embargo, esta alternativa no significa mucho avance respecto a la traducción de dicha palabra, tampoco abarca todas las connotaciones de la expresión en su idioma original.

En un documento rector de la OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, en el glosario final de términos, más que propiciar una solución para el uso de la *accountability* al castellano, se crea más confusión al señalar lo siguiente:

Responsabilidad/obligación de rendir cuentas (*responsabilité/obligation de rendre compte: responsibility/accountability*): característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo del cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencias y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables de los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de ese resultado. También otros aspectos de la responsabilidad son abordados en este Informe, como, por ejemplo, la responsabilidad pública de los Gobiernos frente a los órganos elegidos y, por lo tanto, frente al público en su conjunto (OCDE, 1997: 336-337).

En suma, como podrá inferirse en este apartado introductorio existen diversas interpretaciones de la voz *accountability*, unas más claras que otras. Si se tiene en cuenta que la *accountability* ha sido una práctica desarrollada históricamente, sin que anteriormente el ciudadano fuese sujeto a quien se rinde cuentas, y que a través del tiempo se han producido cambios significativos sobre el concepto de estudio, entonces procede completamente la redefinición de dicho concepto. Sin que por ello se creen nuevos conceptos, es decir, que los anglosajones siguen denominando *accountability* al fenómeno de dar cuenta por parte de los gobernantes a los ciudadanos.

### **La *accountability* como rendición de cuentas**

La voz más empleada para traducir la *accountability* es el de rendición de cuentas. La rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra *accountability*, que en su significado original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. De esta manera, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios para informar a sus mandantes, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Villanueva, 2000: 28).



La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Ugalde, 2011: 132).

La rendición de cuentas forma parte del lenguaje político cotidiano de la comunidad internacional, que expresa la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática (Schedler, 2007: 9-10). Aunque la rendición de cuentas circula en la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado evasivo, límites borrosos y una estructura interna confusa.

La palabra mágica, el concepto clave, se llama *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas (Schedler, 2007: 11).

Entonces, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. La *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Se puede precisar que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2007: 11-12). De tal manera, la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público; justificación de las decisiones tomadas, y sanciones a los funcionarios —efectivos o no— que no trabajen satisfactoriamente (Schedler citado por Emmrich, 2011: 118).

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas —por obligación— el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas por derecho. Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros. La idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas —a los que rinden cuentas, al igual que los que exigen cuentas— en un marco democrático. Por ello, bajo este argumento rendición de cuentas en castellano es un equivalente de *accountability*.

Schedler (2007) va más allá al afirmar que en el ámbito político, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas:

1. La obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*).

*Answerability* no tiene un término de traducción hispanoparlante, algunos han tratado de cubrir el hueco con el neologismo de responsabilidad. Su significado sería como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.

2. Incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).

Además de Schedler (2007), otros especialistas consideran que la *accountability* es la rendición de cuentas. Para Ugalde (2002), cualquier diccionario traduce a la *accountability* como responsabilidad y significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, es decir, lo que se ha denominado “rendición de cuentas”. Y según este autor, el término se ha traducido al castellano como rendición de cuentas (Ugalde, 2002: 15). También Barzelay (1998) considera que la *accountability* desde una postura convencional podría ser entendida como “rendición de cuentas”. Por lo que en este sentido *accountability* y rendición de cuentas tienen el mismo significado (Barzelay, 1998: 12).

En sentido genérico, la rendición de cuentas tiene varios criterios —políticos, administrativos, profesionales, financieros, legales, constitucionales y morales— como los muestra el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Criterios vinculados a la rendición de cuentas**

<i>Criterios</i>	<i>Descripción</i>
Políticos	La rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisiones y los resultados sustantivos de las políticas públicas. También valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios.
Administrativos	La rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
Profesionales	La rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial.

**Cuadro 1 (continuación)**  
**Criterios vinculados a la rendición de cuentas**

<i>Criterios</i>	<i>Descripción</i>
Financieros	La rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
Legales	La rendición de cuentas monitorea el cumplimiento efectivo de la ley.
Constitucionales	Evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales.
Morales	Se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

FUENTE: elaboración propia a partir de Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2007, Cuadernos de Transparencia, no. 3, pp. 31-32.

La rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primer lugar, a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad. Por supuesto que la rendición de cuentas tiene que estar reglamentada para que tenga la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas que están determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer (Peschard, 2007: 12).

Develar la información es el primer requisito para lograr la supervisión y la evaluación de la actuación gubernamental, empero, la rendición de cuentas contempla una estación más en el recorrido de vigilar y limitar el poder, la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya desarrollado adecuadamente las tareas que tenía asignadas, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad. (...) El corolario de esta tarea es que se establezcan correctivos que realmente permitan inhibir conductas indebidas, fraudulentas o irresponsables de los agentes públicos en el futuro (Peschard, 2007: 15).

La rendición de cuentas es un mecanismo efectivo que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público de informar a sus gobernados de los logros de su gestión (Acosta, 2002: 14). Así, la rendición de cuentas se encuentra estrechamente relacionada con la transparencia, ya que a través de estos mecanismos se hace público todo acto del gobierno y se puede medir su eficacia.

Para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr (Peschard, 2007: 15). Sin embargo, hay que ir más allá, por lo que es necesario que se evalúe el desempeño de dichos funcionarios para certificar que lo informaron en cuanto a contenidos, alcances y resultados, efectivamente se realizó.

En el estudio de la rendición de cuentas se han establecido dos tipos de interacciones: la rendición “suave” o ligera, y la “dura” o estricta (Fox citado por Sosa, 2011: 24). En el caso de la “rendición suave”, la relación entre gobernantes y gobernados se configura como interacciones en las que no cabe la posibilidad de castigo hacia las instituciones o sus funcionarios; si bien implican la necesaria presentación de cuentas y su justificación por parte de quienes están obligados a hacerlo. Por su parte, la “rendición dura” se concibe a partir de la posibilidad efectiva de que, a juicio de quienes reciben las cuentas presentadas, se pueden aplicar acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas.

Otra tipología en la rendición de cuentas es la que se presenta entre los entramados organizativos (Sosa, 2011: 35). Existen diferencias y dificultades que emergen del tipo de rendición de cuentas de que se trate, sea ésta entre ciudadanos y órganos de gobierno (de tipo vertical) o entre órganos de Estado (de tipo horizontal). La llamada *rendición de cuentas vertical* es aquella que involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato. Su expresión más común es la ocupación de un cargo público por elección popular y se extiende hasta abarcar la idea de “formar gobierno” y de “ejercicio de poder”. La rendición de cuentas vertical también se aplica para todas aquellas situaciones en las que alguien cede a otro la responsabilidad de cumplir una función o de atender una cierta necesidad, quedando establecidos los deberes y derechos de cada parte.

Mientras que la *rendición de cuentas* de tipo *horizontal* es producto y consecuencia de las limitaciones y defectos de la democracia indirecta. La imposibilidad práctica de que los ciudadanos vigilen efectivamente a cada autoridad



hace necesario que alguien más se dedique a esta importante función (...) son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuesto de transgresión como de corrupción (O'Donnell, citado por Sosa, 2011: 37).

La rendición de cuentas supone el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas (Nonell, 2002: 18). Se trata de favorecer una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y de diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Los instrumentos principales son la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos. Por ende, la mejora de las condiciones de crecimiento económico y desarrollo exige, por tanto, la mejora de las actividades administrativas y gubernamentales; esta calidad se puede conseguir si los ciudadanos pueden percibirla, y esto es posible si existe acceso a la supervisión y vigilancia de las actividades de los gobiernos, de sus conductas y de sus resultados.

La rendición de cuentas es un proceso político-administrativo cuyos rasgos fundamentales están en estrecha relación con el paradigma administrativo imperante en el aparato público y específicamente con su sistema de control (Ochoa, 2008: 14). En la práctica se presentan básicamente dos modelos de administración pública, por una parte el burocrático populista, en cuyo marco la rendición de cuentas casi se reduce a la presentación al Poder Legislativo, es decir, a los representantes de los ciudadanos, de las llamadas memorias y cuentas contentivas de obras y gastos con el propósito de cumplir requisitos formalmente establecidos en esta materia y de legitimarse frente a un modelo donde el gasto público cumple un rol fundamental. Por otra parte, el modelo que se denomina tecnocrático, en el cual la rendición de cuentas se realiza en todos los niveles a las instancias superiores con base en la demostración de eficiencia. El ciudadano como sujeto central a quien debe rendirse cuentas, para promover la democracia queda excluido en ambos modelos, al igual que en el viejo paradigma típicamente weberiano e incuso, en las propuestas de la Nueva Gerencia Pública (Ochoa, 2008: 15).

Se puede suponer que con la red de eficiencia, eficacia y economía en la administración pública garantiza el uso adecuado de los recursos, asimismo la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento común en el ejercicio del gobierno. Ahora bien, la transparencia de los asuntos públicos consiste en comunicar y hacer pública la información, resultado de los procesos

administrativos que se dirigen a los ciudadanos. Un gobierno democrático debe rendir cuentas para explicar de alguna manera sus acciones y mediante la coordinación de esfuerzos, negociaciones y acuerdos proporcionar soluciones más eficientes y eficaces a las demandas no sólo actuales, sino futuras de la sociedad; y debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar bajo la vigilancia de los ciudadanos.

Por ello, la transparencia, así como la rendición de cuentas en la administración pública y en el gobierno son herramientas útiles y necesarias, ya que es la única manera en que servidores públicos se comprometan a la discusión abierta; con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos ¿por qué sí? o ¿por qué no? Cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas (Guerrero, 2002: 24).

El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud. Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: 1) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler, 2007: 13). En suma, la rendición de cuentas comparte con la noción de *accountability* —aunque de manera oblicua— una raíz etimológica de simpática ambigüedad. Los dos conceptos están anclados en las cuentas, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los cuentos.

### La *accountability* como transparencia

La segunda acepción más generalizada que tiene la *accountability* es la de transparencia. El concepto de transparencia aplicado al ejercicio gubernamental se entiende como un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y las hacen funcionar. Sosa (2011) señala que para Fox (2007) la transparencia se refiere a la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados. La transparencia es, en esencia, el acceso público a datos o información pública (Sosa, 2011: 22).

La transparencia en sentido político y público forma parte de los cambios institucionales que se impulsan para revalorar la importancia del Estado en los procesos de desarrollo económico y social por cuanto a los incentivos que aplica, las políticas que implementa y los resultados que consigue en relación a la sociedad, los mercados, la economía y la vida política. La transparencia



es parte de la estrategia del cambio institucional que se concibe para incluirla como pieza funcional en la relación del Estado con los ciudadanos (Uvalle, 2011: 15, 29).

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, es decir, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos (Peschard, 2007: 12).

La transparencia es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la sociedad, en su legítimo derecho de exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno. Sin embargo, su consecución requiere de dos condiciones básicas: en primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito (Castelazo, 2011: 85-86).

La transparencia de la función pública es profundamente democrática. Es un acto de notable consecuencia con la noción de una democracia al servicio de las personas, y en la que quienes ejercen funciones públicas son primero servidores que autoridades, y los ciudadanos son antes mandantes y titulares de derechos que súbditos pasivos e indolentes (Ferreiro citado por Emmerich, 2011: 120).

La transparencia se inscribe en la lógica de las tendencias democráticas que apuntan a que el poder sea más público y en consecuencia, más responsable ante el motivo central de la existencia que son los ciudadanos. En la medida que los Estados son transparentes, se abona a favor de la calidad institucional de la democracia y en la medida que se resisten a la adopción de la transparencia, fermentan ambientes de cerrazón que niegan a la sociedad y a los ciudadanos hacer efectivo al derecho de acceso a la información que es el producto más acabado de la eficacia de la transparencia (Uvalle, 2011: 130).

En general, la transparencia se presenta en dos formas: la opaca y la clara (Fox citado por Sosa, 2011: 22-23). La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o bien, cómo manejan y se adaptan a los efectos de ellas. Un ejemplo son las innumerables estadísticas que se publican sobre el ejercicio del gasto público. Mientras que la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información

como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos. Con este tipo de transparencia se arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los actores interesados en ese desempeño puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo.

Mientras que desde el punto de vista organizacional, existe la transparencia pasiva y la transparencia activa, las cuales pueden constituir los extremos de un continuo que va de la simple publicación de datos y cifras a la elaboración de informes detallados sobre el uso de facultades legales, presupuestos públicos y resultados obtenidos. Su mayor o menor intensidad depende de la capacidad de ciudadanos y organizaciones por demandar información y hacer uso extensivo de ella y de la sensibilidad de las instancias gubernamentales para producir información útil y relevante (Ferreiro citado por Sosa, 2011: 31). Para Ackerman y Sandoval (2007), la transparencia tiene efectos en la política, la economía y en la administración pública (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Efectos de la transparencia**

<i>Efectos</i>	<i>Descripción</i>
La política	Contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. La participación ciudadana eleva el nivel del debate político y hace que el proceso de creación de políticas públicas sea mucho más productivo.
La economía	Genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad. No es fortuito que el mercado viva y muera con base en la información.
La administración pública	Mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder los acuerdos y acciones ilegales. Repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas.

FUENTE: elaboración propia a partir de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2007, Cuadernos de Transparencia no. 7, p. 18.



La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época. Para Rodríguez (2007), la transparencia se encuentra vinculada a la noción de publicidad. La publicidad es, la cualidad o atributo de es que puede hacerse público. Hacer público significa, en un sentido amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos (Rodríguez, 2007: 36-37). Publicidad, en el inicio del gobierno representativo significaba, básicamente, libertad de imprenta y libertad de discusión. El acceso a la información del gobierno es un caso específico de un fenómeno más general, la publicidad. Publicidad entendida como la libertad de prensa y de discusión (Aguilar, 2007: 12). La publicidad del poder estatal es garantía que permite tener certidumbre para que sea sometido a restricciones que han de favorecer la vida regular de la sociedad civil (Uvalle, 2011: 136).

La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Transparencia significa que la información que existe fluye en el gobierno y está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2007: 17).

Para Vergara (2007), la transparencia tiene implicaciones y costos en las organizaciones públicas. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o camarillas burocráticas. Pero también es posible que la transparencia implique trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización. Implica un costo de recursos humanos y materiales que podrían usarse en actividades sustantivas de las dependencias. Además de la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones, puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios preocupados por problemas apremiantes (Vergara, 2007: 23).

La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado (Carpizo y Carbonell, 2003: 27). En esencia, esta definición se enfoca propiamente a la actividad gubernamental; como ejemplo se cuenta con que en el ámbito judicial y para hacer alguna diferenciación, la transparencia tiene un sentido diferente, transparencia significa sobre todo garantizar el control de la aplicación de la ley y su justa realización. Es por ello importante tener presentes las posibles diferencias y especificidades.

Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno (Marván, 2002: 13). De esta manera, la transparencia no necesariamente implica un acto de rendir cuentas a alguien específico, sino que es la práctica de colocar la información en la esfera pública para que todos aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en cierta medida usarla para sancionar en caso de que existan anomalías. Así, la finalidad de la transparencia será someterse al escrutinio público, como se apuntaba anteriormente; rendir cuentas, combatir la corrupción y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Ofreciendo el poder de la información para el uso personal, es decir, el derecho a la información en general.

La transparencia puede ser un atributo favorable para atraer la inversión de naciones industrializadas en las que usualmente existe un acceso a la información gubernamental. La transparencia tiene otra implicación favorable en lo que se refiere a las políticas públicas, ya que da más certidumbre a la aplicación de las leyes y demás instrumentos jurídicos (Quintana, 2007: 38).

Cuando se habla de transparencia no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas. El concepto de transparencia no se puede analizar sólo semánticamente. Este término está íntimamente ligado con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición e información, entre otros, más aún cuando el responsable directo es el servidor público.

Si el Estado no garantiza dichos principios y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada: sino existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, se corre el riesgo de incurrir en actos de corrupción (Del Castillo, 2003: 14). De esta manera, se puede observar que el término de transparencia se relaciona directamente con el concepto de rendición de cuentas.

De hecho, existe una relación intrínseca entre corrupción y transparencia en la información. Para Reyes Heróles (2007), si se toman los primeros 15 sitios del *Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional* y se pregunta, por ejemplo, cuáles países cuentan con ley de acceso a la información pública, aparece una coincidencia llamativa, ya que sólo en un caso, a saber el de Singapur, esta ley no existe. Concluye que allí donde existe una ley de acceso a la información pública, la corrupción no campea a sus anchas; se trata, sin duda, de una de las medidas más eficaces para combatir la corrupción (Reyes, 2007: 33-34).



Ackerman y Sandoval (2007), bajo la revisión de varios autores, señalan que existe una diferencia entre transparencia y derecho a la información. La transparencia de la administración pública tiene como objeto el mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de la ciudadanía. Los derechos a la información son parte esencial de los derechos básicos de participación política, los cuales incluyen pero rebasan el derecho de libertad de expresión. El derecho a la información está sólidamente fundado en los principios de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana (Ackerman y Sandoval, 2007: 14-15). La transparencia es una prolongación y corolario del derecho a la información que, al mismo tiempo, es la extensión del derecho de imprenta, y la responsabilidad y rendición de cuentas (Guerrero, 2011: 73).

En esa misma diferenciación coincide Aguilar (2007). Transparencia y acceso a la información no son la misma cosa. La transparencia es una práctica o un instrumentos que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones. Mientras que el derecho a la información consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado (Aguilar, 2007: 11).

De esta manera, una Ley de Acceso a la Información es una ley que otorga a los ciudadanos —o a los residentes o partes interesadas— el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una Ley de Acceso a la Información los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los individuos puedan conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan. En suma, las Leyes de Acceso a la Información implican el cambio del principio de provisión de la información gubernamental desde la base de una “necesidad de conocer” al principio de un “derecho por conocer” (Ackerman y Sandoval, 2007: 20).

La transparencia es inexistente sin una administración pública formalizada con base en deberes, toda vez que funciona bajo una ley que determina sólo hacer lo que se le permite. Por lo mismo, es responsable y debe rendir cuentas de sus actos ante la ciudadanía. En efecto, la transparencia debe perfeccionar una administración pública responsable, mejorar la rendición de cuentas y superar el nivel de la gestión interna (Guerrero, 2011: 74).

Las leyes que garantizan la transparencia, el acceso a la información pública, también deben proteger la privacidad. La idea de distinguir con toda nitidez lo público de lo privado, hacer que lo públicos sea transparente y que

lo privado esté a salvo de cualquier mirada indiscreta, es una idea ingenua, por decir lo menos, pero tampoco es posible dejar de intentarlo (Escalante, 2007: 6-7). Hay un doble propósito en la protección de la intimidad. Por una parte, se trata de asegurar la libertad individual, que podría verse coartada o limitada por la censura pública, también por el uso político de información confidencial. Por otra parte, se trata de resguardar la dignidad personal: impedir la humillación y la vergüenza a la que cualquiera podría verse expuesto si se hiciese pública toda su vida privada (Escalante, 2007: 35).

Lo importante en la transparencia es que el poder del Estado, debido al cúmulo de información que administra en nombre del interés público, no se asuma como un poder que tiende al secreto infranqueable, sino que a través de prácticas de publicidad atienda y satisfaga las demandas de información que le formulan los diversos públicos de la sociedad civil (Uvalle, 2011: 153).

En suma, la práctica de la transparencia permite reforzar la capacidad de respuesta frente a las demandas de la sociedad y también incrementar la capacidad de negociación de la población con sus autoridades. Por tanto, es imprescindible que en los gobiernos se incorporen progresivamente dichos mecanismos: transparencia y rendición de cuentas con el objeto de asegurar la posibilidad de avanzar en el desarrollo y consolidar la democracia nacional.

### La *accountability* como responsabilización

La tercera propuesta para traducir *accountability* al castellano es la de responsabilización. Una primera afirmación es que la traducción de la palabra *accountability* no tiene un significado preciso, sobre todo en los idiomas latinos, ya que las condiciones y el contexto de cada país se torna distinto, es decir, que muchas de las ocasiones la complejidad para conceptuar y más aún, para definir algún concepto gira en torno a la cultura vigente de cada nación. La *accountability* es una palabra que no tiene traducción única en español, ya que tiene un doble significado: por una parte significa que los políticos deben responder y ser responsables y consecuentes ante la sociedad que los eligió; y además, se refiere a la obligación que tienen de rendir cuentas sobre sus acciones.

La preocupación por la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad administrativa se contiene en un debate tan amplio conocido como *accountability* —ser responsable de algo, estar sujeto a responder sobre algo— y que ha sido trasladado al español con el término genérico de “rendición de cuentas”; más recientemente como “responsabilización”, propuesta



realizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000) y que aporta elementos para la renovación de la actividad administrativa de los servidores públicos.

La propuesta a este respecto a cerca de la interpretación, definición y explicación del *accountability*, alude primordialmente a entenderla como “responsabilización”. La responsabilización tiene dos aspectos: de un lado se afirma que los gobiernos son responsables frente a los ciudadanos, debiendo ser transparentes y rendir cuentas de su acción; de otro lado, se enfatiza el derecho de los ciudadanos de controlar la acción de los gobiernos. En términos prácticos, tenemos gobiernos y administradores públicos responsabilizados cuando ellos son controlados internamente por las propias instituciones del Estado, y —externamente— por la sociedad a la cual rinden cuentas (CLAD, 2000: 10).

Es evidente a esta altura que la responsabilización es una expresión que intenta traducir la noción inglesa de *accountability*, la cual, como ocurre con otras locuciones de esa lengua, no tiene un equivalente directo y preciso en los idiomas latinos. La responsabilización como traducción de *accountability* es producto de considerar responsabilidad y también responsabilidad como limitantes (CLAD, 2000: 329).

En esta interpretación, la *accountability* entendida como responsabilización es necesaria e indispensable para explicar las acciones gubernamentales y que la misma sociedad acepte dicha responsabilidad para colaborar más cercanamente con su gobierno en la mejora al cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de rendir cuentas, ya sea a órganos especializados o a la sociedad misma. Al respecto, se afirman que:

(...) el término responsabilización, de igual raíz semántica que responsabilidad, sugiere —sin embargo— un componente adicional y diferenciado de la responsabilidad en sentido tradicional, en cuanto supone no sólo su asignación por parte de un tercero, sino la existencia de un compromiso personal del funcionario público. La responsabilización importa, entonces, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente (Groisman y Lerner, 2000: 79).

La responsabilización implica un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla sólo de una obligación originada en la norma que se hace efectiva ex-post, sino de un compromiso originado en la conciencia.

Significa que en castellano, se busca un nuevo concepto para traducir *accountability* con un contenido renovado: el compromiso del funcionario, más allá de su responsabilidad legal, además de la incorporación del ciudadano como sujeto a quien se le rinde cuentas, para lo cual puede emplearse la voz responsabilización. El CLAD propone cinco formas de responsabilización (ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Formas de responsabilización**

<i>Efectos</i>	<i>Descripción</i>
Controles procedimentales clásicos	Los controles procedimentales clásicos son los que ejecutan organismos pertenecientes a la propia administración (mecanismos internos, ejercidos por agencias investidas de autoridad legal a tales efectos), así como también controles legales externos al Ejecutivo (Tribunales de Cuenta, auditorías externas, Ombudsman, Poder Judicial).
Control parlamentario	Este mecanismo de responsabilización se basa en el principio constitucional de control mutuo entre Ejecutivo y Legislativo ( <i>checks and balances</i> ), siendo la existencia de una efectiva separación de poderes premisa ineludible para que opere. El análisis y seguimiento de la ejecución presupuestaria, la formación de comisiones que evalúan determinadas políticas públicas o investigan la transparencia de los actos de gobierno son, entre otros, ejemplos de este tipo de <i>accountability</i> .
Por la lógica de resultados en la administración pública	Los sistemas de evaluación y desempeño constituyen también una modalidad de responsabilización de los gestores públicos. En los municipios se trata de poner en práctica evaluaciones <i>ex post</i> del desempeño, las cuales pueden estar a cargo de un organismo municipal conformado por expertos independientes, o bien ser conformado por representantes de la sociedad civil (externo a la administración) o bien ser una composición de los dos tipos anteriores.
Por la competencia administrada	Dicho enfoque sostiene que los ciudadanos, en su reducida condición de “clientes” o “consumidores” ejercen un control mediante la elección del prestador que mejor se ajusta a una ecuación de costo, calidad, precio y oportunidad. Visto de tal modo, el control de los ciudadanos es equivalente al que los consumidores podemos ejercer sobre las empresas privadas que producen los bienes que consumimos. Asimismo, se sostiene que si en la competencia administrada

**Cuadro 3 (continuación)**  
**Formas de responsabilización**

<i>Efectos</i>	<i>Descripción</i>
Control social	<p>participan organizaciones de la sociedad civil (sin fines de lucro, del denominado “tercer sector”) por intermedio de éstas se ejercitaría la <i>accountability</i> vertical, societal.</p> <p>En definitiva, “(...) no hay ninguna razón, teórica ni práctica, para que cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos, o susceptibles de ser definidos como tales no pueda exigir una rendición de cuentas de parte de la Administración Pública (Cunill, 2000: 278). Para que el control ciudadano o el ejercicio de la <i>accountability</i> societal sea posible se requieren normas que otorguen a los ciudadanos recursos efectivos que le permitan interpelar a las autoridades y a la Administración Pública o activar los controles horizontales clásicos.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en el documento del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (CLAD, 2000: 75).

Ciertamente el principio de responsabilización adquiere una doble importancia: por un lado, el compromiso de los servidores públicos de informar con antelación ante la sociedad sobre lo que realiza su gobierno (transparencia); y por otro, la capacidad de la sociedad para exigir “cuenta de” las acciones de su gobierno (rendición de cuentas-avances, límites y retos de la propia administración pública). Sobre esta idea cabe mencionar lo siguiente: resulta claro lo que el concepto de responsabilización añade al tradicional de responsabilidad. Mientras la responsabilidad constituye una respuesta derivada de una obligación impuesta, la responsabilización supone adicionalmente la acción consciente y voluntaria. Mientras la responsabilización significa responsabilizar y responsabilizarse, y en este último sentido se origina en la conciencia y el compromiso personal, por su parte, la responsabilidad en sentido tradicional deriva de la existencia de normas que la imponen y determinan (Groisman y Lerner, 2000: 78).

Bajo esta perspectiva, indudablemente el término responsabilización tiene una misma raíz semántica que responsabilidad. Sin embargo, es preciso señalar que el primero se diferencia del segundo en tanto se da la existencia de un compromiso personal del servidor público y un compromiso permanente de sus acciones, es decir, un compromiso originado en la conciencia. En este



caso se habla también de una cuestión de ánimo, de actitud y de valores; algo que es necesario cambiar y se encuentra inmerso en la misma innovación de la administración pública. Resulta indispensable tener en cuenta otro principio a este respecto, el de la co-responsabilización, es decir, someter a las autoridades por parte de la sociedad a que se responsabilicen de sus actos de acuerdo a los principios aprobados por la misma y que la población asuma su propia responsabilización adoptando un comportamiento basado en la participación y en el seguimiento de los asuntos públicos. De esta manera se tendrían gobiernos y sociedad comprometidos con el papel que les toca desempeñar, no sólo haciendo responsable del bienestar social a una si no a ambas partes.

En suma, la responsabilización implica, un involucramiento personal en la acción, y una participación activa del sujeto, a través de un compromiso permanente. En este caso, no se habla solamente de una obligación originada en la norma que se hace efectiva *ex-post*, sino de un compromiso originado en el servidor público. Significa que la responsabilización es un nuevo concepto para traducir *accountability* con un contenido renovado: el compromiso del servidor público, más allá de su responsabilidad legal, además de la incorporación del ciudadano como sujeto a quien se le rinde cuentas.

### ¿Cómo traducir *accountability* en la Administración Pública?

Una vez descritas las tres voces más usadas para traducir la voz *accountability*, la pregunta central de este artículo es: ¿cuál es el significado más apropiado para traducir *accountability* en la Administración Pública? ¿Rendición de cuentas, transparencia o responsabilización?

Introduzco dos respuestas para intentar contestar estas cuestiones: una estrecha; y otra amplia. La propuesta estrecha es que la rendición de cuentas es el término más adecuado para traducir *accountability*, tanto por los significados analizados en el artículo, así como por las posturas de los autores que encuentran en esta voz un significado más idiomático.

Rendir cuentas es un necesario reporte de resultados a instancias especializadas, pero nunca dirigidas hacia los ciudadanos. La sociedad en su conjunto, poco o nada se entera de cómo, en dónde y cuáles son los resultados de la aplicación de recursos, es decir, que en cierta forma se ha vivido en la total ignorancia en este renglón. El manejo de los recursos, el trato de los asuntos de gobierno, las finanzas públicas, la deuda, la inversión, la situación de la administración pública, los recursos, sus programas, el desempeño de los servi-



dores públicos, la pobreza, la salud, la educación, la emigración, etcétera, se ha convertido en una acción con carácter obsesivo de parte de las autoridades: las leyes temáticas promulgadas a la fecha lo han convertido en una verdadera adversidad para los servidores públicos. Rendir cuentas es un arte y precisa de un alto conocimiento legal y una formación técnica digna de ingenieros de lo público.

La rendición de cuentas sería el concepto central para diferenciar al “control”, la “fiscalización” y la “transparencia” (Ugalde, 2011: 132). Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, aunque éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos. Por último, el concepto de transparencia también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información de gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla y analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de incumplimiento. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, 2011: 132).

La propuesta amplia es afirmar que rendición de cuentas y transparencia (ambas y juntas) tendría los dos significados más adecuados para la voz *accountability*. Entre rendición de cuentas y transparencia existe una relación intrínseca, ya que en la ausencia de una, no se puede comprender a la otra. En contraparte, el avance de la transparencia puede propiciar una mayor rendición de cuentas. Aunque el planteamiento de este artículo, es que la transparencia es una herramienta para mejorar la rendición de cuentas.

Así, con la rendición de cuentas estaremos seguros de que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia se tiene y se debe exigir a los servidores públicos que actúen de acuerdo a los principios aprobados por la sociedad; la necesidad de transparentar no es más que la necesidad de contar con la aprobación del público. Ahora bien, el que rinde cuentas justifica su accionar y con la transparencia se puede averiguar si está mintiendo o no.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que conllevan un sentido positivo de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, a la vez que más eficaz y eficiente. La transparencia y la rendición de cuentas, al introducir esquemas de control sobre el poder, ayudan a que éste se ejerza de manera más eficiente, porque reduce los niveles de arbitrariedad y de discrecionalidad, porque obliga a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarse (Peschard, 2007: 15-16).

La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste sirva al bien común y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares. Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (Emmerich, 2011: 107-108).

La transparencia y rendición de cuentas en la administración pública son instrumento de desarrollo e impulso al progreso social y la elevación de los niveles de vida de la sociedad. Para lograrlo, la función de la administración pública debe incidir completamente en el curso de los procesos de participación económica, política, y social, reorientándolos a favor de las transformaciones y modernización de la gestión pública. El derecho a la información facilita por consiguiente que los individuos puedan conocer la actividad gubernamental, al mismo tiempo busca hacer, lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos. Ello servirá para incrementar la eficiencia en el gobierno y establecer una cultura de Rendición de Cuentas en los servidores públicos, así como fortalecer la participación de la sociedad en la cual el gobierno sea incluyente y adopte a la sociedad como actor importante del que hacer público.

Por otra parte, la responsabilización como traducción de *accountability*, en nuestra opinión, tiene más desventajas que ventajas. Encuentro dos limitantes: primero, el uso de responsabilización incluye implícitamente a la rendición de cuentas y la transparencia, aunque no se mencionen por su nombre. En el documento del CLAD (2000) se describe a ambos términos pero se insiste en que la alternativa es la responsabilización.

La segunda aclaración se refiere a utilizar a la responsabilidad para trasladarla a la responsabilización, por lo que se omite tomar en cuenta el sentido original de la *accountability*. La responsabilidad es un concepto clásico en la administración pública que está delimitado y corresponde a aquellas obligaciones que tiene el servidor público en el ejercicio de su cargo y en el marco de la ley. Por ello, la responsabilidad no puede ser el origen de la *accountability* que está referida a la obligación de los gobernantes a rendir cuentas a sus gobernados y transparentar la información gubernamental.

La responsabilidad es la capacidad de responder de los propios actos y de las consecuencias de los servidores públicos. El término de responsabilidad implica cierto grado de comprensión de la naturaleza y consecuencia de un acto. Incluso en inglés responsabilidad viene de la voz *responsability* (Farchild, 1987: 257), por lo que no necesariamente proviene de *accountability*.

El significado más adecuado de la palabra *accountability* al lenguaje de la administración pública es rendición de cuentas, como obligación del gobernante de informar de su ejercicio público a sus gobernados, tanto por la ley como por convicción propia. Mientras que la transparencia de la información pública contribuye y fortalece la rendición de cuentas en un sentido democrático y contribuye a fomentar la responsabilidad de los servidores públicos.

Por lo que se refiere al término responsabilización, se encuentra más referido a la transición de la responsabilidad clásica a una nueva forma de responsabilidad del ejercicio público, que incluye por supuesto la rendición de cuentas y la transparencia de la información pública. Indudablemente la idea de la responsabilización como traducción de la palabra *accountability* forma parte de la innovación de la misma actividad administrativa. Herramienta indispensable y necesaria para lograr acciones de beneficio colectivo, legitimar la actividad gubernamental, aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad de la administración pública y los servicios brindados por ella; para ahorrar costos, proporcionar claridad en la solución de las demandas ciudadanas, pero sobre todo, pasar de una administración pública tradicional a una que esté inmersa en la difusión y promoción del desarrollo político, económico y social, esto es, que se impulse una nueva clase donde se generen nuevos conocimientos. Una administración pública responsabilizada, con mejores niveles de eficiencia, eficacia y calidad en cuanto a las funciones que le corresponden; esto es, innovar el quehacer público.



## Conclusiones

Las condiciones del contexto actual impulsan de una forma vertiginosa a la concepción de un aparato administrativo que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad, que incluya una adecuada rendición de cuentas, racionalidad técnica y política. La concepción tradicional se consolida con un Estado dominante y unilateral. En la actualidad, se deberá partir del supuesto de un Estado participativo, de una actividad administrativa responsable que busca permanentemente el diálogo con las sociedades y su legitimidad.

Sin lugar a duda, es importante mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos y justificar fehacientemente sus acciones mediante la coordinación de esfuerzos, negociaciones y acuerdos, proporcionar soluciones eficientes a las demandas no sólo actuales, sino futuras de la sociedad. Sin embargo, para hacer de la función pública una práctica responsable es necesaria la existencia de gobiernos abiertos, receptivos, plurales y democráticos; para ello también es necesario contar con administraciones y servidores públicos diferentes, identificados con el desarrollo y uso de novedosos medios tecnológicos, y que se orienten a asegurar el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad.

De esta manera, la instauración de la transparencia no es tarea fácil, y aunque en la actualidad ya hay muchos avances a cerca de ello, todavía existe mucho camino por recorrer; pues es necesario consolidar nuevas estructuras y patrones sociales, nuevas formas de conducta social que nos permitan dar paso de aquella cultura del secreto que por tanto tiempo se mantuvo vigente, hacia una cultura de la transparencia de los asuntos públicos y con ello, erradicar los actos corruptos, la deshonestidad, la irresponsabilidad, etcétera, dentro de la propia actividad de la administración pública.

La idea parte de hacer un gobierno y por consiguiente una administración pública que propicien la participación ciudadana, mediante el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, que se brinde a la sociedad las herramientas necesarias para estar informada; he aquí la importancia de la Transparencia como medio para facilitar a los individuos la información necesaria para que puedan conocer la actividad de sus gobiernos y vigilen que cumplan realmente con sus funciones y, en consecuencia, tengamos gobiernos efectivos, eficientes y menos costosos.

Lo expuesto hasta este punto nos permite apreciar en su justa medida, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, que constituyen, sin duda alguna, uno de los retos más importantes

para los Estados Democráticos de Derecho. Se trata de conceptos estrechamente vinculados. En este entendido, la transparencia y rendición de cuentas son herramienta útil para poder sancionar a quienes nos gobiernan de forma ineficaz y con deshonestidad, y por el contrario, premiar y reconocer a quienes cumplen responsablemente con su obligación que es la de garantizar el bien público. Mediante la aplicación de estos principios se restablecerá la confianza en las instituciones, se establecerá un orden interno con la adecuada distribución y manejo de los recursos, además de que se mejoraran las formas tradicionales de conseguir resultados satisfactorios en la gestión pública y las condiciones de vida de la sociedad.

### Fuentes

1. Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval (2007), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2007, Cuadernos de Transparencia no. 7.
2. Acosta, Solís Rafael (2002), “Transparencia y rendición de cuentas”, en *Revista Peninsular*, edición 654, 3 de mayo de 2002.
3. Adam, Wolf (2000), “La responsabilidad dentro de la administración pública”, en *Por una administración pública responsable: conciliar democracia, eficacia y ética*, México, INAP.
4. Aguilar Rivera, José Antonio (2007), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 10.
5. Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la Burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
6. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (2003), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
7. Castelazo, José R. (2011), “La transparencia como razón de Estado republicano”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.
8. Consejo Científico del CLAD (2000), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, CLAD.
9. Del Castillo, Arturo (2001), *Medición de la Corrupción: un indicador de la Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación.
10. Emmerich, Gustavo Ernesto (2011), “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en José Sosa (compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, no. 14.

11. Escalante Gonzalbo, Fernando (2007), *El derecho a la privacidad*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 2.
12. Farchild, Henry (1987), *Diccionario de Sociología*, México, FCE.
13. Fischer, John M. y Mark Ravizza (comps.) (1993), *Perspectives and Moral Responsibility*, Ithaca, Cornell University Press.
14. Groisman, Enrique y Emilia Lerner (2000), “Responsabilización por los controles clásicos”, en Consejo Científico del CLAD, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Argentina, Universidad de Buenos Aires, CLAD.
15. Guerrero, Omar (1993), “Política, *policy* pública y administración pública”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 1, México, UNAM/FCPyS, 4a época.
16. Guerrero, Omar (1998), “El *Management* Público: una Torre de Babel”, *Convergencia*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, no. 17.
17. Guerrero, Omar (2011), “La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.
18. Marván, Laborde María (2002), *Un nuevo instrumento para ejercer el Derecho de Acceso a la Información*, México, Fondo de Cultura Económica.
19. Nonell, Rosa (2002), *Transparencia y Buen Gobierno. La Rendición de Cuentas (accountability) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las Universidades*, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, Icaria.
20. OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado.
21. Ochoa, Henríquez Haydée y Yorbeth, Montes de Oca (2008), “Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Venezuela, volumen 9, número 27.
22. Peschard, Jacqueline (2007), *Transparencia y partidos políticos*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 8.
23. Puente Martínez, Khemvirg (2011), “Tendencias internacionales en la infraestructura ética: transparencia, integridad y rendición de cuentas”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.
24. Quintana, Enrique (2007), *Economía política de la Transparencia*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 9.
25. Reyes Heróles, Federico (2007), *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 1.

26. Rodríguez González, César Benito (2009), *La accountability en la administración pública: propuesta para su traducción*, ensayo para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Zumpango, Universidad Autónoma del Estado de México.

27. Rodríguez Zepeda, Jesús (2007), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 4.

28. Sánchez González, José Juan (2006), *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

29. Sandoval, Irma Eréndira (2011), “Las más caras de la transparencia en el marco de la transición democrática mexicana”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.

30. Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI.

31. Schedler, Andreas (2007), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 3.

32. Sosa, José (compilador) (2011), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Escuela de Administración Pública D.F. y Siglo XXI.

33. Ugalde Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*, México, Instituto Federal Electoral (IFE).

34. Ugalde, Luis Carlos (2011), “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en José Sosa (compilador), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI, no. 14.

35. Uvalle Berrones, Ricardo (2011), “Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho”, en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM.

36. Velázquez Mariano *et al.* (1985), *New revised, Velazquez, Spanish and English Dictionary*, N.J., New Win Publishing, Inc.

37. Vergara, Rodolfo (2007), *La transparencia como problema*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia no. 5, p. 17.

38. Villanueva, Ernesto (2000), *Derecho Mexicano de la Información*, México, Oxford.

39. Wallace, Robert J. (1998), *Responsibility and the moral sentiments*, Cambridge, Harvard University Press.

\* Doctor en Administración Pública, Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2, Profesor de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) *campus* Zumpango, México.



# El lenguaje del poder y poder del lenguaje

*María Susana González Reyna*

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

## **Resumen**

Este artículo lleva el propósito de explicar, desde la perspectiva multidisciplinaria de la teoría del discurso en su relación con la teoría de la comunicación, el manejo que las personas hacen del lenguaje como herramienta necesaria para la convivencia social diaria.

El artículo es, en esencia, una reflexión que parte de las propuestas teóricas de diversos lingüistas que se han ocupado en describir el uso que se hace del lenguaje en diversas situaciones de comunicación. En mi reflexión, las retomo, las explico y las ejemplifico en el particular escenario del ejercicio del poder.

## **Palabras clave**

Lenguaje, política, poder.

## **Abstract**

The purpose in this article is to explain, based on a multidisciplinary perspective of the Discourse Theory and its relation with the Communication Theory, the use of language that people make in their daily social interaction.

This article is, basically, a reflection on linguistic theories which explain the use of language in many and varied communicative situations. In this thought, I take from them the basic concepts, to explain and exemplify them in a particular exercise of power scene.

## **Keywords**

Language, politics, power.

## Introducción

El título de este artículo encierra un tema de gran amplitud. Para explicarlo, he de señalar que me ubicaré en una perspectiva multidisciplinaria que implica a la lingüística, la sociología y la antropología en su relación con el proceso de la comunicación social. Este proceso, por definición, involucra a dos o más interlocutores vinculados por lo que se dice. Este decir implica el manejo de las palabras. Los individuos utilizan el lenguaje para comunicarse.

Dividiré mi reflexión en tres apartados: 1) el uso del lenguaje cotidiano, 2) el uso del lenguaje en el ámbito político y 3) el uso del lenguaje como ejercicio del poder.

## El uso del lenguaje cotidiano

Para desarrollar el tema de la relación del lenguaje y el poder es preciso, primero definir lo que entiendo por lenguaje. Para ello, recurriré a tres definiciones del lenguaje que considero centrales. El lenguaje es, según el *Diccionario de la Real Academia*, el “conjunto de sonidos articulados con que el hombre manifiesta lo que piensa o siente”. María Moliner (1988), en su conocido *Diccionario del uso del español*, señala que el lenguaje es el “habla”. “Facultad de emplear sonidos articulados para expresarse, propia del hombre: la invención del lenguaje”.

Si bien estas dos definiciones son el punto de partida para lo que en este artículo quiero explicar, es preciso también referirme al lenguaje desde el ángulo de la retórica y la poética, para situarlo en el proceso de la comunicación y definirlo como el uso del lenguaje aprendido social y culturalmente.

Al respecto, Helena Beristáin (1997) en su *Diccionario de Retórica y Poética*, señala que mediante el lenguaje construimos representaciones de las cosas y operamos con tales representaciones. Solamente nos relacionamos con el mundo a través del lenguaje que permite la formulación de los *conceptos* que, al referirse a las cosas, hacen posible tanto el *pensamiento* como la *comunicación* acerca de la misma cultura: el *pensamiento*, porque sólo pensamos a través del lenguaje, y porque todo aquello respecto a lo cual pensamos es cultura, pues no existe ningún aspecto de la vida humana que no esté relacionado con la cultura; la *comunicación*, porque la cultura se aprende, es siempre aprendida, y todo aprendizaje se realiza mediante el lenguaje, ya que cada individuo descubre el mundo a través de los nombres, de las *palabras*, y así

también se identifica a sí mismo y se distingue de los demás y descubre la posibilidad de comunicarse con ellos (Beristáin, 1997, p. 127).

En suma, para desarrollar el tema del lenguaje en su relación con el poder, he de enfatizar que en todo proceso de comunicación, el individuo usa las palabras de modo articulado, coherente, para que digan algo, para que signifiquen algo. Y el significado de este decir, depende de quién lo dice, a quién se lo dice, en dónde y cuándo lo dice y, finalmente, con qué propósito lo dice.

El lenguaje, desde la perspectiva de la lingüística, se refiere a su uso cotidiano. Las personas al comunicarse en su vida cotidiana sea en el ámbito familiar o profesional, lo hacen utilizando el lenguaje natural. Además, el lenguaje tiene una naturaleza dialógica: cuando uno habla lo hace en función de un interlocutor (Grize, 1990).

Por otra parte, la competencia y actuación lingüística de cada interlocutor, se basa en el sentido común y en el “escenario” de la interlocución. (Chomsky, 1971). Y cabe enfatizar que desde el momento que se usa el lenguaje dentro de un proceso de comunicación, es requisito necesario el que los interlocutores compartan el significado de las palabras. De no ser así, los interlocutores utilizan las palabras para decir pero no para comunicar o para jugar con los significados y provocar una ambigüedad en el significado de lo que se dice. En esto radica parte del poder del lenguaje al que me referiré más adelante.

Desde el ángulo de la sociología, el uso del lenguaje es una práctica social. El lenguaje es instrumento consustancial a la vida del individuo en el grupo social; le sirve al individuo para estar en comunicación con los otros. Son muchas las posibilidades en el uso del lenguaje. El individuo crea sus propias formas para utilizar las palabras y con ellas, formular una amplísima variedad de enunciados y así construir una particular forma de decir (Chomsky, 1971).

La antropología también incide en la explicación del uso que los individuos hacen del lenguaje y que se vincula con las prácticas culturales e ideológicas del individuo en el seno del grupo social. Las palabras utilizadas y las referencias tópicas del grupo social, ponen de manifiesto sus creencias y sus prácticas culturales (Bourdieu). Y este desempeño lingüístico, con todas las características de lo ya señalado antes, lleva a las relaciones de dominación y al ejercicio del poder entre los individuos en sus relaciones interpersonales, grupales e, incluso, intergrupales (Foucault, 1988).

Desde la perspectiva que manejo en este artículo, resumo las funciones del lenguaje en tres acciones centrales:



- 1) **Comunicar** hechos, pensamientos, emociones...
- 2) **Expresar** la actitud de quien habla ante lo dicho.
- 3) **Influir** en el otro: te lo digo para que **lo sepas**; te lo digo para que **estés de acuerdo** conmigo; y te lo digo **para que actúes** como yo te digo.

Las tres funciones van juntas y son las que se llevan a cabo, prioritariamente, en el ejercicio del poder.<sup>1</sup>

### El uso del lenguaje en el ámbito político

**El lenguaje del poder** cobra su forma específica en el discurso político. Su fórmula, inspirada en el modelo de la comunicación de Harold Lasswell, se expresa de la siguiente manera: ¿Quién dice? ¿A quién le dice? ¿Qué dice? ¿Cuándo lo dice? ¿Dónde lo dice? ¿Con qué intención?

Con base en lo ya señalado arriba, defino al discurso político de varias maneras: como una práctica social (Haidar); como un ejercicio de poder (Jitrik, 1988), y como una práctica enunciativa que depende de sus condiciones de producción (Pêcheux).

Dichas condiciones son institucionales, ideológico-culturales e histórico-coyunturales, y son ellas las que determinan “lo que puede y debe ser dicho” desde una posición determinada y en una coyuntura específica (Giménez).

En este sentido, podemos calificar al **lenguaje gubernamental como una forma del discurso político** porque se trata de un discurso argumentado compuesto por un conjunto de aseveraciones y de datos/prueba que se desarrolla en la escena de lo político y su propósito es buscar un efecto en quien lo lee o lo escucha.

Cabe añadir, entonces, que los gobernantes, como actores políticos, en su ejercicio de la política, utilizan el **lenguaje del poder, desde el poder, en la escena política**. Son actores políticos que realizan sus acciones discursivas como acciones de TEATRALIDAD (Vignaux).

Esta teatralidad también está presente en el hecho de que al político, le importa cuidar su imagen en su desempeño como actor en la escena de lo político. Esto forma parte del significado de su discurso y lo ayuda para lograr la verosimilitud de lo dicho.

El discurso es siempre una representación construida para un auditorio que quiere asociar al receptor al lugar del emisor. No se trata sólo de un producto, sino de un acto, de una construcción que vale no solamente por lo que

<sup>1</sup> En todo el artículo usaré negritas para enfatizar lo que explico.

dice, sino por lo que hace y por lo que hace hacer a nivel del auditorio (Giménez, 1983, p. 141).

Asimismo, este discurso es una producción en tanto que quien habla, selecciona, redistribuye y censura los enunciados: expresa lo permitido y calla lo no permitido en función de la situación y el momento de la acción discursiva. El político, en funciones de gobierno, recurre también a las estrategias propias de la argumentación, que es otra forma de apropiarse del lenguaje y utilizarlo para el ejercicio del poder. Esta argumentación se basa en una lógica natural de uso cotidiano con la cual se construye una esquematización (Grize, 1990).

Explico que la esquematización es un proceso de operaciones lógicas y discursivas para construir un discurso en el cual existe un juego de palabras, en el uso del lenguaje, que lleva a los encuentros o desencuentros en el significado de las palabras entre quien lo construye y quien lo reconstruye.

En la escena de la política, en donde actúan los políticos, esta construcción y reconstrucción de significados se basa en:

- Las **representaciones sociales** que cada sujeto tiene de sí mismo y del otro en el proceso comunicativo: QUIÉN SOY YO y QUIÉN ERES TÚ.
- La **finalidad** de lo que se dice y la razón por la cual interesa atender a lo dicho.
- Los **preconstruidos culturales** utilizados: uso del lenguaje (palabras y enunciados).
- Los **lugares que ocupan los sujetos** (en la escena política) en el proceso de interlocución (Grize, 1990).

En suma, el discurso de la política es, ante todo, un **discurso argumentado** que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinados a esquematizar y a “teatralizar” de un modo específico el ser y el deber políticos ante un público determinado y en vista de una intervención sobre este público (Giménez, 1983, p. 128).

### El uso del lenguaje como ejercicio del poder

El **poder del lenguaje** se basa en todo lo antes señalado, de lo cual resalto que este poder descansa especialmente en lo siguiente:



- LA SITUACIÓN DE COMUNICACIÓN misma que, como ya antes expliqué, es el contexto político, aunado al contexto discursivo. El significado de lo dicho vale para un aquí y ahora; aunque puede trascender en el tiempo y en el espacio con el mismo significado o con otro, dependiendo de quién lo diga, cuándo y dónde lo diga, a quiénes se lo diga y con qué propósito. Más adelante señalaré algunos ejemplos.

- LOS ACTORES DEL DISCURSO: Quién soy **yo** y qué digo o qué callo, quién eres **tú** y qué te digo o qué no te lo digo, por qué te lo digo o no te lo digo, y por qué te interesa atender esto que te digo, en nuestra particular actuación e interlocución política.

- EL SENTIDO DEL DISCURSO: La construcción discursiva está regulada, más allá del plano gramatical, por una serie de *normas, reglas, principios o máximas* de carácter textual y sociocultural que orientan a las personas en la tarea de construir piezas discursivas coherentes y apropiadas a cada ocasión de comunicación. *Comunicación* que se entiende, no tanto como un simple y mecánico proceso interactivo mucho más complejo que incluye la continua interpretación de intenciones expresadas verbal y no verbalmente, de forma directa, indirecta o velada (Calsamiglia y Tusón, 2007, p. 2).

Es deseable, en consecuencia, que el uso de las palabras y la construcción de los enunciados se haga de manera tal que su significado sea común a los interlocutores. Que haya una comunión en lo que yo digo y lo que tú entiendes que digo. Pero, también, puede darse el caso de que el discurso maneje un lenguaje con tal vaguedad en el significado que no permita el entendimiento entre los actores políticos. Hacer esto es abusar del poder y el manejo así de las palabras puede convertirse en violencia verbal.

- LA LINGÜÍSTICA: Desde la perspectiva de la lingüística ya explicada más arriba, cabe señalar que el poder del lenguaje también se puede describir insertándolo en la pragmática discursiva. Esto implica que quien habla, además de informar o plantear un argumento, en su decir realiza un acto de habla expresado públicamente en el cual, regularmente cuando se da en la escena política, significa que se hace un compromiso y se asume una posición. Así lo expresan los siguientes enunciados: **Unidos venceremos, Los convoco a...**, **Me comprometo a...**, **Castigaré a los culpables, Tu voto es importante**, etcétera.

- LA RETÓRICA: En cuanto a las características de los interlocutores, en el ejercicio del poder, el lenguaje se convierte en una herramienta a su servicio muy útil para ejercerlo. En este sentido, el poder del lenguaje depende de quién dice qué; a quién se lo dice; con qué propósito; con qué lenguaje, desde qué posición y en qué contexto. Ejemplo: en la toma de posesión como presidente

de México, José López Portillo basado en el poder retórico de las palabras dijo: “Defenderé al peso como un perro”. Casi al finalizar su gestión, nacionalizó la banca en un contexto de endeudamiento del país.

Por otra parte y en lo que se refiere al poder del lenguaje en el discurso, se señala la importancia que adquiere el orden en que se disponen la información y los argumentos en el discurso. Ordenar los datos para informar sobre algo y ordenar los argumentos para fundamentar alguna opinión, implica también hacer uso del poder de las palabras y de los enunciados en la escena política. Cuando se resalta o se minimiza una información o un argumento se está haciendo uso del poder del lenguaje. Los políticos frecuentemente recurren a esta estrategia para varias acciones. Por ejemplo, para informar desde la posición de gobierno a los ciudadanos sobre algún asunto difícil, o bien, para exhortar a tomar medidas radicales a favor o en contra de una persona, un grupo o una causa; o bien, en situaciones de campaña para algún cargo público, etcétera.

En este sentido, al ejercer el poder del lenguaje, no sólo al decir se informa o se opina, sino que también se resalta, se minimiza, se valora positiva o negativamente aquello que se dice. Y este manejo de las formas del decir es otra manera en como los políticos ejercen el poder.

• LA GRAMÁTICA: Otro recurso del poder del lenguaje es el uso de las palabras en los enunciados en su calidad de palabras nucleares o modificadoras. Nombrar o calificar es una acción discursiva con la cual se hace uso del poder del lenguaje. Por ejemplo, en el contexto del levantamiento armado de Chiapas en enero de 1994, ante la sorpresa y la falta de información tanto del gobierno como de los ciudadanos en general, en la prensa, aparecieron palabras como “**alzados**”, “**guerrilleros**” y “**agresores**”, entre otras, para referirse a los que se levantaron en armas. Y, enunciados valorativos tales como “el **autodenominado** EZLN”, “Sublevación en Chiapas”, “No a los **violentos**” y “**aventureros y profesionales de la muerte**”, entre otras calificaciones con implicaciones negativas y de rechazo.

Este señalamiento lo hago para ilustrar tanto el poder del lenguaje, con las valoraciones, así como el uso del lenguaje del poder ejercido por el discurso de la prensa, ya sea como discurso propio o como medio transmisor del discurso gubernamental. El ejercicio del poder del lenguaje está precisamente en ese nombrar y en el acto de la calificación, por lo que a los enunciados respecta. Otro ejemplo del poder del lenguaje basado en la valoración es el siguiente: en el periódico *Excélsior* (México) apareció, el 29 de octubre de 1989, una nota con el siguiente encabezado: “Un jurado **sajón** exoneró al policía que mató a Calixtro”.

En el inicio de la nota se enfatiza la valoración que descalifica la acción al señalar que:

Un jurado compuesto por 12 personas —**todas de ascendencia sajona**— exoneró hoy al policía que dio muerte al **indocumentado mexicano** José Hilario Calixtro el pasado 27 de junio. El fallo se produjo luego de que cuatro **testigos presenciales** del homicidio **declararon hechos contrarios a los ocurridos** ese día.

En estos enunciados se aprecia la valoración y el significado implícito que descalifica al ejercicio judicial norteamericano en el caso del juicio de un policía en EUA, por matar a un indocumentado ilegal mexicano.

En suma, se destaca el hecho de que las palabras no sólo nombran o califican a las personas y a los hechos; así como tampoco los enunciados sólo informan, sino que con éstos, con la selección de las palabras, con el orden de éstas en el enunciado y con la valoración que las acompañan, se fortalece el significado manifiesto del enunciado. La valoración de las palabras en los enunciados es un recurso del poder del lenguaje para expresar tanto el significado explícito como el implícito de lo dicho.

- La SEMÁNTICA: El “jugar” con el significado de las palabras y de los enunciados, es otra forma de utilizar el poder del lenguaje. Por ejemplo, la palabra **solidaridad** tiene un significado diferente en boca de Leich Walesa y en boca de Carlos Salinas de Gortari. El significado varía no sólo por la diferencia en el perfil político de quien la dice, sino por el contexto y el propósito en el cual y con la cual la dicen. El concepto de la unidad que subyace en la palabra es el mismo; sin embargo, su propósito político es muy diferente.

Lo mismo vale para la palabra **democracia**, la cual de suyo tiene un valor positivo y, por ello mismo, se abusa de su manejo en el discurso político. Esta palabra, en consecuencia, adquiere diversos significados en función de quién, de cuándo y de dónde se usa. Puede significar **reclamo**, **unidad**, ejercer el **voto**, garantizar la **transparencia** electoral, y muchos significados más en el ánimo de influir políticamente.

Por lo que se refiere a los enunciados, el siguiente ejemplo ilustra lo que he señalado reiteradamente: No es lo mismo decir: **EL DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA vs. ENCUENTRO DE DOS CULTURAS**. Se refiere a un mismo acontecimiento pero expresa diferente significado y se infiere un emisor en una posición también diferente: la europea y la mesoamericana.

El político también recurre al poder del lenguaje cuando utiliza las palabras o los enunciados con una valoración positiva por quien la dijo y el

contexto político en el cual la dijo. Por ejemplo, la conmovedora frase **TENGO UN SUEÑO** de Martin Luther King, la retomó Luis Donaldo Colosio en un discurso de campaña como candidato a la presidencia de México. Recientemente la utilizó Barak Obama en un discurso a los ciudadanos norteamericanos. Se trata de actores políticos distintos en situaciones específicas también diferentes, pero en el mismo contexto en lo que se refiere a la escena de lo político y, en cierto modo, aunque no con igual sentido, se usa con el propósito de lograr un impacto emotivo fuerte. En este caso, cabe resaltar que se hace uso de un enunciado que de suyo tiene una valoración positiva por su contenido, por quien originalmente lo dice y por la circunstancia que lo lleva a decirlo. Este enunciado, con un significado de validez universal, se le toma prestado para sumar la fuerza del significado original al nuevo enunciado con un orador distinto y en un contexto, aunque también político, de diversa índole.

Otro ejemplo de lo que se ha venido explicando, es el enunciado: **SUFRA-GIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN**: Dicho originalmente por Francisco I. Madero en su campaña en 1911, es más conocido por estar incorporado en nuestra Carta Magna. El enunciado pertenece a diferentes emisores, contextos y finalidades en el decir; pero se conserva el mismo significado.

También son ejemplo los enunciados de los tres principales candidatos en la campaña para la elección presidencial del 2012. A continuación se enlistan:

- Enrique Peña Nieto: **mi compromiso es contigo y con todo México**. Con este enunciado, además de marcar una cercanía con el ciudadano al hablarle informalmente y utilizando la segunda persona del singular (tú) le ofrece comprometerse.
- Josefina Vázquez Mota, en cambio, prefirió una valoración mediante el uso de una palabra que así lo expresara: **Josefina diferente**. El enunciado implica un camino de gobierno diferente. El impacto del significado de esta palabra está en el contexto de violencia e inseguridad que vive el país en el momento de la campaña electoral.
- Andrés Manuel López Obrador recurrió al enunciado: **el cambio verdadero está en tus manos**. Busca la cercanía con los ciudadanos al apelarlos con el tú y ofrece un cambio en el ejercicio político. Enfatiza lo del cambio con la valoración positiva de verdadero. El significado explícito es invitar y comprometer al ciudadano a hacer el cambio, el implícito es que de esta manera sí habrá cambio.

• **TEXTO Y CONTEXTO:** El escenario político es un contexto cargado de un significado tal que le añade fuerza al significado del enunciado. Así, quien lo expresa, lo hace sabiendo que lo dicho tiene esa fuerza discursiva y le ayuda a cuidar su imagen al usar palabras para expresarse cortésmente. Los enunciados de las campañas políticas así lo ilustran. Además, nótese en los siguientes enunciados dichos por los candidatos presidenciales en México, que el significado está fuertemente vinculado con el contexto político del país y que, particularmente, los candidatos evitan usar del “yo”, lo cual implica no asumir la responsabilidad de lo que proponen, ni el compromiso de llevarlo a cabo:

• En el **contexto de consolidación del PRI:**

INSTITUCIONES Y REFORMA SOCIAL: P. Ortiz Rubio

NO REELECCIÓN: A. L. Rodríguez

POR UNA DEMOCRACIA DE TRABAJADORES: L. Cárdenas del Río

UNIDAD NACIONAL: M. Ávila Camacho

EL PUEBLO CON EL CANDIDATO NACIONAL: M. Alemán Valdés

DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL: A. Ruiz Cortines

MÉXICO ES PRIMERO: A. López Mateos

PRI. SÍ ¡ASÍ SE VOTA POR MÉXICO!: G. Díaz Ordaz

• En el **contexto de la crisis económica y del movimiento estudiantil de 1968:**

ARRIBA Y ADELANTE: L. Echeverría Álvarez

DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL: J. López Portillo

CONSTRUYAMOS UN MÉXICO MÁS IGUALITARIO: Miguel de la Madrid Hurtado

• En el **contexto de la modernidad:**

QUE HABLE MÉXICO: C. Salinas de Gortari

BIENESTAR PARA TU FAMILIA: E. Zedillo Ponce de León

A SACAR AL PRI DE LOS PINOS: V. Fox Quezada

PARA QUE TODOS VIVAMOS MEJOR: F. Calderón Hinojosa

(E. Castro y M. Kuschik, 2009)

En otro orden de ideas, y como ejemplo del poder del lenguaje basado en los enunciados cuya fuerza discursiva también reside en el significado añadido

que le proporciona el contexto político en el cual se expresan, están los siguientes enunciados de campañas más recientes y en los cuales la contienda política alcanzó altos niveles de agresividad. En este contexto hubo diversos tipos de enunciados entre los que destacan aquellos que enfatizaron la descalificación del adversario con la llamada campaña negativa:

- Nacemos para **terminar** con el **partido del Estado**, para restaurar la República y fundar instituciones democráticas y tolerantes: Cuauhtémoc Cárdenas
- Miguel, Miguel, qué tiene Miguel que **todos los partidos no pueden** con él: Miguel de la Madrid
- El **frente** es una farsa, el **PAN** es su comparsa: Carlos Salinas
- **López Obrador**, un **peligro** para México: Felipe Calderón (E. Castro y M. Kuschik, 2009)

A partir de todo lo antes explicado e ilustrado y, a manera de conclusión, señalo que la relación entre el uso del lenguaje y el ejercicio del poder así como la del poder del lenguaje en la escena política es una práctica social. Y que esta práctica social hace del acto discursivo una herramienta de suma utilidad para lograr los efectos de dominación característicos del ejercicio del poder en la escena política.

De acuerdo con Calsamiglia y Tusón (2007, p. 2), como miembros de grupos socioculturales, los usuarios de las lenguas forman parte de la compleja red de relaciones de poder y de solidaridad, de dominación y de resistencia, que configuran las estructuras sociales, siempre en tensión entre la igualdad y la desigualdad, la identidad y la diferencia. Las identidades sociales de las personas —complejas, variadas e incluso contradictorias— se construyen, se mantienen y se cambian a través de los usos discursivos. Porque es en ellos donde se activan y se materializan esas *caras* que se eligen para cada ocasión.

Como se ha visto, son muchas las posibilidades de ejercer el poder político a partir del poder de la palabra. Y son muchas las posibilidades del uso del lenguaje para significar y resignificar los hechos, los compromisos, los requerimientos y, todo aquello que se ofrezca o que se exija en una relación que implique el ejercicio del poder.

En efecto, son muchas las posibilidades y potencialidades del lenguaje, pero éstas, para ser efectivas, deberán apegarse a determinadas reglas, aquéllas dictadas por las diversas disciplinas arriba señaladas. En otras palabras, el poder del lenguaje depende de las características y posición desde la que habla

el orador, de las circunstancias en las que se expresa y de la validez de su discurso, de la fuerza persuasiva de las palabras que utilice, de las características y la posición del auditorio y, finalmente, del propósito que lleva a ambas partes al encuentro discursivo de todo acto de interlocución.

### Fuentes

- Beristáin, Helena (1997), *Diccionario de Retórica y Poética*, México, Porrúa.
- Bourdieu, Pierre (1982), *Ce que parler veut dire*, París, Librairie Fayard.
- Borrat, Héctor (1989), *El periódico, actor político*, México, Gustavo Gili.
- Calsamiglia Blancafort, Helena y Tusón Valls, Amparo (2007), *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*, Barcelona, Ariel.
- Castro Méndez, Evelyn y Kuschik Ramos, Murilo (2009), “Eslóganes de campaña en México y Estados Unidos: *marketing* y comunicación”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 8, México, pp. 55-87.
- Chomsky, Noam (1971), *Aspectos de la teoría de la sintaxis*, Madrid, Aguilar.
- Foucault, Michel (1988), “El sujeto y el poder”, en Dreyfus y Rabinow, *Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, México, UNAM.
- Fowler, Roger y otros (1983), *Lenguaje y control*, México, FCE.
- Giménez, Gilberto (1983), *Poder, Estado y discurso*, México, UNAM.
- Giménez, Gilberto (2008), *El debate político*, México, IIS/UNAM.
- González Reyna, Susana (1995), *La construcción de la realidad en el discurso periodístico*, Tesis doctoral, México, FCPyS/UNAM.
- González Reyna, Susana (2010), *Antología. Teorías del discurso*, México, FCPyS/UNAM.
- Grize, Jean-Blaise (1990), *Logique et langage*, Genève-Paris, OPHRYS.
- Jitrik, Noé (1988), “Los deslizamientos discursivos y el tema del poder”, en *Discurso. Cuadernos de teoría y análisis*, núm. 9, México, Posgrado CCH/UNAM, pp. 81-101.
- Moliner, María (1988), *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos.
- R.A.E. (1992), *Diccionario de la lengua española. Ensayo de lógica discursiva*, Argentina, HACHETTE.



# La problemática del acceso a la información en los Archivos públicos

*David Alonso Figueroa Hernández*  
Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNAM)  
Profesor de la Universidad Insurgentes (UIN)  
dfigueroah@yahoo.com.mx

## Resumen

En el presente artículo se habla de los avances que a partir del año 2000 se han vislumbrado en México en materia de transparencia y acceso a la información pública. Si embargo, persisten deficiencias que conllevan un acceso limitado aunado a la escasa difusión de los mecanismos de acceso, lo que hace que no sólo pocas personas conozcan los instrumentos de acceso, sino que las barreras jurídicas impiden, en muchos casos, un correcto ejercicio de estas disciplinas.

## Palabras clave

Transparencia, Acceso a la Información, Democracia, Ley, archivos históricos, archivos reservados y confidenciales.

## Abstract

In this article we talk about the progress since 2000 in Mexico have been glimpsed on transparency and access to public information. If however, having significant weaknesses remain limited access coupled with the poor dissemination of access mechanisms, which makes not only few people know the access tools but legal barriers prevent many cases, the proper practice of these disciplines.

## Keywords

Transparency, Access to Information, Democracy, Law, historic archives, reserved and confidential files.

## Introducción

**D**espués de 71 años del viejo régimen encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la sociedad prefirió un cambio por la vía electoral como resultado del cansancio de las viejas prácticas, de la corrupción y de las crisis sexenales.

El nuevo gobierno encabezado por el Lic. Vicente Fox Quesada (2000-2006) generó durante su campaña, tres años antes de la elección presidencial, una expectativa pocas veces vista en la vida contemporánea de nuestro país aunado a una figura que aparecía diferente a otros candidatos: fresca y sensible a las demandas que los ciudadanos reclamaban.

Una vez en el Poder, las diversas acciones del gobierno se encaminaron en algunos casos, a cambios superficiales y, en otros, se colocó la primera piedra de auténticas reformas para la vida democrática de México. Tal fue el caso de los temas de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya ley emergió en el año 2002 con el único afán de colocar al país a la altura de las exigencias ciudadanas: darle poder a los ciudadanos de supervisar las acciones de sus gobernantes.

De esta ley se desprenderían en cascada las correspondientes a cada estado de la República (a excepción, por unos días, del estado de Sinaloa, que ya había sido aprobada) y las leyes que apoyarían a la autoridad para hacer del conocimiento general el origen, uso y destino final de los ingresos considerados públicos.

### La transparencia y la rendición de cuentas como referentes del gobierno

A lo largo de varias décadas se utilizó, en los discursos, la referencia al Artículo 6° constitucional para decir que nuestro país era garante de la libre manifestación de ideas, así como la obligación del Estado mexicano a garantizar el derecho a la información. Sin embargo, esto se haría realidad hasta el 2002.

El gobierno federal encabezado por el Lic. Vicente Fox Quesada, aprovechó la coyuntura de la alternancia política para impulsar una ley que rindiera cuentas por parte de los servidores públicos respecto de sus acciones pero al mismo tiempo transparentara licitaciones, compras, sueldos, partidas discrecionales y todo lo referente al quehacer público que tuviera como origen, uso y destino, el dinero de los contribuyentes.

En este marco, se creó el 30 de abril de 2002 la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LFTAIP), con la cual comenzaría una nueva política basada en la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas por parte de las instituciones que componían la Administración Pública Federal. Un gran avance. No obstante, vale la pena mencionar que grupos de académicos como el denominado entonces Grupo Oaxaca, ya estaban interesados en la materia y decididamente impulsaron y asesoraron la Ley Federal, así como las respectivas leyes de la mayoría de los estados de la República y del Distrito Federal.

Como referencia, para el Dr. Ernesto Villanueva —principal exponente en México de esta materia—, el derecho de acceso a la información pública abarca mucho más allá de los simples alcances que un ciudadano hace a su gobierno; a través de él, se mejora la calidad de vida y se busca que la mayoría de las personas sean benefactoras de este derecho constitucional. Por lo tanto, parte integral de este derecho inalienable, lo encontramos al ejercer todos los días la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.

En suma: el derecho de acceso a la información pública se ha convertido en México y en América Latina en uno de los detonadores del derecho a la información. [...] Más aún, el derecho de acceso a la información pública no sólo es un referente para combatir la corrupción, lograr la rendición de cuentas, la transparencia de los sujetos obligados y reducir los rumores en la prensa, sino mucho más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas (Villanueva, 2003).

En este sentido, a diez años de la entrada en vigor de esta ley nos hemos encontrado que pocos ciudadanos hacen uso de la facultad constitucional de exigir cuentas al gobierno, ya sea por desconocimiento o acceso tecnológico - hoy día pese al desarrollo tecnológico, el Internet en México continúa como un obstáculo para la mayoría de los mexicanos y todavía más, la accesibilidad y navegación en páginas del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) o el Sistema INFOMEX para solicitar información. Sin embargo, algunas personas que llegan a acceder desconocen debido a la poca orientación y difusión a qué instancia deben remitirse para solicitar la información que requieren.

Es así que los ciudadanos inhiben su derecho de acceso a la información debido a cuatro factores que aún persisten:

1. Indiferencia por los asuntos públicos.
2. Desconfianza en las instituciones públicas.

3. Temor al gobierno.
4. Desconocimiento de los procedimientos para solicitar información (Bonilla, 2012).

Lo anterior sigue como una constante para fomentar el hábito del derecho de acceso a la información. Para los interesados, en su mayoría académicos, investigadores, estudiantes y medios de comunicación, es un canal que aporta información valiosa aunque en ocasiones la autoridad continúe proporcionando la información conveniente para sí al respecto. Pese a ello, el derecho de acceso a la información pública es una oportunidad ciudadana que se incrementa año con año y que las personas debieran primero conocer y luego ejercer (IFAI, estadísticas).

Con esta nueva ley se buscó, primero, depositar en manos de la ciudadanía este Derecho constitucional que desde 1977 existía sólo en la Constitución Política de nuestro país, como ya se apuntó. Por otro lado, se proporcionó una nueva cultura al servidor público, sensibilizarlo para atender a la sociedad y demostrarle que a partir de ahora, un ojo avizor estaría supervisando sus acciones y cuidando el uso que se daría al dinero cuyo origen emana de los mismos ciudadanos.

### **Actual *status* de los archivos históricos**

En la etapa contemporánea de nuestro país se emitieron un sinnúmero de documentos que con el tiempo se archivaron o se destruyeron, ya que el ejercicio de la transparencia y conservación de los mismos aún no existía, o en algunos casos por mera complicidad se deshicieron de ellos.

En este tenor, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 6º Constitucional, establece en su segundo párrafo lo siguiente (negritas son del autor):

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada **temporalmente por razones de interés público en los términos**

que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

En estos apartados se encuentran especificados el origen, uso, atención y derechos que un usuario tiene para solicitar cualquier información pública. Sin embargo de acuerdo con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LFTAIP) en su Capítulo III correspondiente a la información considerada reservada y confidencial, en sus Artículos 13°, 14°, 15°, 17°, 18° y 19° se establece (negritas son del autor):

#### **Artículo 13. [...]**

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano.

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado.

**Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

**I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.**

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

III. Las averiguaciones previas.

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

**Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años.** Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

**El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.**

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Asimismo, en la misma Ley se establece (las negritas son del autor):

**Artículo 17. Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan.** En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

**En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.**

**Artículo 18.** Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

**Artículo 19.** Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la infor-

mación, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

A pesar de que la misma LFTAIP otorga la facultad a cada órgano el carácter general de criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares la información solicitada (sin trastocar y respetando los datos personales), en el caso de la Ley Federal de Archivos, curiosamente éste posee un periodo de tiempo diferente al que establece la LFTAIP. Veamos (negritas son del autor):

**Artículo 27.** La información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual **se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste.** Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales.

Los documentos históricos confidenciales permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados por el plazo previsto en el párrafo anterior. **Una vez cumplido dicho plazo, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

¿Acaso existe una incongruencia jurídica que deja a la institución la decisión a desclasificar sus archivos históricos cuando la ley establece muy puntualmente que debe ser por un periodo de 12 años?

Aunque la LFTAIP remite la misma al Artículo 61°, éste acota:

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; [...] los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos,

criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley”.

Al existir dudas sobre el Artículo arriba citado, remitimos a los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados, consagrados en el *Diario Oficial de la Federación* (<http://dof.gob.mx/>), en donde se constata lo siguiente:

### Considerando

**Que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 17 establece que las unidades administrativas elaborarán, semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados;**

[...]

Que el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, en su carácter de organismo encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, **debe revisar la debida clasificación de la información hecha por las dependencias y entidades, a efecto de favorecer el principio de publicidad** consagrado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

**Que los índices de expedientes reservados serán información pública, sujeta a las obligaciones de disponibilidad y acceso establecidas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, y [...]**

Con lo antes expuesto, se puede observar que se deja al libre albedrío de cada institución (también llamados entes obligados), los documentos que consideren archivos históricos reservados o confidenciales así como el periodo para desclasificar los mismos, que pueden ir de 30 a 70 años, en perjuicio de una apertura de transparencia y rendición de cuentas.

Sea el ente obligado o el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI), es necesario que exista congruencia en cuanto a la secrecía de archivos históricos y reconsiderar los plazos para los archivos considerados históricos.



Se deberá exigir a la Cámara de Diputados modifique los tiempos en términos razonables. Con ello, se mantendría el carácter gubernamental para hacer viable el Estado democrático sin trastocar la transparencia y la rendición de cuentas, que al final son los cimientos para mejorar y consolidar nuestra democracia.

En este sentido, el actual Magistrado del Tribunal Electoral de la Federación, Dr. Salvador Nava Gomar, menciona acertadamente en uno de sus artículos:

Si el pueblo delega el ejercicio de su soberanía —que no la soberanía en sí misma— en sus representantes, la relación de supra a subordinado entre mandante y mandatarios no debe oponer resistencia al acto de fiscalización del soberano.

En palabras de Nava Gomar (2002), un aparato estatal que niegue, retenga, oculte o dificulte el acceso a la información pública, simplemente no es democrático.

## Conclusiones

A partir del año 2002 con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nuestro país dio un gran salto para perfilar una verdadera gobernabilidad en la que los ciudadanos puedan tener la facultad expresa de solicitar información de carácter público y no como se establecía solamente en el papel desde 1977.

Sin embargo, sabemos que a pesar de ello y de los grandes avances en la materia, a diez años de esta ley, aún faltan por discutir algunos temas como la Publicidad Oficial, así como afinar mecanismos sobre la transparencia y el acceso a la información como el que aquí se señaló.

Se dice que México está en camino a una transición democrática plena que le permita una mejor calidad de vida a sus habitantes y una gobernabilidad funcional, no obstante, pareciera que cuando se habla de transparencia y acceso a la información pública como políticas públicas, las instituciones obligadas por ley lo tomen como una afrenta y no como una obligación natural de cualquier democracia.

Es fundamental continuar el debate para definir clara y expresamente los límites y las restricciones de la información pública y la transparencia de las instituciones que componen la Administración Pública Federal y la rendición de cuentas por parte de todas las instancias de gobierno.

Nuestro país tiene un gran futuro democrático, aunque debe trabajar arduamente para establecer las bases de una correcta relación entre las dos esferas que componen al ejercicio democrático: gobernantes y gobernados.

### Fuentes

Bonilla, Samuel (2012), *Aproximación a una trilogía, etapas y factores en casos de éxito en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*, Conferencia Magistral sostenida durante el “Segundo Seminario Nacional y Primero Internacional de Docentes de Derecho de la Información”, organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), la Fundación para la Libertad de Expresión (FUNDALEX) y Redes Temáticas CONACYT, Unidad Cuajimalpa, del 26 al 28 de septiembre de 2012.

Figueroa, David (2002), “México ante el primer reto del siglo XXI en materia de comunicación: el acceso a la información”, en Luna, Issa y Villanueva, Ernesto, *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, México, Universidad Iberoamericana.

<http://www.ifai.org.mx/Estadisticas/#estadisticas>

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=685032&fecha=09/12/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=685032&fecha=09/12/2003) consultado el 30 de septiembre de 2012.

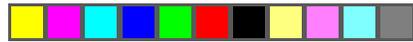
Nava Gomar, Salvador O. (2002), “El derecho de acceso a la información en el Estado Constitucional. Apuntes para el caso mexicano”, en Villanueva, Ernesto y Luna, Issa, *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 157-158.

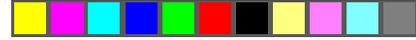
Villanueva, Ernesto (2000), *Hacia un nuevo Derecho de la Información*, México, Universidad Iberoamericana/Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Villanueva, Ernesto (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

### Leyes consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Archivos.
- Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.





# Asociaciones Público-Privadas. Herramienta para el desarrollo de infraestructura en México

*Ricardo Ávila Balcázar*

Secretario Administrativo de la Asociación Nacional  
de Especialistas en Irrigación, A.C. (ANEI, A.C.), México  
ricardo.avila@anei.mx  
www.anei.mx

## **Resumen**

En este artículo se trata la importancia, impacto y aprovechamiento de las Asociaciones Público-Privadas para mejorar la infraestructura, profesionalización de servicios y beneficios para la población a largo plazo.

## **Palabras Clave**

Economía, Asociaciones Público-Privadas, desarrollo, inversión, infraestructura.

## **Abstract**

This paper is about the importance, impact and use of Public-Private Partnerships for infrastructure improvements, professionalization of services and benefits to citizens in the long view.

## **Keywords**

Economy, Public-Private Partnerships, development, investment, infrastructure



## Introducción

Como otros países en vías de desarrollo, México tiene gran necesidad de desarrollar infraestructura; la producción y dotación de servicios de infraestructura pública como agua potable, alcantarillado, disposición de residuos sólidos, alumbrado público, arterias de tráfico urbano y carreteras locales, lo cual es responsabilidad del gobierno estatal o municipal dependiendo del tipo de proyecto e infraestructura por desarrollar. Cuando impacta a más de un municipio, el gobierno estatal, y en ocasiones, el gobierno federal, asume la responsabilidad de su implementación y financiamiento.

Desde principios de los años noventa, las Asociaciones Público-Privadas (APP) cobraron relevancia en el contexto de provisión de infraestructura y servicios públicos. En sus inicios esta tendencia se registró principalmente en países desarrollados como Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y España, sin embargo, en la actualidad se plantean como un instrumento de promoción del desarrollo en muchos países en el mundo.

Se define a las Asociaciones Público-Privadas como organizaciones que se caracterizan por el acuerdo o contrato a largo plazo de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el cual se busca compartir responsabilidades, conocimientos, recursos y riesgos para desarrollar infraestructura pública y/o prestar servicios públicos de alta calidad, para generar un aumento de inversión en el país.

A través de las APP, el sector público encontró una herramienta de apoyo para desarrollar e implementar proyectos y alcanzar las expectativas de la población, generando un beneficio social comprobable. Mientras que el gobierno sólo hace la obra pública, las Asociaciones Público-Privadas se encargan del mantenimiento y servicios por un tiempo determinado, hecho que el gobierno por falta de presupuesto ya no cubre.

## Origen y actualidad

Encontramos el inicio de las APP en la Administración Pública mexicana en la figura de concesiones; en 1989 se implementa esta figura en los contratos otorgados al sector privado para el manejo de infraestructura pública; posteriormente y con base en las necesidades gubernamentales se implementan otros proyectos bajo las figuras de Programa de Inversión Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) y Contratos de Prestación de Servicios de Largo Plazo.

En 2009, el gobierno federal presenta ante la Cámara de Senadores la iniciativa para la Ley de Asociaciones Público-Privadas de México (LAPP), que finalmente se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Si bien la idea de las APP en México no es novedosa, la diferencia sustancial con los anteriores esquemas, sobre todo en el de obra tradicional, es el financiamiento y operación o mantenimiento de la infraestructura, en la mayoría de los casos, por el ente privado. Esto permite que los egresos del ente público contratante no afecten el resto de partidas que pretenden ser atendidas para el beneficio de los ciudadanos. El ente privado generalmente tiene a su cargo la gestión de la infraestructura y tiende a recuperar la inversión a largo plazo con ganancia expuesta en el proyecto de licitación; uno de los beneficios de las APP es el aprovechamiento de la experiencia y mejores prácticas del sector privado en servicios de alta calidad para los usuarios.

Aun sin la reglamentación necesaria y apoyándose en las leyes anteriores a la LAPP, se han implementado esta clase de asociaciones en México. En la actualidad al menos 45 proyectos operan bajo el esquema de concesiones o prestación de servicios, que si bien son modalidades anteriores a la aprobación de la LAPP, se consideran dentro de la misma como un esquema que permite la asociación del sector público y el sector privado para desarrollar e implementar un proyecto de propósito específico.

Como se mencionó anteriormente, estos proyectos tienen como objetivo compartir responsabilidades, conocimientos, recursos y riesgos; sin embargo, el objetivo más representativo es el beneficio social que representa para la ciudadanía.

Los proyectos implementados en la Administración Pública mexicana representan diversos beneficios para la población, desde la provisión de servicios de salud y educación, hasta el facilitar medios de comunicación para hacer más eficiente el sector económico del país.

En forma de resumen se presenta la siguiente tabla que ilustra los 45 proyectos más relevantes implementados en la Administración Pública mexicana, su inversión y beneficios para la población:

<b>Proyecto</b>	<b>Inversión</b>	<b>Plazo</b>	<b>Estado</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Beneficios</b>
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	700'000,000	25 años	Guanajuato	Federal	Población por atender 5'000,000
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria	884'000,000	25 años	Tamaulipas	Federal	Población por atender 1'942,074
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	1,434'000,000	25 años	Estado de México	Federal	Población por atender 5'476,410
Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango	1,102'000,000	25 años	Estado de México	Estatal	Población por atender 2'900,000
Hospital Regional de Tlalnepantla	750'000,000	25 años	Estado de México	Estatal	Población por atender 2'000,000
Hospital Regional de Toluca	760'000,000	25 años	Estado de México	Estatal	Población por atender 1'000,000
Amozoc-Perote y libramiento de Perote	4,073'000,000	30 años	Puebla, Tlaxcala y Veracruz	Federal	TPDA 24,082

<b>Proyecto</b>	<b>Inversión</b>	<b>Plazo</b>	<b>Estado</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Beneficios</b>
Morelia-Salamanca	1,752'000,000	30 años	Michoacán y Guanajuato	Federal	TPDA 4,508
Tepic-Villa Unión	3,042'000,000	30 años	Nayarit y Sinaloa	Federal	TPDA 4,000
Tijuana-Tecate	621'000,000	30 años	Baja California	Federal	TPDA 6,968
Saltillo-Monterrey y Libramiento poniente de Saltillo	2,371'000,000	30 años	Coahuila y Nuevo León	Federal	TPDA 7,829
Arriaga-Ocozacoautla	2,023'000,000	30 años	Chiapas	Federal	TPDA 3,339
Perote-Banderilla y Libramiento de Jalapa	2,860'000,000	30 años	Puebla y Veracruz	Federal	TPDA 2,800
Barranca Larga-Ventanilla	4,646'000,000	30 años	Oaxaca	Federal	TPDA 3,800
Salamanca -León	4,700'000,000	30 años	Guanajuato	Federal	TPDA 12,000
Libramiento de Matehuala	428'000,000	30 años	San Luis Potosí	Federal	TPDA 7,245
Libramiento de Mexicali	793'000,000	30 años	Baja California	Federal	TPDA 2,542

Proyecto	Inversión	Plazo	Estado	Ámbito	Beneficios
Libramiento norte de la Ciudad de México	4,775'000,000	30 años	Puebla, Tlaxcala, de México e Hidalgo	Federal	TPDA 2,150
Libramiento de Tecpan	196'000,000	30 años	Guerrero	Federal	TPDA 1,710
Libramiento de Irapuato	621'000,000	30 años	Guanajuato	Federal	TPDA 4,050
Libramiento de Chihuahua	1,229'000,000	30 años	Chihuahua	Federal	TPDA 8,000
Libramiento La Piedad y acceso a la autopista México-Guadalajara	1,312'000,000	30 años	Michoacán	Federal	TPDA 4,300
Libramiento de Celaya	1,400'000,000	30 años	Guanajuato	Estatad	TPDA 6,090
Puente Internacional Reynosa-Mc Allen "Anzaldúas"	846'000,000	30 años	Tamaulipas	Federal	TPDA 7,000
Puente Internacional San Luis-Río Colorado II	112'000,000	30 años	Sonora	Federal	TPDA 500 camiones
Puente Internacional Río Bravo-Donna	307'000,000	30 años	Tamaulipas	Federal	TPDA 2,751

Proyecto	Inversión	Plazo	Estado	Ámbito	Beneficios
Irapuato-La Piedad	631'000,000	20 años	Guanajuato y Michoacán	Federal	TPDA 18,042
Querétaro- Irapuato	1,172'000,000	20 años	Querétaro- Guanajuato	Federal	TPDA 24,000
Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	941'000,000	20 años	Chiapas	Federal	TPDA 5,904
Nueva Italia-Apatzingán	596'000,000	20 años	Michoacán	Federal	TPDA 8,200
Nuevo Necaxa-Tihuatlán	4,387'000,000	30 años	Puebla y Veracruz	Federal	TPDA 1,500
Río Verde-Ciudad Valles	3,095'000,000	20 años	San Luis Potosí	Federal	TPDA 3,500
Rehabilitación del Circuito Interior de la Ciudad de México	3,200'000,000	5 años	Distrito Federal	Estatad	1'000,000 de habitantes que transitan por la arteria vial diariamente reduciendo de 20 a 30 min. en el recorrido de la arteria, espacios públicos de calidad y 13 espacios públicos recuperados

Proyecto	Inversión	Plazo	Estado	Ámbito	Beneficios
Prolongación de Avenida Solidaridad-Las Torres	1,629'000,000	25 años	Estado de México	Estatal	200,000 usuarios de la arteria, TPDA 70,000, reducción del trayecto de 40 minutos a 18 minutos.
Mitla entronque Tehuantepec	7,372'000,000	20 años	Oaxaca	Federal	TPDA 2,000
Universidad Politécnica	400'000,000	20 años	San Luis Potosí	Federal	5,000 alumnos y 500 profesores
Centro Cultural Mexiquense	838'000,000	21 años	Estado de México	Estatal	Biblioteca, con un acervo de 50 mil títulos y capacidad para 600 usuarios; sala de conciertos para mil 200 espectadores; teatro al aire libre para mil 500 personas; auditorio de usos múltiples, con capacidad para 260 personas; y ocho mil 500 metros cuadrados de espacios museísticos.

<b>Proyecto</b>	<b>Inversión</b>	<b>Plazo</b>	<b>Estado</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Beneficios</b>
Museo de la Cultura Maya	800'000,000	20 años	Yucatán	Estatal	Se estiman 300,000 visitantes al año para lo que se acondicionan cuatro salas de exposición permanente y una sala para colecciones temporales, terraza para eventos con capacidad para 500 personas, explanada exterior para 2,000 espectadores, sala audiovisual y jardín botánico
Ciudad Gobierno	1,200'000,000	15 años	Zacatecas	Estatal	Aloja a 3 mil 300 burócratas de 18 dependencias; ofrece 300 servicios públicos y atiende diariamente a 1 mil 600 personas.

Proyecto	Inversión	Plazo	Estado	Ámbito	Beneficios
Ciudad Administrativa	626'000,000	15 años	Oaxaca	Estatad	9 edificios que alojan a 4,800 trabajadores de 22 dependencias
Línea 3 del Metrobus de la Ciudad de México	2,894'000,000	10 años	Distrito Federal	Estatad	Usuarios diariamente: 104,000
Puente Vehicular de las Avenidas Prolongación Madero y James Watt	860'000,000	25 años	Estado de México	Estatad	TPDA 18,000
Alumbrado Público	2,600'000,000	10 años	Distrito Federal	Estatad	Sustitución y mantenimiento de 36 mil 922 luminarias de 22 vialidades primarias. Ahorro de 25.5% de energía
Ciudad Judicial	1,200'000,000	15 años	Oaxaca	Estatad	Aloja a 6 mil burócratas y atiende diariamente a 5,000 personas.
Planta de Tratamiento de Efluentes	66'100,000	18 años	Hidalgo	Estatad	Habitantes beneficiados: 700,000

La contratación de infraestructura y servicios públicos a través de las APP ha resultado ser un mecanismo facilitador para la Administración Pública, ya que permite cubrir las necesidades que demanda la población y, al mismo tiempo, consigue optimizar los niveles de competencia, innovación, eficiencia y calidad predeterminados por la autoridad contratante, lo que representa un beneficio directo para los usuarios. La nueva legislación en la materia requerirá que exista una apertura en los procesos, puesto que ello posibilita en muchos casos la implementación de proyectos de infraestructura pública y servicios públicos necesarios para el desarrollo del país.

La estabilidad macroeconómica y el compromiso político suelen ser la base para que el sector privado encuentre viable participar en una APP. Uno de los objetivos que debe perseguir el sector público es brindar certidumbre jurídica, y planes concretos, detallados y realizables de cada uno de los proyectos; en la medida que el sector privado encuentre estos elementos, mayor será su interés en estas iniciativas lo cual representa un flujo importante de recursos y gestión profesional de los proyectos basada en criterios de racionalidad económica.

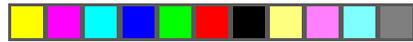
## Conclusión

Las APP en México representan una puerta clara para fomentar el desarrollo de la estructura interna, así como una vía de apoyo para que la Administración Pública planee y gestione de manera eficiente las infraestructuras y servicios públicos que requiere para satisfacer las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, es necesario mencionar que esta afirmación será sostenible siempre y cuando se cumplan los requerimientos necesarios por parte de cada uno de los sectores que participen en la planeación, selección e implementación, de ello dependerá el éxito de los proyectos que se desarrollen bajo esta modalidad.

## Fuentes

Avila Balcázar, Ricardo (2012), *Efectividad de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para el desarrollo de infraestructura pública y la provisión de servicios públicos de alta calidad en México*, Tesina, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México.

*Ley de Asociaciones Público-Privadas de México (LAPP)*, 16 de enero, 2012.





# Planeación Prospectiva Estratégica Municipal

*Guillermina Baena Paz*

Miembro Asociado del IAPEM  
drbaenahotmail.com

## **Resumen**

Una de las herramientas más importantes en la Administración Pública municipal es la planeación que en la legislación del Estado de México se maneja como planeación prospectiva estratégica. Este artículo puntualiza la noción de planeación prospectiva estratégica a diferencia de la mera planeación estratégica y contiene una guía para implementarla en los municipios.

## **Palabras clave**

Planeación prospectiva estratégica municipal, definición, guía de aplicación.

## **Abstract**

One of the most important tools in the municipal public administration is planning that in the legislation of the State of Mexico is managed as strategic prospective planning. This article explains the notion of strategic prospective planning as opposed to mere strategic planning and contains a guide to development in the municipalities

## **Keywords**

Municipal strategic prospective planning, definition, guide.

## Introducción

Una de las necesidades más urgentes de los municipios en cuanto a la administración municipal es contar con herramientas que les permitan hacer una labor expedita y apegada a las demandas del municipio y sus ciudadanos.

La planeación es, sin duda, asunto clave. Por una parte, el presidente municipal sólo tiene tres años para gobernar, pero con una planeación adecuada con visión de largo plazo, el proceso se puede volver irreversible, y sobre todo, el municipio no construiría su historia cada vez que entra un presidente municipal nuevo.

El Estado de México ha insistido en la planeación de largo plazo, como se inscribe en el Plan de Desarrollo Municipal relacionado en la Ley de Planeación del Estado de México:

### LEY DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

(Vigencia: 18 de enero de 1984)

El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento rector de la Planeación Municipal, en el que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas, previa valoración, las propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad, a través de los mecanismos de participación y consulta popular instituidos por el COPLADEMUN.

La ley de planeación del Estado de México desde 1984 contempla la necesidad de una planeación prospectiva, así lo inscribe en el numeral 3 del Manual Estructura del *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*, en cuyo apartado dice a la letra:

#### 3 CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA PROSPECTIVA

##### 3.1 *Construcción del Escenario*

##### 3.1.1 *Proyecciones*

##### 3.1.2 *Integración de Escenarios*



Aunque la planeación prospectiva estratégica se va a involucrar en todos los temas del municipio. De ahí que este artículo proporcione herramientas para la planeación prospectiva estratégica a los municipios, que por normatividad deben incorporarla a su labor.

### ¿Por qué planeación?

Todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas tienen que planear. La planeación nos ayuda a prever, a entender qué debemos hacer y en qué tiempo, son caminos detallados de lo que tenemos que hacer sin improvisar, sin desperdiciar recursos, sin desgastarnos en esfuerzos inútiles.

Planear es prever, es anticipar lo que pudiera suceder y tomar medidas antes de que pase o evitar que algo malo pase. Es considerar todos los elementos internos y externos que pudieran incidir en nuestra situación es tratar de ver más allá de donde nuestros ojos pueden ver ahora. Eso es visión de futuro, de largo plazo, prospectiva.

Aún más, prever, a partir de considerar un abanico de situaciones posibles nos ayuda con mayor certeza a la toma de decisiones. Este abanico de posibilidades es lo que llamamos escenarios.

### Planeación estratégica y planeación prospectiva estratégica

¿Cuál es la diferencia?

*El asunto no es avisar que vamos a chocar contra un iceberg... sino en evitar la colisión...* (Michel Godet).

Esta frase ilustra de manera definitiva lo que es la planeación prospectiva estratégica a diferencia de la planeación estratégica. Como sabemos, ésta surge a finales del siglo pasado cuando la sociedad tenía otras características muy diferentes. Hoy hay crisis, complejidad y cambios profundos que requieren nuevo tipo de herramientas y nuevas estrategias, como se ilustra en el siguiente cuadro:

ESTRATEGIA EN LA ERA INDIVIDUAL	ESTRATEGIA EN LA ERA DEL CONOCIMIENTO
Mirando hacia el futuro	Regresando desde el futuro
Estrategia de posicionamiento	Estrategia de movimiento
Recursos limitados edificios, maquinaria, cosas	Recursos ilimitados: ideas
Elitista, manejada desde arriba por un grupo	Abierta, participativa
Basada en los pronósticos y el análisis	Basada en la previsión combinando el análisis con perspicacia y creatividad
Hecha por especialistas	Se puede abrir a empleados y actores
Por lo general 3 años de tiempo de ocurrencia	Por lo general de 10 a 15 años en el contexto o dinámica envolvente de tiempos
Hecha periódicamente, por lo general anualmente	Se hace continuamente todo el año
Basada en lo procedimental y documental	Basada en otra manera de pensar
Asume que el sector permanece igual	Asume que el sector se vuelve convergencia

Fuente: Marsh, N. *et al.*, *Strategic Foresight*, p. 23.

Históricamente la planeación estratégica es anterior a la planeación prospectiva estratégica. Difieren en su conceptualización y en su finalidad. Para la primera, la realidad es lineal, mientras que para la prospectiva la realidad puede ser leída como un sistema de alta complejidad, donde los elementos del todo guardan relaciones de interdependencia y solidaridad. El hecho de que la una trate de avizorar el futuro y la otra se encause por colocar los medios necesarios para construirlo, ha llevado a procedimientos diferentes.

La actitud prospectiva se basa en cinco principios según Gastón Berger:

- 1) ver a lo ancho
- 2) ver lejos
- 3) ver profundamente
- 4) pensar en el factor humano
- 5) tomar riesgos

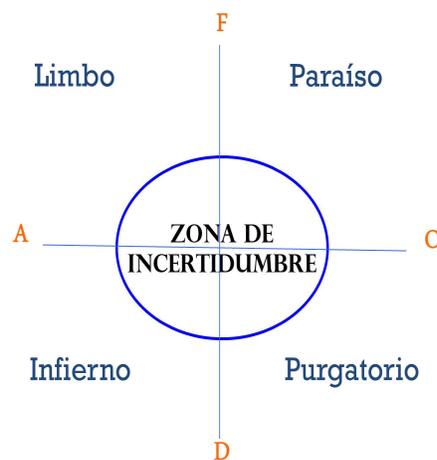
La planeación estratégica parece resolverse en la determinación de la Misión, la Visión y un FODA para ello.

Con la idea de que la visión ya nos da elementos para construir un futuro, recordemos que no hay un futuro específico, puede haber varios de acuerdo con las circunstancias y los hechos; la prospectiva construye futuros. Más aún, ese futuro construido sobre las bases estáticas de un FODA que en el presente nos da las debilidades, fortalezas y oportunidades y amenazas del presente y no estamos seguros de que con ello se puedan construir futuros.

La planeación prospectiva estratégica nos propone un FODA con preguntas que muevan nuestra institución hacia el futuro y le demos una dinámica necesaria

Preguntas que mueven hacia el futuro:

- Fortalezas ¿LAS TENDREMOS? ¿CUÁLES NECESITAMOS?
- Debilidades ¿TODAVÍA LAS TENDREMOS? ¿CUÁLES PODRÍAN SER?
- Oportunidades ¿SE PRESENTARÁN? ¿CUÁLES TENEMOS QUE PROVOCAR?
- Amenazas ¿OCURRIRÁN? ¿QUÉ AFECTA NUESTRO FUTURO?



A partir de ahí se debe preguntar: ¿Qué hechos nos ponen en...?

- Limbo, FA:
- Purgatorio, DO:
- Infierno, AD:
- Cielo, FO:



### **Por qué planeación prospectiva estratégica**

Mientras que la planeación estratégica sólo “reduce la incertidumbre”, la planeación prospectiva estratégica, por su parte, penetra en la incertidumbre y en la turbulencia con visión de largo plazo; según Godet, mediante “el arte de la conjetura” para construir la mejor opción que encuentre, después de examinar las más importantes.

Muchos funcionarios piensan que con tener datos para hacer algunas proyecciones o predicciones de cómo podrían estar las situaciones en un plazo más largo, tenemos resuelto el problema. Pero recordemos que los métodos cuantitativos nos dan la fotografía y nosotros necesitamos la película de la situación, porque un cúmulo de datos o un excelente modelo matemático no produce una mejor predicción, se trata de tener mejores decisiones, no mejores predicciones.

Una pobre decisión basada en una buena predicción no se puede esperar que tenga éxito (*cfr.* Ringland, xii).

### **Interrogantes para una planeación estratégica**

- ¿Qué debo hacer?
- ¿Qué no debo hacer, pues sería un error o contraproducente?
- ¿Qué debo tratar de impedir que ocurra (o que otros hagan)?
- ¿Qué debo intentar que ocurra, para que se configure el escenario deseado? (incluye la incidencia sobre las conductas de terceros, orientada a nuestros fines).

De nada sirve tener una visión de futuro si no se puede incidir en la realidad.

Tampoco sirve quedarse sólo en la construcción de futuros posibles.

De ahí que las estrategias configuren los escalones de la visión a la realidad.

Sin estrategia no podemos pasar a la acción.

Articulada con la prospectiva está la estrategia.

El hecho es que si la prospectiva nos muestra cuáles son las alternativas de futuro que puede tener una organización, la estrategia nos dice cómo construir el futuro que más conviene. La una sin la otra no tendría sentido.

La prospectiva consiste en la exploración de los futuros posibles, es decir, de lo que puede acontecer. La estrategia consiste en lo que puede hacerse.

### Escalones de la estrategia

1. TRANSFORMACIÓN PROFUNDA. Toda transformación profunda tendrá que ser acompañada de diferentes niveles.

2. “CUELLOS DE BOTELLA”.

Una idea transformadora va a tener siempre los cuellos de botella: parámetros tradicionales, burocracia, incompetencia, perderse en los detalles, etc.

3. ACCIONES INMEDIATAS. ¿Qué acciones deben ser inmediatas para tener éxito en nuestra idea transformadora?

### Fases de la Planeación Prospectiva Estratégica

Dos grados fases tiene la Planeación prospectiva estratégica:

- PENSAR ESCENARIOS
- PLANEAR ESCENARIOS

Pensar escenarios nos lleva obligatoriamente a reflexionar desde múltiples puntos de vista las también múltiples posibilidades que se podrían presentar y cómo podemos enfrentarlas. Esto reafirma la necesidad de generar un nuevo tipo de pensamiento: el anticipatorio.

Los buenos escenarios ayudan al ojo de la mente a reconocer los signos de cambio de una forma amplia. Ayudan a interpretar las señales y nos permiten visualizar el futuro antes de que este suceda (Ringland, foreward Peter Schwartz, p. XII).

Se confunde el pensar escenarios con la planeación de escenarios.

- Desarrollar en el pensamiento un escenario es crear imágenes de futuros. Hay dos formas: el escenario como historia y las alternativas de escenarios que son técnicas múltiples

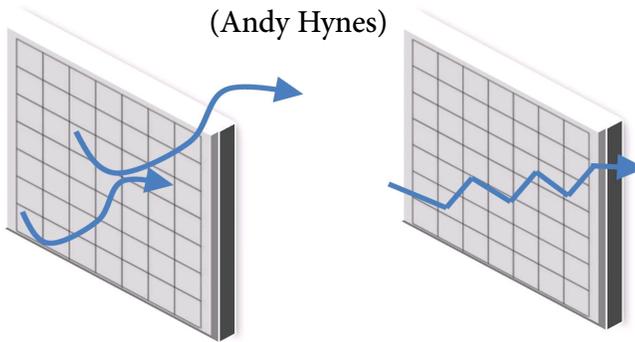
- La planeación de escenarios va más allá hasta la estrategia y las acciones para perseguir el futuro deseado. El pensar escenarios comprende apenas el aspecto inicial de la misma.

## ESCENARIOS COMO HISTORIAS

Los escenarios cuentan utopías (situaciones ideales), distopías (situaciones catastróficas), eutopías (situaciones factibles a partir de las condiciones que tenemos) como narraciones coherentes.

### ARQUETIPOS DE ESCENARIOS

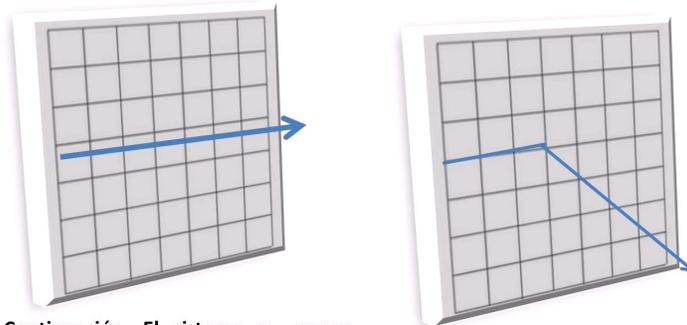
(Andy Hynes)



**Transformación. El sistema es sustituido**

**Nuevo equilibrio. El sistema alcanza un balance entre fuerzas competitivas que es significativamente diferente del equilibrio cosiente**

### ARQUETIPOS DE ESCENARIOS



**Continuación. El sistema se mueve hacia delante a lo largo de su trayectoria corriente. El es futuro oficial y usualmente considerado el mejor**

**Colapso. El sistema cae bajo el peso de fuerzas negativas.**

## Escenarios como futuros alternativos

Los escenarios que se producen a partir de diversos métodos y técnicas como

### *El visioning*

Es una técnica derivada de la lluvia de ideas, que trabaja en grupo y puede ser descompuesta en tres fases:

1) Se trata de buscar las características que han de configurar el futuro ideal (que se toma como objetivo). Se puede plantear en forma positiva (buscando que se quiere lo deseable) o negativa (tratando de identificar qué no se quiere: lo denostable) si los participantes encuentran problemas para identificar los objetivos en forma positiva.

2) Examinar cómo la sociedad funcionaría dadas esas características definidas mediante una serie de cuestionarios acerca de aspectos específicos como el gobierno, la estructura social, la educación, la seguridad, etcétera.

3) Pedir a los participantes en el grupo que describan un día normal en el futuro preferido por ellos.

### *El Futures Workshop (FWS)*

Busca soluciones a problemas comunes a partir de la opinión de los ciudadanos.

**Fases:** 1. Preparación. Un grupo de ciudadanos son invitados a participar; 2. Identificación de los problemas. Cada participante expone su visión y todo se apunta y es criticado por el grupo; 3. Imaginación. Toda idea por más descabellada es aceptada. Las ideas más interesantes se eligen por consenso; 4. Realización. Se determinan las acciones para llevar a cabo las ideas; 5. Documentación. El proceso se documenta para facilitar el seguimiento.

### *El focus group o grupo de enfoque*

Surgido de la mercadotecnia, el grupo de enfoque en estudios del futuro ayuda a que la gente construya imágenes de futuro. Con representantes de varios sectores o de diversos intereses se reúnen y con la conducción de un coordinador se logra que expresen sus ideas de futuro.

Cómo piensan sobre el futuro, cuáles son sus imágenes.

Con esa información se procede a alinear las opiniones con el futuro deseado y proponer la estrategia y las acciones.

*El world café*

*World Café* se basa en un diálogo amigable, DIÁLOGO GENERATIVO, en contraste con la discusión. La conversación se da en un ambiente amigable semejante al de una cafetería. Nació en el año 1994. La idea es hacer una red con pequeños grupos alrededor de preguntas relevantes. Es la manera de crear una red viva de conversación en torno a asuntos importantes.

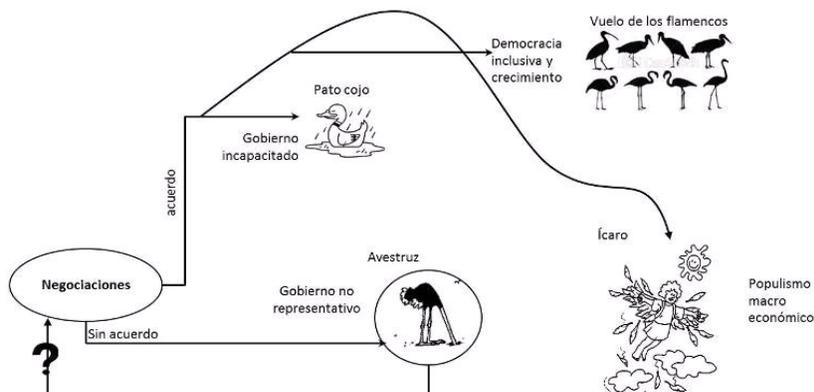
En el diálogo colaborativo se pone en común el compartir conocimientos y crear nuevas posibilidades. Los supuestos son tres: 1. El conocimiento y la sabiduría que necesitamos están presentes y accesibles. 2. La sabiduría colectiva evoluciona. 3. La inteligencia emerge cuando el sistema se conecta de manera creativa consigo mismo. El taller se divide en las siguientes partes:

- CAFÉ LATINO I situación actual
- CAFÉ LATINO II visión futura
- CAFÉ LATINO III la estrategia
- CAFÉ LATINO IV las acciones específicas

**Escenarios en matriz**

Se incluyen los escenarios en matriz como los Mont Fleur:

**Escenarios Mont Fleur**



Fuente: GBN, cit. pos. Ringland, *Scenario Planning*, p. 120.

## Planeación de escenarios

Planeamos todo el tiempo en nuestras vidas, entonces debemos desarrollar la habilidad de interpretar señales y de generar estrategias.

El pensamiento de futuros más la planeación estratégica es la que nos da la planeación de escenarios.

La planeación de escenarios “es esa parte de la planeación estratégica que se refiere a las herramientas y tecnologías para manejar la incertidumbre del futuro” (Ringland, p. 4).

La planeación de escenarios es una herramienta para anticipar y manejar el cambio. El pensar escenarios es la perspectiva estratégica necesaria para el ambiente turbulento actual.

La planeación de escenarios es la clara liga entre pensar los futuros y actuar estratégicamente. Diseñar futuros de manera creativa, innovadora e imaginativa.

Esta planeación en el campo de aplicación ha demostrado que la resiliencia y la flexibilidad pueden ser adquiridas

La planeación de escenarios es un acercamiento sistemático para desarrollar y ejecutar estrategias en la incertidumbre. Crea la cultura orientada al cambio y está basada en cuatro elementos principales:

1. Valores y creencias que en el largo plazo responderán a eventos futuros.
2. Construir la organización donde la información fluya.
3. Desarrollar las competencias: ambientes inteligentes, innovación tecnológica, planeación en incertidumbre, experimentar con nuevos productos.
4. Diseñar e implementar procesos.

## GUÍA PARA EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA ESTRATÉGICA MUNICIPAL

### 1. *Diagnosis*

1. Identificar los problemas que enfrenta el municipio. Existen problemas que se pueden enlistar a partir de lo que se observe y de lo que solicita la gente desde la campaña hasta el momento de recibir el mando. Sin embargo, se ha de hacer una definición de las prioridades por atender en la comunidad y darles preferencia.

2. Plantearse los objetivos de gobierno.

3. Seleccionar las alternativas que permitan el paso de una situación insatisfactoria a una deseable: programas, proyectos, estrategia acciones concretas, etcétera.

4. Cambiar actitudes, se requiere todo un trabajo de sensibilización política para convencer a los grupos del trabajo que se tiene qué hacer. Hay que distinguir entre los que son grupos de interés (en un aspecto específico como la seguridad, el medio ambiente, lo social, alguna solicitud de parques, jardines o deportivos, etcétera), grupos de presión (aquellos que exigen privilegios como los bicitaxis, taxis tolerados, ambulante), grupos de poder (quienes les interesa conservar algunos privilegios de control como sindicatos, iglesia, empresarios locales, etcétera) y grupos de tensión (del crimen organizado).

5. Conocer a los públicos meta. Se trata de tener detectados a los actores, con sus características, su capacidad de control, su poder de convocatoria, que pueden ser desde individuos hasta organizaciones o grupos como los mencionados, de tal suerte que no seamos sorprendidos por su acción

6. Trabajar con el equipo y con actores para que entiendan la razón y el propósito de construir un futuro deseable.

## 2. Organización

- Seleccionar al equipo o equipos que hará los cambios. Aquí se puede involucrar a la comunidad en distintos niveles a través de Comisiones: central, estratégica, técnica, de organización, las necesarias para incorporar a la comunidad.

- Crear un ambiente estratégico de trabajo.
- Estudiar el pasado, costumbres, tradiciones, creencia y los principios originales de la comunidad.
- Monitorear el ambiente. Estar atento a las reacciones de la gente.
- Involucrar a colegas y personas que estén fuera de la comunidad y que puedan aportar ideas o trabajo para la misma.

## 3. Planeación y acciones

- Identificar tendencias motoras de cambio (las que pueden lograr cambios significativos en una comunidad, por ejemplo, las tecnologías de información, las migraciones hacia otro país o bien a otros estados, las provocadas por desastres naturales) y estar atentos ante las incertidumbres o imposibilidades que se puedan presentar para el municipio.

- Construir escenarios a partir de seleccionar herramientas prospectivas para trabajar con la comunidad talleres de sensibilización, cursos, *focus group* para generar imágenes de futuro en la población, escenarios como historias y escenarios como futuros alternativos con diferentes técnicas prospectivas.

- Una vez que se tienen pensados los escenarios se procede a planear el deseable que deberá estar determinado por las situaciones factibles a partir de lo que tenemos, de las circunstancias que rodean la situación actual.

- Construir soluciones a las necesidades y demandas del municipio con base en ideas con creatividad y rigor. Organizarlas y jerarquizarlas

- Generar la estrategia. Identificar implicaciones, valorar las decisiones, pensar con visión de futuro.

- Aplicar el pensamiento estratégico. Los principios del pensamiento estratégico son:

- Considerar el sistema de manera holística e integradora, no en sus partes.

- Identificar las interacciones entre el orden y el desorden, así como los cambios que ocurren como resultado de ello.

- Tener presente el efecto mariposa donde un pequeño evento en un sector puede causar tremenda turbulencia en otro.

- Trabajar más con mapas, modelos e imágenes visuales que facilitan ver las conexiones, relaciones y patrones de interacción de los fenómenos.

- Atender a los eventos emergentes e inesperados que pueden producir cambios en los paradigmas y oportunidades de innovación.

- Desarrollar el pensamiento no lineal, fuera de la caja, en la “meta-caja”, porque es fundamental para reconocer las fuerzas motoras y claves sobre los cambios en el ambiente.

- Practicar la cosmovisión; es importante cuando vemos los eventos caóticos.

#### 4. Continuidad

- Elaborar la estrategia mediante la generación de metas, programas, agenda programática de cumplimiento de acciones y evaluación de resultados.

- Crear un sistema de inteligencia colectiva: en bases de datos, de información capturada de internet, de los medios, de los textos, de las legislaciones, información municipal. Con la idea de tener siempre información actualizada y posibilidad de nuevas ideas para el municipio, así como estar al tanto de lo que sucede a nivel mundial con estas formas de gobierno.



- Comunicar resultados al equipo y a la comunidad.
- Institucionalizar la visión de futuro (*Cfr.* Bishop and Hynes).

## Conclusiones

La planeación prospectiva estratégica difiere de la planeación estratégica. Porque penetra en la incertidumbre y en la turbulencia de una sociedad actual que en el siglo XXI nos ha cambiado los paradigmas, las formas de pensar, las actitudes y también las metodologías que utilizamos.

Ya no podemos seguir construyendo el futuro a partir de situaciones del pasado que en este momento ya no funcionan, tenemos que construir el futuro con las nuevas formas que se están presentando en los campos del Estado, el mercado y la sociedad. La gobernanza no es una graciosa concesión, es una respuesta frente a las necesidades y demandas que el gobierno no ha resuelto y que la sociedad ha tomado en sus manos la capacidad de tomar decisiones, la primera de las decisiones es sobre su futuro y la forma de construirlo.

## Fuentes para el estudio de la Planeación Prospectiva Estratégica

- Baena Paz Guillermina, “Prospectiva estratégica. Gobernar en tiempos de incertidumbre”, en *Notas. El valor de lo Público*, IAPEM, no. 1, 2011.
- Chan Kim, W. y Mauborgne, Renée, *Blue Ocean Strategy. How to create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant*, USA/Harvard Business School Publishing Corporation, 2005.
- Chermack, Thomas, *Scenario Planning in organizations. How to create, use and assess scenarios*, USA/Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2011.
- Fahey, Liam y Randall, Robert, *Learning from the future. Competitive foresight scenarios*, USA/John Willey & Sons, 1998.
- Godet, Michel, “To predict or to build the future”, *The futurist*, may-june, 2012, pp. 46-49.
- Hines, Andy y Bishop, Peter, *Thinking about the future. Guidelines for strategic foresight*, USA/Social Technologies, 2006.
- Lindgren, Mats y Bandhold, Hans, *Scenario Planning. The link between future and strategy*, Great Britain, Palgrave MacMillan, 2009.
- \* Marcus, Alfred, *Strategic Foresight. A new look at scenarios*, USA/Palgrave MacMillan, 2009.

- Miklos, Thomas, *Planeación prospectiva*, México, Ed. Limusa, 2000.
- Ogilvy, James, *Creating better futures. Scenario Planning as a tool for a better tomorrow*, USA, Oxford University Press, 2002.
- Ralston, Bill y Wilson, Ian, *The scenario planning handbook. A practitioner's Guide to Developing and using Scenarios to Direct Strategy in Today's Uncertain Times*, USA, Thompson, 2006.
- Ringland, Gill, *Scenario Planning. Managing for the future*, USA, John Willey & Sons, 2006.
- Secretan, Lance, *The Spark, the Flame and the Torch. Inspire Self. Inspire Others. Inspire the World*, Canadá, The Secretan Center, 2010.
- Valdés, Luis Alfredo, *Planeación estratégica con enfoque sistémico*, México, Fondo Editorial FCA/UNAM, 2005.
- Wade, Woody, *Scenario Planning. A field guide to the future*, USA, John Willey & Sons, 2012.





## Reseña

**José Martínez Vilchis, *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.**

*Mtro. Sergio Montero Olivares*  
montero@mexis.com

Una de las mayores preocupaciones de la sociedad en general y en particular de la academia dedicada a la administración pública, es el buen gobierno. Existen diversas teorías sobre la disciplina, pero son pocos los trabajos de investigación que evalúan la aplicación de alguna de estas concepciones. Con frecuencia se aplican de manera parcial, como es el caso de la Metodología del Marco Lógico, de la cual sólo se toma la Matriz del Marco Lógico con el interés centrado en los indicadores orientados supuestamente por una administración por resultados.

El diseño institucional concebido por organismos internacionales se llega a poner en práctica sin considerar las condiciones particulares de donde se aplique, con repercusiones tanto para la localidad como para los diseñadores y el desprestigio de dichas teorías que son tomadas como modas.

En este sentido, se enmarca la obra *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*, de José Martínez Vilchis, cuyos objetivos principales son: diseñar un ÍNDICE DE NUEVA GERENCIA (INGP) y aplicarlo a los estados. Medir el tamaño de la estructura orgánica en los niveles alto y medio, así como el número de servidores públicos (burocracia; conocer la opinión de ciudadanos y funcionarios sobre la administración pública y proponer alternativas de solución en diversos temas que atañen al funcionamiento de la administración pública.



El texto de Martínez Vilchis, doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, se divide en cinco capítulos. En el primero se habla sobre las antiguas y nuevas tareas del Estado, de la situación que guardan los Estados a través del índice de marginación y el índice de desarrollo humano; la competitividad en los estados, los premios a la gerencia pública y el tamaño de la administración pública. El siguiente capítulo, como su mismo nombre lo indica, “En las entrañas de los gobiernos estatales”, analiza el tamaño de la estructura orgánica del nivel alto y medio por partido gobernante hasta julio de 2009. Asimismo, se analiza la estructura orgánica por entidad federativa; los gastos administrativos en los estados; ¿quiénes y cuántos gobiernan?, así como los programas de modernización administrativa e innovación gubernamental. El tercer capítulo es sobre la medición de la intensidad de la Nueva Gerencia Pública: los criterios de medición, las variables y demás aspectos relativos a la medición. El índice de Nueva Gerencia Pública en México (INGP) es materia del cuarto capítulo, donde además del análisis se compara la intensidad del INGP entre diferentes gobiernos de distinta filiación política. El quinto y último capítulo se refiere al Índice General de Satisfacción Ciudadana, en cuanto a la satisfacción del usuario de servicios públicos, de la atención al ciudadano y el ranking de los estados.

En la presentación al libro en cuestión, que realiza Omar Guerrero, se destaca el rigor científico y el análisis crítico del autor, “porque su enfoque nos reitera las exposiciones apologeticas y zalameras comunes en el estudio de la neogerencia”. Señala también la relevancia por atender el campo de estudio de las administraciones estatales, que a su juicio está abandonado.

Después de reconocer los amplios conocimientos de la vida municipal de Martínez Vilchis, el profesor Omar Guerrero señala que la presente obra prosigue la línea de investigación en la que el autor es el experto más distinguido. El escrito, dice Guerrero, aborda los resultados de la nueva gerencia pública en México.

Uno de los logros más destacables del escrito del doctor Martínez Vilchis, asegura Omar Guerrero, es que devela y demuestra las debilidades de la nueva gerencia pública.

No conocemos un análisis que haya penetrado de un modo tan íntimo en la anatomía de esa gerencia, apreciando sus dolencias, pero sobre todo, dando el diagnóstico de su enfermedad como modelo de implementación fallido. Queda claro, es su trabajo entonces, que la nueva gerencia pública desfalleció por querer parecer administración pública sin adoptar sus rasgos, ostentando más bien el maquillaje que gustosamente le brindo el neoliberalismo, en forma de empresarialidad, gerencialismo, clientela, mercado y competencia.

En el libro, publicado en su primera edición en septiembre de 2010 por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, en colaboración con el Instituto de Administración Pública del Estado de México y por Miguel Ángel Porrúa, el autor muestra su preocupación ante la situación por la que atraviesa el país y advierte que los modelos económicos y de gobierno que se han instaurado, copiando estrategias de otros países sin adaptarla a su realidad, muchas veces han resultado un fracaso. En este sentido retoma la recomendación de que cada país debe encontrar las áreas y el grado de profundidad en que cada estado debe participar en el desarrollo de su nación. En lo que concierne a la Administración Pública, según el autor, llegó el tiempo de transitar hacia un modelo administrativo que sustituya a la nueva gerencia pública. Destaca que hasta ahora, se ha privilegiado ampliamente la búsqueda de una mayor fortaleza gubernamental en los indicadores financieros, económicos y de eficiencia a costa de los indicadores que evalúan los resultados sociales de las políticas gubernamentales y afirma que llegó el momento de pedirle al gobierno que evalúe el efecto que su trabajo tiene en el mejoramiento de las condiciones sociales.

En el texto se hace referencia al Programa de Reforma Administrativa que se aplicó en las décadas de 1950 a 1980, al cual le reconoce resultado palpable en cuanto a la sistematización del trabajo del Estado, a su organización y a la atención a sus ciudadanos.

Sin invocar nostalgias de un pasado mejor, afirma Martínez Vilchis, quien también fuera Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México, dice que la idea es que busquemos un modelo administrativo propio sustentado en nuestra experiencia, que apoye las estrategias económicas, financieras y fiscales, pero que coordine los esfuerzos nacionales buscando y logrando a mediano y largo plazos mejoras para los ciudadanos.

De su Índice de Nueva Gerencia Pública, el cual se explica en el capítulo III, asegura que existen una docena de acciones que son dignas de ser consideradas en cualquier modelo de administración que se sugiera para México en el futuro, de las cuales destaca las diferentes formas de participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia.

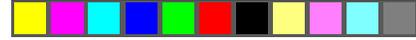
Es un texto de fácil lectura, que si bien nos remite a la reflexión, desde Platón y Aristóteles, pasando por pensadores de la talla de Hobbes, Rousseau y de John Locke, que además de auscultar la literatura inherente al tema neogerencial, como explica Omar Guerrero, Martínez Vilchis realizó un ejercicio muy poco usual en administración pública: dirigió la aplicación de cuestionarios a 331 personas por cada estado, en promedio totalizando un universo de 5,318 de encuestados con preguntas sobre la percepción del ciudadano sobre



la acción de gobierno con relación a la forma a como se atienden los problemas de seguridad, salud, educación, transporte, empleo, vivienda y vialidades. Otros cuestionarios se aplicaron a los usuarios de servicios públicos para conocer la efectividad de los funcionarios a su cargo en el momento de rendir los servicios o tramitar asuntos en las oficinas.

En síntesis, el tema del libro fue enfocado a estimar el grado de efectividad de la nueva gerencia pública. Desde luego, el lector que esté interesado en saber sobre los resultados, sólo tendrá que leer esta obra.





## Reseña

**Berta Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno (coordinadores),  
*Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y  
reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM/IIS,  
IAPEM, 2012, 587 pp.**

*Dra. Guillermina Baena Paz*  
drbaena@hotmail.com

**E**l tema de este libro es de gran actualidad, y en palabras de Manuel Canto Chac, gobernabilidad y gobernanza son actualmente los grandes tensores de la Ciencia Política y Administración Pública y en este trabajo vemos una multidimensionalidad de visiones sobre los mismos.

El presente volumen partió originalmente de la idea de un curso por televisión que se transmitió por el *Canal 22* en el año 2008. La preocupación era ofrecer a un público general una visión teórico-analítica. Así, un grupo de académicos reflexionaron sobre el tema a partir de sus proyectos de investigación. De ahí surgió esta compilación temática e interdisciplinaria

El texto se divide en dos partes: la primera se menciona como *Nuevas alternativas y aproximaciones teórico-metodológicas* para lograr una mejor gobernabilidad y una óptima gobernanza a nivel mundial y regional; la segunda parte, *Estudios sobre el caso de México*, se dedica al diagnóstico de la gobernabilidad y gobernanza que impera en el país en los albores del siglo XXI, al análisis de la ubicación y comportamientos de algunos actores nacionales importantes que inciden en la gobernabilidad y que tienden a modular nuevas redes de gobernanza. De igual manera, algunos autores explican cómo la gobernabilidad y la gobernanza afectan espacios políticos y, a su vez, se ven afectadas por esos espacios políticos y órdenes de gobierno, de igual manera se analizan los obstáculos que en lo político y en lo social impiden que se alcance una mayor y mejor gobernabilidad y una nueva gobernanza.

En la primera parte hay dos subdivisiones: una la referida a *Caminos para impulsar la gobernabilidad y a gobernanza a nivel mundial y regional*, donde escriben: Ricardo Uvalle, con el tema “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública”; José Antonio Rosique, con “¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos”; Gerardo Torres y Alejandro Ramos escriben sobre “Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios”; Flavia Freidenberg aborda el tema “Reformas pendientes en los partidos políticos latinoamericanos”, y Armando Alcántara escribe sobre “Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior”.

La segunda subdivisión corresponde a los *Debates conceptuales* y entran en ella Ariel Kleiman con “Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad”; José Juan Sánchez, con “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”.

La segunda parte también se subdivide en dos apartados; el primero sobre *Contexto, actores y procesos* con tres artículos: el de Berta Lerner, “México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja”; el de Ricardo Tirado, con “El nuevo espacio político de los empresarios”, y el de Fernando M. González, “Católicos integristas y gobernabilidad. Su problemática ante la separación Iglesia-Estado y en los tiempos actuales”.

La segunda subdivisión, titulada *Restricciones a la gobernabilidad*, presenta a cinco autores: Yolanda Meyenberg, con “Déficits democráticos”; Irma Eréndira Sandoval, con “Corrupción y rendición de cuentas”; René Jiménez, “Violencia e inseguridad: obstáculos al proceso democrático”; Carlos Welti, “La administración de los riesgos sociales e individuales”, y Verónica Montes de Oca Zavala, con “Las políticas e instituciones dirigidas hacia las personas adultas mayores: algunas reflexiones a partir del envejecimiento demográfico en México”.

La multiplicidad de temáticas y la interdisciplinareidad caracterizan este texto.

La constante del tiempo actual es la velocidad del cambio, ello obliga que las estructuras, los procesos y los sistemas de gestión se pongan a prueba y se sitúen en las relaciones con la economía y la sociedad, aseguran los autores en la “Introducción”; cada vez más hay una interacción entre la sociedad y el Estado. Todo ello producto de la intensidad de la acción pública, la dinámica de las redes sociales, la construcción de acuerdos, el aprendizaje de políticas, la coordinación de actores y organizaciones, los sistemas de corresponsabilidad y la lógica de la acción cooperativa.

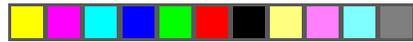


Las contradicciones que se presentan en la sociedad, la economía y el Estado deben encauzarse como instrumentos de gobierno para propiciar avances, por lo cual, las crisis se deben ver como oportunidades para innovar.

Con una nutrida literatura sobre los temas de gobernabilidad y gobernanza con variedad de enfoques aún no hay consenso con respecto a definir los mismos, esa pluralidad de significados también se da en este libro. Tampoco hay consenso sobre si en el país predomina una situación de gobernabilidad o de ingobernabilidad.

En esta visión y debate sobre la gobernabilidad y la gobernanza, los planteamientos centrales se dedican a diversos análisis donde el Estado ya no es más el sujeto central de la acción. Sin lugar a dudas, hay una nueva concepción donde el Estado parece ser ahora el regulado, no el regulador.

Hemos pasado de la estrella del poder, al poder de las redes.





## Agenda Glocal

### 13 al 17 de agosto de 2012

Con motivo del 39 aniversario del **Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. (IAPEM)**, se llevó a cabo la Semana de la Administración Pública en el Estado de México

### 13 de agosto

En el Salón de Cabildos del H. Ayuntamiento de Toluca se llevó a cabo la inauguración de la Semana de la Administración Pública.

La ceremonia inaugural estuvo a cargo del Lic. Ernesto Nemer Álvarez, Secretario General de Gobierno. Le acompañaron Guillermo Legorreta Martínez, Presidente Municipal de Toluca; Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM, A.C.; el Dr. Eduardo Gasca Pliego, Rector de la UAEM, así como el ex Presidente Municipal de Toluca, Ing. Agustín Gasca Pliego.

Nemer Álvarez se mostró complacido y agradecido de inaugurar la semana de la Administración Pública del Estado de México. Afirmó que la administración pública es la fortaleza de todo gobierno, y ésta debe guiarse con un alto sentido de la justicia y responsabilidad frente a la sociedad. Subrayó que un buen gobierno estatal y federal debe conocer las necesidades de los municipios; mencionó que los recursos públicos son de la población y por ello deben entregarse cuentas claras y transparentes. Dijo que uno de los retos del IAPEM es preparar las condiciones para lograr una administración pública de clase mundial, para lo que se requiere mejor infraestructura e ideas innovadoras. Nemer afirmó que el gobierno del Dr. Eruviel Ávila Villegas va en esa dirección. Para finalizar, felicitó al IAPEM y a todos sus integrantes por la celebración de su XXXIX aniversario.

Las actividades dieron inicio con las conferencias: “*La Administración Pública práctica: una experiencia de gobierno*” a cargo del Lic. Guillermo Legorreta Martínez, Presidente Municipal de Toluca; “*La administración pública: visiones para el futuro*”, a cargo de la Dra. Guillermina María Eugenia Baena Paz, Presidenta del Comité Editorial del IAPEM.

En su oportunidad, Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, agradeció la asistencia de los presentes, expresó sentirse complacido con la asistencia de los jóvenes universitarios y el público en general. Recordó que un día como hoy, 13 de agosto pero del año 1914, se firmaron *Los Tratados de Teoloyucan* en la localidad del mismo nombre, en el Estado de México, entre los representantes del Cuerpo de Ejército del Noreste, Álvaro Obregón, Lucio Blanco y Othón P. Blanco, que formaba parte de los ejércitos revolucionarios que se enfrentaron al gobierno de Victoriano Huerta, comandado por Lauro Villar, Gustavo A. Salas y José Refugio Velazco, estableciendo las condiciones en que se verificaría la evacuación de la Plaza de la Ciudad de México por el Ejército Federal y la disolución definitiva del mismo. Dijo, asimismo, que este 13 de agosto es simbólico porque Cuauhtémoc —último *tlatoani* azteca— es derrotado el 13 de agosto de 1521 a manos de los españoles y sus aliados indígenas, todos bajo el mando de Hernán Cortés. Valdés Rodríguez sostuvo que la administración pública es un asunto de toda la sociedad.

En su momento, el presidente municipal de Toluca, Guillermo Legorreta Martínez, manifestó sentirse distinguido por colaborar con el IAPEM, al que considera un instituto de renombre por su desarrollo político y democrático. Durante su conferencia “*La Administración Pública práctica: una experiencia de gobierno*”, Legorreta Martínez destacó la gran labor de los ayuntamientos. Comentó que éstos son de gran importancia por ser el primer contacto con la sociedad, resaltó la estabilidad dinámica que existe en la administración pública. También mencionó que durante su administración se han establecido organigramas y manuales de procedimientos que ayudan a dar seguimiento permanente y evaluar el trabajo de los servidores públicos por medio de indicadores permanentes de gestión. Durante su intervención se dirigió a los jóvenes y los invitó a seguirse preparando y aprovechar los recursos naturales que tienen a su alcance para poder generar empleo. Reconoció que no basta con tener especialistas sino también generalistas que aborden diversos temas de interés de la población, ya que Toluca tiene que estar en mejores condiciones.

Para finalizar, la Dra. Guillermina Baena Paz, Presidenta del Comité Editorial del IAPEM, dictó la conferencia “*La administración pública: visiones*

*para el futuro*”. Durante su disertación afirmó que en la actualidad se deben operar nuevas visiones a futuro; planear con estrategia, porque sin estrategias en el gobierno no habrá acción y buenos resultados. Destacó que hay dos grandes fases que tiene la Planeación prospectiva estratégica: pensar y planear escenarios para reflexionar desde múltiples puntos de vista. Finalizó su participación mencionando que la prospectiva debe considerarse como un proceso y que la planeación no debe verse como un aviso ante alguna situación difícil, sino como una forma de enfrentar el problema.

#### 14 de agosto

Tuvo lugar en Metepec el Foro: *Ciudades Digitales*, que incluyó paneles y talleres simultáneos; intervinieron conferencistas de nivel internacional como: Alicia Bañuelos, Pedro Cerecer y Ramona Pierson.

Los talleres simultáneos abordaron temas de Seguridad pública y la tecnología de video-vigilancia, *Educación y las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC)*, *Gestión Pública con TIC y Ciudades digitales: transparencia y gobiernos abiertos*.

En su momento, Pedro Cerecer expresó que las TIC son un elemento transversal del aparato productivo de un país; dijo que es *necesario priorizar gastos tecnológicos en el presente, para tener ahorros en el futuro*. Destacó que *para lograr la evolución e inclusión digital se requiere acceso, conectividad, educación digital y contenido de relevancia que genere sentido de pertenencia a quien lo consulte*.

La doctora Alicia Buñuelos comentó que para fomentar el gobierno digital se requieren tres pilares básicos: transparencia, participación y colaboración social dentro del proceso. Dijo que el gobierno y los ciudadanos deben colaborar sobre la información que se da y reciben. Por otro lado, dijo, que los requisitos para el buen desarrollo del gobierno digital son el acceso a la información para todos, en todas partes, el fomento de la identidad digital segura y la inter polaridad. Finalmente, manifestó que la revolución tecnológica ha permeado en las actividades del andar cotidiano y que la inclusión digital pasará a ser un derecho humano.

Para concluir la sesión de conferencias, Ramona Pierson explicó que las TIC han evolucionado a un nivel impensable, dijo que en actualidad las personas están conectadas a través de sus dispositivos móviles, obteniendo la información de manera veloz y práctica, sin necesidad de sentarse frente a una computadora para codificar o decodificar información. Planteó que el uso de



las tecnologías puede generar nuevos empleos, oportunidades y nuevos medios de salud, afirmó que ello depende de la utilidad que se les dé.

Respecto al ámbito educativo, dijo que es necesario formar a estudiantes y profesores con criterios diferentes que les permitan expandir su visión respecto a la utilidad de las tecnologías de la información y comunicaciones; indicó que es necesario modificar el modelo educativo para validar plataformas que permitan la creación del aprendizaje basado en retos. Concluyó su intervención, diciendo que no todas las herramientas tecnológicas tienen la misma utilidad para todos los estudiantes y, por ello, la educación debe ser individualizada.

Posterior a las conferencias se dio paso a los trabajos de los talleres simultáneos bajo los temas de “Video vigilancia en el municipio”, “Educación y las TIC”, “Gestión Municipal” y “Ciudades Digitales”; dichos talleres contaron con la participación de Juan Cepeda, Mauricio Villaseñor y Flavio Castorena quienes plantearon el tema “Video-vigilancia en el municipio”; Ramona Pierson en el taller “Educación y las TIC”; Alicia Buñuelos y Javier Arellano Viamedu en el taller correspondiente a “Gestión Municipal”, y finalmente Ubaldo Velasco en el taller “Ciudades Digitales”.

## 15 de agosto

Se llevó a cabo en el *Teatro Juárez* de El Oro, Estado de México, el evento titulado: “*El Municipalismo, herramienta para el fortalecimiento del Federalismo*”. En él se identificaron fortalezas y debilidades propias de la realidad municipal, lo que permite redimensionar el papel del municipio como instrumento fundamental del federalismo.

El Presidente municipal fue el encargado de dar el mensaje de bienvenida a los Presidentes municipales electos, regidores, síndicos y público asistente. Acto seguido, y en uso de la palabra, Mauricio Valdés Rodríguez deseó éxito a los Presidentes municipales electos. Dijo que la realización de eventos como el efectuado, resultan de suma importancia para el fortalecimiento municipal; por lo que es necesario contar con una visión prospectiva, para robustecer a los municipios. Enfatizó que municipios fuertes hacen una república fuerte.

Durante su intervención, Ana Lilia Herrera Anzaldo dio a conocer algunas experiencias exitosas implementadas en el municipio de Metepec durante su gestión, con el objetivo de orientar a los próximos Presidentes municipales en su labor; entre ellas destacaron: el plan estratégico municipal, la alineación de sueldos, suspensión de gratificaciones especiales, prospectiva económica

del municipio, transparencia municipal, agenda desde lo local y la institución de indicadores de gestión, entre otros. Refirió que dichas estrategias llevaron al municipio a ser primer lugar en el índice de desarrollo urbano, por segundo año consecutivo.

Para continuar, se desarrolló el panel “*Prospectiva municipal*”, en el que participaron el doctor Pablo Rojo Calzada, el arquitecto Francisco Covarrubias Gaytán y el doctor Carlos Quintana Roldán. Durante sus exposiciones señalaron las condiciones actuales de los municipios, haciendo énfasis en los requerimientos de los municipios rurales para su prosperidad, insistieron en que es necesario explotar el potencial de su actividad productiva, sumado a la planeación en vivienda, así como fomentar la transparencia y rendición de cuentas que permitan su legitimación. Finalmente resaltaron que es necesario un nuevo esquema de reparto de capital a través de impuestos.

Cerrando los trabajos del día, el arquitecto Benjamín Fournier Espinosa dictó la ponencia “*La Reforma Municipal en el Estado de México*”; destacó que es necesario orientar la reforma estatal y los programas de desarrollo municipales. Señaló que se requiere descentralizar las funciones federales proporcionando a los municipios mayor grado de autonomía; asimismo, considera fundamental homologar los municipios en su estructura administrativa, con base en manuales de procedimientos y de organización. Concluyó su participación diciendo que es necesario fortalecer los vínculos estatales y municipales, para promover el desarrollo sustentable y la sinergia entre instituciones y con base en ello, otorgar mejores condiciones de vida a la sociedad.

## 16 de agosto

En el *Centro Cultural Mexiquense Bicentenario*, de Texcoco, se llevó a cabo el Panel “*Lenguaje gubernamental*”, con el objetivo de precisar algunos de los problemas de la comunicación entre gobierno y sociedad, que tienen su origen en las características del lenguaje gubernamental y el discurso político. Participaron: la doctora María Susana González Reyna, investigadora de la UNAM; Diego Valadés Ríos, miembro de la Academia Mexicana de la Lengua; Rosa Margarita Galán Vélez, profesora del ITAM; Teresa Carbó, integrante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y José Chanes Nieto, investigador y profesor de la UAEM.

El doctor José Chanes Nieto dijo que es necesario que los funcionarios públicos mejoren su expresión oral, con base en la mejora del uso del lenguaje; comentó que desafortunadamente en nuestro país, la habilidad política

consiste en ocultar, no en transparentar; asimismo, expuso que en el lenguaje gubernamental no existe congruencia entre lo que se dice y se percibe; aseveró que la corrupción del país se fundamenta en la corrupción del lenguaje. Dijo que las confusiones lingüísticas llevan a una confusión de la realidad. Concluyó su intervención diciendo que es más fácil reformar al Estado a nivel de la constitución, que mejorar la administración pública y cambiar la realidad.

Destacó la participación de la doctora María Susana González Reyna, quien dictó la conferencia magistral con el tema “*El poder del lenguaje y el lenguaje del poder*”, durante la cual expresó las funciones del lenguaje y sus múltiples usos; argumentó que con las nuevas tecnologías de la información se está construyendo un tipo del lenguaje distinto. Respecto al lenguaje político, enfatizó en el discurso, que éste debe ser argumentado, debido a que a los políticos les interesa cuidar su imagen y el discurso político forma parte trascendental de ésta.

Posterior a la conferencia magistral, se desarrolló el panel intitulado “***El lenguaje gubernamental***”. Durante su exposición, el doctor Diego Valdés Ríos dijo que para hablar de lenguaje, es necesario voltear la mirada hacia el mal lenguaje del instrumento normativo que rige el Estado mexicano, la Constitución política. Indicó que encima de ello, las reformas a la Constitución se aplican de forma deliberada, haciéndola incomprensible e inaplicable. De la misma manera, apuntó que quien no conoce la Constitución, no conoce sus derechos, ni las obligaciones de quien le gobierna.

La segunda intervención del panel estuvo a cargo de la doctora Rosa Margarita Galán Vélez; expuso la temática de “*El lenguaje claro*” y la propuesta de su institución en documentos y comunicados oficiales. Finalmente se presentó la doctora Teresa Carbó, quien explicó las dificultades existentes en la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía; concretó que, derivado de ello, los receptores de los mensajes políticos proyectan desconfianza y apatía hacia sus representantes.

Para cerrar los trabajos del día, el doctor Chanes Nieto agradeció la asistencia de los presentes y expuso que es necesario instaurar un lenguaje del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, para con ello, lograr la credibilidad y empatía de los gobernantes con la sociedad.

## 17 de agosto

La Semana de la Administración Pública culminó con una cena y la conferencia del doctor Pedro Aspe. La bienvenida estuvo a cargo del Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del IAPEM, quien se mostró honrado y privilegiado de celebrar en esta ocasión el XXXIX aniversario de este instituto. Asimismo, resaltó el trabajo de los ex presidentes del Instituto; destacó los 81 ejemplares de la *Revista IAPEM*, la producción editorial en libros, así como los miles de servidores públicos que han sido capacitados por este instituto, durante sus distintos ciclos en materia de administración pública. Valdés Rodríguez destacó que las actividades que se realizaron en diferentes puntos de la entidad durante la *Semana de la administración pública* estuvieron dirigidas a jóvenes estudiantes de administración pública y carreras afines; a presidentes municipales y especialmente a los servidores públicos.

Enseguida, el Mtro. José Castelazo de los Ángeles, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), agradeció la invitación al magno evento. Afirmó sentirse honrado por estar presente en un año más de existencia de esta Institución. Recordó que el inicio del IAPEM se llevó a cabo durante el periodo de gobierno del Profesor Carlos Hank González. Sostuvo que durante estos treinta y nueve años, la administración pública ha sufrido diversos cambios, tanto en el ámbito municipal como en el estatal y nacional.

En su oportunidad, el Dr. Pedro Aspe Armella dictó la conferencia magistral “*La recuperación económica en México, hechos y desafíos*”. En la misma, expuso la situación económica global y de nuestro país. Indicó que Chile es una nación competitiva con la deuda más baja y los mejores resultados en toda América Latina; no obstante, sostuvo que México tiene una deuda relativamente baja y nos encontramos en un rango aceptable. Durante su exposición hizo un recorrido por diversos indicadores económicos recientes para hablar sobre el estado de la economía del mundo. De América Latina mencionó a Chile y Perú como los países con mejor desempeño económico de los últimos años, lo cual les permitirá —con su ritmo actual de crecimiento— ser considerados en dos años aproximadamente —sobre todo a Chile— como países industrializados.

Al referirse a Estados Unidos de Norteamérica, Pedro Aspe comentó que después de la caída que sufrió su economía en 2009, mantiene una “recuperación lenta, frágil y dolorosa” de menos de 2% anual y que, a pesar de todo, tienen expectativas positivas debido a un sector privado activo y competitivo donde el ramo de las exportaciones conserva niveles altos de crecimiento.



Sobre el caso de Europa, Aspe Armella dijo que se encuentra sobre endeudada y esa loza la van a cargar por una o dos décadas; de China señaló que debido a las rigurosas políticas demográficas obligatorias han ido perdiendo competitividad como consecuencia del incremento del costo de la mano de obra que, ahora, es muy semejante al precio de la mexicana. Además, en ello inciden también los elevados costos de transporte y la desaceleración de su crecimiento.

Cuando el ex Secretario de Hacienda expuso el caso de México, afirmó que comparado con Estados Unidos y algunos países de América Latina, nuestro país tiene ventajas que le han permitido mantener un crecimiento económico de 4% basado en la recuperación de más de dos millones de empleos de 2009 a la fecha, una exportación manufacturera sobre todo en los sectores automotriz y aeronáutico de 1,000 millones de dólares diarios y el acertado manejo que el Banco de México ha hecho al mantener una depreciación sostenida, debido a la visión y compromiso de sus dos recientes Gobernadores —Guillermo Ortiz y Agustín Carstens—, lo cual ha repercutido positivamente para que el país logre mayor competitividad.

Aspe indicó que son tres los factores que permitirán la recuperación y el crecimiento de la economía mexicana: 1) La tasa de fecundidad finalmente disminuye. Las familias tienen en promedio un solo hijo y ambos conyugues trabajan (+ ingreso - gasto = mayor poder adquisitivo). 2) Competitividad alta. 3) Confía en que el Gobierno que llega realizará reformas constitucionales que permitirán crecer a un ritmo del 6% anual; crecimiento similar al que se tuvo en la década de 1960.

El doctor Aspe Armella concluyó su participación afirmando que el 4% de crecimiento que tiene México es sólido, que nos hace ser el número uno en América Latina y dejar atrás la falta de competitividad. Dijo que en los próximos 20 años México no tendrá más de 138 millones de habitantes; que habrá más personas en edad de trabajar; lo que significa una demografía favorable que nos ayudará a obtener una recuperación del 4% al 6%: “México volverá a crecer económicamente como en los sesenta”.

## 18 de septiembre

En temas financieros el aumento de la deuda pública en nuestro país es aproximadamente de 6 millones de pesos, y el gobierno del Distrito Federal es el más endeudado, así lo resaltó el doctor José Martínez Vilchis durante la presentación de su libro *México y sus gobiernos estatales: dimensión de su admi-*



*nistración y resultados de gerencia pública*, que se llevó a cabo en la delegación regional del IAPEM en Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

Durante su participación, el doctor Martínez Vilchis explicó que esta publicación plasma una investigación realizada hasta el año 2009, la cual analiza la administración pública en los niveles de gobierno de la República mexicana.

Explicó que en el país hacen falta controles de transparencia y evaluaciones generales en los organismos que conforman el gobierno; lo anterior debido al aumento de burócratas de más de un millón en el último sexenio y 440,590 millones de plazas nuevas; además, destacó que hay que tener criterios demográficos y presupuestales a la hora de conformar las dependencias de gobierno en cada estado.

Para finalizar su intervención el autor insistió en lograr una base de información transparente a través del uso de las tecnologías de información para beneficiar la fluidez de la misma.

### **10 de octubre**

Con el objetivo de fortalecer la educación profesional de los mil quinientos estudiantes de la Universidad Siglo XXI, el Instituto de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Siglo XXI, celebraron la firma del convenio de colaboración en las instalaciones del recinto educativo; dicho acuerdo tendrá como meta realizar actividades conjuntas que promuevan el desarrollo de la ciencia y tecnología. De igual manera, el convenio permitirá realizar seminarios, cursos y congresos académicos con la finalidad de lograr sinergia entre ambas instituciones, beneficiando con ello, a la sociedad.

### **10 de octubre**

Se presentó el libro *Gobernabilidad y Gobernanza*, coeditado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y el IAPEM.

En las instalaciones del IAPEM, su presidente Mauricio Valdés Rodríguez, recibió a la Dra. Rosalba Casas Guerrero, directora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Máxima Casa de Estudios del país; a los coordinadores de libro presentado, Bertha Lerner y Roberto Moreno, también del IIS; y a los investigadores del mismo instituto, Cristina Puga Espinosa y Fernando Castaños Zuno. También estuvo presente Manuel Canto Chac, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.



Durante los comentarios a la edición presentada, se abordaron conceptos indispensables para el entendimiento del quehacer del gobierno; y el papel de éste y el de la sociedad, en las circunstancias actuales de nuestro país, tales como gobernabilidad, gobernanza, Estado y modelos de gobierno.

En su intervención, el presidente del IAPEM cuestionó que “de repente se va la capacidad de gobernar, por lo que es importante la revisión continua de la forma en cómo lograr gobiernos más efectivos y justos”.

Por su parte, Manuel Canto estableció que

la vida social y pública la hacemos en torno del Estado, pero éste ya no está en el centro de la política pública. El Estado ya no es todo en nuestro país. Ya no lo queremos entender. El libro muestra que posible pensar en la vida pública del país, sin que esté en el centro el Estado.

También señaló que se vive un proceso en el que el Estado está pasando de regulador a regulado; y que las decisiones ya no dependen únicamente de él.

“La Gobernanza es la capacidad de gobernar. La política hace a los políticos, pero también los políticos hacen a la política, por lo que deben considerarse las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno”, afirmó.

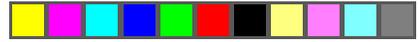
Cristina Espinosa, en su intervención, señaló que “para generar un buen gobierno, a la cuestión política se sumó la cuestión de la gobernabilidad, que reviste la solución de las demandas de los gobernados y el control político”. Y añadió que la gobernanza apunta a la obtención de acuerdos y consensos, estrechamente ligados y frecuentemente tomados como sinónimos, “siempre habrá gobernabilidad, cuando haya una buena gobernanza”.

## 15 de octubre

El día de hoy se llevó a cabo el panel de **Seguridad Ciudadana: investigaciones y retos**, en donde se presentaron las líneas temáticas del libro: “Seguridad Ciudadana, Visiones Compartidas”, con el objetivo de analizar y conocer dichas líneas temáticas que se abordarán en el texto y darle un esquema de congruencia al mismo. El evento se realizó en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM y contó con la intervención de los autores, coordinadores de la obra; asimismo, asistió Mauricio Valdés Rodríguez, Presidente del Consejo Directivo del IAPEM, e Ivette Tinoco García, Directora de la FCPyS.



En su oportunidad, Valdés Rodríguez resaltó a la seguridad ciudadana como un tema prioritario y de gran relevancia, y es así como debe de ser percibida por todos, especialmente por los medios de comunicación. Enfatizó que debe existir transparencia en las estadísticas a la hora de comunicar, lo anterior debido a que la sociedad en general exige la mejora en la seguridad social, en la prevención de enfermedades, accidentes y delincuencia.





## 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 concponSem) de imágenes: ver Imágenes).

- *Conclusiones*: Con lo relevante del artículo.

- *Imágenes*: Se entregarán en un archivo por separado en el formato *jpg* únicamente, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación o algo por el estilo. 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; 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.

3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo (todos los títulos se subrayan o se escriben en cursivas).

4. Título de la serie o del volumen individual, si fuera el caso.

5. Edición siempre y cuando sea otra diferente a la primera.

6. Editorial.

7. Lugar de publicación.

8. Número de páginas (optativo).

*Un autor:*

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Ariel Social, Barcelona.

*Dos o más autores:*

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro. Una nueva planeación estratégica fundada en valores*, Mc Graw Hill, México.

*Editor(es):*

López Segrera, F.; Grosso J. L.; Mojica, F. J.; Didrikson, A.; Muñoz, M. R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, Miguel Angel Porrúa editor, México.

*Patrocinado por una institución(es) corporación(es) u organización(es):*

World Future Society, 2004, *Special report, Forecasts for the next 25 years*, The futurist, USA.

*Series:*

Garduño, R., 2004, "Prospectiva para todos. Construcción de escenarios", *Working Papers* No. 1, UNAM/FCPyS, México.

*Capítulo de un libro colectivo:*

Godet, M., 1998, "Visión del mundo en el próximo milenio", en *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Mojica, F. J. (ed.), Alfaomega, Colombia.

*Sin autor, sin editor:*

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita. Ejemplo: *Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Océano, Barcelona.

*Para un artículo:* Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad).
2. Año de la publicación.
3. Título del artículo (señalado por una sola comilla).
4. Título de la publicación (subrayado o en itálicas).
5. Número del volumen.
6. Número de la publicación.
7. Páginas entre las cuales está el artículo.

*Artículo de periódico:* Salazar, A. M., 2005, "Descifrando mensajes", *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

*Ponencia:* Montañana, A., 2004, "Prospectiva como un arte", *Simposium Prospectiva: política social y tecnocientífica*, México D. F., noviembre.

*Trabajo inédito:* Alvarez, J., (2008), "Atención psicológica a familiares en crisis. El caso de la discoteca *News Divine*", PAPER.

*Artículo de revista:* Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, "Hydrogen and the New Energy Economy", *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

*Para material multimedia que no sea libro:* Los datos que se requieren son los mismos que se registran para un libro, indicando el formato al final del nombre si es grabación, video, archivo de cómputo, etcétera.

*El día después de mañana (THE DAY AFTER TOMORROW)* (video), 2004, Twentieth Century Fox, producción de Centropolis Entertainment/Lions Gate /Mark Gordon Company.

*Para fuentes electrónicas:* Pueden incluirse fuente completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas:

1. Nombre de los autor(es).
2. Fecha de publicación.
3. Título de la publicación en cursivas.
4. Editorial u organización.
5. Tipo de formato (*web, blog, chat*, periódico, revista o newsletter, PDF).
6. Se anota disponible en nombre o dirección del sitio en internet.
7. Por último, consultado el... con la fecha de consulta del documento.

Ejemplo: Baena Paz, G., 2004, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, DGAPA/UNAM/Subnodo Futuro México, CD, también disponible en línea en: [www.wfsf-iberoamerica.org](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.

NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.

*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.



200





## 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.

**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 su estructura editorial**

La *Revista del IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

Director: sus funciones primordiales son:

- a) Actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista);
- b) Ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista;
- c) Guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados;
- d) Presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo;
- e) Proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

*Comité editorial:* está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratifi-

cados por el Consejo Directivo del IAPEM a partir de recomendación del director, por un período de tres años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

*Coordinación editorial:* Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

### **Sobre el proceso de revisión por árbitros**

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito, los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad.
- b) su actualidad.
- c) su pertinencia.
- d) su estilo.
- e) su aporte a la comunidad académica.
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación, 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 ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio, falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

*Responsable:*  
Dra. Guillermina Baena Paz  
Diciembre de 2012




Canal de Televisión por Internet del IAPEM  
<http://www.méxicochannel.com/canal23.html>

Órgano oficial de la Administración Pública  
 del Estado de México y administración pública del Estado de México.  
 Noticias municipales, programas, eventos, conferencias, foros,  
 A.P. para ciudadanos y más.

---

Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C.  
 Av. Hidalgo, Pórtico K, s/n. Col. La Alameda, Toluca, P.México, México. C.P. 50100  
 Tels. (01 722) 213 45 72 y 214 28 21  
[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)





*Revista IAPEM*, núm. 83, Septiembre-Diciembre de 2012,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México.  
Se terminó de imprimir el 30 de noviembre del año 2012  
en los talleres de HERSA EDICIONES, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080  
El tiro consta de 500 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

