

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado
Andrés Caso Lombardo *(In memoriam)*
Miguel Ángel Cruz Guerrero
Carlos Hank González *(In memoriam)*
Jorge Hernández García
Filiberto Hernández Ordóñez *(In memoriam)*
Ignacio J. Hernández Orihuela
Jorge Laris Casillas
Jorge Guadarrama López
Raúl Martínez Almazán
Arturo Martínez Legorreta
Alberto Mena Flores *(In memoriam)*
Víctor Manuel Mulhía Melo
Guillermo Ortiz Garduño *(In memoriam)*
Juan Carlos Padilla Aguilar
Ignacio Pichardo Pagaza
Roberto Rayón Villegas
Adalberto Saldaña Harlow
Gerardo Sánchez y Sánchez
Gregorio Valmer Onjas
Raúl Zárate Machuca

Consejo Directivo 2010-2013

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Eduardo Gasca Pliego
VICEPRESIDENTE

Francisco Javier Funtanet Mange
TESORERO

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

Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Efrén Rojas Dávila
PRESIDENTE

Román López Flores
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

José Luis Palacios Arzate
CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

Constanza Márquez Aguilar
CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
PROFESIONALIZACIÓN

José Rodríguez Domínguez
CENTRO DE DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS
DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Adriana E. Bazán Trousselle
CENTRO DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y
DIFUSIÓN

COORDINACIONES

Rafael Manuel Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Armando Campuzano González
GESTIÓN

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA



Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(abril 2011)

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

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán
Julián Salazar Medina
VOCALES

Carlos Arriaga Jordán
Roberto Moreno Espinosa

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Editorial

El mundo es testigo de los cambios acelerados que impactan en el desarrollo de las sociedades y las estructuras de poder, mismas que sustentan las relaciones políticas, así como los procesos y las pautas que dan lugar a formas de comportamiento político y administrativo. En este caso, los acontecimientos que se registraron en Egipto son testimonio de cómo el despertar de las sociedades es una tendencia recurrente que moviliza energías, organizaciones y grupos que luchan para tener espacios de intervención y así vigilar más de cerca el ejercicio del poder.

El largo periodo de gobierno -30 años- de Hosni Mubarak, provoca desgaste, sobre todo porque el régimen que él encabeza, es de carácter autoritario, lo cual implica que la organización y el ejercicio del poder se imponen de manera vertical sobre la población, sin dar oportunidad a que la pluralidad se manifieste en un sistema de instituciones que sea confiable y respetuoso de las personas.

Esto implica que el autoritarismo se deteriora en la medida en que las decisiones, los recursos y los beneficios se concentran en clases y grupos que apoyan su legitimidad. Una característica de poder autoritario consiste en que el pluralismo que profesa es restringido e incluso, excluyente. Deja a un lado a grupos y sectores que reciben trato desigual, haciendo que sea ostentosa la diferencia entre las clases sociales. Lo que sucede en Egipto es un proceso de larga ebullición que se relaciona con la caída de las



condiciones de vida, la falta de oportunidades para los jóvenes que tienen deseos e interés de mejorar su horizonte en términos de oportunidades de desarrollo, Por otra parte la corrupción es un asunto que sacude la vida política,, así como los intentos fallidos de transmitir el poder atendiendo a la base de las relaciones consanguíneas.

De este modo, el presidente Mubarak intentó entregar el poder a su hijo y ante las movilizaciones en la calle, recula y da marcha atrás. El riesgo de lo que sucede en Egipto se relaciona con pérdida de gobernabilidad, lo cual implica falta de apoyos políticos para mantener de pie a un gobierno que cada vez carece de bases de confianza y certidumbre para asegurar la conducción de la vida política.

Este hecho evidencia de que las tareas de los gobiernos son cada vez más complejas que exigen sapiencia para el abordaje y la solución de los problemas de la comunidad. La falta de visión es un factor delicado en los gobernantes cuando se mantienen por largo tiempo en el poder, sin atender reclamos de manera sensible y directa con la población. El peor escenario para un gobernante es perder de vista lo que la sociedad y los ciudadanos le demandan en términos de problemas que implican soluciones efectivas e inaplazables.

Cuando un gobierno tiene a la población en la calles con marchas y protestas frecuentes, implica que pierde capacidad de dirección y coordinación para asegurar la regularidad del orden establecido con políticas que sean eficaces. Para asegurar su permanencia, convocó

tardíamente a efectuar reformas democráticas que no fueron creíbles, sobre todo cuando los sectores de oposición ejercieron presión continua para ganar terreno en el mundo de los espacios y las decisiones públicas.

A nivel del contexto internacional, el presidente Mubarak fue criticado por los dirigentes políticos de Alemania Federal, Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y la Unión Europea. La crítica se centró en que atentó contra la libertad de expresión, las fuerzas del orden agredieron a los reporteros, se desconectó el internet para intentar romper el poder de las redes sociales y se confiscaron a los periodistas sus materiales de trabajo. Desde el momento en que se atentó las libertades civiles y políticas, todo indica que el gobierno de Mubarak no respetó a las personas ni a los ciudadanos, hecho que refleja la decisión de gobernar bajo mano férrea, pero ineficaz, porque en la naturaleza de esa decisión, está la semilla a que conduce al debilitamiento y a la caída del poder.

Ante este panorama, el autoritarismo del gobierno egipcio fue endeble y tal vez las reformas democráticas que propuso, no eran suficientes para contener las inconformidades de la población y así desactivar las fuentes que alimentan el poder de la oposición. Sin duda, ha sido una experiencia tensa y conflictiva de gobierno de la cual se han de cuidar los dirigentes que se sienten atraídos por el poder patrimonial, es decir, el que genera beneficios familiares y clientelares que en todo momento, es financiado con los recursos

de los contribuyentes y por tanto, es contrario al desarrollo de las sociedades modernas, en las cuales la distinción entre lo privado y lo público, es requisito fundamental para evitar la administración del poder con criterios domésticos.

La lucha por la democracia no es camino fácil sobre todo en países en los cuales la libertad civil y política no se asegura mediante decisiones y acciones por parte de las autoridades constituidas; tampoco cuando no se aseguran los derechos de propiedad y cuando los trámites administrativos para establecer negocios, recorren a casi 50 agencias gubernamentales para su autorización. Esto sucede en Egipto y el costo de ésta situación aumenta no sólo el trato inequitativo entre los usuarios de las oficinas de gobierno, sino que constata la existencia de una burocracia gubernamental que actúa sin atender con sensibilidad y eficiencia las demandas de la población.

Los liderazgos autoritarios tienden a la exaltación iluminada del poder; desconocen pesos y contrapesos, se niegan a la publicitación del poder y tienen amnesia para cumplir con la rendición de cuentas. No obstante en su propia base de poder tienen el germen de su disolución, porque sin el apoyo amplio de los gobernados, no es posible que se sostenga una forma de gobierno que se aleja de la sociedad y las organizaciones que la integran. El autoritarismo basa su poder en la fuerza del Estado y en el control férreo que se ejerce de arriba hacia abajo. Se pierden así la “credibilidad” y es orillado a situaciones en las cuales se llega a la adopción de medidas represivas.

Ante la presión de la población que se organiza para sacar a Hosni Mubarak del poder, ese hecho se consuma después de 18 días de protestas, movilizaciones y difusión amplia del conflicto, no obstante que un día antes anunciaba, el presidente saliente deja en manos de una Junta Militar la conducción de la sociedad y la misma tiene como responsabilidad asegurar la transición hacia la democracia, evitando que los problemas políticos se desborden hasta favorecer situaciones caóticas.

En este sentido, Egipto vive momentos de tensión que tienen que canalizarse para evitar una insurgencia que ponga en riesgo la estabilidad de la región, tomando en cuenta que se encuentra ubicado en una zona geopolítica que es estratégica para las potencias industriales con Estados Unidos a la cabeza.

Con el ejemplo de Egipto, ha emergido un nuevo fenómeno -vigor de las redes sociales por vía electrónica- de protestas políticas que inicia en Túnez, pasa por Egipto y se extiende hacia Bahrein, Irán Irak y Libia, hasta generar una situación de turbulencia e incertidumbre que altera la regularidad de la vida política. El despertar de las sociedades árabes y de África, genera una zona de inestabilidad, conflictos y mutaciones que implican riesgos importantes para un área estratégica del mundo y en particular, para los norteamericanos y los israelíes, dado que ahí se localizan los mantos petrolíferos abundantes y que son decisivos para influir en el sistema de precios de los hidrocarburos, así como una esfera de seguridad que involucra a los árabes con el Estado de Israel. Es una zona del mundo que emerge hacia el reclamo de

las libertades y la democracia, además que proclaman mejores condiciones socio-económicas de vida, ya que el contraste entre la opulencia y la indigencia es cada vez mayúsculo.

Durante largos años en esos países se impuso el poder autoritario y represivo que hoy es quebrantado con la movilización y protestas de grupos diversos que asumen posiciones encaminadas a modificar la distribución del poder no de manera pacífica y convencional, sino con protestas que son conocidas en todo el mundo con el auxilio del internet. En este sentido, la tecnología influye para la formación de redes sociales que se comunican e interactúan para tomar la calle y para llevar a cabo una lucha más abierta y amplia frente a estructuras de poder que, como Libia e Irán responden con mano dura a las reacciones que se desarrollan en la calle. La tecnología se ha convertido en una herramienta de lucha política, dado que es un sistema de comunicación que en tiempo real, convoca y moviliza a personas, grupos y voluntades para ganar espacios en los sitios de la vida política. La redes sociales y políticas se comunican y del mundo virtual han transitado al mundo real alentando la organización y las protestas de los grupos que no tenían como ahora, la oportunidad de expresarse en términos públicos y en la vida pública.

Se ha prendido la lumbre con movimientos que tienen fuerza y decisión para ganar la batalla al poder autoritario, el cual se niega a ceder y mediante prácticas de violencia instrumental, pretende desanimar las inconformidades que brotan en las calles y las plazas públicas. Los esquemas centralizados, verticales

y burocratizados que se alimentan con el poder de los “iluminados” están cediendo ante el empuje de la energía social y política. Ningún sistema político dura y perdura cuando los gobernantes dirigen como faraones, sin rendir cuentas, sin transparencia y sin responsabilidad en el ejercicio del poder.

El punto más crítico en la región es el gobierno de Libia que ha iniciado el derramamiento de sangre y la muerte de los civiles que no apoyan al régimen de Muammar Gadhafi. En Trípoli, la población civil ha sido bombardeada y cientos de personas han muerto en las jornadas de protesta, incluso dos pilotos de la fuerza aérea de Libia desertaron al negarse a bombardear los civiles. De igual modo en Marruecos, Bahrein y Yemen hay movilizaciones que se encaminan a poner fin de formas de gobierno autoritario, dando paso a situaciones de rebelión para romper las estructuras de poder que fomentan la desigualdad política, social y económica. Un saldo negativo de ésta situación son los problemas de inmigración por las personas que salen de Libia hacia territorios más seguros, ya que la violencia instrumental desde el gobierno se intensifica contra la población disidente que alimenta las filas de la oposición. Es el caso de Turquía país al cual llegan en promedio 2500 libios cada seis minutos y como bien lo ha expresado Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos “La pregunta es hasta qué punto la economía tunecina puede absorber el retorno de estas personas”. Finalmente un país que aprende de la historia política es Argelia, ya que pone fin al estado de excepción impuesto desde el 9 de febrero de 1992 en momentos por demás críticos que viven los países vecinos a él.

En el presente número se analizan temas relacionados con el valor público a cargo de los administradores públicos, la importancia de la gobernanza en las sociedades locales, el significado del Alto Gobierno en México, la relevancia de la evaluación en la vida institucional de la academia, la agenda del Instituto Federal Electoral y la administración del transporte público en Monterrey.

Contenido

Artículos	13
La búsqueda del administrador creador de valor público <i>en la administración pública de la complejidad</i> <i>Paul Alejandro Sánchez Campos</i>	13
Consideraciones sobre la gobernanza global y <i>la sociedad local</i> <i>Jaime Espejel Mena</i> <i>Misael Flores Vega</i> <i>José Luis Rodríguez Mena</i>	45
El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa <i>pendiente para fortalecer las políticas públicas</i> <i>nacionales</i> <i>José Juan Sánchez González</i>	77
La importancia de la evaluación en el quehacer <i>académico de las ciencias sociales</i> <i>Rina Marissa Aguilera Hintelholzer</i>	101
La agenda electoral en el Instituto Federal Electoral. <i>Una interpretación desde la perspectiva de los</i> <i>problemas públicos y la agenda institucional</i> <i>Sergio Esteban Martínez</i>	127
Administración y Transporte Público: <i>Evolución de las organizaciones públicas en Monterrey</i> <i>Moisés López Cantú</i>	173

Agenda Glocal	211
Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica	211
Numeralia	281
Análisis del Sistema de Información (IPRO) sobre programas sociales en México	281
Reseña de Libro	289
La privatización en México como retracción estatal <i>por: Maximiliano García Guzmán</i>	289
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	295
Revistas de interés	299

La búsqueda del administrador creador de valor público en la administración pública de la complejidad

Paul Alejandro Sánchez Campos*

Abstract

El artículo explora el surgimiento del administrador creador de valor público a través de una yuxtaposición de los orígenes y tareas realizadas por el burócrata racional weberiano de la administración pública clásica, por un lado, y el gestor con espíritu empresarial de la Nueva Gestión Pública, por el otro, siendo estos últimos tesis y antítesis de la administración pública como elemento inalienable del proceso de gobernar del Estado, de la cual obtenemos como síntesis al administrador creador de valor público, un agente cuya visión se enfoca en el paradigma de la gobernanza y es capaz de hacer frente a los retos que se enfrenta la administración pública en la era de la complejidad

Palabras clave: Administración pública, complejidad, valor público, gobernanza y administrador creador de valor público.

The article explores the emergence of the public value manager through the juxtaposition of the origins and tasks performed by the Weberian rational bureaucrat, on one side, and the manager with entrepreneurial spirit, on the other; being the last ones the thesis and antithesis of the public administration, as inalienable element of the governing process of the State; from which is obtained, as synthesis, the public value manager, an agent whose vision is focused on the governance paradigm and is able to confront the challenges that are facing the public administration in the complexity age

Key words: Public administration, complexity, public value, governance and public value manager.

* Candidato a Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, San Pedro Garza García.

Introducción

El cambio y la transformación son parte inseparable de la naturaleza de las sociedades. La sociedad en la cual apareció la administración pública clásica no es la misma que la sociedad de hoy en día. A pesar de los constantes cambios sociales, la administración pública sobrevive, con otros principios y otras formas de operar, pero se mantiene como un elemento indisoluble del proceso de gobernar.

Algunos de los escritos sobre la administración pública, presente y prospectiva, consideran superadas todas las aportaciones teóricas de la visión clásica. Algunos van más allá al sugerir la gradual minimización del papel del Estado y lo público hasta que este desaparezca. El objeto del presente texto es mostrar la naturaleza adaptativa de la administración pública, la cual se ajusta a los nuevos patrones sociales. Desde este estudio, se consideran que algunos elementos de la teoría clásica aún pueden ser retomados, conjuntándolos con las propuestas propias del paradigma de la Nueva Gestión Pública, creando un híbrido que toma elementos de los dos enfoques señalados, y los combina con otros de su propia innovación: la gobernanza.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. El primer apartado nos ubica en el espacio de la modernidad y la administración clásica como punto de partida, desde donde se analiza la forma de administración pública en el Estado de Bienestar y su posterior debilitamiento a partir de los 1970s. En el segundo apartado nos ubicamos en el contexto de la posmodernidad y el enfoque de la Nueva Gestión Pública, paradigma que plantea una reinención de la forma de gobernar, y sus críticas en el método en que la conducción del gobierno comenzaba a generar inequidad social en la distribución de los bienes y servicios públicos. En el tercer apartado, entraremos al espacio de la complejidad, un paradigma

donde aparece la gobernanza con planteamientos propios, combinados con algunos elementos de los paradigmas clásicos y de la NGP. Finalmente en el último apartado definimos al administrador generador de valor público, que consideramos es la pieza clave en la nueva forma de llevar la administración pública en la democracia.

La administración pública en la modernidad

La administración pública clásica se enmarca en el espacio de la modernidad. Lo moderno entendido como el desarrollo de formas de organización social y de formas de pensamiento racionales que buscaban la liberación respecto al mito, la religión, la superstición, el fin del uso arbitrario del poder, así como del lado oscuro de la naturaleza humana (Harvey, 1998). El énfasis aquí es emerger de lo universal, lo eterno y lo inmutable de la humanidad. La modernidad, activada en la Ilustración, rompía con la tradición para iniciar una era de movimiento y progreso. La organización social que surgía de lo moderno confrontaba al secularismo y bajo la promesa de liberar a los individuos, a través del desarrollo de la creatividad humana, el descubrimiento científico y la excelencia individual. Es el marco de las revoluciones americana y francesa, donde después de una vorágine salvaje, surgió el Estado moderno. Sin embargo, el legado de lo moderno, apunta Bernstein (1992), es el triunfo de la racionalidad instrumental con arreglo a fines, que no conduce a la realización concreta de la libertad individual sino a la creación de una jaula de hierro de racionalidad burocrática de la cual no es posible escapar. El porqué y cómo ocurre lo anterior tiene sus raíces en la teoría clásica de la administración pública.

Woodrow Wilson es el pionero de la teoría administrativa; elabora el estudio de las experiencias europeas del siglo XIX de la administración

prusiana y francesa. Wilson se percató de que los gobiernos de Prusia y Francia napoleónica tenían una maquinaria administrativa eficiente, principalmente por el hecho de ser gobiernos altamente centralistas. Wilson (1999) buscaba aplicar el modelo europeo en Estados Unidos, sin los vicios del viejo continente, tarea que sería mucho más complicada porque, en sus palabras: “organizar la administración es más difícil para la democracia que para la monarquía...el hecho mismo de que hayamos realizado por entero el gobierno popular hace tanto más difícil la tarea de organizar ese gobierno...para lograr algún cambio debemos instruir y persuadir a este monarca multitudinario llamado opinión pública”. El centro de esta dificultad, para Wilson, radicaba en que los gobiernos que se habían dedicado a perfeccionar la constitución del gobierno (como Gran Bretaña y Estados Unidos), fallaban al momento de administrarlo eficientemente, mientras quienes centralizaban el poder habían logrado el perfeccionamiento de la administración. Lo anterior le lleva a plantear la famosa dicotomía política-administración, donde postula que la administración y el gobierno deben ser consideradas esferas separadas.

El postulado de Wilson es nutrido posteriormente con la llegada de los escritos de Max Weber a Estados Unidos, a finales de la década de los 1930s. Al estudiar la dominación y su legitimidad, Weber (2007) identifica tres tipos puros de dominación: 1) tradicional, 2) carismática y 3) racional. En el primer tipo se presta obediencia a la persona con relación a la tradición; en la segunda, se obedece al líder con relación a su carisma; finalmente, en la racional, la obediencia es resultado de un ordenamiento legal impersonal. Esto es importante, ya que Weber relaciona la dominación legal con un aparato administrativo de carácter burocrático. En este sentido, el autor alemán señala: “el tipo más puro dominación legal es aquel que utiliza un aparato administrativo burocrático” (*Ibidem*).

Weber veía en la burocracia la forma más acabada de organización y dominio. La burocracia descrita por Weber refleja la idea de lo moderno: la racionalidad, el secularismo, la excelencia individual, y lo refleja en *Economía y sociedad*: “La razón decisiva para el avance de la organización burocrática siempre ha sido su superioridad puramente técnica frente a cualquier otra forma organizativa... precisión, claridad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales todo esto llevado al punto óptimo en una administración estrictamente burocrática” (Weber, 1964).

El análisis por excelencia que une los paradigmas de la eficiencia administrativa y la burocracia como dominación racional es Vincent Ostrom quien argumentó que los valores sociales y organizativos implícitos en la burocracia son plenamente congruentes con gran parte de la descripción de Wilson para una ciencia de la administración basada en la separación radical de la política y la administración (Harmon y Meyer, 1999). Vale la pena hacer un paréntesis para preguntarse ¿Cómo, entonces, la idea del énfasis de la administración pública orientado a la eficiencia de Wilson y la burocracia como la forma de organización óptima de Weber dieron paso a una jaula de hierro? A la anterior pregunta nos dedicamos a partir de ahora.

La primera mitad del siglo XX trajo cambios tan significativos para el mundo en general y para Estados Unidos en particular. La sociedad estadounidense de pronto se vio ante acontecimientos históricos que transformaron su estructura: la primera guerra mundial (1914-1918), la Gran Depresión y el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt (1929-1938), la segunda guerra mundial (1938-1945) y el inicio de la guerra fría (1945-1950). Estos fenómenos, y la adopción de las ideas de John Keynes, dan paso al crecimiento del aparato administrativo del gobierno y del

sector público en general, y en la participación del mismo en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos. Un crecimiento de tales magnitudes requiere un crecimiento también en el aparato administrativo. En esta etapa, también conocida como el Estado de Bienestar, es donde tenemos el esplendor del aparato burocrático moderno.

El Estado de Bienestar guarda un interesante paralelismo con una empresa privada de producción fordista, ambas representaciones de lo moderno; en algunos casos se le ha denominado el Estado fordista (Albo et al., 1993), lo cual tiene una lógica detrás, que abordaremos en los siguientes párrafos.

Fue Antonio Gramsci, en sus *Cartas de la cárcel* quien acuñó el término fordismo; sin embargo, en su sentido más estricto la producción fordista es la implementación de los principios de la administración científica de Frederick Taylor en la empresa automovilística Ford, a esa amalgama se le conoce como fordismo-taylorismo. Partamos, pues, con definir la administración científica de Taylor, que en sus propias palabras sostiene: “es una revolución mental de parte de los trabajadores empleados...y una completa revolución mental del lado directivo” (Taylor, 1999). En la administración científica hay dos grandes cambios, dos revoluciones como lo plantea líneas arriba: la primera, y es la menor de las ganancias desde la visión de Taylor, es que la revolución mental de los trabajadores permite obtener su iniciativa, traducida en la buena voluntad y su ingenio; la segunda, es que al dividir las tareas igualmente entre el trabajo y la administración, los administradores aceptan cargas más grandes de manera voluntaria. Estas dos revoluciones en conjunto logran una administración eficiente en términos de cantidad producida/tiempo de producción.

En 1914, Ford adopta los principios del Taylorismo, agregando su propio toque con la línea de producción. El sistema de Ford se reprodujo, aunque modestamente, en gran parte de las empresas estadounidenses desde su implantación. Sin embargo, no fue hasta que los dos primeros golpes a la sociedad, la primera guerra mundial y la gran depresión, que a partir de los 1930s inició el proceso de transición acelerada, alcanzando su esplendor después de los otros dos golpes, la segunda guerra mundial y el inicio de la guerra fría, en la década de 1950. Gramsci (2003) en una de sus cartas de 1930 describe esta realidad: “son interesantes las medidas tomadas por los mismos industriales americanos como Ford, por ejemplo...Ford da 6 dólares de salario mínimo,¹ pero quiere gente que sepa trabajar y esté siempre en condiciones de trabajar”. El fordismo significaba división del trabajo, verticalmente integrada, sujeción a la jerarquía, productos estandarizados, producción en masa y consumo en masa combinado con un nuevo tipo de sociedad racionalizada, modernista, populista y democrática (Harvey, 1998). A propósito de la producción en masa estandarizada, Ford (2007) llegó a señalar: “Cualquier cliente puede tener un carro pintado del color que él quiera, siempre y cuando sea negro”.

La administración fordista-taylorista se fue nutriendo gradualmente de escritos sobre la administración y el conductualismo de autores neoclásicos como Gullick quien diseñó el modelo POSDCORB;² Urwick, quien señala el establecimiento de principios en la división del trabajo; Mooney, que establece la necesidad de una jerarquía donde en

¹ Existe mucho debate sobre la equivalencia actual del salario de Ford. Algunos lo estiman en los 100 dólares y otros en 240. En lo que se está de acuerdo es que era un salario exorbitante en la década de los 1910s.

² Es una palabra compuesta sobre las tareas más importantes del ejecutivo es Planear, Organizar, Staffing [proveer de staff], Dirección, Coordinar, Reportar, Budgeting [presupuestar].

la cúspide exista una autoridad coordinadora; Fayol, quien establece 14 principios administrativos como guías de investigación;³ y Simon, quien señala que los principios son más bien proverbios, por lo que lo más importante es el proceso de la toma de decisiones para llegar a la aplicación del proverbio (Harmon y Mayer, 1999).

Los sistemas administrativos públicos, el aparato burocrático estatal, comenzaron a desarrollarse desde los escritos de Wilson, Weber, el fordismo-taylorismo y los autores neoclásicos, y posteriormente se mezcló con el keynesianismo en la posguerra, comenzando con ello el esplendor de la racionalidad burocrática. La intervención del Estado en la economía era fundamental para la maduración del sistema de producción fordista. Al respecto una cita de David Harvey (1998): “El fordismo también se construyó sobre la estética del modernismo y contribuyó a ella -en particular con relación a sus tendencia a la funcionalidad y la eficiencia- de manera explícita, mientras que las formas de intervencionismo estatal (guiadas por principios de racionalidad técnico-burocrática) y la configuración del poder político que daba coherencia al sistema descansaban en las concepciones de una democracia económica de masas soldadas por un equilibrio de fuerzas entre distintos intereses”. Desde la impresión de Harvey, nos concentraremos en la parte de intervencionismo estatal guiado por principio de racionalidad técnico-burocrático.

El Estado de Bienestar fue el dominio estatal sobre la actividad económica, porque la gran depresión se presentó como la ruptura del liberalismo clásico, la mano invisible había fallado en distribuir la riqueza,

³ Estos principios son: División del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de gestión, subordinación del individuo al bien común, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de solidaridad. Los principios de Fayol reflejan los mismos principios del fordismo.

en proveer justicia, y en lograr el desarrollo de todos. Era el turno ahora del Estado, bajo el fundamento de equidad y redistribución de la riqueza, de planear la economía y proteger a la sociedad. Para proteger el tejido social el Estado tomó medidas como: “la fijación de un salario mínimo, los seguros de enfermedad y desempleo, en suma, la seguridad social constituía el trasfondo de las políticas económicas caracterizadas a su vez por la fijación de tipos de interés, la determinación de zonas prioritarias de inversión, la regulación de los flujos monetarios a través de los bancos centrales... Economía y sociedad se articulaban así a través del papel mediador del Estado, motor de la economía, principal” (Álvarez y Varela, 2007).

El gasto social se incrementó desde finales de los 1940s, hasta finales de los 1960s. Para que el gobierno pudiera afrontar los problemas sociales mencionados de manera eficaz y eficiente (haciendo remembranza a Wilson) se necesitaba un cuerpo profesional que pudiera tomar decisiones lejos de la política partidista.⁴ Barzelay (1998) señala que los reformadores de la administración pública de finales del siglo XIX y principios del XX sostenían que: “las dependencias gubernamentales necesitan administrarse de manera muy semejante a las organizaciones empresariales que, en aquel entonces, estaban haciendo realidad la transformación industrial”. Referencia obligada son las empresas fordistas. Así pues, en este paradigma, siguiendo a Barzeley: “la burocracia significaba eficiencia y eficiencia era sinónimo de buen gobierno”. Sin duda, el pasaje anterior nos remite a recordar la burocracia de Weber y la eficiencia administrativa de Wilson.

⁴ Michael Barzelay (1998) dice que si cada decisión operativa -incluso la contratación y el despido de personal- se tomara sobre bases políticas partidistas, entonces administrar el gobierno sería caótico, y lo fue hacia finales del siglo XIX, cuando Wilson publicó su famoso artículo.

La burocracia fue una forma de responder a los rápidos cambios sociales que trajeron los fenómenos de la primera mitad del siglo XX para lograr un gobierno eficiente. No obstante, el problema de este paradigma radicaba en que cuando las acciones de los funcionarios no podían determinarse con plena seguridad aplicando las normas, entonces había que depender de la pericia de los funcionarios (*Ibidem*). El punto central aquí era la confianza de la esfera política y la sociedad de que la burocracia actuaba en aras del interés público.

Tras estos párrafos regresamos al punto de inicio: la cita de Berstein acerca de la jaula de hierro. Weber señaló el peligro de la administración burocrática racional, pues la extraordinaria eficiencia y racionalidad de dicho aparato viene con un gran costo, la amenaza a la libertad individual. Dos obras literarias nos permiten ver la realidad de la cual hablamos: *La metamorfosis* de Franz Kafka y *Un mundo Feliz* de Aldous Huxley.⁵ La jaula de hierro del Estado de Bienestar se traduce en la pérdida de libertad del individuo y el surgimiento de los llamados triángulos de hierro. Los individuos se encuentran ante la imposibilidad de ser escuchados si no pertenecen a un grupo, con lo cual pierden la esencia de la individualidad, el triángulo de hierro es quizá el ejemplo más importante del poder de la burocracia, como mediadora del poder político (el congreso/ presidente) y los grupos de interés (sindicatos/empresas).

Offe (1990) resume lo anterior: “La forma burocrática y profesional por cuya mediación dispensa sus servicios el Estado del Bienestar se ve crecientemente como una forma de su eficacia. Las burocracias absorben más recursos y proporcionan menos servicios... la razón de que la

⁵ No ahondaremos más en ello porque el análisis de estas obras en el marco que venimos describiendo dan por sí mismas para un solo artículo.

forma burocrática de administrar servicios sociales se mantenga a pesar de su ineficacia e ineffectividad, crecientemente obvia para más y más observadores debe conectarse por eso con la función de control social ejercida por burocracias centralizadas del Estado del Bienestar”.

El dominio de la administración burocrática moderna continuó hasta la década de los 1980s. No obstante, fuertes críticas contra ésta comenzaron a mediados de la década de los 1960s, y se acrecentaron durante la década de los 1970s, cuando otros cambios y transformaciones mundiales desequilibraron a las sociedades. Sobre lo anterior, ahondaremos en el siguiente apartado.

La administración pública posmoderna

La posmodernidad emerge entre constantes crisis en la sociedad moderna. Crisis que dieron paso a replantearse lo eterno y lo inmutable; se reconoció el movimiento pero se desconoció el progreso. La crisis de la administración, la crisis del Estado de Bienestar, la crisis del dólar, la crisis del petróleo, la crisis de la gran sociedad fueron sucesos que rompieron con la solidez de la modernidad. Es el marco de la emancipación de la iniciativa individual; de doblar los barrotes de la jaula de hierro; de los movimientos de minorías que confrontan al gobierno ¿Cómo pues la administración pública enfrentaría esos sucesos? El paradigma de la elección pública y el neo-institucionalismo abren las puertas para el cambio que comenzaría a gestarse con la llegada de los gobiernos neoconservadores en la década de los 1980s, principalmente en Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá.

La Gran Depresión permitió observar de primera mano las fallas de mercado y como respuesta se implementaron los principios económicos del

keynesianismo, que dan paso al surgimiento del Estado de Bienestar. De igual manera, en 1962 un nuevo paradigma, el de la elección pública, identificó la existencia de las fallas de gobierno y su escepticismo hacia la organización burocrática. Buchanan y Tullock (1965) en su *The Calculus of Consent* advierten dos puntos de suma importancia: 1) el Estado es una máquina, no es un ente supra individual; es un mero aparato creado y operado por individuos; la acción colectiva es entonces el resultado de la suma de acciones individuales. 2) La burocracia está conformada por individuos racionales que en primera instancia buscarán maximizar sus beneficios personales antes que el bien común. Los tres pilares de la elección pública son: el individualismo, la racionalidad y la política como intercambio (Buchanan, 2003). Haciendo una paráfrasis, los individuos racionales utilizarán todo su conocimiento para maximizar su ganancia en la acción colectiva que emana del Estado.

La irresponsabilidad fiscal de ambos, votantes y políticos, generaron contradicciones en el Estado de bienestar.⁶ Los servicios y bienes públicos distribuidos por la burocracia, respondían generalmente a la maximización de su bienestar, por lo que había problemas en la oferta de bienes y servicios públicos. A propósito de la burocracia en el Estado de Bienestar, De Haro et al. (2004) apuntan: “[las burocracias], generalmente de gran tamaño, enfrentaban no sólo los problemas típicos de ineficiencia operativa...debidos a las incapacidades de monitorear el desempeño de sus trabajadores, sino también la nula existencia de un marco de precios para poder comparar si sus niveles de gasto e inversión eran adecuados o excesivos”.

Desde la óptica de Buchanan y Tullock el Estado debe ser el garante

⁶ Para más sobre los votantes, los impuestos, las promesas de campaña y la responsabilidad de los partidos y el gobierno véase *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs.

que guarde el delicado equilibrio entre el orden y la libertad individual. Harmon y Mayer (1999) describen el argumento de estos autores de la siguiente manera: “el orden es simplemente un requisito para facultar la libre elección individual en un contexto relativamente estable y la eficiencia es la medida de la ecuación que calcula la utilidad neta individual... Las normas de valor para juzgar la bondad de las instituciones quedan determinadas por el grado en el cual promueven la libertad y la utilidad entre conglomerados de individuos”.

Si bien los escritos de Buchanan, Tullock, Downs y Niskanen abrieron las puertas para mostrar las fallas del gobierno, la ineficiencia del enorme aparato burocrático y su gran libertad de acción. Eran necesarios descalabros mayúsculos para reconocer las contradicciones del Estado de Bienestar. El primero de esos golpes que presagiaba los tiempos de inestabilidad fue la crisis del dólar en 1967, que culminaría con la crisis del patrón oro clásico en 1971. El punto álgido fue el año de 1973 con la crisis del petróleo, que hizo evidente la crisis del keynesianismo.

Como señalábamos, la posmodernidad aparece en una época de múltiples crisis del progreso y lo eterno. En el plano económico, la crisis del petróleo demostró el déficit de capacidad de dos de los vástagos de la modernidad: la burocracia weberiana (ente de racionalidad con arreglo a fines) y el sistema de producción fordista, que se combinaron en el Estado de Bienestar. Al igual que en su momento el sistema fordista hizo una sinergia con la administración clásica que dio Estado de Bienestar, en los ochentas la ola del neoliberalismo, iniciada por líderes como Thatcher, Reagan y Mulroney, permitió voltear la mirada a un sistema de acumulación alternativo al fordismo, que casualmente también se inició en la industria automotriz, pero esta vez en la japonesa: el toyotismo.

El toyotismo, posfordismo o sistema de producción flexible se convirtió en una respuesta ante la crisis del fordismo. Harvey (1998) define este sistema como: “una confrontación directa con las rigideces del fordismo. Apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de **innovación comercial, tecnológica y organizativa**” (las negritas son mías).

La acumulación flexible significa, en breve, integración horizontal, producción en redes, especialización del trabajo fugaz, desempleo, retroceso sindical, aumento de la iniciativa personal, el autoempleo, producción de pequeños lotes especializados, el consumo específico, diferenciado y conspicuo en el marco de la sociedad posmoderna donde los otrora valores de inmutabilidad, universalidad y progreso cayeron en crisis dando paso a la velocidad, lo efímero y lo pasajero.

Los Estados neoconservadores de 1980s, como Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, comenzaron la ruptura formal del Estado de Bienestar; los líderes lograron transmitir la imagen de gobiernos fuertes que no dudaban en aplicar remedios desagradables para restaurar sus economías (Harvey, 1998). La filosofía neoliberal volvía un poco a la idea del Estado mínimo, que intervenga poco en la economía y encargado de crear el clima de inversión necesario para atraer el capital extranjero.

Surgió un clamor generalizado por un Estado más empresarial, que volteara su mirada a los cambios de las industrias posfordistas, que se adaptaron a los cambios sociales y las utilizaron a su favor, logrando obtener ganancias. Las empresas comenzaron orientarse más que en el consumo en masas estandarizado a un consumo más volátil, más fre-

cuente, y respondieron mejor con lotes especializados de producción. Lanzaron productos más baratos, pero que se agotaban más rápido; reemplazables, más que reparables; y la moda como elemento determinante del cambio.⁷ Si en algún momento la administración pública tomó elementos de la administración privada, la pregunta era: ¿Por qué ahora no?

La Nueva Gestión Pública (NGP), recoge como sus fuentes teóricas la elección pública y el neo-institucionalismo.⁸ Es el llamado a un modelo posburocrático, que surgiera de las cenizas de la burocracia clásica. Este movimiento comenzó a finales de los ochentas y principios de los noventas, teniendo dos modelos principales, como lo describe Kettl: “En términos generales los esfuerzos mundiales (de reforma) pueden agruparse en dos grandes modelos, las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinención del gobierno norteamericano, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster” (Aguilar, 2007).

El modelo Westminster “dio origen al *new public management* cuyo propósito era reducir el tamaño del gobierno e imponer la disciplina de mercado en el gobierno mismo” (*Ibidem*). En Estados Unidos, Reagan inició el movimiento, pero prácticamente sólo en el discurso. “Los ocho años de Reagan fueron el tiempo en que se activo la creencia en la capacidad de los mercados... con el propósito de despertar a una estancada economía norteamericana y resolver las oportunidades que abre la dinámica del mercado las necesidades sociales que se habían

⁷ La moda es un factor muy importante en este sistema de acumulación y un referente obligado es el artículo Fashion de George Simmel.

⁸ Para un análisis detallado de esta relación véase De Haro et al. (2004). “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública”.

querido resolver mediante los servicios de la burocracia federal” (*Ibidem*). Es decir, que bajo los principios de la teoría de Elección Pública y el neoliberalismo, la administración americana de los años de Reagan comenzó con recortar los programas sociales y disminuir el aparato burocrático, pero no transformó el resto. La reinención del gobierno en Estados Unidos inició en la administración de Bill Clinton y Al Gore, cuando lanzan el *National Performance Review* en 1993, cuya influencia principal fue sin duda el escrito de Osborne y Gaebler (1993), *Reinventing Government*. Osborne y Gaebler destacan dos puntos: 1) un gobierno más empresarial; 2) la metáfora de que el gobierno debe timonear, mas no remar.

La NGP ha sido definida de muchas formas, y tiene algunos cortes radicales en algunas de éstas. Por ejemplo, Aucoin la define como: “la privatización o por los menos comercialización de las empresas públicas, la contratación externa de los servicios públicos... reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos” (Aguilar, 2007). La NGP tuvo un gran impacto al “desmontar” el aparato burocrático weberiano, pero conforme avanzaban sus postulados, las críticas comenzaron a aparecer apuntando hacia la fragmentación del poder estatal.

Bajo la lógica de la posmodernidad, las constantes transformaciones, la velocidad y lo efímero no puede enmarcarse dentro de una estructura solida como el Estado-nación, incluso no debería existir, razón por la cual las fuerzas que se originan en el posmodernismo son capaces de confrontar al Estado y tratar de destruirlo.⁹ La idea del Estado posmoderno tiene una gran analogía con la corriente hiperglobalista que identifican Held et al. (2002), la cual señala que los Estados-nación son

⁹ Las células terroristas y su especial auge después del 11 de Septiembre de 2001 son un ejemplo de ello.

imposibles en una economía global, caracterizada por un aumento en la intensidad y alcance de las operaciones económicas a nivel mundial que ha desnacionalizado a la economía; las instituciones se han vuelto más poderosas que los gobiernos, y no se ven limitadas por las fronteras geográficas; la globalización será el motor que permita la creación de nuevas formas de organización social que eventualmente remplazaran al Estado, en su administración. Los estados, en este marco, son sólo una forma de transición para administrar los asuntos económicos y no las necesidades de su pueblo; están pues destinados a desaparecer.

Una de las principales críticas que empezaron a surgir en torno a los postulados de la NGP es el vaciamiento del Estado. Lo anterior se define como el fenómeno donde: “la autoridad y el poder del gobierno central se han reducido al fragmentarse y dispersarse hacia arriba, al nivel supranacional, hacia fuera, por la privatización y mercadización, o hacia abajo, por la creación de *quangos*, agencias y la descentralización/devolución, la contractualización y muchos otros fenómenos” (Suk Kim, 2007). Por otro lado, Salinas (2008) identificó que: 1) la excesiva concentración en la disminución de costos y tiempo, o el aumento de eficiencia, puede generar injusticia en la distribución de bienes y servicios; 2) la privatización de sectores o la emergencia de agencias autónomas no son democráticas; 3) pensar en el ciudadano como cliente privilegia los fines individuales y el cliente exige más a un Estado más débil. Lo anterior, para Salinas deteriora el valor público, un elemento que ha tomado relevancia en los últimos años y que abordaremos más adelante.

La administración pública en la complejidad

Hasta aquí, la administración pública clásica resultó en un excesivo orden que terminó por caer por su extremada rigidez ante los embates

de constantes crisis. Por otro lado, la nueva gestión pública posmoderna, puede llegar a ser demasiado dispersa, desordenada e individualista, y hasta cierto punto contraria al Estado. Lo anterior nos lleva a considerar un enfoque distinto: el de la gobernanza.

Antes de ello, quisiera enmarcarnos en un panorama distinto al de la modernidad y la posmodernidad: la complejidad. De manera simple, la complejidad es “producto de dos o más componentes que están unidos de manera tal que es difícil de separarlos” (Heylighen, 1999). Siguiendo con Heylighen, la complejidad sólo puede existir si no existe un orden perfecto, ni un desorden perfecto. La complejidad pues se sitúa entre el orden y el caos (esto no significa que esté exactamente en la mitad de ellos). Si por el lado de la modernidad tenemos lo eterno y el progreso, y por el lado de la posmodernidad lo efímero y pasajero, entonces estamos ante una dicotomía entre orden y caos. Siguiendo en esta lógica, la administración clásica estaba basada en el Estado como ente central y fuerte (el leviatán) que establece el orden colectivo; mientras que la NGP, llevada al extremo, es localizada en un Estado tan débil que no puede asegurar la justicia en la distribución de bienes y servicios públicos.

En este sentido, el orden y el desorden en las organizaciones tienen sus costos. Los costos asociados con la desorganización son llamados costos entrópicos, sin embargo la respuesta no es la instauración del orden perfecto, pues mantener el orden también tiene su precio a lo cual se le denomina costo antientrópico (Hintze, 2008). El concepto clave para Jorge Hintze es la entropía, la cual define como sinónimo de desorden/caos; un comportamiento azaroso donde se observan la pérdida de capacidades, en este caso institucionales.

Partamos definiendo el costo antientrópico. Son aquellos costos que no producen valor, sino que sólo disminuyen la probabilidad de que ocurran

incidentes que den paso a la muerte de la organización. Son, en otras palabras, los costos de mantener el orden existente; no buscan alcanzar un desarrollo, sino la sustentabilidad, contrarestando los perjuicios (Hintze, 2008). Ubiquemos nuestro análisis en el Estado de Bienestar y comprenderemos la siguiente cita de Offe (1998): “Los intentos de este Estado por administrar sus subsistemas económicos y de socialización se han convertido en empresas extraordinariamente caras. La continua expansión de los presupuestos estatales se debe indirectamente a que la viabilidad del crecimiento capitalista...depende de proyectos de inversión cada vez mayores, de enormes subsidios a la investigación y desarrollo, y de un continuo encarecimiento de ‘gastos sociales’ como salud, transporte y sistemas energéticos”. Lo anterior, refleja los costos antientrópicos del sistema burocrático clásico en el Estado de Bienestar.

Por otro lado, tenemos los costos entrópicos son aquellos que resulta de la suma de los recursos perdidos y productos no logrados ante un problema dado. Es en palabras simples, el costo de la desorganización; el costo necesario para la adaptación inmediata. Éstos son más difíciles de medir, por lo que utilizaremos una cita de Hintze (2008): “En la política pública las vidas humanas en última instancia y su calidad no pueden medirse en dinero... por ejemplo, la esperanza de vida de Haití es de 52 años, mientras que en Suecia es de 80. ¿Cuánto vale cada año de vida de un haitiano? ¿Más o menos que el de un sueco? Si bien es obvio que la pregunta no tiene respuesta, ni práctica ni moralmente posible, desde la óptica del valor de la vida, sí la tiene desde los recursos necesarios para mantenerla”.

Lo anterior nos regresa al análisis de Salinas comentado párrafos arriba, cuando la NGP se concentra más en la eficiencia de lo público, puede generar injusticias de este tipo. El mismo Salinas (2008) lo establece de la siguiente manera: “Una organización del sector salud tiene dos

opciones: I) contratar a un médico para una clínica en un municipio urbano donde se atenderán aproximadamente a 20 pacientes diarios o II) contratar al mismo médico con el mismo sueldo para una clínica en un municipio rural donde se atenderán aproximadamente a 4 pacientes diarios. ¿Cuál es la opción más eficiente?” Desde el crisol de la NGP sin duda es el municipio urbano, pero olvida un elemento clave: el valor público.

Tomando en consideración los elementos opuestos de la modernidad y la posmodernidad, la administración pública en la complejidad encaja más en el paradigma de la gobernanza, que desde la óptica de Uvalle (2009) es superar la gobernabilidad intervencionista: “hasta conformar nuevos contextos que se estructuran con base en las aportaciones de la acción individual y la acción pública”. Uvalle hace referencia a dos puntos de suma importancia: la acción individual que: “es la respuesta al colectivismo estatista y constituye un medio para que desde la esfera de la privado se impulsen acciones hacia la esfera de lo social”; y la acción pública: “permite acercar a la sociedad hacia la esfera de la administración pública en términos de una mayor cooperación...es una fuente que genera información, recursos y organización incidir de manera continua en la construcción del valor de lo público”.

Uvalle captura el contexto en cuestión que la velocidad, la interconexión y la individualidad en la era de lo global, resultado de lo posmoderno, también retoma elementos clásicos: “En el presente, la administración pública vive cambios que apuntan hacia la aceleración de los acontecimientos y hechos... caracterizada por la revisión de postulados y reafirmación de elementos clásicos” (*Ibidem*). Esto, no es más que la gobernanza como eje de la administración pública en la complejidad. Un paradigma que se adapta y evoluciona.

Ahondemos un poco más en la idea de la gobernanza desde Aguilar (2007): “Es un proceso estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección...que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión...mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia... y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección...implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa e indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización”.

El enfoque de gobernanza, se aleja de los dos enfoques que analizamos porque sus elementos principales no emergen de la administración empresarial dominante, sino que es una serie de propuestas propias de la complejidad en que se encuentran inmersas las sociedades. Es un llamado al equilibrio, a la adaptación y transformación. Resulta de reconocer que la sociedad: “es tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación”. (Ibídem). Ante la magnitud del reto, es importante delinear las características del administrador público que pueda lograr enmarcar la esencia de gobernanza que Aguilar nos transmitió. Lo anterior es el objetivo del siguiente apartado.

Para cerrar con este apartado, cabe aclarar un punto de importancia. Existe una confusión en algunos teóricos entre la NGP y la gobernanza, infieren que: “todas las reformas provienen de una sola dinámica de cambio [y] a menudo confunden los conceptos de la NGP y la gobernanza” (Peters, 2004). El siguiente cuadro resume las tendencias más importantes de los tres enfoques analizados.

Cuadro 1
Tres modelos de administración pública

Contexto	Clásica	NGP	Gobernanza
	Modernidad	Posmodernidad	Complejidad
Principios de la Administración	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Motivación	Cumplimiento de mandatos	Satisfacción de clientes	Respuesta a ciudadanos y usuarios
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del estado	Unitario	Desagregado	Plural, Pluralista
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsabilidad
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Valor público
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos	Clientes	Ciudadanos y <i>Stakeholders</i>
Modelo de rendición de cuentas	Hacia arriba, jerárquico	Hacia arriba, contratos por desempeño	Múltiple, interactiva
Interpretación del interés público	Definido por políticos y expertos	Agregado de preferencias individuales a través de elecciones de mercado	Consenso de las preferencias públicas y deliberaciones políticas
Forma de participación ciudadana	Voto por representantes gubernamentales	Voto por representantes, encuestas de satisfacción	Multifacética, innovativa
Metas gerenciales	Respuestas a las autoridades políticas	Metas de desempeño	Metas relacionadas con respuestas a los usuarios y ciudadanos, confianza y legitimidad

(continúa)

Contexto	Clásica	NGP	Gobernanza
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza interorganizacional
Raíces teóricas	Ciencia política	Teoría de la elección racional / pública	Sociología organizacional y teoría de redes

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de Maríñez y Suk Kim (2007).

La búsqueda del administrador creador de valor público

El reto que presenta la gobernanza no puede ser cubierto con el administrador clásico, ni con el administrador de la NGP, sino que necesita un nuevo tipo de administrador. En este apartado nos abocamos a la búsqueda del administrador creador de valor público en la administración pública de la complejidad. El término crucial es, entonces, el valor público. El creador de este concepto es Mark Moore (1998), quien establece algunos puntos de partida interesantes: 1) los bienes y servicios del sector público son diferentes a los del sector privado; 2) algunos de ellos están fundados a través del proceso democrático. 3) no todo lo que produce la administración pública tiene valor público. En el marco de la complejidad, el valor público toma ingredientes de la administración pública clásica y de la Nueva Gestión Pública, ubicándolo en el paradigma de la gobernanza.

Maríñez (2010) establece un criterio que nos puede resultar útil en esta búsqueda: la ética del administrador público. La ética del burócrata weberiano emana de la legitimidad con la que es investido, por lo que, desde su racionalidad, sus acciones se apegan a la legalidad. El administrador en la NGP, su ética está íntimamente ligada a los resultados, está aislada de la razón pública. Finalmente, la ética del administrador generador de valor público (AGVP), su ética no está conformada sólo de

la legalidad, sino también en la responsabilidad sobre las consecuencias de sus acciones.

En nuestro contexto, aquel de la gobernanza y la complejidad, el AGVP es la pieza clave. A diferencia de los otros dos paradigmas que hemos venido analizado, en éste el administrador guarda un equilibrio entre la libertad individual y la coerción estatal. Es un equilibrio complejo, quizá internamente contradictorio como la misma esencia del capitalismo, de los postulados de Habermas y Luhmann; de Habermas toma la racionalidad y de Luhmann su legitimidad.

Habermas, en su *Teoría de la acción comunicativa*, en respuesta a la racionalidad instrumental weberiana, propone una racionalidad comunicativa, que está orientada a la coordinación de acciones y establecer un consenso entre individuos: “representa la cooperación social, según el cual varios sujetos coordinan sus intervenciones en el mundo por medio de la acción comunicativa”. Al respecto de la autonomía y la responsabilidad, Habermas agrega: “Sólo las personas capaces de responder de sus actos pueden comportarse racionalmente. Si su racionalidad se mide por el éxito de las intervenciones dirigidas a la consecución de un propósito, basta con exigir que puedan elegir entre alternativas y controlar (algunas) condiciones del entorno. Pero si su racionalidad se mide por el buen suceso de los procesos de entendimiento, entonces no basta con recurrir a tales capacidades. En los contextos de acción colectiva sólo puede ser considerado capaz de responder de sus actos aquel que sea capaz, como miembro de una comunidad de comunicación, de orientar su acción por pretensiones de validez intersubjetivamente reconocidas” (Habermas, 1999). En esta cita, resulta enriquecedor el tomar en cuenta más que los resultados y el rendimiento, la responsabilidad, diferenciando así a AGVP del burócrata weberiano y el administrador de la NGP (ver tabla 1).

Por parte de Luhmann, retomamos que el aparato político está formado por dos subsistemas: el de partidos y el de la administración. Dado que, desde su perspectiva, el consenso es imposible de lograr, o aplicar, los partidos son el único sistema por el cual se puede participar. Por otro lado, el mismo Luhman (2005) asienta: “[el] poder es legítimo, entonces podemos ver que la ley como código de poder, crea legitimidad *estructuralmente* (sin estar ligada a valores particulares o incluso a la convicción la persona sujeta al poder)”. Es decir, por su calidad de sistema autopoietico, Luhmann considera al sistema político como un sistema que contiene valores y los reproduce, por lo tanto su legitimidad radica en la su propia esencia y representación democrática y no en el consenso mismo.

Si partimos desde la cita de Maríñez (2010), el AGVP: “basa su concepto de poder en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad **legítima del Estado**, regulando de este modo sus relaciones conforme a un orden institucional **consensuado** promotor del interés público y garante de los derechos humanos” (las negritas son mías). Como vástago de la complejidad, el AGVP es un ser que se encuentra entre estos dos paradigmas, como lo indican las negritas de la cita anterior, la legitimidad de la autoridad emanada del estado por su misma naturaleza de sistema autopoietico que reproduce los valores democráticos, como nos muestra Luhmann; y el orden institucional consensuado, emanado de la racionalidad comunicativa que nos presenta Habermas.

Tras analizar la naturaleza del AGVP ¿Cuáles son las características que éste debe presentar? Según lo que hemos identificado hasta aquí el AGVP debe ser capaz de: 1) trabajar en conjunto con una sociedad empoderada; tanto para *stakeholders* como para ciudadanos. 2) Ser responsable de sus acciones; la rendición de cuentas debe ser horizontal (dentro del mismo gobierno) y vertical (del Estado a la sociedad). 3)

Colaborar con el aparato político y la sociedad en conjunto. 4) Reconocer el pluralismo del Estado. 5) Trabajar en un ambiente interorganizacional. Este ambiente y condiciones son elementos esenciales para que el administrador pueda generar valor público legítimo y consensuado.

Reflexión final

Este trabajo constituye un primer acercamiento al administrador generador de valor público en el contexto de la gobernanza como reflejo de la administración pública de la complejidad.

La complejidad nos permite analizar que los contextos no son entes absolutos; representa elementos de naturaleza heterogénea que se impregnan entre sí y permiten generar una transformación endógena y adaptación a los cambios exógenos. En nuestro contexto la complejidad surge entre el debate de modernidad/posmodernidad, adaptando elementos modernos con elementos posmodernos, creando sus propios vástagos para que enfrenten el contexto externo.

La gobernanza es el ejemplo más claro del párrafo anterior. Es un paradigma completamente distinto a los otros dos que analizamos, clásico y NGP, porque se desarrolla a la par de los cambios culturales, sociales, institucionales y genera su propia manera de administración pública, sin emular el modelo de acumulación predominante. La gobernanza es el paradigma de la administración donde realmente puede generarse valor público.

En consecuencia, la tarea del administrador generador de valor público no es sencilla, ya que dada su naturaleza, esa ética que analizamos, debe ser garante de un equilibrio de múltiples factores: de la acción

individual como de la acción colectiva; de la libertad individual como del valor social; de la autoridad y el consenso. Este tipo de administrador rescata elementos de la administración clásica y elementos de la Nueva Gestión Pública y los funde en su propio contexto, complejidad, para generar una nueva gobernanza.

En suma, el objetivo último de este trabajo es abrir una ventana de debate alrededor de los elementos teóricos que se han discutido. Lo anterior en razón de que son elementos relativamente recientes, los cuales podrían nutrirse más con otras experiencias de investigación que permitan generar un mejor entendimiento del rol de la administración pública contemporánea.

Bibliografía

Aguilar, L. (2007), *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Albo, G., Langille, D., y Panitch, L. (1993), *A different kind of state?: Popular power and democratic administration*, Oxford University Press.

Alvarez, F. y Várela, J. (2007), “Presentación” en Polanyi, K. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Ediciones La Piqueta.

Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bernstein, R. (1992), *The new constellation: the ethical-political horizons of modernity/postmodernity*, MIT Press.

Buchanan, J. (2003), *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, George Madison University.

Buchanan, J. y Tullock, G. (1965), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.

De Haro, A., García, G., Gil, J., y Ramírez, E. (2004), “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública” en Arellano, D. (Coord.), **Más allá de la reinención del gobierno**, Cámara de Diputados-CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Ford, H. (2007), **My Life and Work. An Autobiography of Henry Ford**, NuVision Publications, LLC.

Gramsci, A. (2003), **Cartas de la cárcel, 1926-1937**, Ediciones Era-BUAP-FIG.

Habermas, J. (1999), **Teoría de la acción comunicativa**, Editorial Taurus, Madrid.

Harmon, M. y Mayer, R. (1999), **Teoría de la organización para la administración pública**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México.

Harvey, D. (1998), **La condición de la posmodernidad. Investigación de los orígenes del cambio cultural**, Amorrortu Editors.

Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., y Perraton, J. (2002), **Transformaciones Globales**, Oxford University Press.

Heylighen, F. (1999), “The Growth of Structural and Functional Complexity during Evolution” en Heylighen, F. y Riegler, A. (Coords.), **The Evolution of Complexity**, Kluwer Academic.

Hintze, J. (2008), “La desorganización óptima”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 42.

Luhmann, N. (2005), Poder, Anthropos Editorial.

Mariñez, F. (2010), “Tendencias éticas en la gestión pública”, Presentación en el Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010, Santo Domingo, República Dominicana, no publicado.

Moore, M. (1998), Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público, Paidós.

Offe, C. (1990), Contradicciones en el Estado del Bienestar, Alianza Editorial, México.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1993), Reiventing Government, Plume.

Peters, G. (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en Pardo, M. De la administración pública a la gobernanza, El Colegio de México, México.

Salinas, H. (2008), “La nueva gestión pública y la creación de valor público”, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 69.

Suk Kim, P. (2007), “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. XVI. núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Taylor, F. (1999), “Administración Científica” en Shafritz, J. y Hyde, A. (coord.), **Clásicos de la administración pública**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle, R. (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea”, **Revista Convergencia**, Vol. 16. núm. 49, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.

Weber, M. (1964), **Economía y sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México.

Weber, M. (2007), **Sociología del poder. Los tipos de dominación**, Alianza Editorial, Madrid.

Wilson, W. (1999), “El estudio de la administración” en Shafritz, J. y Hyde, A. (coord.), **Clásicos de la administración pública**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México.

Consideraciones sobre la gobernanza global y *la sociedad local*

Jaime Espejel Mena*

Misael Flores Vega**

José Luis Rodríguez Mena***

Abstract

Los autores exponen la importancia de la gobernanza como un nuevo patrón de desempeño institucional que relaciona ámbitos institucionales de modo horizontal y autónomo en los cuales los de carácter local tienen mayor influencia en los procesos y decisiones colectivas, tomando en cuenta la redistribución del poder en el mundo contemporáneo, puntualizando en la importancia de la subsidiariedad la cual se refiere al desarrollo de capacidades que algún espacio de operación tiene para cumplir tareas públicas, sin la interferencia de áreas centrales, lo que implica que las fuerzas productivas de la sociedad pueden estructurarse de manera regional, a efecto de que los núcleos locales tengan mayor presencia en los contextos de globalidad lo que favorece que no son un engranaje más en el conjunto de pieza que dan vida a los sistemas institucionales, sino que tienen un lugar para llevar a cabo el diseño e implementación de estrategias de gestión que tienen impacto diferenciado en los espacios de la sociedad civil-

Palabras clave: Gobernaza, globalidad, institucionalidad, poder y localidad.

The authors set out the importance of gobernanza as a new landlord of institutional performance that relates institutional scopes in a horizontal and independent way in which those of local character have major influences in the processes and collective decisions, taking into account the redistribution from the power in the contemporary world, emphasizing in the importance of the subsidiarity which talks about to the development of capacities that some space of operation must has in order to fulfill public tasks, without the interference of central areas, which implies that the productive forces of the society can be structured in a regional way, in order that the local nuclei have major presence in the overall nature contexts which favors the idea that they are not only a gear in the piece set that gives life to the institutional systems, but that they have a place to carry out the design and implementation of management strategies that have differentiated impact in the spaces of the civil society .

Key words: Gobernaza, globalization, institutionality, power and locality.

* Doctor en Administración Pública. Se desempeña como Profesor de Carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

** Politólogo y filósofo. Actualmente se desempeña como Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

*** Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango.

Introducción

La despolitización de los Estados por el abuso de la puesta en práctica de recomendaciones o instrumentos que dejan en mano de los particulares la resolución de actividades o problemas que de naturaleza son públicos, crea y recrea la presencia de un Estado hueco al perder su naturaleza política, es decir, su capacidad ejecutiva, pública y política se sustituye por la habilidad, negociación o sumisión, en la resolución de problemas. El Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Repensar los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde la cual se producirán y desarrollaran las nuevas políticas o acciones públicas, invita a pensar en el individuo, en la representación, en los partidos políticos, en los grupos empresariales, en el propio Estado o en la nación.

Las condiciones de interacción política, comercial y de seguridad a las que se enfrentan hoy en día los Estados, reflejan el cambio o reajuste de las instituciones, reglas y programas que guían a la sociedad. Los cambios en los mecanismos que guían, regulan y cohesionan a la sociedad, pueden agruparse en tres grandes temas o principios: 1) cambios en la relación entre los sectores público-privado; 2) el Estado ya no es el actor principal de la política pública y 3) emergencia en las redes sociales entre los actores implicados. El presente trabajo, se inscribe en la necesaria revaloración institucional del Estado en un contexto de integración, económica, social, cultural, pero sobre todo, política.

Para que haya convivencia entre personas en un mismo espacio territorial en el que se produce y reproduce cultura, a través de actos libres y responsables -es decir comunidad- tiene que haber un verdadero pacto social entre los actores de la sociedad civil y la sociedad política, donde cada uno de ellos reconozca responsabilidades proporcionales a sus

derechos con respecto al conjunto de la comunidad. En este sentido, la primera función de la denominada gobernanza es construir y proveer de cohesión a la comunidad. Para ello no basta con que la gobernanza sea legal, sino que también tiene que ser considerada legítima. Las acciones del poder público y las limitaciones que éste impone no pueden contentarse con ser celebradas ni sancionadas por un voto. También tienen que ser consideradas necesarias, eficaces y ser pensadas integralmente.

Ningún problema serio puede tratarse en un solo ámbito. La gobernanza supone abarcar la relación entre ámbitos. Todo es a la vez global y local. Esta simple verificación pone en tela de juicio preconceptos y evidencias muy arraigadas. Por ejemplo: no habría democracia sin que se atribuya claramente a cada ámbito de gobernanza (mundial, regional, nacional o local), competencias exclusivas de las cuales se vuelve único responsable. La clave de la gobernanza del mañana ya no será el principio de distribución de las competencias entre niveles sino, por el contrario, el de la cooperación entre ámbitos. La gobernanza de un territorio concreto manifiesta las formas de desarrollo integral o no. Esto es, la unidad o el centralismo producen un tipo de gobernanza, sin embargo la gobernanza fundada en la diversidad, autonomía y descentralización local es la única que se asocia con el desarrollo integral. Este principio de cooperación se basa sobre una experiencia concreta: todas las sociedades se ven confrontadas a problemas del mismo tipo pero cada una debe darles respuestas específicas. De allí deriva el principio de subsidiariedad.

La gobernanza global

La sinergia de todo Estado en formación, es la concentración del poder a través del control total de las funciones de guerra, justicia y gobernanza interna: la denominación de ciencia de la Policía, que se preocupa por las actividades propias del Estado. Es la actividad programática orientada a un fin preciso, es la parte decisiva del trabajo del gobierno del príncipe. La policía es la síntesis del orden y bienestar en el moderno Estado centralizado, es el vínculo histórico en el cual se forjan las bases de la centralización política y administrativa del Estado contemporáneo (Von Justi; 1996).

A inicios del siglo XVI el Estado absolutista involucró una poderosa jerarquía encargada de la revolucionaria función de la Cámara. El cameralismo es una construcción teórica y técnica, y constituye un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo con la intención de potenciar el poder del Estado en su fase absolutista (Von Justi; 1996. Bonnín; 2004). El cameralismo es un movimiento, exclusivamente asociado, a los países alemanes, a los territorios asociados con el llamado Sacro Imperio Romano Germánico.

La identificación y maduración del denominado Estado administrativo, se expresa en el Estado territorialmente delimitado. Las soberanías se comienzan a caracterizar por la prestación de un conjunto de servicios a un grupo de individuos caracterizados por contar con derechos y obligaciones. El ciudadano es el referente obligado del nacimiento y autonomía del Estado liberal. La administración pública como actividad organizada del Estado transita del énfasis de la economía política; a la autonomía del Estado, con base en la doctrina del derecho natural; a la

consolidación de la relación administración pública-desarrollo-Estado (Elias; 1988).

La conformación del Estado de bienestar y de los estados asociados con el socialismo real conformaron una relación estrecha entre lo estatal y lo público, en la medida que los derechos y obligaciones republicanos implicaban un desarrollo del espacio público del Estado. Las crisis sociales, políticas y económicas de los sesenta y setenta debilitaron al Estado para producir, ampliar y representar a la ciudadanía y dar cuenta al interés público, esto quiere decir que los derechos y los deberes del Estado y del individuo se vieron fracturados para producir ciudadanos, una cohesión social y una administración eficiente de los servicios (Bergara y Sanseviero; 2001: 193-198).

La gobernanza en el Estado ha sido una constante en el devenir histórico de las civilizaciones. La génesis y el proceso de civilización del poder es el hilo conductor que explica las transformaciones de la gobernanza del Estado, es la fuente de explicación del tránsito del Estado a los estados y de la transición de la relación entre estados y la unión entre estados.

Charles d' Orléans en el siglo XV introduce el concepto de gobernanza: es una palabra que viene del francés antiguo. Describe la conducta, el arte de gobernar. Proviene de la misma raíz que *gouvernail*, que significa timón, y por lo tanto la conducción de los asuntos públicos. Se trata de un homónimo acertado porque, precisamente, el arte de conducir los asuntos públicos no se reduce a la creación de instituciones, ni a seguir las reglas del derecho, ni al funcionamiento del escenario político, ni a la gestión de los órganos de gobierno (Hergenhan, 2001).

La palabra gobernanza está presente en la actualidad y ha sido objeto de muchos debates, no precisamente por una repentina pasión por el

francés antiguo sino más bien porque nos llega a través del término inglés *governance*. Este término ha sido vulgarizado, sobre todo a propósito del sector privado, donde se habla de la *corporate governance*, para designar al conjunto de técnicas de organización y gestión de la empresa. Este concepto, extraído del vocabulario propio del sector privado (*corporate governance*), es promovido por el Banco Mundial desde 1983 (World Bank, 1989) para adaptar las estructuras del Estado a las exigencias del liberalismo económico. Contrariamente a las apariencias, es altamente político porque con el pretexto de reorganizar los diferentes ámbitos de responsabilidad en el seno de la sociedad, lleva a debilitar a los Estados centrales, subordinando sus funciones redistributivas a las lógicas de la economía liberal.

El concepto de gobernanza ha sido definido de manera bastante amplia por el Banco Mundial (World Bank, 1992: 20): “Es la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo”. Circula otra definición de tipo operativo: “La gobernanza es la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos”.

Hasta aquí, predomina una visión no intervencionista y minimalista del Estado, una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista, que limita al Estado a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando de lado la esfera política como lugar de determinación de un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque de procedimientos, de normas y de la creación de instituciones para las regulaciones del mercado (Colomer y Negretto, 2003).

La transposición de esta visión a los asuntos públicos, despierta cierta sospecha porque se trata de un término que ha sido popularizado en un enfoque neoliberal, para reducir y delimitar el campo de la acción pública, por la vía de la connotación normativa de las recetas de buen gobierno impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y posteriormente por la Unión Europea, como condición para sus ayudas (Oszlak, 1997).

La concepción europea es bastante diferente y está presentada en *El libro blanco sobre la gobernanza europea* como “las normas, procedimientos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, particularmente desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia” (Com. 428 Bruselas, 03/08/2010: 8). En efecto, según Beate Kohler-Koch y Fabrice Larat la gobernanza comunitaria no está determinada únicamente por la estructura de la comunidad y por sus particularidades, sino que también está influenciada por la percepción, por parte de los actores que participan en esta gobernanza, de los principios que rigen un orden político legítimo. En su esencia, la gobernanza se refiere a la materia y los medios gracias a los cuales las preferencias -en parte divergentes- de los ciudadanos se encuentran reflejadas en las decisiones y medidas de índole política, de tal manera que la pluralidad de intereses presentes en el seno de la sociedad sea transformada en acción unitaria y que los diferentes actores sociales la acepten y se sientan reflejados en ella (Hergenhan, 2001).

La idea de gobernanza que compartimos es más amplia que la que propone el Banco Mundial. Obviamente se encontrarán, como los principios del buen gobierno, las exigencias elementales de la democracia, que son el acceso a la información y el deber de los gobernantes de rendir cuentas

para que los ciudadanos estén implicados en la toma de decisiones que les conciernen directamente en su vida cotidiana.

Compartimos la atención que la Unión Europea presta a la percepción de los principios y de las prácticas efectivas, ya que el marco jurídico e institucional propiamente dicho es inseparable. Por el contrario, no compartimos una visión puramente administrativa de la sociedad y rechazamos asimismo la ilusión de recetas de buena gobernanza que garantizarían en todos los lugares del planeta, a partir del modelo inseparable del economicismo dominante, la buena gestión de los asuntos públicos y menos aun, la cohesión y el desarrollo pleno de las sociedades.

Sin embargo, hemos llegado a creer en cambio que existen principios comunes de gobernanza, un marco de pensamiento que permite a toda sociedad disponer de una especie de agenda común a partir de la cual cada una inventa -según sus raíces históricas- su propio modelo y sus propias prácticas.

La introducción de este antiguo concepto obliga a volver la mirada hacia las regulaciones sociales, más abarcadora y articulada de la que se acostumbra. La gobernanza incluye las nociones de legislación, derecho, política, instituciones y gestión pública, pero sobre todo se interesa por la manera en que funcionan las cosas en la realidad. Esta manera de funcionar depende por un lado de las instituciones, de las representaciones que se hace la sociedad del poder o de las condiciones en las cuales una comunidad se instituye. Por otro lado, depende también del funcionamiento específico de los procedimientos, de la mentalidad y las problemáticas de quienes los hacen funcionar, de la relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, de las formas de cooperación que se entablan o no entre los actores, de la manera en que la sociedad se organiza en corporaciones, comunidades y asociaciones.

En consecuencia, la comprensión de la gobernanza global convoca a la historia, a la cultura, a las ciencias políticas y obviamente al derecho administrativo, pero también a la sociología de las organizaciones. Así, la gobernanza no es un hecho nuevo, una manera nueva de concebir y administrar la acción pública, sino más bien una nueva mirada sobre una realidad preexistente. A este respecto, Pierre Calame (2009) elabora una reflexión que articula constantemente teoría y acción pública, sobre las prácticas de la democracia, la reforma del Estado, la gestión de las sociedades y la sociedad civil, y a principios de este siglo incorporó en la discusión la idea de la revolución de la gobernanza como antesala de la reinención de la democracia, discusión que se enmarca en la denominada revolución neoliberal.

Los modelos clásicos de la democracia y de la acción pública,¹ invitan a repensar a las necesidades de la época, y revisar porque los sistemas de regulación no han podido adaptarse a la rápida evolución de las sociedades.

La gobernanza global en la sociedad local

Proponer un nuevo discurso y acción pública para reinventar la democracia, entendida ésta como la histórica aspiración humana de que las personas se hagan cargo de su propio destino, es una tarea compleja. “Durante años y años nos han contado y explicado que el

¹ La acción pública, es entendida como el proceso coordinado o entre los actores políticos, grupos sociales e instituciones para lograr objetivos definidos colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. La acción pública implica la definición del problema público, la toma de decisiones y su correspondiente ejecución, esté proceso no pasa por la acción aislada de una organización político-administrativa centralizada, la acción pública es el resultado de la coordinación entre actores públicos, sociales y privados en diferentes ámbitos.

objetivo de la democracia es el autogobierno. Pero nuestras instituciones políticas, los mecanismos que han ido estructurando la manera de hacer política a lo largo del pasado siglo XX no han satisfecho esa aspiración. Necesitamos una nueva manera de gobernar que trate a la gente como personas inteligentes e implicadas. Y que por lo tanto distribuya poder y responsabilidad. Tomar estas afirmaciones en serio exigiría reestructurar las instituciones públicas” (Blanco y Gomà; 2002: 17). Los problemas del planeta y de la comunidad mundial se ven acrecentados por el retraso en el surgimiento de instituciones y reglas legítimas, democráticas y eficaces que permitan la supervivencia de la propia humanidad.

Para lograr esta reinención sería necesario cambiar las estructuras de pensamiento, regenerar las relaciones de cooperación entre sociedad civil y Estado; redescubrir el papel de los territorios locales; promover arreglos institucionales² basados en nuevos fundamentos éticos tales como el principio de responsabilidad y una carta de responsabilidades humanas, desarrollar un nuevo concepto de alianza estratégica (*partenariat*) que incite la cooperación y sinergias entre actores públicos y

² Un nuevo arreglo institucional para nuestro tiempo debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados, debe incluir las grandes transformaciones siguientes: 1) superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos, a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de funciones y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos; 2) superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo.

privados, nacionales y subnacionales, todo ello en la perspectiva de reconstruir el contrato social que debe unir a los ciudadanos a nivel mundial, nacional y local. Se trata, pues, de un gran aporte al estudio sobre la democracia, gobernanza y el cambio institucional³ en tiempos de mundialización. El razonamiento es qué compartir recursos escasos en un único planeta frágil aumenta las interdependencias y la complejidad de las diferentes comunidades en la gestión del patrimonio común.

En este contexto -inmersos en un devenir histórico de globalización aparece la necesidad de cambiar a la gobernanza. El cambio conlleva la reflexión y sistematización de dos etapas, a saber: el paso de la idea de gestión pública o de Estado a la de gobernanza, mientras que la segunda, es la comprobación de que la gobernanza actual no se adapta a las necesidades actuales de nuestra sociedad. La primera etapa se describe desde la introducción y utilización del concepto de gobernanza en la cual se hace alusión al arte de gobernar y conducir los asuntos públicos por medio de la gestión de los órganos de gobierno; hasta la discusión de las grandes problemáticas que históricamente ha presentado: 1) lograr que convivan en paz y prosperidad mujeres y hombres que comparten un mismo territorio; 2) garantizar armonía entre las sociedades humanas y el medioambiente; 3) formular una administración a largo plazo de los recursos escasos; 4) garantizar libertad de pensamiento, palabra y acción y propiciar la cohesión e interés común; 5) garantizar a los individuos y comunidad las mismas oportunidades de

³ Los cambios institucionales son producto de cambios pacíficos en las condicionantes socioculturales y a su vez son incrementales. Las instituciones no sólo tienen incidencia sobre la sociedad, sino también la sociedad influye en las instituciones, en este sentido las instituciones son el escenario para la lucha de las fuerzas sociales y proporcionan un marco regulatorio para la acción, la asimetría del poder posibilita el ajuste racional de una institución para beneficiar ciertos intereses (March y Olsen; 1993,1997).

desarrollo pleno; 6) permitir el desarrollo de la ciencia y la técnica sin dejarse llevar por el mareo del poder; 7) abonar para todas condiciones para una vida digna; 8) reconocer la diversidad y riqueza de la pluralidad cultural e incorporarlas en una cohesión social; y 9) adaptarse a la evolución del mundo conservando su identidad (González; 2001). Bajo condiciones variables, según las épocas, los nueve puntos son los objetivos del poder y los fundamentos del gobierno. En cada civilización, en cada sociedad se ha dado el nacimiento de una tradición específica de gobernanza, esta ha logrado sobrevivir la caída de las civilizaciones y la presencia de revoluciones políticas.

La segunda etapa, que refiere al cambio de gobernanza, da cuenta que la gobernanza actual no se adapta a las necesidades de nuestra sociedad. La gobernanza es resultado de una serie de condicionantes socio-históricas, de una historia, de un conjunto de tradiciones culturales bien arraigadas, de normas y códigos formales e informales que constituyen y explican la continuidad, estabilidad o retroceso e inestabilidad de las sociedades. La gobernanza no es resultado del cumplimiento de un cuerpo normativo, por el contrario de una larga y lenta evolución institucional. “¿Cómo evoluciona este sistema de gobernanza cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad?” (Calame; 2009: 20). “¿Cómo conseguir enfrentarnos a la consecución de objetivos colectivos en una sociedad cada vez más fluida y más proclive a la individualización?” (Blanco y Gomà; 2002: 17). La respuesta apunta a la explicación de un cambio institucional gradual e incremental, es decir, en un primer momento se adaptan las instituciones a los cambios, a costa de una complejidad creciente, en uno segundo se instala un giro en el arreglo institucional, un reacomodamiento de los elementos preexistentes con unos nuevos y se finaliza con una revolución, esto es, se concluye con una nueva coherencia, con una nueva lectura de los cambios entre los actores presentes, un reordenamiento del sistema en su con-

junto. “Creemos y tratamos de mostrar que las vías que abren las alternativas participativas y las nuevas formas de entender el gobierno, con todas las dificultades y contratiempos que se quieran, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que tienen planteadas las comunidades locales” (Blanco y Gomà; 2002: 17).

Con dos etapas se puede explicar el pasado y el presente de la gobernanza, y por ende el pasado, el presente y el futuro del Estado y de la democracia. El pasado -el cual los estados europeos han dejado atrás-, está caracterizado por la descomposición, separación y distinción de los problemas, de los estados y de sus competencias, pero también de una clara separación entre la dirección y la ejecución, entre el gobernante y el gobernado, entre lo político y lo administrativo, entre la participación y a la representación. No obstante, cuando las realidades superan lo esperado, cuando la separación de los campos, de las responsabilidades se vuelve una limitante, cuando los problemas ya no son locales sino globales las antiguas formas de gestión o administración reclaman una revolución hacia una gobernanza. La gobernanza de hoy y del mañana “no deberá ignorar más las relaciones, sino, por el contrario, ubicarlas en el centro de la concepción del sistema” (Calame; 2009: 22). Ahora, el desafío para enfrentar el futuro consiste, en conectar los conocimientos y las funciones de las instituciones para aprender a tratar los problemas complejos.

Con definiciones variables según las épocas, éstos objetivos y equilibrios son la razón de ser del poder y los fundamentos de un gobierno sensato. La conciencia de los intereses vitales de la sociedad es lo que en todas las épocas, ha justificado el ejercicio de la autoridad. La capacidad de los gobernantes para buscar estos objetivos desinteresadamente, con sabiduría y competencia, es lo que les ha dado legitimidad ante los ojos

del pueblo más allá de las leyes y de la calidad de las políticas aplicadas (Peters y Pierre, 2005).

Cada sociedad, cada civilización ha dado nacimiento a una tradición específica de gobernanza. Las tradiciones han atravesado varios siglos y han sobrevivido a las revoluciones políticas. China, Rusia, Europa latina, Europa anglosajona y germánica, el mundo musulmán, por citar sólo algunos casos, han creado estilos particulares de gobernanza. La mayoría de los preámbulos de las constituciones hacen referencia, con distintas palabras según los lugares, culturas y épocas, a estos grandes objetivos de la gobernanza (Elias; 1988).

El fruto de la historia, de la cultura y las tradiciones bien arraigadas, traducidas en códigos, instituciones y normas que constituyen garantías de estabilidad y de continuidad de las sociedades es la gobernanza, es por naturaleza y por vocación, un sistema de evolución lenta. En este sistema no son las organizaciones y el derecho los que evolucionan lentamente, sino más bien las representaciones, las formas de pensamiento y los cuerpos sociales que los encarnan.

¿Cómo evoluciona este sistema de gobernanza cuando se ve confrontado a una rápida evolución de la sociedad? Como todo sistema: comienza buscando adaptarse sin cuestionar sus fundamentos, generalmente a costa de una complejidad creciente, hasta que se impone una revolución, un giro -no el reemplazo de este sistema- por otro completamente inédito, sino más bien un reacomodamiento de los elementos preexistentes en torno a nuevos principios que dan una nueva legibilidad, un nuevo sentido, una nueva coherencia.

En nuestros sistemas institucionales se observa la incorporación de nuevos elementos y de nuevas organizaciones. A nivel local y regional

acumulamos instituciones y niveles intermedios que compiten y se neutralizan más de lo que se complementan. A nivel nacional cada año agregamos nuevos dispositivos transversales que llevan a transformar el modo de funcionamiento sectorizado de las administraciones. A nivel mundial multiplicamos los objetivos y las instancias encargadas de alcanzarlos, sin que ninguna de ellas tenga realmente ni los medios, ni las normas, ni regulaciones de jerarquía adecuados para hacerlo. Es decir, lo que el hombre o los hombres hagan por el o por ellos mismos, no puede o debe ser asumido por la sociedad que se coloca en un ámbito mayor.

Gobernanza, subsidiariedad y sociedad local

El término subsidio connota una ética social referente a establecer un equilibrio de complementariedad en los ámbitos de las formaciones sociales, mientras que denota una metodología para ayudar positivamente a los desiguales.

Aristóteles (1932), consideraba que el hombre (libre) disfrutaba de una orientación natural hacia el bien, que distinguía entre lo justo y lo injusto, y su autonomía era sinónimo de perfección. El espacio político-social constituido en una *Polis* es el espacio, que por naturaleza, estandarizaba a una comunidad de hombres. La *Polis* era la organización político-social que convertía a las desigualdades en estandarizaciones, tendía a la búsqueda de un bien, de un mayor bien y de un mayor bien a un bien común. La *Polis* era el medio por el cual los individuos son capaces de basarse por sí mismos en el dominio de sus propias actividades.

Santo Tomás de Aquino (2004) abreva los principios de Aristóteles y a través de su propuesta filosófico-teológica propone a Dios como la razón universal, la inteligencia y la voluntad como las cualidades humanas, la felicidad como el bien personal y el bien común como el objetivo social. La asociación de las personas constituye una sociedad, fundada en el orden e irremediamente en la desigualdad (sociedad civil). Santo Tomás, establece la idea de que ninguna autoridad tenía permitido ignorar la dignidad humana, el medio social es trascendido por la santidad espiritual.

La subsidiariedad desde su concepción aristotélico-tomista tiene como propósito la autoformación del ser humano a través de las relaciones sociales, normando o institucionalizando la relación entre el orden individual e interno de las personas y su extensión hacia el orden social. La desigualdad social se puede traducir como el desarrollo múltiple de funciones sociales que se complementan, ante el acto de la diversidad para beneficiar al conjunto de las personas. Después de la Segunda Guerra Mundial, las tradiciones liberales del principio de subsidiariedad (capacidad decisora del individuo) y de la doctrina social de la Iglesia Católica (catolicismo social europeo decimonónico), se laicizan y se incorporan como programas en los partidos políticos demócrata cristianos europeos. La Ley Fundamental de Bonn o constitución alemana de 1946, es el documento europeo donde se formula con más claridad, el principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad busca mediar los conflictos que se presentan en los ámbitos local, nacional e internacional para articular un desarrollo sustentable, compartido y general. La subsidiariedad activa guarda una estrecha relación con la autonomía, descentralización y diversidad de lo local frente a lo nacional. La subsidiariedad puede ser definida como la solidaridad que se presenta entre los desiguales. La subsidiariedad forja

las bases para que los individuos formen organizaciones o sociedades menores que sean capaces de atender las necesidades e intereses propios de forma autónoma, así como la preservación de las diferentes formas de asociación, organización o ámbitos a través del otorgamiento y defensa de las atribuciones locales. “La identidad local se revaloriza en la globalización. Es en la proximidad local probablemente donde resulta más posible construir espacios (comunidades) en los que podemos vivir juntos, de sentirnos implicados en los conflictos y en la convivencia común, tratando al mismo tiempo de no perder nuestras propias diferencias” (Blanco y Gomà; 2002: 18).

La subsidiariedad enmarca la unión de Estados y potencia las prerrogativas de los gobiernos locales, la participación de los ciudadanos y el trabajo en redes sociales. El principio de subsidiariedad es la fuente extensa para construir una comunidad política, económica, social y cultural, y presupone un proceso indefinido por disminuir las desigualdades, el límite que reconoce son las particularidades de cada una de las entidades que integran al Estado. El principio de subsidiariedad es coincidente con la proporcionalidad entre las localidades ya que sólo regula el ejercicio de ciertas competencias, no se ocupa de la distribución de las mismas.

El principio de subsidiariedad se ve conformado por la reflexión sobre los fundamentos constitucionales de una gobernanza legítima: la disciplina impuesta en nombre del bien común, solidaridad y justicia distributiva debe estar justificada por los objetivos perseguidos y no por la existencia de territorios políticos y administrativos inmutables. Para ser plenamente legítima, esta disciplina debe satisfacer el principio de mínima restricción. La subsidiariedad activa no es un simple enriquecimiento del principio de subsidiariedad. Comparte con él la voluntad de respetar

y valorar la diversidad y por lo tanto los enfoques locales, pero difiere radicalmente en lo relativo al tratamiento de las interdependencias.

A partir de la década de los noventa el concepto de gobernanza recobra especial interés porque las agencias internacionales -Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), Organización Mundial del Comercio- plantean que la ausencia o mala gobernanza es un tema prioritario para el desarrollo económico de los países desarrollados y subdesarrollados, así como para la convivencia pacífica y armónica de las sociedades. En este sentido, la primera función de la gobernanza es construir y proveer cohesión a la comunidad. Para ello no basta con que la gobernanza sea legal, sino que también tiene que ser considerada legítima. Las acciones del poder público y las limitaciones que éste impone no pueden contentarse con ser celebradas ni sancionadas por un voto. También tienen que ser consideradas necesarias y eficaces.

En el transcurso de los últimos treinta años, la mayoría de los países desarrollados vieron de muy variadas formas un movimiento de descentralización. Se trata de un movimiento que tiene sus ambigüedades y contradicciones. El retorno al territorio se manifiesta también en todos los intentos por revitalizar la democracia. Tomemos el ejemplo de la elaboración del presupuesto participativo. La idea de asociar realmente a los habitantes en la elaboración y el control de los presupuestos públicos no es nueva. El gran mérito de la ciudad de Porto Alegre y del Estado de Rio Grande do Sul en Brasil radica en haber implementado las técnicas y prácticas necesarias para que esto se concrete y generalice (Rendón, 2006).

El funcionamiento en red posibilita actualmente la expansión y la adaptación de estas ideas no sólo en algunos países, sino extenderlo a

todos. Todas las innovaciones locales tienen en común el hecho de no ser simples reacciones espontáneas sino el fruto del encuentro entre reflexiones teóricas y nuevas prácticas. En el mundo de la interdependencia cada acontecimiento es al mismo tiempo local, producido por una combinación de causas, factores y actores particulares, y global, tanto por las influencias que recibe como por los impactos que provoca.

Al analizar la crisis de la gobernanza y del modelo actual de desarrollo se observa que su causa reside en el carácter “vertical, “tailorista”⁴ de las filiales de producción de bienes y servicios públicos y privados. Se observa que en el funcionamiento autónomo de los niveles de gobernanza, cada uno con sus competencias exclusivas, es en realidad una de las mayores causas de la crisis de la democracia. Este principio es ahora tan inadecuado en el estado de la sociedad, en el cual las evoluciones son a la vez globales y locales, que terminan dejando esas evoluciones fuera del campo político y llevando a los ciudadanos a pensar que el juego democrático en sí es ilusorio. Fortalecer coherencias “horizontales” es el único recurso capaz de volver a crear vínculos entre esas distintas filiales que se ignoran mutuamente (Breña; 2000).

⁴ Cuando decimos taylorismo se hace referencia al modelo de producción industrial concebido por el ingeniero norteamericano Frederick Wislow Taylor (1856-1915), autor del libro *The principles of scientific management* publicado en 1911 y por el cual se le reconoce como el padre de la Administración científica. Taylor busca mejorar la producción e incrementar la productividad, basado en un método organizativo fundamentado en el estudio científico y el control del trabajo.

Las teorías organizacionales surgen, generalmente, como respuesta a otra teoría que la precede, a sus paradigmas establecidos, a las implicaciones e influencias resultantes, o a las características socioeconómicas del entorno que moldean las organizaciones. Este es el caso de la Teoría de las Relaciones Humanas, la cual brota de la necesidad de humanizar y democratizar la administración, pues la teoría clásica predecesora imponía un estilo rígido y mecanicista; haciéndose necesario un modelo más flexible y menos mecánico, adecuado además a los nuevos patrones de vida de la sociedad. Dicha teoría se ve también influenciada por el desarrollo de las ciencias humanas, como la psicología y la sociología; los aportes de pensadores como John Dewey y Kurt Lewin, además de Elton Mayo con las conclusiones del experimento de Hawthorne. (Chiavenato, 1997).

En realidad, los movimientos de descentralización son una reacción contra el carácter taylorista de la economía y de la acción pública organizadas ambas de forma vertical. En el campo económico el redescubrimiento del territorio es el resultado de las transformaciones propias de los sistemas de producción. Desde el momento en que dichos sistemas se basan en una combinación de saber hacer, la dimensión territorial recobra todo su sentido. El capital social de un territorio, definido como la intensidad de las relaciones entre los actores y el capital de experiencia que cada uno y la colectividad tienen, adquiere un doble valor: garantizar la cohesión de la sociedad y condiciona también las capacidades del desarrollo económico.

El funcionamiento autónomo de los niveles de gobernanza, cada uno con sus competencias exclusivas, es en realidad una de las mayores causas de la crisis de la democracia. Así pues, el argumento de quienes defienden la separación de competencias por niveles termina volviéndose en contra de ellos: la posibilidad de que cada gobierno invoque su impotencia frente a factores que le son ajenos lo lleva a pretender que todo lo que está bien resulta de su acción y todo lo que está mal proviene del exterior. Es la definición misma de la irresponsabilidad (Areilza; 1996: 68-75).

Ahora bien, la reflexión sobre la responsabilidad nos lleva en cambio a concebir otra forma de relación desde lo global hasta lo local. Puesto que la responsabilidad se define por el impacto directo e indirecto de los actores, la rendición de cuentas ya no incumbe solamente a los electores, en el caso de los gobernantes. En una sociedad interdependiente, responsabilidad y soberanía se vuelven dos conceptos incompatibles. Por último, la reflexión sobre la ciudadanía nos proporciona también un nuevo enfoque de las relaciones entre ámbitos de gobernanza: la ciudadanía es necesariamente plural y se sitúa en todos los ámbitos,

de lo global a lo local. El principio de responsabilidad compartida de los distintos ámbitos de gobernanza comienza en el corazón mismo de cada ciudadano.

La articulación entre ámbitos es central en la gobernanza. Ninguno de los problemas fundamentales de nuestra sociedad contemporánea puede tratarse en un solo nivel ni ser tratado por una sola institución. Las relaciones entre ámbitos de gobernanza siempre han existido, pero son dejadas de lado o indefinidamente pospuestas. Ubicarlas en el centro de la reflexión significa aplicar el principio de inversión: valorar lo que se margina; tratar como secundario lo que hasta ahora es central.

La búsqueda de la gobernanza global eficaz deja espacio al imperativo de subsidiariedad: tomar las decisiones en el ámbito más descentralizado posible, mientras no sea necesario el paso a un ámbito superior. Este principio también tiene un valor táctico: aun cuando a largo plazo el nivel apropiado es multilateral, a veces el proceder regional o plurilateral tiene más capacidad para producir el avance de la acción colectiva, dado que ésta puede apoyarse en cierta afinidad de preferencias y puede encontrar allí un campo de experimentación útil. La implementación de este principio implica también fortalecer el marco multilateral que le da fundamento y velar por la articulación entre los distintos ámbitos de decisión.

Este principio permitirá limitar los excesos de la centralización, restringiendo la extensión de los ámbitos en los cuales un nivel tiene el poder de tomar decisiones o dictar reglas que conciernan a ámbitos inferiores. Por esa razón es uno de los importantes fundamentos de las políticas de descentralización. Por otra parte, su sencillez tiene la ventaja de evitar yuxtaposiciones de competencias que son fuente de conflictos institucionales interminables. Pero la subsidiariedad no evita

y por el contrario fortalece la tendencia de las instituciones a ejercer sus competencias según el principio de exclusividad que ya no es adecuado para la complejidad de la acción política.

El principio de subsidiariedad no se aplica solamente a las relaciones entre las colectividades públicas más amplias y las colectividades públicas más reducidas, sino también a las relaciones entre las autoridades públicas -cualesquiera que sean- y la sociedad civil. Este principio exige que la autoridad pública sólo intervenga en el ámbito económico y social cuando es necesario complementar las iniciativas provenientes de la sociedad civil para obtener el bien común; exige asimismo, de manera general, que las colectividades públicas cuyo campo de acción es más amplio solo intervengan para complementar, cuando fuera necesario, la acción de las colectividades públicas de menor alcance.

El principio de subsidiariedad supone la existencia de un bien común: si el papel de la instancia “superior” -entidad federativa- es complementar, prolongar lo que hace la instancia “inferior” -municipio-, es porque ambas deben ir en la misma dirección. En este sentido podemos interrogarnos sobre la compatibilidad de este principio con la noción moderna de la democracia, basada en la idea de que pueden coexistir varias concepciones del bien común. Asimismo, la extensión de los deberes de la instancia “superior” puede plantear problemas: si bien está claro que, negativamente, debe respetar la autonomía de la instancia “inferior”, ¿tiene también deberes positivos, es decir la obligación de intervenir si la instancia “inferior” no cumple suficientemente bien con su tarea?

En un contexto de mundialización y de crecimiento de las interdependencias donde la democracia y el escenario político siguen organizándose casi exclusivamente a escala nacional, la crisis de la democracia

es profunda en el momento mismo en que ésta última se ha vuelto, ideológicamente, la referencia universal obligada. Sugiere que con la arquitectura europea, por ejemplo, ha desaparecido la mayor parte de los antiguos atributos de la soberanía nacional, empezando por la moneda (Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht) y la gestión de la economía nacional. Hoy en día, incluso la política exterior y la defensa dependen más de procesos colectivos que de la acción aislada de cada país. En estas condiciones, el funcionamiento de la acción pública y no a los grandes principios que a menudo se invocan, debería ser el objeto central de lo político.

Para rehabilitar el escenario político hay que empezar por afirmar que lo político es la construcción de la comunidad y es entonces, por su esencia, la búsqueda de convergencias. Es bien conocida la paradoja que dice que cuanto más se parecen los programas políticos, más intentan los candidatos resaltar las diferencias. Los equipos políticos pueden construir su negocio y su razón de ser sobre las diferencias, pero ya no logran convencer a la sociedad de que ése sea su verdadero papel. Como resultado, esta insistencia sobre las divergencias ha impedido analizar a profundidad la compleja realidad del Estado, análisis que seguramente habría revelado otras fracturas más allá del clásico esquema izquierda/derecha.

Una reflexión más profunda es indispensable, puesto que una auténtica reforma de la acción pública y de la gobernanza sólo puede hacerse en el largo plazo y requiere entonces la existencia de una visión fuerte y compartida.

El mundo político seguirá en crisis mientras no logre reformular perspectivas claras de gobernanza, desde lo local hasta lo mundial. Para ello

tendrá que poner en tela de juicio principios que desde hace mucho tiempo considera como evidencias.

Al definir el acto político de manera tan limitada se mantiene la confusión entre, por una parte, la legalidad de las reglas y formas de designación de los gobernantes, y, por otra, su legitimidad. El hecho de que una regla haya sido votada no implica necesariamente que la población la sienta como legítima. El hecho de que alguien haya sido electo no implica necesariamente que se comporte como verdadero portavoz de la diversidad de intereses de la población.

El territorio es un lugar preferencial para articular las iniciativas de distintos actores. Es por ello que en muchos países vemos cómo proliferan múltiples cartas, proyectos, pactos o contratos territoriales. También es en esta escala que los distintos niveles de gobernanza aprenden a cooperar, aunque se trate de un aprendizaje laborioso.

El redescubrimiento del papel del territorio en la economía, la gestión de los recursos naturales, la democracia y el *partenariado*⁵ anticipan la idea de que el territorio se volverá un actor social de gran importancia en el siglo XXI, esto no implica que debemos crear una nueva categoría institucional, sino desarrollar herramientas operacionales que permitan

⁵ La palabra inglesa *partnership*, se utiliza con frecuencia creciente en distintos ámbitos ampliamente aceptados, como *partenariat*, *partenariato*, *parceria*. *Partenariado* puede sustituirse fácilmente por términos como “asociación” o “cooperación”. En el campo de la política social el “*partenariado*” se concibe a menudo como una estrategia de cohesión social y en su definición se pone el acento en la especificidad y distinto carácter de las partes que lo integran. Se configura así como marco de actuación en un proyecto común de, por ejemplo, entidades públicas, organizaciones voluntarias, empresas privadas. como una estrategia que permite y favorece un abordaje desde la dimensión comunitaria, es una alianza entre organizaciones ideológicamente afines con una visión compartida del desarrollo, que desarrollan estrategias y esfuerzos conjuntos para impulsar la transformación social necesaria para obtenerlo. Es un encuentro de afines ideológicos, que evolucionan juntos en un proceso de aprendizaje mutuo y en un camino de horizonte compartido (Echart y Bengoa, 2005).

que una sociedad local en su conjunto administre de la mejor manera posible los recursos colectivos.

Del concepto de gobernanza, se derivan temas como: el reconocimiento y aceptación de las distintas formas de poder, el de los fundamentos históricos y culturales de la adhesión al poder, el de los diferentes tipos de legitimidad que se enfrentan dentro de un mismo orden político o bien, el de los medios de implementación de la adhesión colectiva y de la construcción de consenso. La reflexión continúa e invita a formular la interrogante ¿Qué es pertinente para emprender una revolución de la gobernanza y para reinventar la democracia en el contexto mexicano?

Consideración final

El principio de subsidiariedad supone dos precondiciones: la primera, el respeto a la división de funciones en el poder público, entre las entidades particulares y entre los individuos; la segunda, la asignación de funciones, competencias y el respeto de ellas, a cada una de las administraciones territoriales complejas, es decir, las colectividades territoriales naturales, poco o nada complejas, unitarias o centralizadas, estarían lejanas de compartir un principio de subsidiariedad.

Los planteamientos de la subsidiariedad no son recetas infalibles, ni modelos a seguir. En un procedimiento de subsidiariedad se insiste sobre los procesos de elaboración de soluciones y no sobre la reproducción automática de modelos. La implementación del principio de subsidiariedad activa es tan diferente a un catálogo de buenas prácticas preconizado por las instituciones internacionales.

Esto podemos constatarlo cuando trabajamos sobre el intercambio de experiencias: la presentación de una política implementada en un lugar determinado tiene poco significado para los demás mientras no se complete una descripción del proceso mediante el cual se encontró esa solución. Esa es la diferencia fundamental entre la gestión de una sociedad y la de un sistema técnico. Un sistema técnico combina leyes universales y por lo tanto puede ser reproducido fácilmente en la regla del prototipo a la serie. Una sociedad moviliza relaciones entre actores y combina las distintas características de un sistema que es a la vez ecológico, social y técnico; la manera de encarar el problema -más que la solución- es lo que puede reproducirse.

La utilidad de la subsidiariedad reside en el interés que presenta por soluciones satisfactorias más que por la idea de solución óptima. Con esto se le da, al ámbito local, una capacidad de iniciativa, se coopera para que la sociedad tome conciencia tanto de la diversidad de los elementos que hay que tener en cuenta en la elaboración de una política, como de las múltiples incertidumbres que pesan sobre la combinación de dichos elementos.

La subsidiariedad de la comunidad o el “federalismo cooperativo” sólo se presentan cuando la acción pública no alcance satisfactoriamente los objetivos de los gobiernos locales, por consiguiente se justifica la participación del ámbito más alto de la organización.

El principio de subsidiariedad deja como enseñanza a los países centralizados una nueva forma de hacer política, es decir, priorizar las tareas locales compartiendo el poder.

Las ideas y preguntas siguen presentes: ¿descentralizar el poder político a medida que la sociedad se internacionaliza no significa, a fin de cuentas, reducir el campo de lo político, es decir, el dominio que tienen las sociedades humanas sobre su propio futuro? ¿No hay una paradoja en el hecho de valorizar el desarrollo local a medida que la economía se deslocaliza?

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), “El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, **XII Congreso Internacional del CLAD**, Santo Domingo, 30 de octubre/2 de noviembre.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), **Gobernanza y Gestión Pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Areilza Carvajal, José María de (1996), **El Principio de subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea**, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.

Aristóteles (1932), **La Política**, Francia, Casa Editorial Garnier Hermanos, México.

Bergara, Mario y Sanseviero, Rafael (Coords.) (2001), **Servicios públicos: aportes hacia una política de Estado**, Uruguay, Trilce.

Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (Coords.) (2002), **Gobiernos locales y redes participativas**, Barcelona, Ariel.

Breña, Roberto (2000), “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. 40, núm. 3 (161) (jul.-sept.), p. 467-483.

Bonnin, Jean Charles (2004), Principios de administración pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Calame, Pierre (2009), Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia, Chile, LOM.

Chiavenato, Adalberto (1997), Introducción a la teoría general de la administración, Colombia, McGraw-Hill.

Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2003), “Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina” en Política y Gobierno, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. X, núm. 1, septiembre.

Com. 428 Bruselas, 03/08/2010 (2000), El libro blanco sobre la gobernanza europea.

De Aquino, Santo Tomás (2004), Tratado de la Ley, Tratado de la Justicia, Gobierno de los príncipes, México, Editorial Porrúa.

Echart, Enara y Bengoa, Juana (Cords.) (2005), Alianzas contra la pobreza. Las acciones de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio, Madrid, CATARATA.

Elias, Norbert (1988), El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, México, Fondo de Cultura Económica.

González Morfín, Efraín (2001), Subsidiariedad, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social.

Hergenhahn J. (2001), “Quelle gouvernance pour l’ Union européenne après Nice” in Eurocities magazine, núm. 13.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo (2000), “La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción” en Finanzas y Desarrollo, Washington DC, FMI.

Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (Comps.) (1999), Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

March, James G. y Olsen, Johan (1993), “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política” en Zona Abierta, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, núm. 63-54.

March, James G. y Olsen, Johan (1997), **El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

Mayntz, Renate (2001), “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” en **Reforma y Democracia**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 21.

Mayntz, Renate (2002), “Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global” en **Reforma y Democracia**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 24.

Mill, John Stuart (1969), **Consideraciones Sobre el Gobierno Representativo**, México, Editorial Herrero Hermanos.

Oszlak, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas del Juego?” en **Revista Reforma y Democracia**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 9.

Peters, Guy B. y Pierre, Jon (2005), “¿Por qué Ahora el Interés por la Gobernanza?” en Cerrillo Martínez, Agustín (Coordinador). **La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia**, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Rendón Corona, Armando (2006), “Justicia distributiva: el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil” en Polis: investigación y análisis sociopolítico y psico-social, primer semestre, año/vol. 2 núm. 1, UAM-I.

Von Justi, Juan Enrique (1996), Ciencia del Estado, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

World Bank (1989), Sub-saharian Africa. From crisis to sustainable growth, Washington DC.

World Bank (1992), Governance and development, Washington DC.

El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa *pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales*

José Juan Sánchez González*

Abstract

El artículo tiene como propósito básico demostrar la necesidad de una reforma en el corazón de la administración pública mexicana, para mejorar el desarrollo de las políticas públicas. En un primer momento, analiza de forma descriptiva la vía tradicional del Alto Gobierno en México, que pertenece a un sistema presidencialista omnipresente anclado en un pasado autoritario durante el gobierno de un partido de Estado (PRI). En un segundo momento, describir la carencia de un Vicepresidente de la República y la inexistencia formal de un Jefe de Gabinete de Ministros, tiene repercusiones en la hechura, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas mexicanas.

Palabras claves: Alto Gobierno, reforma administrativa y políticas públicas.

The paper aims to demonstrate the need for basic reform in the heart of the Mexican government to improve public policy development. At first, a descriptive analysis of the traditional route of the High Government in Mexico, which belongs to a ubiquitous presidential system anchored in an authoritarian past under the government of a State Party (PRI). In a second stage, describing the lack of a Vice President and the formal absence of a Chief of Cabinet of Ministers, has implications for the shape, design, implementation and evaluation of public policies in Mexico.

Key Words: High government, administrative reform and public policy.

* Doctor en Administración Pública. Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México y profesor de asignatura en la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional Nivel 2.

Introducción

El propósito de este trabajo es utilizar el concepto de Alto Gobierno, como supuesto teórico para aplicarlo en el caso de México y determinar la importancia que tiene en el funcionamiento de la administración pública y establecer los efectos que propicia en las políticas públicas. A partir de concebir al Alto Gobierno como el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo al Titular del Poder Ejecutivo, es factible identificar una secuencia histórica que denota la necesidad del fortalecimiento del “cerebro central del gobierno” mexicano en palabras de Dror (1993).

En primera instancia, se describe de forma histórica la vía tradicional del Alto Gobierno en México, que pertenece a un sistema presidencialista omnipresente anclado en un pasado autoritario durante el mandato de un régimen de partido único o de Estado (PRI), vigente por más de setenta años. En segunda instancia, se analiza el Alto Gobierno en un régimen en transición (2000-2010), mostrando las iniciativas y sus resultados para reestructurar la Oficina de la Presidencia de la República. Bajo este régimen el Alto Gobierno tuvo una atención central para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En tercer lugar, se describe la propuesta para mejorar la calidad del “cerebro central del gobierno” sugerido por Dror (1993) para reformular los cursos de acción política. En varios sentidos, se trata de una reforma de Alto Gobierno que puede ser útil para el gobierno mexicano, pero que requiere de una reestructuración radical y con una visión de largo alcance. Entre la propuesta de este autor y las acciones realizadas por el gobierno mexicano, existe una enorme distancia del planteamiento original.

Del análisis histórico, se puede inferir que la carencia de un Vicepresidente de la República y la inexistencia formal de un Jefe de Gabinete de Ministros, tiene repercusiones en la hechura, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas mexicanas. Aunque existe un Jefe de la Oficina de la Presidencia y diversos gabinetes especializados, con un área de apoyo a la Presidencia de la República, estas estructuras resultan insuficientes en la actual dinámica social. Al mismo tiempo, existe la necesidad imprescindible de la reforma del Alto Gobierno para fortalecer el papel del Ejecutivo Federal en cuanto a toma de decisiones, descentralizar funciones adjetivas en su mandato, reforzar el seguimiento y evaluación de políticas públicas, y en general, convertirse en la clave de consensos del cerebro central del Gobierno con organizaciones representativas de la sociedad, sobre temas sectoriales, estatales o nacionales de alta significación.

Aproximación al concepto de Alto Gobierno

El Alto Gobierno se define como el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo al Presidente o Primer Ministro, para el desempeño de la función de gobierno, bien sean gabinetes o *staff* presidencial, la Jefatura de Gabinete de Ministros, las Presidencias de los Consejos de Ministros, los Ministros o Secretarios de la Presidencia, por lo que constituye un objetivo estratégico de los esfuerzos de fortalecimiento institucional de los gobiernos (CLAD, 2009).

La adopción de decisiones del más alto nivel se desarrolla actualmente en condiciones y contextos de acentuada complejidad, celeridad e interdependencia. En estos escenarios de toma de decisiones, se caracterizan por situaciones de marcada volatilidad e incertidumbre. Las decisiones y formulación de políticas públicas convenientes y oportu-

tunas en el marco de estas dificultades, requiere contar con arreglos institucionales, capacidades e instrumentos tecnológicos que vayan más allá de lo tradicional, con el fin de adecuarse para procesar la complejidad e incertidumbre.

El Alto Gobierno es clave en la consulta y estructuración de consensos del centro del Gobierno con organizaciones representativas de la sociedad, sobre temas sectoriales o nacionales de alta significación. Por ello, los gobiernos deben tener a primera mano la información económica del momento, conocer lo que piensan los ciudadanos de la crisis, las exigencias y demandas que le hace la sociedad para resolver los problemas públicos (Paramio, 2009).

Resulta relevante que sobre estas instancias de Alto Gobierno recae el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial, las relaciones intergubernamentales en los diversos niveles de gobierno, la conjunción de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y, en general, de la gestión pública. También relevante es el rol en la estructuración de la agenda gubernamental y la relación e impacto de ésta sobre la agenda pública, así como la canalización de demandas y preferencias ciudadanas desde la sociedad hacia el centro del Gobierno, con el propósito de incrementar la receptividad y respuesta de la agenda gubernamental respecto de las necesidades de la ciudadanía.

El fortalecimiento del Alto Gobierno también implica la institucionalización de la alta gestión en el Estado, delimitando los cargos políticos y los cargos gerenciales en la cúspide, así como sus formas de interrelación. En Iberoamérica, este proceso es un proceso en construcción, ya que su institucionalización supone reequilibrar las relaciones entre lo político y lo técnico en la dirección estatal (Oviedo, 2009).

El fortalecimiento del Alto Gobierno, incluye el mejoramiento de los mecanismos institucionales de información, análisis, diseño y coordinación de políticas públicas, así como la conducción, regulación, monitoreo y evaluación de políticas y programas. También incluye la construcción de capacidades de seguimiento a las estructuras, sistemas y políticas de recursos humanos que mejoren de manera sistemática el desempeño y la efectividad del gobierno.

Para ello es necesario fortalecer un modelo administrativo para la profesionalización de la alta burocracia. Debe constituirse un núcleo estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite técnicamente preparada y motivada. Por ejemplo, es necesaria la creación de una institución de Alto Gobierno, como la Escuela Superior de Administración Pública y su Escuela de Alto Gobierno en Colombia (Arias, 2005; 1).

Dentro de las experiencias exitosas de reformas de Alto Gobierno, en el reforzamiento de los gabinetes o *staff* presidenciales, ésta se inauguro en la década de 1970 en Estados Unidos con el nuevo rol de la *Office of Management and Budget*. En realidad, los estudios de la administración pública han estado más enfocados a las macroreformas administrativas vinculadas a las transformaciones de los aparatos gubernamentales, pero existe una minoría de estudios que describan las microreformas en el Alto Gobierno. Tan importantes son las transformaciones por su tamaño y alcance, como por su focus de cambio en la forma de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

El Alto Gobierno en México en un régimen de partido único 1920-1999

Durante el siglo XIX las constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y 1857, tenían establecida la figura del Vicepresidente como un cargo de apoyo político al Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal. (Sánchez, 2005). Pero la historia muestra que la mayoría de los Vicepresidentes se consideraban como sucesores de los Presidentes y en algunos casos, se encargaron de conspirar y atacar velada o directamente al Presidente de la República. Además de que el Poder Legislativo tenía demasiadas atribuciones en detrimento del Poder Ejecutivo que estaba muy acotado y por tanto, tenía una posición débil. Asimismo, el Vicepresidente en turno aprovecha esta situación para intentar debilitarlo en todo aquello que le fuera posible, ya que se consideraba como sucesor legítimo. Esta situación fue una excepción en los periodos de Benito Juárez (1861-1872) y de Porfirio Díaz (1876-1910), debido a la firmeza de carácter del benemérito de las Américas y después del control total que ejerció el dictador Díaz.

Al inicio del siglo XX en los albores del régimen porfirista y tras el destierro de Porfirio Díaz a Francia (1910), el Presidente Francisco I. Madero y el Vicepresidente José María Pino Suárez, condujeron los destinos de México. Pero en un hecho conocido como la *Decena Trágica* fueron asesinados brutalmente (1913) y este fue el inicio de la Revolución Mexicana, movimiento social de grandes aspiraciones nacionales. Esta fue la última vez que México tuvo un Vicepresidente y desde entonces no se considero necesario la figura del Vicepresidente. Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, por razones de tipo político e históricas, establecieron la supremacía del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, por lo que el Presidente de la República no requería de un Vicepresidente.

En el México posrevolucionario, después de la presidencia de Venustiano Carranza (1913-1920) surge la etapa del caudillismo (1920-1934), con las administraciones de Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928) y el Maximato donde el caudillo Elías Calles somete a su control político a los presidentes Emilio Portes Gil (1928-1930), Pacual Ortiz Rubio (1930-1932), y Abelardo Rodríguez (1932-1934). El caudillo se convierte en el centro del poder político, no solo como titular del Poder Ejecutivo Federal, sino como figura heredera de la Revolución Mexicana. En esta etapa histórica, el Alto Gobierno era el Caudillo, ya que todo lo que tenía que ver con la administración pública como con la vida política del país, estaba determinado por sus convicciones personales. Ni el Vicepresidente ni el Jefe de Gabinete eran necesarios frente a la figura del caudillo.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas (1934-1940) que ocupa el cargo de Presidente de la República por primera vez en seis años, se inicia un proceso de transformación fundamental en todos los órdenes de la vida nacional. El primer antecedente relevante del Alto Gobierno en México es la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda el 31 de diciembre de 1936, constituyéndose en un órgano de apoyo al Ejecutivo Federal. Su propósito era orientar a la opinión pública sobre los actos del Estado (Rives, 2009; 270). Un año después, el 30 de junio de 1937, cambia de nombre por Departamento de Prensa y Publicidad. Desaparece en una reestructuración el 31 de diciembre de 1939.

Otro momento relevante para el Alto Gobierno mexicano ocurre el 29 de octubre de 1954, en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), mediante la creación de la Secretaría Particular del Presidente. Por primera vez queda establecida como una instancia de apoyo directo al Presidente. Su antecedente directo son las funciones que realiza el

entonces Departamento de Publicidad y Propaganda y después conocido como Departamento de Prensa y Publicidad.

En esta secuencia histórica, en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se crean las Oficinas de la Presidencia de la República el 29 de diciembre de 1976. Además de la Secretaría Particular del Presidente, son creados órganos de apoyo y asesoría del Ejecutivo Federal (DO: 29-XII-1976). En este momento son asignadas funciones relevantes a dichos órganos como: información, prensa, relaciones públicas, asesoría jurídica y estudios administrativos.

En la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se da un salto cualitativo en el Alto Gobierno mexicano, al constituirse de manera formal gabinetes especializados para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del país. Con esta administración que inició en diciembre de 1982 se avanzó cualitativamente en la asignación de funciones a la Oficina de la Presidencia de la República. Miguel de la Madrid decidió que para el diseño de la estrategia y las políticas públicas, se apoyaría en los Secretarios de Estado de las áreas correspondientes -solo o en reuniones de gabinete- más que en asesores especializados de alto nivel (Pichardo, 2002: 172).

La conformación de los gabinetes especializados es resultado de la modificación al artículo 7° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor en diciembre de 1982. Los gabinetes técnicos o especializados por áreas de política pública, operaban de manera que permitían coordinar y sistematizar el trabajo del Presidente de la República; constituían el último eslabón de coordinación en la cadena de toma de decisiones gubernamental. La distinción de “técnicos” tenía como propósito distinguirlos de los gabinetes legal y ampliado (Pichardo, 1984).

Los principales gabinetes especializados creados eran: Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, de Política Interior, de Política Exterior, de Salud, de Seguridad Nacional y de Turismo. Cabe mencionar, que en otro momento funcionó el llamado Grupo Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, que de hecho operaba como otro gabinete, muy poderoso por cierto. Lo integraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y, posteriormente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Mientras que en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el Alto Gobierno fue determinante para lograr las reformas realizadas dentro del contexto de la reforma del Estado. Salinas fortalecer el papel de la Oficina de la Presidencia de la República en la que designa a José María Córdova, virtual Jefe de Gabinete al aparecer en todos los acuerdos entre el Presidente y los Secretarios de Estado. Córdova se convierte en los hechos en un funcionario vital para los proyectos de Carlos Salinas. El Alto Gobierno demostró en los hechos la importancia de crear las instancias administrativas para fortalecer la toma de decisiones del más alto nivel.

Como parte de la especialización en el Alto Gobierno, en la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se separa las funciones de asesoría jurídica al Titular del Ejecutivo Federal, para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal el 15 de mayo de 1996 (DO: 15-V-1996). Con esta medida se fortalece en el Alto Gobierno mexicano la asesoría jurídica en todos los actos que realice el Presidente de la República.

Además de los gabinetes técnicos, la estructura orgánica de la Oficina de la Presidencia de la República se integraba de la siguiente manera: 1) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; 2) Secretario Particular del C. Presidente de la República; 3) Coordinación de Atención Ciuda-

dana; 4) Coordinación de Asesores para asuntos de Política Interior y Política Exterior; 5) Coordinación de Asesores para asuntos de Política Económica y Política Social; 6) Secretarías Técnicas de gabinetes; 7) Dirección General de Comunicación Social; y 8) Dirección General de Administración (Pichardo, 2002: 172).

En esta primera etapa del siglo XX, el Alto Gobierno estaba en una fase de definición de funciones, especialización, complejidad y en un entorno de globalización, estableció las áreas mínimas para atender la complejidad de sus actividades. Sin embargo, resulta insuficiente para las nuevas realidades mundiales, el avance democrático, los pesos y contrapesos, la búsqueda de consensos y en general, en el agotamiento del sistema de partido único o partido de Estado. No existía la transparencia en la información y la rendición de cuentas se encontraba en una etapa inicial. La opacidad de la información pública era la regla, tanto en el Alto Gobierno como en la mayoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El Alto Gobierno en México en la transición democrática 2000-2010

En el siglo XXI, existe una segunda etapa para el Alto Gobierno en un régimen de transición democrática, con un mayor sentido de responsabilidad para enfrentar nuevos entornos complejos donde el Presidente de la República requiere de mayores herramientas para la toma de decisiones y para asegurar la efectividad de las políticas públicas.

En la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000-2006) -primer presidente proveniente del Partido Acción Nacional (PAN)- se realiza el intento más deliberado para constituir un Alto Gobierno más acorde con las necesi-

dades de un país en continuo cambio, pero con problemas en el diseño e implementación de la propuesta. En los primeros días de actuación de la administración de Fox, se publicó un acuerdo del Ejecutivo que establecía una nueva estructura para las oficinas de apoyo al titular del Poder Ejecutivo Federal. Entre los considerandos se señalaba: “Se considera necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al titular del Poder Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades (...)” (DO: 4-XII-00).

El acuerdo creaba la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que parecería inspirarse en la *Executive Office of the White House*, que existe desde hace muchos años en el gobierno de los Estados Unidos. El 13 de diciembre del 2000, nueve días después de publicado el acuerdo que menciona, se publicó un segundo acuerdo para corregir errores y omisiones del primero. En el primer acuerdo del día 4 de diciembre se habían creado cargos de Jefe de Oficina y Comisionado, pero no se establecieron las correspondientes oficinas, ni comisiones; además el nuevo acuerdo no precisó de alcance de las atribuciones de la Secretaría Particular y creó una Coordinación adicional (DO: 13-XII-2000).

En su artículo 2° se establecía que la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, contaba con las unidades administrativas siguientes: 1) Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; 2) Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; 3) Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; 4) Comisión de Orden y Respeto; 5) Comisión para el Crecimiento con Calidad; 6) Comisión para el Desarrollo Social; 7) Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; 8) Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;

9) Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; 10) Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; 11) Dirección General de Administración; y 12) Secretariado Técnico (DO: 13-XII-2000). A la anterior, debían agregarse las tradicionales Secretaría Particular y Coordinación General de Comunicación Social.

Posteriormente, se dan a conocer la creación de otras oficinas y comisiones de apoyo al Ejecutivo Federal, que no quedaron incluidas en el acuerdo inicial, ni forman parte de las áreas tradicionales. Entre ellas la Coordinación de Opinión Pública e Imagen, el responsable del Plan Puebla Panamá y el Embajador Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.

Existieron problemas desde la concepción de esta adecuación de Alto Gobierno. Las denominaciones de las nuevas agencias, que tenían que definir con precisión qué le correspondían a las secretarías de Estado y qué a las Coordinaciones, oficinas, consejos, así como los comisionados, coordinadores de asesores, responsables del plan y embajadora. En los hechos se presentaron duplicidad de funciones entre algunos de estas instancias y con las propias Secretarías de Estado. No quedó muy claro no se sabía con que partida presupuestal se cubrirán los sueldos de los funcionarios designados, ni del personal que formará parte de estas nuevas agencias (Pardo, 2001; 32). El problema central era que estas instancias del Alto Gobierno, se encontraban por encima de los Secretarios de Estado, situación que no fue modificada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Congreso de la Unión al analizar el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año 2002, decidió modificarlo en diversas partidas y asignaciones, a partir de las siguientes consideraciones: a) que la existencia de jefes de oficina y comisionados de muy alto nivel, encargados de

áreas específicas de atribuciones y programas, duplicaban tareas de las Secretarías de Estado a cuya esfera correspondían; b) que la existencia de dos niveles de funcionarios, aparentemente yuxtapuestos en los mismos ámbitos de trabajo, lejos de facilitar la coordinación la tornaba más compleja; c) que el coste de ese gran aparato administrativo, no se compadecía con los recortes y la austeridad que campeaba en el resto de los sectores presupuestarios (Pichardo, 2002: 175). Por lo anterior, el gobierno de Fox a finales de diciembre de 2001, realizó cambios para terminar con su propuesta de Alto Gobierno. Durante la administración de Fox, la mayoría de estas agencias desaparecieron al mostrar que no se encontraban debidamente justificadas.

Con la llegada de Felipe Calderón (2006-2012) a la presidencia, en un primer acuerdo por el que se fortalece la Oficina de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2006. Establece que la Oficina de la Presidente de la República, contará con las unidades administrativas siguientes: 1) Secretaría Particular; 2) Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales; 3) Coordinación de Imagen y Opinión Pública; 4) Coordinación de Comunicación Social; 5) Coordinación de Asesores; y 6) Coordinación General de Administración (DO: 4-XII-2006).

Posteriormente, se realizan adecuaciones a la estructura del Alto Gobierno mexicano. Mediante el Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República publicado el 21 de enero de 2008, se establece que el Alto Gobierno en México cuenta con las siguientes unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación: 1) Oficina de la Presidencia de la República; 2) la Secretaría Particular; y 3) Coordinación de Comunicación Social.

En el artículo V, se establece en específico que la Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

1) Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales; 2) Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental; 3) Coordinación de Opinión Pública; 4) Coordinación de Asesores; y 5) Coordinación General de Administración (DO: 21-I-2008).

Como podrá inferirse, la Oficina de la Presidencia de la República en México es la instancia del Alto Gobierno, por lo que es el objeto estudio para mejorar la efectividad de las políticas públicas nacionales. El Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República es el virtual Jefe de Gabinete, ya que de acuerdo a las funciones enunciadas, “coordina a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados” y coordina “el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional”. A continuación un listado de funciones de dichas áreas.

Cuadro No. 1

Atribuciones de los órganos de apoyo al Presidente de la República

Funciones		
Oficina de la Presidencia de la República	Secretaría Particular	Coordinación de Comunicación Social
I Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República. II Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende. III Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República. IV Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.	I Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República. II Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la APF y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social. III Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República.	La Coordinación de Comunicación Social tendrá la función de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la APF.

(continúa)

Funciones		
Oficina de la Presidencia de la República	Secretaría Particular	Coordinación de Comunicación Social
<p>V Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la APF.</p> <p>VI Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República.</p> <p>VII Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos.</p> <p>VIII Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas respectivas.</p> <p>IX Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable.</p> <p>X Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.</p>	<p>IV Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero.</p> <p>V Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su atención adecuada, y</p> <p>VI Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.</p>	

(finaliza)

Fuente: elaboración propia a partir del D.O. 21-I-2008.

El propio Presidente Calderón en los cambios realizados en su gabinete el 13 de julio de 2010, en particular, del Jefe de la Oficina de la Presidencia, señalaba lo siguiente: “Le he instruido hacer una revisión puntual de la Oficina; rediseñar mecanismos que incrementen su eficacia y, en consecuencia, una reestructura indispensable de la misma para cumplir con sus objetivos en sus distintas facetas, tanto de comunicación, como

de relaciones públicas, y seguimiento de los programas prioritarios de Gobierno. (...) dar un seguimiento puntual a las órdenes y acuerdos del Presidente, y a que haga un esfuerzo de reorganización integral que incluya a todas las áreas que componen esta Oficina.” (Calderón, 2010: 3).

Lo deseable sería que el Jefe de la Oficina de la Presidencia realizará una propuesta de reestructuración del Alto Gobierno, que sentará las bases para mejorar la evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, se esperan simples cambios de funcionarios públicos, como la salida del Coordinador de Opinión Pública, por cierto, amigo cercano y leal Presidente Calderón. Para realizar una propuesta de reestructuración de fondo, hace falta un análisis serio, un diagnóstico preciso y una visión de largo plazo para reformar el “cerebro central del gobierno” mexicano. No hay prognosis sin diagnóstico administrativo.

La reforma pendiente del Alto Gobierno en México, para fortalecer las políticas públicas

Un experto en políticas públicas Yehezkel Dror (1993) proponía un conjunto de cursos de acción para elevar la calidad del “cerebro central del gobierno” en México, con la ayuda de una minirevolución de orientación hacia el futuro en la calidad de la formulación central de los cursos de acción política, para alcanzar amplias aspiraciones nacionales bajo cierta presión nacional e internacional (Dror, 1990; 18-19). Aunque Dror (1993) usa la categoría “cerebro central del gobierno”, parece válido analizar su propuesta como una posible reforma de Alto Gobierno con un enfoque de políticas públicas, de acuerdo a los planteamientos resumidos en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 2
Propuesta de Dror para reforma del “cerebro central del gobierno”
en México

Recomendación	Descripción
1 Elevar la calidad del equipo de asesores del presidente	a) Unidad profesional de análisis de cursos de acción política. b) Equipo de valoración de inteligencia integradora. c) Equipo de administración de la negociación. d) Centro para la administración de la crisis. e) Estaciones de trabajo de computación avanzada.
2 Construir un grupo de organizaciones de investigación y desarrollo de cursos de acción política	a) Por lo menos un tanque pensante central relacionado con el cerebro central del gobierno, trabajando sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política. b) Un cuerpo independiente y diferenciado involucrado en visiones a largo plazo (caso Future Institute sueco) c) Un Instituto para el estudio de cursos de acción política avanzados d) Varias formas de “bancos de cerebros”.
3 Establecer un Colegio de Cursos de Acción Política Nacionales	La idea básica de un Colegio de Cursos de Acción Política Nacionales es reunir a una mezcla de formuladores de cursos de acción política e influyentes sobre los cursos de acción política por un periodo de entre seis y tres meses.
4 Establecer un programa universitario avanzado y profesional sobre los cursos de acción política públicos	Es esencial tener por lo menos un programa universitario profesional sobresaliente sobre los cursos de acción política públicos.
5 Establecer una élite administrativa altamente profesional	“Para hacer que el gobierno en general trabaje mejor y mejorar el cerebro central del gobierno en particular, es necesario desarrollar un grupo compacto y coherente de administradores públicos profesionales de alto nivel”. (Dror, 1990; 25)
6 Utilice una estructura de grupos de trabajo	Remontar ampliamente las organizaciones existentes en México no es factible, y menos en el corto plazo; el cerebro central del gobierno debe depender, para la impartición de los radicalmente nuevos cursos de acción política, de grupos de trabajo ad hoc y que sean elásticos, que además le estén directamente subordinados.

Fuente: elaboración propia a partir de Dror (1993).

Dror (1993) establece dos condiciones fundamentales para mejorar la calidad del cerebro central de gobierno o Alto Gobierno. Primero, enfatiza la necesidad de contar con un “tanque pensante central” relacionado con el cerebro central del gobierno o Alto Gobierno, para trabajar sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política. Esta organización debería trabajar en estrecho contacto con la unidad profesional de análisis de cursos de acción política en la Oficina de la Presidencia de la República y servirle como soporte fundamental. El tanque pensante debe estar a buena distancia de las cuestiones cotidianas concentrándose en un análisis profundo y “frio” de los asuntos críticos de los cursos de acción política (Dror, 1993: 22).

Segundo, es muy claro y enfático para una reforma del “cerebro central de gobierno” en México señala que: “que sin un grupo selecto de administradores públicos de carrera de alto nivel, que gozan de cierta autonomía respecto a los nombramientos políticos, ni los gobiernos en general, ni los cerebros centrales del gobierno en particular, tienen la menor oportunidad de lograr un alto nivel estable de desempeño. (...) una élite administrativa profesional de carrera, de alto nivel, es esencial para México” (Dror, 1993: 26).

¿Qué tan cerca o tan lejos se encuentra la Oficina de la Presidencia de la República de Calderón de la propuesta de Dror? ¿Conocen los actuales servidores públicos los alcances de la misma? ¿Es la única propuesta que se puede formular a partir de las políticas públicas? Las respuestas a estas interrogantes requieren de un análisis más profundo. Por el momento, se puede afirmar que el Alto Gobierno en México -la Oficina de la Presidencia de la República- está más preocupada por funcionarios leales al titular del Poder Ejecutivo, que en la efectividad de sus acciones, en los órganos necesarios para dar un seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, hacen falta órganos de apoyo y ase-

soaría de algo nivel en el Alto Gobierno. Se sigue atendiendo lo urgente, dejando de lado lo prioritario. Se resuelve a medias los asuntos públicos, no con la profundidad necesaria. Se requieren órganos especializados que puedan analizar y evaluar los cursos de acción política. Hace falta agregar las opiniones de “tanques pensantes” que puedan aportar conocimiento especializado para una adecuada toma de decisiones del Alto Gobierno. En suma, la reforma al Alto Gobierno en México es una necesidad indispensable para fortalecer el papel del Ejecutivo Federal, y mejorar los resultados de las políticas públicas en el futuro.

A manera de conclusión

El concepto de Alto Gobierno es una herramienta útil para la Administración Pública con el propósito de analizar y comprender, la operación y el funcionamiento de los diversos órganos de apoyo del Poder Ejecutivo. Se trata de un concepto novedoso que requiere de un mayor desarrollo teórico y una argumentación coherente, que permita identificar la clase de órganos, unidades y áreas de apoyo que permitan, en un primer momento, mejorar la toma de decisiones del alto nivel, y en segundo lugar, asegurar la efectividad y legitimidad de las políticas públicas nacionales. Ambos aspectos son esenciales dentro de la agenda de la administración pública contemporánea.

El caso mexicano puede servir como reflexión de la evolución del Alto Gobierno en un régimen de partido de Estado o único, hacia una transición democrática que se encuentra en un proceso de mayor democratización de las instituciones públicas. Este proceso administrativo es de tipo incremental y está sujeto a las condiciones políticas del régimen político. La secuencia histórica es como sigue: desde la creación del Departamento de Publicidad y Propaganda

(1936), después denominado Departamento de Prensa y Publicidad (1937); la creación de la Secretaría Particular del Presidente (1954); se crean las Oficinas de la Presidencia de la República (1976); se constituyen de manera formal gabinetes especializados para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del país (1982); se establece la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (1996); se constituye la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (2000); y se fortalece la Oficina de la Presidencia de la República (2006 y 2008).

Ha sido una larga ruta para mejorar el apoyo al Poder Ejecutivo, pero los hechos muestran que hace falta un diagnóstico profundo sobre la forma en que funciona actualmente el Alto Gobierno mexicano, para proponer una propuesta coherente y de una visión de largo plazo, que se oriente a crear áreas de alto nivel de análisis de los cursos de acción política para evaluar las políticas públicas. Parece que sería un error estratégico seguir pensando en los personajes políticos, más que en las organizaciones y las instituciones. Los gobiernos con mayor fortaleza institucional son aquellos que se basan en las instituciones, no en los funcionarios en turno, ya que incluso estos solo cumple un ciclo administrativo en funciones. El Alto Gobierno debe servir como una herramienta de análisis para descubrir una de las mayores áreas de opacidad en el ejercicio del poder público: la Presidencia de la República.

Bibliografía

Arias Arango, Mauricio (2005), “La escuela de Alto Gobierno en la nueva gerencia pública: la profesionalización del arte de gobernar”, X Congreso Latinoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Calderón Hinojosa, Felipe (2010), “Anuncio Presidente cambios en el gabinete”, México, Presidencia de la República, 14 de julio de 2010.

Carrillo Castro, Alejandro (2006), Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Centro Latinoamericano de Administración de Desarrollo (2009), Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas, Proyecto CLAD.

Centro Latinoamericano de Administración de Desarrollo (2009), Simposio Iberoamericano sobre el fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño y dirección de políticas públicas, República Dominicana.

Diario Oficial (1976), “Decreto que crea la Ley orgánica de la Administración Pública Federal”, México, Secretaría de Gobernación, 29 de diciembre de 1976.

Diario Oficial (1996), “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, México, Secretaría de Gobernación, 15 de mayo de 1996.

Diario Oficial (2000), “Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República”, México, Secretaría de Gobernación, 4 de diciembre de 2000.

Diario Oficial (2000), “Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000”, México, Secretaría de Gobernación, 13 de diciembre de 2000.

Diario Oficial (2006), “Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República”, México, Secretaría de Gobernación, 4 de diciembre de 2006.

Diario Oficial (2008), “Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República”, México, Secretaría de Gobernación, 21 de enero de 2008.

Dror, Yehezkel (1993), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho.

Oviedo Méndez, José (2010), Coordinador del panel: *Cómo fortalecer el Alto Gobierno para mejorar el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Paramio, Rudolfo (2009), “Exigencias del Alto Gobierno en épocas de incertidumbre”, *Inauguración del Simposium Iberoamericano sobre el fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño y dirección de políticas públicas*, Santo Domingo.

Pardo López, María del Carmen (2001), “La ‘nueva’ estructura del gobierno”, *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la nueva administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Vol. I.

Rives, Roberto (2009), *La administración pública de México en su Bicentenario*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG.

Sánchez González, José Juan (2005), Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México, México, Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa.

La importancia de la evaluación en el quehacer académico de las ciencias sociales

Rina Marissa Aguilera Hintelholher*

Abstract

La autora explica la relevancia de la evaluación en el quehacer académico de las ciencias sociales, enfatizando su carácter institucional, mismo que debe entenderse como las reglas del juego que prevalecen en los sistemas de cooperación social, política y económica, ya que determinan el desempeño de la valoración que se realiza para conocer las fortalezas y las debilidades que se generan en las organizaciones públicas, las cuales definen categorías de rendimiento que transitan de la visión de los recursos humanos hasta la que corresponde al capital humano para destacar que la categoría capital intelectual es un modo de ser y de valorar mejor al personal académico que es un actor fundamental para el cumplimiento de los objetivos y metas que definen las políticas educativas en lo que corresponde tanto al quehacer docente como al trabajo de investigación desde una perspectiva cualitativa, no tanto monetaria, ya que es insuficiente para comprender de conjunto la aportación que realiza en términos de innovación y desarrollo científico.

Palabras clave: Capital humano, capital intelectual, evaluación, impacto e instituciones.

The Author explains the relevance of evaluation in the academic task of social sciences, emphasizing his institutional character, which must be understand as the game- rules that prevail in the systems of social, economical and political cooperation, since they determine the performance of the valuation which is realized to know the strengths and the weaknesses that are generated in the public organizations, which define categories of yield which go, since the vision of the human resources until the one that corresponds to the human capital to emphasize that the intellectual- capital category is a way to be and to evaluate in a better way the academic personnel who is a fundamental actor for the fulfillment of the objectives and goals that define the educative policies in which it corresponds as much to the educational task as to the work of investigation from a qualitative perspective, not as much monetary, since it is insufficient to understand in a joint way the contribution that realizes in terms of innovation and scientific development.

Key words: Human capital, capital intellectual, evaluation, impact and institutions.

* Profesora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública.

Introducción

Hoy en día ante un mundo moderno lleno de complejidades e incertidumbres, se requiere analizar el papel de las instituciones de enseñanza, en lo que a evaluación del desempeño académico se refiere. Por tal motivo, el análisis de las instituciones tiene que retomarse para analizar las formas de desempeño de los actores que participan en la gestión de los asuntos públicos.

Entendidas como las reglas del juego que establecen autorizaciones, restricciones, incentivos y sanciones, las instituciones tienen a su cargo tareas de dirección y coordinación que son fundamentales para comprender no sólo la toma de las decisiones, sino el modo en que se cumplen los objetivos que se acuerdan bajo diferentes sistemas de compromiso.

Las instituciones son el espacio que orienta el curso de las decisiones y las actividades que tienen como fin último generar reglas de gobierno y administración para estimular la cooperación y mitigar los conflictos.

En consecuencia, todo proceso relacionado con el desempeño individual y colectivo debe entenderse en los marcos institucionales que lo sustentan. Por ello, el éxito de la evaluación para que sea una herramienta más completa en términos de efectividad, también debe considerarse en el mundo de las instituciones, debido a que forma parte de las reglas de operación que dan cauce a las actividades y sistemas de actuación que se aplican mediante los procesos de gestión.

Los instrumentos técnicos que se utilizan para llevar a cabo la medición del desempeño¹ tienen significación y eficacia cuando son entendidos en el rubro de la toma de las decisiones y en el compromiso que se asume para su aplicación. En tiempos como los actuales, la importancia de la evaluación recobra importancia por considerar que produce datos relevantes tanto para quienes son objeto de la misma como para los responsables de las decisiones.

En este caso, es fundamental que la evaluación sea entendida como un medio indispensable que permite comparar los objetivos con los resultados conseguidos. Siempre es importante para las instituciones disponer de información útil, confiable y con tecnología de punta² para elaborar análisis más completos sobre los tipos de rendimiento que se producen. Como un ejercicio de comunicación e interrelación de actores, la evaluación es necesaria para que el desempeño de las personas sea una fórmula que permita conocer, tanto las fortalezas como las debilidades institucionales. La evaluación no se realiza en el vacío. Es parte de contextos y actores que influyen en su diseño y operación, motivo por el cual requiere de la mayor atención para llevar a cabo procesos más equitativos de reconocimiento y premiación.

¹ “El aprendizaje, que adoptamos como punto de vista, ésta doblemente limitado; jamás se termina debido a que siempre está relacionado con el hecho de mejorar nuestra idea sobre lo que debiéramos preferir a la luz de nuestros fracasos. Puestos que el aprendizaje tiende a educar nuestras preferencias conforme a nuestras posibilidades, lo que hacemos y lo que buscamos se desarrollan conjuntamente” Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky. Implementación p. 49.

² El término administración electrónica, traducción del anglosajón electronic government o e-goverment, por paralelismo con el comercio electrónico, no viene sino a reflejar la necesidad de incorporar el nuevo paradigma tecnológico en la prestación de servicios públicos. Pero, en esta ocasión, la gran diferencia estriba en que las organizaciones han dejado de entender la tecnología como herramienta de ayuda a la gestión o a la toma de decisiones y han pasado a considerar la como un activo estratégico de primera magnitud ...” Tomas Martin Rodrigo, “Proyectos para una administración electrónica en España” en Revista Reforma y Democracia No. 20., p. 199.

El mejor dato sobre el desempeño de las personas lo genera la evaluación; esto implica que su necesidad no está a discusión, sino que deben producirse condiciones idóneas que permitan identificar mejor los objetivos y el alcance de los compromisos institucionales.

Por consiguiente, la evaluación del personal académico debe ingresar a otros caminos para que sea entendida como un factor clave en la toma de las decisiones. Toda evaluación produce datos que interesan en razón de los valores, objetivos, prácticas y resultados. Por tanto, el personal académico debe evaluarse sobre la base de criterios tangibles e intangibles.

Los tangibles son los datos que se generan con la aplicación de métodos y técnicas, teniendo como elemento a destacar que son factibles los ejercicios de medición.

Los intangibles que se relacionan con la calidad de la obra realizada, deben organizarse como criterios sobre la base de categorías como aportación, relevancia e impacto para determinar el desarrollo conseguido en algún campo del conocimiento. Los elementos intangibles tienen que tomarse más en cuenta porque también se relacionan con la estructura de incentivos que diseñan las instituciones para convertirlos en sistemas de implementación.

Existe correlación entre los incentivos y los resultados obtenidos. Por eso es importante que la evaluación se considere a partir de la categoría capital intelectual para combinar tanto los criterios tangibles como los intangibles. Así, la evaluación sería un ejercicio más completo para conocer con mejores herramientas el desempeño del personal académico.

Importancia de las instituciones

Con objeto de situar mejor la importancia de la evaluación en la toma de las decisiones, conviene enfocarla desde el ángulo de las instituciones para tener una lectura más completa de su eficacia. La valoración de las instituciones en la sociedad contemporánea demuestra que el acontecer privado, social y colectivo es regulado por disposiciones que se ha convenido establecer.

Toda acción individual o colectiva³ en el mundo moderno, está autorizada o restringidas por normas que indican los modos, tiempos y requisitos para hacer las cosas. La regulación de la vida contemporánea es la base para situar conductas, productividad y sistemas de cooperación que son la base para entender los procesos de interacción. Para este caso, la regulación significa las estructuras que se encargan de su elaboración y aplicación para evitar que las conductas excesivamente individualistas o destructivas sean un riesgo para la comunidad.

Desde el momento en que la regulación tiene eficacia y sirve para evitar conductas dañinas, se da paso a la reflexión que conlleva al establecimiento de reglas y procedimientos que se encaminan a asegurar la vigencia de un orden institucional. este responde al imperativo de que el principio de autoridad debe tener vigencia exitosa para que sea reconocido en términos públicos.

El principio de autoridad es fruto de reglas institucionales que se aplican para hacer posible la convivencia de los actores sociales, políticos

³ “La acción racional e instrumental: está guiada por el resultado de la acción. Las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino como un medio más o menos eficiente para otro fin” John Elster. Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales, España.1989. p. 31.

y económicos. Las reglas institucionales deben entenderse como reglas del juego y por ello, una vez que son autorizadas, no admiten incumplimiento sin consecuencias. Su valor radica en que son producto de la voluntad de los actores que se involucran en su gestión y operación y tienen como meta evitar que cada quien se haga justicia con sus propias manos y que se generen años a terceros sin aludir a sanción alguna.

La importancia de las instituciones favorece un ambiente de mayor entendimiento y colaboración en la línea que lo necesitan tanto la sociedad como los gobiernos modernos. De ahí que las instituciones sean entendidas como aquellas disposiciones escritas que tienen como eje el diseño de incentivos y penalidades que favorecen mejores sistemas de regulación.

Las instituciones proporcionan los códigos de conducta que autorizan y limitan la conducta de las personas y los grupos. De este modo, las Constituciones políticas, los códigos, los estatutos, el derecho positivo y los reglamentos, dan vida a reglas del juego que se elaboran y aplican con el fin de que sean cumplidos. La validez de las instituciones deviene de su legalidad y en ese sentido, una vez que se cumplen los protocolos que indican la aprobación de las reglas del juego, no hay lugar para su incumplimiento.

La eficacia de las instituciones depende cómo se obedecen y cómo sus reglas son entendidas y cumplidas. Aquí es relevante destacar que el fin de las instituciones es asegurar que los conflictos y las diferencias de opinión no trastorquen el orden establecido. La creación de un orden implica que es necesaria su validez en términos de eficacia, es decir, de legitimidad. Por ello las instituciones se formalizan en diversos tipos de orden que responden a expectativas y sanciones que se combinan para hacer posible la coexistencia de las personas y grupos.

Lo diverso y lo heterogéneo de las personas y grupos, es motivo para valorar el tipo de instituciones que se deben diseñar para que cumplan con la tarea de desactivar problemas y procurar que el entendimiento entre los actores sociales sea asunto de la mayor relevancia. Por eso, el orden institucional⁴ es la clave para localizar las formas y modos que se utilizan para que sea cumplido.

Todo orden es imperativo y coercitivo. Esta faceta de las instituciones es importante que se valore debido a que refleja que el principio de autoridad en buena medida se sustenta en esos elementos. Pero hay otra faceta en las instituciones que se relaciona con la persuasión y el convencimiento que se invocan para llegar a condiciones de integración y colaboración.

Las sociedades más desarrolladas han generado sus propias condiciones para la transformación institucional. De acuerdo con Prats “La racionalidad procedimental parte de que no puede pretender sino reducir la incertidumbre y establecer algo como ‘el mejor conocimiento parcial actualmente disponible’. El proceso decisional, al no pretender captar ningún universal, ya no tiene sentido sólo en sí, sino vinculado al proceso posdecisional de mejorar los datos y de rediseñar los modelos. Tiene que garantizar flexibilidad y discrecionalidad para amortiguar el efecto de los errores o para ampliar las alternativas. Necesita de evaluación permanente orientada a posibilitar el proceso de aprendizaje.

⁴ “Las elecciones individuales egoístas y, las necesidades colectivas, entran en una trayectoria de conflicto y eventual colisión, porque no es fácil conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas. Naturalmente los resultados de este choque eventual impedirían o dificultarían la coordinación y cooperación en el intercambio. Así inevitablemente seguirán generándose, tensiones sociales y conflictos distributivos, entre los miembros de una sociedad. Para enfrentar estos conflictos e intentar resolverlos, los individuos requieren de orden institucional que proporcione unas reglas aceptadas por todos, que desvíe la trayectoria de colisión, hacia una dirección que permita encontrar mecanismos de coordinación...” José Ayala Espino. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, 1998., p. 61.

No se trata, pues, sólo de deliberación, sino también de organización de formas eficaces de acceso al conocimiento. Las sociedades complejas sólo pueden enfrentar sus desafíos transformándose en sociedades experimentales. Para ello deben repensar sus instituciones en el sentido de rediseñar los incentivos para el aprendizaje y la eficiencia adaptativa”.⁵

Las instituciones entendidas en la lógica de reglas del juego, han de crear los ámbitos e incentivos necesarios que favorezcan un clima de aceptación sobre el significado de la autoridad vigente, al mismo tiempo que estimulan y reconocen no sólo la colaboración de las personas y grupos con las instituciones, sino que hay espacios para recompensar su desempeño con estímulos.

Los estímulos alientan el desempeño e impulsan a los miembros de las instituciones para que acrediten su mejor esfuerzo en favor de los fines colectivos que tienen a su cargo. Cuando en el ambiente institucional los estímulos tienen un lugar seguro, es factible que como parte de las reglas del juego sean entendidos como una fórmula que reconoce lo que se hace no sólo con esfuerzo, sino con lo mejor del desempeño.

El mejor reconocimiento para los miembros de una institución es que tienen un lugar en su operación, pero también son considerados como un activo esencial, lo cual se demuestra con la vigencia de los estímulos, es decir, de los incentivos. Cuando las personas sólo se valoran en el mundo de la formalidad y la universalidad sin aludir a estímulos concretos, no es posible que la cultura de la cooperación y la realización sean los pilares fundamentales del quehacer institucional.

⁵ Joan Prats Catalá, De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza, Madrid, 2005., p. 141.

Significado de la evaluación

En la vida moderna la evaluación es un producto institucional que tiene actores, estructuras, procesos, legislación y sistemas de operación que la acreditan como un medio que permite conocer diversos tipos de rendimiento. La evaluación no se agota en su dimensión técnica, sino que se crea a partir de ciertos valores que se considera son útiles para medir y calificar tipos de desempeño. Es importante en este punto, destacar que la evaluación es producto de la interacción de múltiples actores que tienen interés en que el aprovechamiento de los recursos, así como el aumento en la calidad del trabajo sea la constante más conspicua para conocer el cumplimiento de los objetivos y metas.

El lugar de la evaluación en la estructura de las instituciones es dato de relevancia porque indica su importancia o intrascendencia. La visión directiva es el ángulo más acabado para entender hacia dónde se desarrollan las instituciones y cómo hay capacidad para que los cuadros operativos asuman compromisos de manera convencida.

Por tanto, la evaluación no se entiende sin referencia a las instituciones, al juego de intereses que en ella convergen y a los sistemas de cooperación que se articulan para que sea adoptada como una práctica sistematizada. La evaluación es una herramienta que no existe por sí misma; tiene manifestaciones técnicas que la caracterizan por su especialización y complejidad.

Esto significa que su eficacia no sólo depende de pericias, sino de las reglas del juego que la definen y adoptan como un sistema que produce información relevante. El ambiente institucional de la evaluación es la clave para entender no sólo su vigencia, sino también su efectividad. Son las instituciones las que se encargan de formalizarla en la

diversidad de medios que se utilizan para llevar a cabo los procesos de gestión.

Corresponde a la parte directiva crear el ambiente idóneo para que la evaluación sea aceptada en los procesos de la vida institucional. Para ello se deben realizar esfuerzos de persuasión tanto como sean necesarios para convencer al resto de los miembros de la propia institución de que la evaluación es indispensable para racionalizar mejor los esfuerzos y recursos.

En este caso, los ejercicios de evaluación deben tener apoyo político para que se impulsen con eficacia. Sin el acuerdo y la negociación de los principales actores de las instituciones, la evaluación puede naufragar o perderse en el laberinto de las intrascendencias. Si la evaluación se acepta como una herramienta que es parte de la eficacia de las instituciones, su operatividad se ha de sustentar en reglas del juego que sean claras y transparentes.⁶

Este requisito es básico para que la evaluación sea considerada como parte de lo que se debe hacer en las instituciones y el ordenamiento que la legaliza y legitima tiene que ser del más alto nivel para que no existan dudas sobre su vigencia. Por eso, los acuerdos para que la evaluación sea adoptada conllevan a crear coaliciones que permitan sumar apoyos y convencimiento de que sin la misma, los procesos directivos y operativos carecen de una herramienta que orienta y alerta sobre lo que hay que corregir y mejorar.

⁶ La institucionalidad de la transparencia implica no sólo el cumplimiento de las normas que la validan, sin los medios que propician su cumplimiento. Se unen así, lo normativo y lo práctico entendidos en un esquema de funcionalidad que debe hacer efectivo el derecho a la información” López Ayllón citado en Ricardo Uvalle Berrones *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública*, México, 2010, p. 54.

La ventaja de la evaluación es que forma parte de los aprendizajes institucionales modernos y es un camino que permite localizar debilidades, errores, insuficiencias, deficiencias o bien corroborar el cumplimiento total o parcial de los objetivos y metas. Contribuye a la vez para efectuar trabajo no sólo correctivo, sino también preventivo, lo cual significa que es posible que el desempeño sea entendido como uno de los objetos centrales del trabajo de evaluación.⁷

Si la evaluación tiene éxito como un tipo de cultura, significa que ha ingresado al terreno del convencimiento por parte de los miembros de la institución y en ese sentido, hay terreno acreditado para que fructifique como un modo de vida. De ahí que la evaluación sea entendida como un sistema que permite conocer las fortalezas o insuficiencias que las instituciones tienen en los marcos de relaciones competitivas que corresponden a la economía de mercado.

Todo esfuerzo por la calidad institucional necesita de los procesos de evaluación. Por tanto, le corresponde a los cuadros directivos asumirse como promotores de la propia evaluación para que sea aceptada. Para ello es fundamental que el ambiente institucional sea diseñado de manera puntual y precisa para evitar ambigüedades que la alteren como un medio que produce información factual para la toma de las decisiones.

⁷ “El aprendizaje es la clave del acceso a la implementación y a la evaluación. Evaluamos para aprender y aprendemos para implementar. La evaluación es un método que induce al aprendizaje dentro de una organización equipada para implementar. Y no solo con los evaluadores sino el personal del programa, es decir, los implementadores, quienes van a aprender. Si no fuera así, si la evaluación se aislara de la implementación, ésta estaría ciega y aquella quedaría muda, sin que ninguna pudiera cambiar para mejorar.” Jeffrey L. Presman y Aaron Wildavsky Implementación. p. 49.

El proyecto institucional a cumplir es esencial para inferir el lugar que ocupa la evaluación en las dinámicas de los sistemas operativos que también son fruto de acuerdos. No hay sistema alguno de evaluación que sea ajeno a los valores y prácticas institucionales. Por ello la necesidad de asociarla con un plano de complejidad y no de simplicidad que finca en las técnicas y procesos su eficacia última.

En todo caso, la evaluación forma parte de la cosmovisión que los directivos tienen sobre la institución y de ahí depende la estrategia que se adopte para convertirla en un sistema de operación efectiva. Esto significa que el modo en que se entiende la evaluación alude al modo en que se entiende el lugar del personal en los procesos institucionales.

¿Recurso o capital humano?

En la visión de la sociedad industrial el ser humano se valora por su fuerza de trabajo que tiene su fundamento en la teoría clásica de la organización. En consecuencia, la categoría recurso humano es un derivado de las cosmovisiones que había cuando lo importante son las condiciones y métodos para trabajar y no la integridad de las personas considerando aspectos subjetivos y objetivos de vida. Es el caso de los *Principios de Administración Científica* escritos por Federick Taylor, *El Proceso Administrativo* cuyo autor es Henry Fayol y los estudios de la *Teoría Clásica de la Organización* que definen principios universales para valorar el trabajo humano sobre la base de conceptos como eficiencia, productividad, insumos, tiempo y organización departamental.

En este sentido, cuando la categoría recursos humanos se apodera de los ambientes institucionales de la cultura comercial e industrial, se alienta la evaluación de los insumos -información materia prima, capi-

tal, fuerza de trabajo- y los esfuerzos se orientan a valorar como puede lograrse la eficiencia a partir de la relación óptima entre medios y fines. La fuerza de trabajo se considera un insumo más como las materias primas, las instalaciones, las herramientas y la información. Todo gira en razón del valor de la eficiencia en sí misma y lo más importante, es que los objetivos de las organizaciones dependen en lo fundamental de cómo se aprovecha la fuerza de trabajo en los sistemas de palancas y máquinas.

La eficiencia se convierte en la razón de ser de las instituciones y los esfuerzos directivos y operativos adoptan el patrón de tiempos y movimientos que tiene inspiración de ingeniería industrial aplicada a los procesos relacionados con la producción de las mercancías. Este patrón estimula procesos de evaluación concebidos sobre el paradigma de que los recursos humanos deben ser altamente eficientes para no caer en la improductividad o la ineficiencia. Aquí la evaluación se orienta a identificar los errores que disminuyen las ganancias y ésta postura se traslada hacia los gobiernos en el entendido que su eficiencia debe alcanzarse sobre la base de que, los recursos incluyendo los humanos, se deben aprovechar de manera íntegra.⁸

La evaluación de los recursos humanos se extiende desde la década de los años veinte del siglo pasado hasta la década de los ochenta, tiempo en que se modifica la visión tanto de las personas productivas como de los métodos de evaluación a utilizar. La filosofía del Management empresarial domina durante más de cincuenta años los ambientes de la

⁸ "... La gente tiene incentivos para organizarse porque espera obtener ventajas de la especialización y ahorrar tiempo y dinero. Los trabajadores pueden ser más productivos si no se cambian continuamente de un proceso de trabajo a otro y se concentran en actividades en las cuales tienen ventajas relativas..." José Ayala Espino. Op.cit., p. 277.

evaluación privada y pública, con lo cual el centro de la propia evaluación es el mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo, así como el aprovechamiento eficiente de los recursos monetarios.

Con el advenimiento de la sociedad del conocimiento que corresponde al siglo XXI, la evaluación cambia de orientación y perfil, dado que el eje del desarrollo en la sociedad contemporánea es el conocimiento, asociado al desarrollo intelectual. De este modo, el conocimiento es la plataforma más importante para impulsar la valoración del trabajo humano.

En efecto, el conocimiento,⁹ específicamente, la calidad del conocimiento es ahora el patrón que se adopta para valorar el desempeño y el rendimiento de las personas en las instituciones. Junto al conocimiento se pone atención al mundo subjetivo de las personas para valorar sus emociones, expectativas y motivaciones, las cuales son importantes en la visión integral que de ellas se tiene.

Se acuña así la categoría capital humano para aludir que cada persona es portadora de un conjunto de riquezas tangibles e intangibles que es fundamental considerar para evaluar su sistema de vida y la calidad de su desempeño.

El capital humano es ahora un concepto más completo para hacer referencia a las personas, destacando en particular el capital intelectual que tienen. Por tanto, su valoración en términos institucionales modifica el enfoque de la evaluación que se agota en la noción de fuerza de trabajo, para dar paso a la evaluación del desempeño que alude a ele-

⁹ “Los tipos de conocimiento, habilidades y aprendizaje que adquieren los miembros de una organización reflejan las recompensas –incentivos- implícitas en las restricciones institucionales. Estas se encuentran contenidas en la estructura de recompensas monetarias...” Ibid., p. 335.

mentos interiores y exteriores de las propias personas. La recuperación intelectual de la personas significa que la evaluación amplia su visión y contenido para que el desempeño tenga una calificación más amplia en materia de resultados.

Capital intelectual: Un modo de valorar al personal académico

La categoría capital intelectual no alude a la fuerza de trabajo, con lo cual se revalora el trabajo del personal académico, dejando atrás las evaluaciones que lo consideran más como un recurso más en la vida de las organizaciones privadas y públicas.

La mayor parte de la evaluación¹⁰ referida al personal académico le confiere más valor a la cuantía de su obra realizada y no tanto a su calidad e impacto a favor de un campo de estudio, el desarrollo disciplinario o la generación de los productos intelectuales que es capaz de generar para ampliar el horizonte de los sistemas de conocimiento. En la visión del capital humano es factible destacar que el personal académico es también capital intelectual y que su contribución al proceso enseñanza-aprendizaje, así como los productos de investigación que genera, tienen como sustento el rendimiento cognitivo.

¹⁰ "... para cimentar una comprensión compartida y, si es posible, obtener un consenso respecto a los requisitos y las estrategias de la evaluación, a fin de llevar al máximo la aplicabilidad de los resultados y aumentar la probabilidad de que mejore el programa" Howard E. Freemann y Marian A. Solomon, *Evaluation and the Uncertain 80s*", *Evaluation Studies Review Annual* 6 (1981), pp. 1-23 citado por Angela Browne y Aaron Wildavsky "Qué debe significar la evaluación para la implementación (1983)" Jeffrey I. Pressman y Aaron Wildavsky. México, 1998, p. 287.

Esta situación obliga a que los sistemas de evaluación sean revisados a la luz de los cambios¹¹ en la sociedad, la educación y la tecnología para tener elementos más certeros en la valoración de lo que se realiza. El capital humano permite en una lógica de nuevas valoraciones adoptar el concepto capital intelectual para recuperar el carácter humano de los sistemas de evaluación en el sentido de no ceñirse solamente a los valores estadísticos y aritméticos para calificar las aportaciones del personal académico.

Es necesario, la adopción de nuevos criterios, valores y procedimientos que tengan como punto cardinal de la evaluación al personal académico, pero con base en la visión de capital intelectual. La ampliación de criterios y la adopción de otros procesos de medición sobre lo que se realiza es un imperativo en momentos en que el valor monetario de la evaluación le gana terreno a la evaluación cualitativa.

El valor monetario centra sus criterios en aspectos mensurables, es decir, en la medición de lo conseguido, pero deja a un lado las aportaciones cualitativas. Su propuesta se relaciona con la cantidad del trabajo realizado, con los montos presupuestales, con el costo de los insumos, con las operaciones aritméticas de sumar, dividir y restar, con la visión de que sin lo mensurable, no se puede controlar nada. El valor monetario atiende al valor de los recursos disponibles y si no están, no es posible la autorización de más inversión para el desarrollo.

¹¹ "...Los cambios en el entorno de cualquier sistema complejo producen una serie de acciones y reacciones que deben calibrarse a fin de entender sus últimas consecuencias. La complejidad oscurece la estructura causal del sistema QUE SE CAMBIA. Si los nexos causales se pasan por alto porque son nuevos el mundo es intrínsecamente demasiado complejo, entonces los cambios que localmente parecen adaptables pueden producir consecuencias inesperadas o desconcertantes." James G. March y Johan P. Olsen. El redescubrimiento de las instituciones. México, 1997 p. 115.

Por tanto, la evaluación monetaria apunta a los techos financieros como salida última para distribuir recursos ya de por sí escasos. Con esta tendencia se limita el crecimiento y el desarrollo del personal académico al no considerar su importancia como capital intelectual. La aportación de la categoría capital intelectual es que alude a la riqueza subjetiva y objetiva que las personas tienen para valorarlas en el conjunto de capacidades susceptibles de aprovechar con fines de originalidad, innovación y aportación. El capital intelectual es un medio para revalorar al ser humano por la suma de elementos que es capaz de aportar en términos disciplinarios, teóricos y metodológicos.

Evaluación por impacto

En el ámbito de las cuestiones académicas, la evaluación se tiene que revisar para que se adapte a nuevos tiempos y condiciones que imponen el desarrollo científico y tecnológico. La etapa de la evaluación aludiendo a los insumos y los productos en sí, no es funcional con los imperativos de la sociedad del conocimiento, debido a que es posible conocer de manera significativa el impacto que se genera. En ésta son los elementos cognitivos, las destrezas y las habilidades las que determinan el modo de estructurar los sistemas de evaluación en una lógica más abierta, equitativa y funcional. Si el trabajo académico es fruto del capital intelectual de las comunidades científicas, es necesario que su filosofía y sentido sea incorporado a los sistemas de evaluación.

En este caso, el capital intelectual es el patrimonio más importante de la sociedad -en ese sentido- el personal académico es parte activa de la misma. En un sentido amplio, el capital intelectual es posible valorarlo por elementos que reúnan expresión numérica y criterios cualitativos. La expresión numérica se debe sustentar en fórmulas estadísticas que

sean ágiles para evitar que se conviertan en nudos ciegos que impiden reconocer los esfuerzos sobresalientes.

Lo ágil del valor un numérico consiste en que es la antesala de los criterios cualitativos y no su contrario que frena la visión de conjunto que reclama el trabajo académico. Un esquema funcional y moderno de la evaluación se logra cuando la expresión numérica mide lo realizado a partir de conceptos operacionales. Por ejemplo, formación, desarrollo, contribución, relevancia, con los cuales es factible describir elementos más directos y puntuales del trabajo de evaluación.

Respecto a los criterios cualitativos -trascendencia, relevancia, aportación, impacto- se relacionan con aspectos de importancia que destaca por ejemplo, la contribución que se realiza al campo de estudio al que pertenece el personal académico. En términos de contribución, lo realizado por el personal académico es posible reconocerlo tanto en materia docente como de investigación.

En la docencia se reconocería de manera más directa cómo produce material que es relevante -por ejemplo, cómo se impulsa la educación reflexiva, cómo se producen los argumentos, cómo se definen y solucionan problemas colectivos- para los alumnos y la disciplina a la cual pertenece. Hay aquí, elementos de valor a considerar, lo cual indica que se superan los esquemas de la educación pasiva -apuntes, memorismo, anticriticismo- que corresponden a procesos en los cuales el docente es el centro de la clase y los alumnos sujetos pasivos.

También la docencia entendida como producción de valor, comprende la elaboración de antologías y crestomatías; tendrían estudio introductorio que permita situar su alcance, contenido, finalidad y utilidad; se reconocería a la vez, la innovación en los métodos que utilicen la

tecnología de manera creativa por ejemplo, elaborando mapas conceptuales y ejercicios inducidos por imágenes para formar conceptos.

En materia de investigación es factible valorar el impacto de su obra con base en la ampliación temática o problemática de su campo de estudio, el grado de innovación que generan los productos intelectuales, la aportación conceptual que se realiza, la propuesta de una nueva metodología para transformar los sistemas de conocimiento y con ello superar los paradigmas que favorecen más la acumulación del conocimiento, no tanto su paso hacia otras formas de desarrollo teórico y aplicado. Si el conocimiento científico no trasciende su fase acumulativa, no hay posibilidad de que sobrevengan en términos de Thomas Kuhn I “las revoluciones científicas” que son fundamentales para el desarrollo de los campos de conocimiento.

El impacto -originalidad, innovación, desarrollo, calidad y mejoramiento de los sistemas de vida- de la obra realizada debe ser el punto cardinal de la evaluación académica, considerando que lo producido debe trascender el trabajo de gabinete para que tenga utilidad de carácter social. El impacto revela con mayores elementos el interés que se tiene para avanzar en los campos de conocimiento para que tengan mayor fortaleza en las disciplinas científicas y tecnológicas, sobre todo en un mundo en el cual los problemas colectivos demandan mejor calidad en las decisiones institucionales, mismas que afectan o favorecen a personas, grupos y organizaciones de la sociedad. El impacto debe considerarse como una externalidad positiva, es decir, generadora de ventajas públicas que se pueden aprovechar en un sentido más amplio tanto en la producción como en la prestación de los servicios públicos.

El impacto ha de ser el trabajo efectivo de las comunidades académicas y debe considerarse en escala creciente como una alternativa a

intensificar con fines de un mayor y mejor rendimiento. Tanto la calidad como el impacto¹² del conocimiento han de caracterizar a los sistemas de evaluación¹³ para que sean más efectivos y equitativos.

Las comunidades académicas tienen que realizar aportaciones relevantes al espacio público de la sociedad y los gobiernos, generando conocimiento teórico, experimental y aplicado para estimular el desarrollo de las fuerzas productivas.

No quedarse en el nicho de su quehacer endógeno, es fundamental para que sean entendidas como el motor de las aportaciones e innovaciones que exige la sociedad contemporánea, tomando en cuenta que se integra por diversos ámbitos de productividad.

Todas las comunidades académicas se relacionan con las políticas públicas que necesita la vida comunitaria y por tal motivo, están comprometidas con el progreso de la sociedad y con su calidad de vida, que es un asunto de primer orden en el trabajo de las instituciones públicas. Por tanto, su conocimiento debe invertirse en renglones específicos de la vida productiva para que el conocimiento que producen tenga fines aplicados, formando instituciones, agencias, proyectos, programas y sistemas de gestión de avanzada. Con ello se favorece un ambiente

¹² “un proceso orientado a medir los resultados generados (cambios y causas) por las acciones formativas desarrolladas en el escenario socioprofesional originario de las mismas al cabo del tiempo” Fernández Lafuente, La evaluación de impacto en el Master de Formación de Formadores. CIFO-FLC. Informe de Investigación. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Pedagogía Aplicada, 2006, p. 20.

¹³ “Mecanismos de evaluación y calificación. La propuesta era bastante general en términos de la definición específica de los procesos, procedimientos y normas para el diseño de puestos, de los exámenes, del uso de la información y del desarrollo de la carrera, (...) se requieren procesos transparentes de evaluación, sistemas de información integrados que permitan ligar la carrera...” David Arellano,(et.al) Retos de la profesionalización de la función pública. Venezuela, 2003, Pp. 190-191.

más favorable para los sistemas de evaluación con objeto de que dejen de ser valoraciones que apuntan más por la senda del trabajo endógeno y procedimental.¹⁴

Conclusión

Todo sistema de evaluación no debe entenderse en sí mismo, sino como resultado de las instituciones que los producen con fines específicos con la intervención de actores, interacciones y compromisos que se han de acreditar con fines de eficacia y credibilidad. Todo sistema de evaluación combina elementos subjetivos y objetivos que es necesario balancear para que su aplicación sea eficaz. Todo sistema de evaluación es un modo de intervención en la vida de las instituciones y tiene como propósito conocer avances, retrocesos, errores y aciertos que se derivan con el desempeño individual y la interacción de las personas y grupos. Todo sistema de evaluación tiene ventajas e inconvenientes en razón de cómo se aprueba no sólo su vigencia, sino su operación.

En este caso, las instituciones son las responsables de valorar el desempeño de las personas en las actividades productivas y de servicio tomando en cuenta ámbitos, espacios, regiones y sectores. Por ello, la evaluación de personal académico tiene que ubicarse como un asunto institucional de la mayor relevancia para que se organice o reorganice con base en un sistema de reglas que sea convenido por los actores interesados en su aplicación.

¹⁴ “La racionalidad procedimental, se refiere a las restricciones contenidas en las normas institucionales y los procedimientos existentes que limitan el egoísmo y la conducta maximizadora típica del modelo de elección racional. Ello quiere decir que los agentes cuando eligen se enfrentan a un conjunto de procedimientos que restringen el ámbito de sus elecciones” José Ayala Espino. Op. Cit., p. 103.

La evaluación en su fundamento, tiene valor institucional y en su aplicación genera datos relevantes para trabajar con criterios, políticas, programas e incentivos que deben aplicarse para estimular el desarrollo de las personas y grupos. La evaluación no se ciñe a la relación de insumos y productos, sino que permite obtener datos sobre el desempeño individual y colectivo. La información que se genera con la evaluación es de importancia para revalorar su utilidad y en su caso, su propia reformulación.

En una revaloración de la evaluación académica, es imprescindible que la filosofía, objetivos, metas y resultados de la misma tengan como referente la importancia del capital intelectual, con el fin de precisar su utilidad y ventajas. Esto significa que el trabajo del personal académico sea revalorado con énfasis en los criterios cualitativos, no tanto en consideraciones monetarias que aunque importantes, no son suficientes para incentivar el desempeño cualitativo del personal académico.

En este sentido, la evaluación académica debe entenderse como un tipo de evaluación por impacto, lo cual implica que el trabajo académico sea entendido más por su valor, no tanto por su costo. La evaluación académica ha de tener como referente la categoría capital intelectual para que sea afinada en esa lógica. Conviene recordar que la eficacia en la relación medios -fines tiene que dar como resultado que las cuestiones sustantivas no sean subordinadas a los criterios adjetivos -valor monetario o procedimiento burocrático- porque se desvirtúa el sentido de la evaluación que es mejorar lo sustantivo -calidad, realización, impacto, razón de ser de las instituciones- los cuales son en todo momento una herramienta para alcanzar fines, no son un fin en sí mismo.

Que trascienda su visión de costos es esencial para que su parte técnica se encamine a producir datos, pero asociándolos con criterios cualitati-

vos que condensen el binomio relevancia y trascendencia. La obra académica necesita mayor comprensión y puntualización de criterios para que sea entendida como un tipo de patrimonio que se necesita para llevar a cabo las transformaciones que la sociedad necesita a través de las políticas públicas que son fruto de grupos de la propia sociedad y sectores del sistema de autoridad pública.

Si no hay asociación entre los imperativos del desarrollo en la sociedad y la obra académica, no será posible reorientar la evaluación académica por la senda de los impactos y el reconocimiento que debe tener en los ámbitos de la vida pública. Y el desconocimiento de los impactos anula las posibilidades de mejorar el reconocimiento del trabajo académico y en consecuencia, hay riesgo de que se entienda como algo intrascendente.

Bibliografía

Ayala Espino, José (1998), Instituciones y Economía. Una Introducción al neoinstitucionalismo económico, Facultad de Economía, UNAM, México,

Arellano, David. Et. Al. (2003), Retos de la profesionalización de la función pública, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo-AECI-MAP-FIIAPP.

Elster, John (1989), Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales, España, Editorial Gedisa.

Fernández Lafuente, E. (2006), La evaluación de impacto en el Master de Formación de Formadores, CIFO-FLC. Informe de Investigación, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Pedagogía Aplicada.

March G. James y Olsen P. Johan (1997), El Redescubrimiento de las instituciones. La Base organizativa de la política, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Prats Catalá, Joan (2005), De la Burocracia al Management, del Management a la gobernanza, Madrid, Instituto de Administración Pública.

Pressman, Jeffrey L. y Aron Wildavsky (1998), Implementación, México Editorial, Fondo de Cultura Económica.

Rodrigo, Tomás Martin (2002), “Proyectos para una administración Electrónica en España” en Revista Reforma y Democracia, núm. 20, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, octubre.

Uvalle Berrones, Ricardo (2010), Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

La agenda electoral en el Instituto Federal Electoral.

Una interpretación desde la perspectiva de los problemas públicos y la agenda institucional

Sergio Esteban Martínez*

Abstract

El autor analiza que los problemas públicos no son independientes de la valoración y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se examina a la democracia como un sistema de instituciones que permiten la estructuración de las decisiones y acciones que pueden traducirse en estrategias que favorecen un abordaje metodológico puntual de los asuntos comunes. Se revisa la ampliación del espacio público y el valor de la gestión pública aplicable en el Instituto Federal Electoral, institución pilar de la gobernabilidad democrática. Por último, el autor expone la necesidad de poder definir una agenda institucional electoral, la cual debe tomar en cuenta en su diseño la visión de los problemas públicos y la política pública.

Palabras clave: Administración pública, agenda institucional, organización electoral, política pública y procesos electorales.

The author appreciated that the public problems are not independent of the valuation and the citizens' perspectives and their organizations. It is examined to the democracy like a system of institutions that allow the structuring of the decisions and actions that can be translated in strategies that favor a punctual methodological boarding of the common matters. The amplification of the public space is revised and the value of the applicable public administration in the Electoral Federal Institute, institution pillar of the democratic governance. Lastly, the author exposes the necessity to be able to define an electoral institutional calendar, which should take into account in his design the vision of the public problems and the public politics.

Key Words: Public administration, institutional calendar, electoral organization, public policy and electoral processes.

** Maestro en Administración Pública por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. A impartido cátedra en las materias Administración de Procesos Electorales y Teoría de la Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

Introducción

Los problemas públicos son el elemento medular para que la Administración Pública defina el paradigma que la revalore como un campo que combina alcances concretos, empíricos y argumentativos que son propios del conocimiento moderno entendido en la lógica de contrastación, las hipótesis, la reconstrucción teórica y la construcción de los argumentos.

Después de la crisis del estatismo y las administraciones públicas centralizadas e hipertrofiadas, la sociedad contemporánea despliega movimientos que tienden a recuperar los espacios que fueron ocupados por las políticas estatales y gubernamentales de manera amplia pero no siempre equitativa. La protesta en contra de dichas políticas tiene como consecuencia el despertar de los espacios públicos, entendidos como espacios que corresponden a la sociedad y los ciudadanos

Por ello, las instituciones están llamadas a jugar un papel preponderante en la nueva organización mundial, puesto que su papel principal es el de “reducir la incertidumbre”. Esto se hace mediante una serie de mecanismos que vuelven más predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos.

En este sentido, una aportación de la democracia moderna es el reconocimiento de las instituciones. La democracia moderna es impensable sin reglas formales y procedimentales que garanticen la vigencia de los derechos y las obligaciones en un plano de igualdad. Su diseño e implementación necesita de actores que se interesan en la participación amplia de la agenda institucional, la cual se forma por aquellas demandas y problemas que son considerados como de atención directa por parte de la autoridad pública.

Como método de gobierno, la democracia se integra por un conjunto de reglas, procedimientos, calendarios, agendas y evaluaciones, que destacan la manera en que se comportan las instituciones que dan sentido a las decisiones y acciones de carácter público. En este caso la coexistencia de problemas y expectativas son parte de los asuntos que se institucionalizan para asegurar las fórmulas que conllevan a la negociación y el entendimiento.

Para construir la gobernabilidad democrática se debe contar con una administración eficaz, es decir, el aparato gubernamental encargado del diseño e implementación de las políticas públicas. Un aparato que, por su propia naturaleza, tiende a moverse con menor rapidez de la que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento depende en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidad.

El Instituto Federal Electoral forma parte de las instituciones modernas, ha sabido controlar la incertidumbre por medio de políticas y acciones que tienen como fin último la certidumbre de la población hacia su forma de actuar. Sin embargo, en aras del proceso de modernización (nula brecha entre las acciones programadas y acciones realizadas) es pertinente su revisión tanto funcional como estructural para dar respuesta a los males públicos que afectan al Instituto. Sobre todo a raíz de la incertidumbre y desconfianza generada por la institución electoral resultado de las elecciones federales de 2006. A decir, es importante que los cambios que se recomienden tomen en cuenta a los actores afectados y que no sea una decisión unilateral para su realización, de esta manera la capacidad de implementación de estos cambios sería mayor. Lo anterior no significa que se dé solución a todo, para eso se debe de desarrollar una agenda institucional que se desarrolle mediante una política pública para que los problemas tengan una solución y reso-

lución permanente. Y finalmente se presenta la agenda electoral en la que se tendrá que trabajar en los próximos años para fortalecer la confianza en el Instituto Federal Electoral.

La Agenda Electoral. Una interpretación desde la perspectiva de los problemas públicos y la agenda institucional

A continuación se conceptualiza y revisa el grado de alcance de la agenda institucional en el Instituto Federal Electoral para posteriormente presentar una agenda electoral en la que se tendrá que trabajar en los próximos años para fortalecer la confianza y afrontar los retos que afronta el Instituto.

La formación de la agenda y definición de problemas públicos

Formación de la agenda

Considerando que políticas públicas es una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas y defectos públicos (Aguilar, 1996: 7).¹

¹ Para el análisis e instrumentación de política pública puede consultarse: a) los 4 volúmenes de la Colección Antología de Políticas Públicas coordinada por Luis Aguilar Villanueva; b) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas de Giandomenico Majone; c) Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas de Eugene Bardach; d) El capítulo III "Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social", en Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea de Ricardo Uvalle Berrones y; Dunn, William N, Public Policy Analysis, United States of America, Prentice-Hall.

Por lo anterior, los problemas públicos y la agenda de gobierno desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos formulan su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen o explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos. Política pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos.

En suma, las políticas públicas incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1996: 36).

Se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica.

Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, sobre objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

El que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerada como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones con antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar. Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Aguilar, 1996: 30).

Cobb y Elder señalan que por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en pelea por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de “interés público”, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad.

Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de varias maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que pueden empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Roger Cobb y Charles Elder distinguen entre dos tipos de agenda. La primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera “ésta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tienen su propia agenda sistémica”. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (Cobb y Ross, 1976: 126).

Esta concepción aporta una visión más compleja en la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran ser objeto de consideración sería de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces o burocracias.

También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios al espíritu constitucional.

Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y los descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias y hasta las proclividades del sistema político que conducen.

La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza

extrema”, la “seguridad nacional”) y que pueden ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender.

En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el “sida”, el “analfabetismo”, el “narcotráfico”). Cobb y Elder precisan:

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y mas amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Aguilar, 1996: 33).

Cobb y Elder ofrecen un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su “alcance, intensidad y visibilidad”, convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunicad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. El modelo parte con la idea de que la complejidad actual o

potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos.

Acontecimientos sociales que sirven de “mecanismos de disparo” (sucesos económicos y elecciones entre otros) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primer definición, los “iniciadores”, son el primer paso del trayecto.

Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su grado de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez.

Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.²

Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que susciten actitudes de

² Los autores distinguen cuatro tipos de público: “grupos de identificación” (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), “grupos de atención” (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), “público atento” (sectores de la población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), y el “público en general” (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente).

aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Por lógica si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitara en principio su difusión al conjunto de una comunidad política.

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas.

En consecuencia, se puede plantear que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla.

Definición de problemas públicos

Si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno.

Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales o hacendarias de los gobiernos. Difícilmente podría un gobierno democrático

hacer suya una definición que no tenga con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social.

La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobadas y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

Hogwood y Gunn, entienden por definición del problema:

[...] se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de las políticas públicas, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quien no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1996: 52).

“Quien define es quien decide”, es una premisa que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

Lo anterior, significa que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción.

También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quié-

nes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o sí, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional.³

En efecto, los miembros del círculo decisorio último, debido a orígenes sociales y educativos similares y vínculos emocionales de lealtad e identificación que desarrollan a lo largo de sus interacciones y responsabilidades comunes, tienden a seleccionar los mismos problemas, se aficianan a plantear y analizar las cuestiones desde una misma óptica e instrumental, buscan reiteradamente los mismos elementos y las mismas correlaciones causales, y en consecuencia se inclinan en un mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política.⁴

Los problemas públicos no son sencillos. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos, son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad de debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos.

³ Autores que han estudiado la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones y en la elección juega un papel determinante el Groupthink de los decisores de las políticas. Los decisores actúan con restricciones psicosociales, motivacionales y cognoscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por “pensamiento de grupo” (Janis), se entiende la manera de pensar de los individuos intensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que “su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísimamente las opciones de acción... Es un deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo” (Janis, 1972: 9). La integración, más que la discordancia y la discusión se vuelve la norma de los miembros de un grupo cohesionado e íntimo.

⁴ Abundan los ejemplos de gobierno que, sin el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática, se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas, analíticas y políticas (mafias).

Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas “fallas del mercado”: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica en cuestiones públicas.

Asimismo la debilidad de ciertos consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. De hecho es que, por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problema para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transformación entre los ciudadanos.

Los problemas públicos han sido llamados wicked problems (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, enrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal.

El poder de instrumentación de los gobiernos es limitado -leyes y disposiciones coactivas, asignación de recursos, información- frente a

problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos “no hay soluciones sino re-solución”. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.

Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven.

Los problemas son construcciones sociales, políticas, de la realidad. El problema se vuelve una cuestión: se debate sobre sus componentes, causa, consecuencias y planteamientos. Se debate acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver.

De ahí que el problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

En la vida pública se definen y plantean los problemas para resolverlos. Hay una interdependencia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, sean solubles.

Es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema”, en línea con la tesis organizacional conocida de “soluciones en busca de problemas”.

Crear un problema consiste en “encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo”. Wildavsky, afirma: “el análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen” (Aguilar, 1996: 60).

Si definir un problema es plantearlo, “estructurarlo”, de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son la excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución.

La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble. Herbert Simon, fue uno de los primeros en llamar la atención sobre “la estructura de los problemas” y distinguió entre “problemas bien estructurados y mal estructurados”. Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tiene un “ámbito del problema” que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final del problema; puede indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado a otro.

En suma, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general del problema”, es decir, cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo.

En contraste, un problema “mal estructurado” es el que carece de las características mencionadas. Muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción, poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificultan al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo.

En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución.

Central es entonces saber si y cómo pueden estructurarse bien los huidizos y desordenados problemas públicos, “al estructurados”. El mismo Herbert Simon, ofrece una pista, en analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Lo procedente es desmontar la estructura enferma de los problemas muy complejos, sobrepuestos, difusos, y descomponerla en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con “memoria”, con una historia de razonamiento y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, ha podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado, desmesurado, en subsistemas precisos, solubles, manejables.

El diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes y al traer a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para que el diseño de sus componentes sea

correcto... El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto (Simon, 1973: 190).

Frente a los problemas hay una memoria institucional y administrativa que se despierta. Hay problemas iguales o análogos a los anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el pasado; hay también problemas nuevos, inéditos.⁵ Estos, sobre todo, si son de gran complejidad y tamaño, son reelaborados y estructurados por los organismos gubernamentales, al analizarlos en sus diversos componentes y, particularmente, en aquellos componentes particulares para los cuales cuentan con información, teoría y tecnología probada, condiciones políticas y jurídicas favorables, y tiempo.⁶

Este desmontaje de los grandes problemas públicos con pequeños problemas manejables es frecuentemente obligado no sólo por razones cognoscitivas y técnicas de solución. Hay razones institucionales; diversos poderes del Estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales que deben por ley intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. Y razones fiscales; no hay recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comportan un problema público severo.

Importante es entonces saber estructurar o plantear los problemas,

⁵ Simon introdujo también la distinción entre decisiones “programadas y no programadas”. Las primeras tienen que ver con situaciones o problemas que se repiten, son de rutina, y para cuyo abordaje las organizaciones cuentan con procedimientos probados. En contraste, las “no programadas” enfrentan situaciones “inéditas y no estructuradas”, para las cuales las organizaciones no tienen procedimientos probados, por lo que deben buscar “un tratamiento singular” y “apoyarse en cualquiera de sus habilidades genéricas para emprender una acción orientada al problema, inteligente y adaptativa”.

⁶ Un ataque integral al problema mayor, cuyos límites y estructura se desconocen, cuyos criterios, reglas y operaciones de solución se ignoran, sería una invitación al fracaso o una empresa que, para echarla andar y mantenerla en movimiento, consumiría muchos recursos políticos y fiscales.

para no hallar la solución correcta al problema equivocado. Plantear correctamente los problemas significa un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos).

Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar lo colectivamente indeseable de algunos hechos y, sin embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado.

El síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación acerca de cuáles son los componentes de la situación que consideran han ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intencionalmente que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines u objetivos preferidos a realizar y/o los medios para realizarlos.

Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.

Para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias.

Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problema, pero, por la definición equivocada, los componentes realmente a inhibir y modificar, quedarán inalterados, intactos.

Seguir insistiendo en un esquema causal que funciona bien para una cierta clase de hechos, pero que no puede funcionar en una situación erróneamente clasificada como perteneciente a esa clase de hechos, es una testarudez que los gobiernos pagan caro.⁷

Estructurar bien un problema es producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como “cusa de” o “efecto de”. Se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido.

Políticas públicas y problemas públicos

Las políticas públicas son “hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción” (Dewey, 1987: 202-3).

Sociedad y gobierno deben conocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos

⁷ Es el caso de políticas que absorben los recursos públicos al tratar problemas “tragamonedas”, porque fueron estos erróneamente definidos y planteados. O es el caso de políticas regulatorias que reglamentan asfixiadamente la conducta, aumentan las prohibiciones e incrementan las penas y multas, pero sin conseguir que ocurran los sucesos deseados. Son pues, blancos equivocados para proyectiles certeros.

campos de acción es más probable el error que el acierto. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos.

Aguilar Villanueva señala que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver, que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos pueden resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver.

Tarde o temprano los gobiernos encaran problemas complejos y severos que requieren planteamientos cognoscitivos muy elaborados, para los que la sociedad (científicos, técnicos, intelectuales, universidades y centros de investigación, despachos de consultoría...) no han creado aun información, conocimiento y tecnologías.

En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Problemas que la sociedad genera y que la sociedad, no obstante sus libertades individuales y sus poderes colectivos, no acierta aún a resolver. Entonces más, que en ningún otro momento se exige la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, ofrecer los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción.⁸

⁸ En este momento cobra importancia las observaciones de Giandomenico Majone, quien muestra la necesidad de superar la visión "decisionista racional" del análisis de políticas, cada vez menos operativa en la solución de los problemas públicos complejos, y la de introducir complementariamente una visión "posdecisional" argumentativa. Ante las dificultades inocultables de ciertas cuestiones, es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental. Véase: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica (1997).

En estos momentos sociedad y gobierno entienden claramente que “público” quiere decir mucho más que simplemente “civil” y más, mucho más, que simplemente “gubernamental” (para los que, en fuerza de la inercia de la tradición apolítica, entendieron los asuntos públicos como los actos de autoridad del gobierno).

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por lo que, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos incesantemente.

Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error.

La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, *so pena* la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante en turno.

Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.

Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosos sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Sus “sistemas de creencias” (conceptos y creencias causales) pueden prejuzgar todo el trabajo de información y análisis, llegando en los casos extremos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de “disonancia cognitiva”.

Por su naturaleza construida, los problemas de las políticas pública “son productos del pensamiento que actúan en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que se experimenta son situaciones (Aguilar, 1996: 58).

Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.

Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema.

La agenda electoral del Instituto Federal Electoral

Para aplicar una agenda pública e institucional al Instituto Federal Electoral se debe precisar la estructura y organización de esta institución,⁹ su desempeño en materia de organización electoral en las Elecciones Federales de 2000¹⁰ y el desempeño del IFE en el Proceso Electoral Federal de 2003, 2006 y 2009.¹¹ Resultado de esto se elaboro una agenda electoral que el Instituto Federal Electoral tendría que desarrollar en los próximos años. A continuación se mencionan.

Esta agenda debería incluir los siguientes temas:

Sesiones de cómputo distrital

Las sesiones de cómputo distrital tienen que rediseñarse y perfeccionarse para ser más ágiles, pues el seguir cantando uno por uno los votos emitidos lleva mucho tiempo.

Observadores electorales

Se deberá regular el trabajo de los observadores electorales y agrupaciones, ya que en muchos casos, estos no presenten informes de

⁹ Véase Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

¹⁰ Consúltase a Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro (2000), *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

¹¹ Reunión Nacional de Consejeros Electorales Locales de 2003, celebrada el 30 y 31 de agosto de 2003 en la Ciudad de México. En el caso del 2006 se consulto a José Woldenberg (2007), *Conferencia Magistral. Diagnóstico y Perspectivas. Mesa V. Autoridad Administrativa Electoral: El Instituto Federal Electoral*, Seminario “Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que Viene”. Ciudad Universitaria, 14 de febrero de 2007 y a Ugalde Ramírez, Luis Carlos (2009), *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, México, Grijalbo. Para la elección de 2009 se consultó los artículos de Luis Carlos Ugalde “No veo ningún motivo de los políticos mexicanos ni de los partidos para emprender reformas a fondo”, en *Milenio Semanal*, No. 664, julio 19 de 2010, pp. 19-23 y “Coincidencias, divergencias y falacias”, en *Revista Este País*, No. 227, marzo 2010, pp. 39-42

labores. Además estas figuras no únicamente deberán estar en la jornada electoral, sino que se les tendrá que exigir que estén presentes en todo el proceso electoral.

Documentación y materiales electorales

Mejorar la calidad y funcionalidad de las mamparas, crayones y líquido indeleble, debido a la fragilidad de las primeras, a la falta de consistencia en altas temperaturas de los segundos y, por secarse rápido los últimos.

Elecciones concurrentes

En el caso de elecciones concurrentes es importante insistir en el cumplimiento del convenio en forma y tiempo establecido, toda vez que los órganos electorales estatales en ocasiones entregaron de manera incompleta y fuera de tiempo el material electoral para la capacitación de funcionarios.

Selección, contratación, capacitación y evaluación de Caes y Supervisores Electorales

Optimizar y simplificar el procedimiento establecido por el Consejo General sobre el particular. Lo anterior por lo siguiente: Se tenderá que dar mayor tiempo para la difusión de la convocatoria; analizar la conveniencia de mantener el sistema de las entrevistas a través de paneles, buscando alternativas que respondan al perfil de este personal, o establecer entrevistas diferenciadas por regiones a efecto de reclutar al personal según las características locales; aumentar el salario y gastos de campo a los Caes; elaboración de bases de datos de los Caes cuyo desempeño haya sido sobresaliente, a efecto de que se les considere en futuros procesos electorales; y diferenciar la capacitación entre los Caes y los Supervisores.

Mejorar la estrategia de capacitación e integración de mesas directivas de casilla

Lo anterior surge entre otras cosas, porque: no se entregan los materiales a los Consejos Locales y Distritales con la antelación debida; intensificar la realización de simulacros; que las actas electorales se remitan a las mesas directivas de casilla prellenadas; hacer énfasis en la capacitación para el llenado de las actas electorales; y mayor capacitación en zonas rurales.

Consulta Infantil y Juvenil

Se sugiere asignar mayores recursos para la difusión y organización de esta consulta y que se realice no el día de las elecciones federales, sino dentro de los programas escolares.¹²

Integración y funcionamiento de las Comisiones de Consejeros Electorales

Se sugiere reglamentar las facultades de las comisiones para determinar sus responsabilidades y obligaciones; brindar a las comisiones instrumentos jurídico-administrativos; incrementar canales de comunicación entre los Consejos Local y Distritales, que permitan retroalimentar experiencias y acciones de organización; y establecer mecanismos de evaluación del ejercicio de los Consejeros Electorales, que permitan incentivar la participación en las actividades de supervisión del proceso electoral.

Vinculación entre Consejos Electorales y Juntas Ejecutivas

Trasparentar el uso de recursos financieros asignados a las Juntas y Consejos Distritales, y estos se tendrán que asignar en función del tipo,

¹² Para este tema se puede consultar el documento Agenda juvenil 2009. Proyecto Ciudadano y Participación Juvenil Efectiva el cual recoge las propuestas de los Foros Estatales Juveniles realizados por el Instituto Federal Electoral del año de 2008.

la distancia y la complejidad del distrito; mejorando la comunicación entre los vocales hacia los Consejeros Electorales.

Fiscalización y Control de los Recursos de los Partidos Políticos

Al respecto, Virgilio Andrade Martínez, Consejero Electoral del IFE, señala que a pesar de los avances en materia del Sistema de fiscalización en México, existen tres retos en términos de la fiscalización: Primero, el requisito de que los partidos políticos sometan más informes sobre el manejo de sus finanzas ha generado tendencias hacia una burocratización del sistema. Para solventar este problema se requiere del uso de la tecnología que pueda generar información oportuna y creatividad y recursos humanos especializados para lograr resultados eficaces. Segundo, el dinero de procedencia ilícita en el financiamiento de campañas políticas continua siendo un problema; a pesar de los controles que se han implementado, continua aumentando la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado. Para hacer frente a este situación, se hace necesario contar con un instrumento que pudiera detectar en forma temprana la circulación de dinero en efectivo para efectos de financiamiento político. Tercero, ahora se tiene un régimen de plena competencia en México, por lo que es necesario propiciar el debate sobre los problemas que podrían opacar los avances en materia de fiscalización (OEA, 2008: 43-46).

Asignación de recurso para el Proceso Electoral Federal

Hacer expedita la radicación de recursos financieros para que lleguen a tiempo y se permita planear las actividades de campo y exigir a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público que los ahorros de los recursos del Instituto se queden dentro del mismo, para fomentar programas para el fomento de la cultura ciudadana.

Registro Federal de Electores

Realizar la redistribución, debido a que hay desequilibrios demográficos que la hacen necesaria; realización de campañas en las escuelas, preparatorias y ciudadanos de la tercera edad, para invitarlos a que realicen sus trámites de actualización de credencial para votar; abrir módulos itinerantes durante la Campaña Anual Intensa en aquellos distritos de grandes concentraciones poblacionales y de vasta extensión territorial; y que se apliquen medidas de seguridad necesarias para evitar el mal uso del padrón electoral.

Consejeros Electorales

Establecer una prohibición a los Consejeros Electorales salientes por un tiempo para que no puedan ser candidatos a puestos de elección popular. Diseñar nuevos mecanismos de transparencia de selección de ciudadanos para conformar los consejos locales y distritales.

Estado y medios: campañas gubernamentales y promoción del voto

Que los partidos políticos realicen una difusión correcta de sus ideas y plataformas políticas, pues este fue uno de los factores que motivan el abstencionismo (falta de propuestas reales).

Participación ciudadana y abstencionismo

Fortalecer los programas de educación cívica; realizar el análisis de los listados nominales con fotografía de la casilla sobre los ciudadanos que no acudieron a votar, y detectar el motivo del abstencionismo a través de estadísticas, si fue por la lejanía, por la edad, sexo y con ello establecer políticas para la promoción del voto; depuración del Padrón Electoral, toda vez la movilidad existente de ciudadanos en tránsito, lo que permitiría tener un conocimiento más exacto sobre la participación ciudadana.

Atención de Delitos Electorales

Mayor coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales con el propósito de difundir en la población los delitos electorales así como su sanción.

Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Ya se dio un paso muy importante en la elección federal de 2006, no obstante, habrá que diseñar nuevas modalidades para atender a muchos más mexicanos que residen en el extranjero. Aunado a lo anterior, se tendrán que buscar las medidas necesarias para que el padrón de estos mexicanos en el extranjero permanezca actualizado permanentemente.

Documentación electoral

Posibilidad de acceder a una muestra de la documentación electoral para fines de estudio.¹³

Servicio Profesional Electoral

Hacer obligatoria el grado de licenciatura para miembros del Servicio Profesional Electoral en el Cuerpo de la Función Directiva tanto en oficinas centrales como en órganos desconcentrados. Incrementar los apoyos para que se capacite el personal: marco jurídico (medios de impugnación), sistemas de cómputo, y desarrollo de habilidades directivas. Se sugiere estrechar las relaciones con universidades públicas e instituciones privadas para que sean ellas quienes impartan los cursos. De igual manera, hay que rotar al personal del Cuerpo de la Dirección Directiva en oficinas centrales como se aplica en órganos desconcent-

¹³ Para un análisis preciso sobre el particular se puede consultar a John M. Ackerman en Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, IJ-UNAM y Siglo XXI, pp. 219-239.

trados. La movilidad permitiría una mayor funcionalidad del servidor público y mayor grado de conocimiento de este en otras áreas similares. [De lo que se trata, es de...] una profunda transformación de la cultura burocrática tradicional basada en los viejos valores del sistema de botín hacia esquemas de gestión sustentados en la neutralidad política de los funcionarios.¹⁴

Planeación Estratégica

Existe la necesidad de utilizar la planeación estratégica para otorgar legitimidad a los procesos electorales; destacando la confianza, como elemento primordial para la construcción de resultados electorales. La planeación estratégica es una herramienta administrativa para realizar un eficaz trabajo electoral. Por lo tanto se deberá reforzar y dar continuidad al plan Integral del Proceso Electoral Federal. Se tiene que tomar en cuenta las Políticas y Programas (aspecto anual) aunado a un nuevo enfoque cíclico de tres años (Rodríguez, 2010: 12, 13 y 19).

Inseguridad/Narcotráfico

Con la cantidad de sorpresas que se dan a diario, es difícil prever el desarrollo de los acontecimientos. Las tendencias son claras y apuntan a una mayor violencia, por lo que no se necesita ser un experto en seguridad nacional para percatarse de que la situación empeora y afecta el quehacer electoral. Política Pública puede ser un instrumento para definir bien el problema y atenderlo de manera interdisciplinaria.¹⁵

¹⁴ Mario Alberto Fócil Ortega, "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Algunos problemas para Operación del Modelo", p. 136, en Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, (2004), Servicio Civil de Carrera en México. México, Cámara de Diputados.

¹⁵ Sobre el tema de seguridad se puede consultar a Ana María Salazar con Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias, México, Nuevo Siglo Aguilar. Para la estadística de la violencia y narcotráfico se puede consultar la sección del blog denominado Mexico Under Siege. The drug war at our doorstep de Los Angeles Time.

Informática

Actualizar los diversos sistemas de cómputo de la Red-IFE que hacen posible los procesos electorales. Se tiene que trabajar de manera conjunta con todas las aéreas que participan en estos sistemas: diseñadores, operadores y usuarios finales.

Bajo nivel de votación

Si bien el bajo nivel de votación de la ciudadanía se debe a múltiples factores sociales, se tiene que emprender acciones y estrategias para mejorar el nivel de participación sobre todo de participación ciudadana.

Revisar los estudios de caso de otros países

Necesidad de buscar y aplicar enfoques pluridimensionales y multidisciplinarios para dar respuesta a los procesos electorales. Realización de estudios comparado con otros países y poder realizar, a partir de estudios de caso en diversos países las experiencias nacionales y regionales (OAS, 2009: 12-13).

Elecciones y género

Continuar con los programas, acciones, tanto internas como externas, a favor de la equidad de género, dentro de las que hay que destacar diversas campañas en radio y televisión en las que se valore la participación de las mujeres en la toma de decisiones tanto en la familia como en el espacio público, así como el diseño y ejecución de una política institucional de no discriminación y equidad laboral (Elizondo, 2009: 1).

Transparencia y confianza pública

Hacer de la transparencia una política pública. Mauricio Merino da luz a este tenor señalando, que la política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye

y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines (Ackerman, 2008: 242).

Certificación de procesos sustantivos y sistemas de calidad

Para ello se tendría que plantear ¿qué se va a certificar en el IFE y qué no y cómo? La gestión de calidad pasa por las normas ISO 9000, que son un conjunto de directrices internacionales para la administración de la calidad que han obtenido un reconocimiento global como base para el establecimiento de los sistemas de gestión de calidad. Satisfacer las necesidades de los electores y de los actores políticos, implica políticas de mejora continua en los procesos, previsión en la elaboración de los presupuestos y un enfoque basado en procesos (Mellekamp: 2010).

La revaloración del Instituto Federal Electoral

El 2 de julio del año 2000 no constituyó una inauguración: fue, más bien, una confirmación. Dicho de otro modo, fue la prolongación de fenómenos sucesivos que se habían instalado en México desde hace años y cada vez con mayor intensidad: partidos políticos con un poder creciente, aumento de su competitividad, copiosas votaciones, alternancia en los niveles municipal y local del poder estatal. El 2 de julio fue una nueva vuelta de la tuerca, la mayor, en la irresistible expansión de la democracia en México (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 486).

El 2 de julio del año 2000 fue la desembocadura de una mecánica política y electoral peculiar. Las posibilidades de la alternancia ya están proporcionadas, pero la decisión de votar mayoritariamente por un partido distinto al PRI para la Presidencia del país no estaba dada, tenía que ser construida, era parte de la lucha política misma. Las reglas del juego

habían dejado de ser parte del conflicto (las de 1997 y las del año 2000 eran idénticas). Si se quería remover al PRI del poder presidencial no había que modificar las reglas electorales, lo que faltaba era precipitar esa decisión entre millones de personas; y esto fue lo que logró una coalición electoral -fraguada por el Partido Acción Nacional y el Verde Ecologista de México- el 2 de julio (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 486).

Antes del 2 de julio del año 2000, México había logrado una normalidad jurídica y política en casi todas las elecciones. A partir de la creación del Instituto Federal Electoral, los comicios federales resultaron cada vez más confiables, mejor organizados y más equitativos. De 1991 a 1994, y de ahí a 1997, un proceso tras otro, una negociación y una reforma tras otra, laboriosamente, el país iba resolviendo cada una de sus asignaturas electorales: la eficacia técnica del personal electoral y su imparcialidad, la legalidad de los actos, la limpieza de la organización, la equidad en la competencia, el acceso a los medios de comunicación, la confianza hacia la autoridad electoral, la protección de los derechos y la adecuada solución a los diferendos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 492).

El papel del IFE fue crucial durante la década de los noventa: su tarea fue la de mantener abierta, transitable, la vía electoral. Era un imperativo político mayor, el que las elecciones federales resultaran confiables para todas las fuerzas políticas del país. Era la asignatura política número uno después del trauma suscitado por la crisis electoral de 1988: la vía electoral abierta como condición indispensable para la factibilidad de la transición democrática, para que los partidos políticos y la opinión pública entendieran y se comprometieran con la vía electoral.

Tras el impecable trabajo del Instituto Federal Electoral en la organización de la Elección Federal del año 2000 y una organización intermedia, se desarrolló la elección del año 2006. Apunta Adreas Schedler, que en las elecciones presidenciales de México en 2006, las inconsistencias administrativas de la autoridad electoral provocaron gran desconfianza. Las buenas intenciones del IFE no fueron aplicadas y generaron incertidumbre y desconfianza, que fueron exacerbados por el estrecho margen entre los principales candidatos.

Por lo anterior, en el contexto democrático, la credibilidad y la legitimidad son conceptos interdependientes. Para que una “democracia” sea creíble, debe ser democrática y para ser legítima, debe ser verosímil. La transparencia y la consistencia son elementos esenciales en este proceso, pese a que por sí mismos no garantizan credibilidad y legitimidad [...] Las autoridades electorales profesionales y funcionales suelen ser vistas como instituciones administrativas y no políticas. Pero cuando no cumplen con ser transparentes y coherentes, quedan en el centro del debate y la credibilidad de la elección se erosiona rápidamente (OEA, 2009: 55-56).

Si bien el 2 de julio del año 2000 inició una nueva era política en México. Después de siete décadas de un sólo partido en el gobierno, los mexicanos votaron por la alternancia. A partir de ese momento, la nación se colocó bajo los auspicios de la política democrática. Sin embargo, y prácticamente después de una década con un partido distinto en el gobierno federal, la mayoría de los mexicanos no han experimentado de manera directa los beneficios de la nueva democracia. La ciudadanía ha comprobado que las expectativas de mejora rápida fueron excesivas.

Las elecciones son un componente crítico de una política democrática; no obstante, está lejos de bastar por sí solas. Un país puede llevar a

cabo un impecable proceso electoral, como ocurrió en México en el 2000 y, a pesar de todo, producir un sistema disfuncional de gobierno (Rubio, 2006: 17). La ciudadanía se ha dado cuenta que será necesario cambiar algo más que lo electoral para que la democracia pueda cumplir sus promesas.

Conclusiones

1. Hoy la categoría “espacio público” es el eje principal en el cual se mueve las relaciones de la Administración Pública y la sociedad (integrada por particulares). En este contexto, lo público no es más estatal, sino ahora se identifica con los intereses genuinos del ciudadano. Por ello, los problemas públicos son un elemento básico para que la Administración Pública defina el “paradigma” que la revalore y combine alcances concretos, empíricos y argumentativos. Lo público demanda que la Administración Pública sea menos administradora de recursos y se centre primordialmente en la administración de las políticas, y lo público es motivo de desestatización para reconocerlo como un patrimonio de la sociedad; y debido a la complejidad, independencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse, consolidarse y solucionarse con enfoques multidisciplinarios.

2. Al no detentar el Estado más el monopolio para la organización de las elecciones federales, esta función pública se transfirió al Instituto Federal Electoral. La disolución de este monopolio público multiplicó los procesos de democratización, que rompieron con la tendencia de que sólo el Estado tiene la responsabilidad y la facultad para la atención de los asuntos públicos. En este sentido, el Instituto Federal Electoral, en su relación con lo público se erige como una institución abierta, transparente, accesible y responsable. Por esta razón, esta función es

ahora patrimonio de la sociedad civil. Por ello, el Instituto Federal Electoral forma parte del sistema de instituciones que se orientan a organizar la vida de la sociedad moderna para asegurar sus condiciones y relaciones de convivencia, donde lo individual y lo colectivo son el binomio que caracteriza a las capacidades que pueden y deben aprovecharse para dar sentido a la multiplicidad de los proyectos.

3. Por lo anterior, el Instituto Federal Electoral impulsó un proceso de modernización al interior de la Institución que mediante la capacidad de implementación y negociación permitieron que sus procesos administrativos se actualizaran. La reestructuración en Oficinas Centrales permitió afrontar el reto de la organización electoral con eficiencia y calidad, optimizando recursos con una distribución funcional de las áreas de dirección y un fortalecimiento de las áreas de planeación, de ahí que el modelo de gestión del Instituto Federal Electoral en la organización electoral de las Elecciones Federales del Año 2000 haya estado enmarcado en la calidad institucional, en la cual la ciudadanía, los miembros del Servicio Profesional Electoral (con su elevado nivel directivo y técnico instrumental) y bajo un elevado código ético es un modelo que respondió a las necesidades y expectativas de la población hacia este Instituto, en el cual el gran acierto fue la integración de los ciudadanos en la organización y supervisión del Proceso Electoral, haciendo de la elección un asunto público y que a su vez fue llevado a cabo mediante la administración de los procesos electorales.

4. El Servicio Profesional Electoral es una modalidad y herramienta de buen gobierno que permite la continuidad de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos del Instituto Federal Electoral, con él se han evitado la interrupción de programas, muy dado en instituciones de la Administración Pública. El Servicio Profesional Electoral, permite un compromiso de sus miembros con el Instituto, pues saben que se

ingresa, permanece y avanza únicamente por las capacidades propias, por lo que hay un mayor compromiso con los programas del Instituto y sus valores. En este sentido la discrecionalidad en la evaluación de los miembros del Servicio Profesional Electoral no aplica y sí en cambio, se fortalece la lealtad hacia la institución. Con el Servicio Profesional Electoral, la responsabilidad pública se situó por encima del interés particular y se definió a favor de la vida pública, de ahí que la formación de los cuadros profesionales en el Instituto Federal Electoral es estratégico para el desarrollo de la gestión de procesos electorales.

5. La ciudadanización en la organización de las Elecciones Federales tiene un papel trascendental. La ciudadanización en el Instituto Federal Electoral se presenta en la integración de los consejos locales y distritales, los representantes de los partidos políticos ante casillas, los capacitadores asistentes electorales y sobre todo en los ciudadanos que integraron en todo el país las mesas directivas de casilla, y que aplican cada uno en su ámbito de acción tareas y actividades que hacen imparcial, creíble y funcional el quehacer del Instituto Federal Electoral en la organización electoral de las Elecciones Federales. En otras palabras, la ciudadanización consiste en la participación de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral. Planteado de otra manera, lo anterior puede significar un incremento en cuanto recursos financieros para la organización de una elección federal, sin embargo, mientras la desconfianza siga presente, lo más prudente es mantener una estructura tripartita en Instituto Federal Electoral (consejeros electorales-partidos políticos-ciudadanos).

6. La actuación del Instituto Federal Electoral en el Proceso Electoral Federal de Año 2000 fue un ejemplo de cómo se supo conjugar el punto de vista orientado a reglas y un punto de vista orientado a resultados, destacando la importancia de la calidad y oportunidad en sus procesos,

todo ello bajo un esquema público. Para ello utilizó la planeación, coordinación, seguimiento, evaluación y dirección en las diversas etapas y fases del Proceso Electoral Federal. Las instituciones democráticas tienen un alcance práctico desde el momento en que son capaces de producir resultados eficaces. Por ello, la legitimidad por resultados en el Instituto Federal Electoral se asocio con la eficacia del cumplimiento de sus diversas metas plasmadas en las Políticas y Programas para el Año 2000, así como los diversos instrumentos de planeación y programación, prueba de ello fue el reconocimiento a nivel internacional del Instituto Federal Electoral en la organización de las Elecciones Federales del Año 2000, toda vez que la transición que se dio en el poder de un partido político por otro se dio de manera pacífica.

7. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en el que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

8. Como método de gobierno, la democracia se integra por un conjunto de reglas, procedimientos, calendarios, agendas y evaluaciones, que destacan la manera en que se comportan las instituciones que dan sentido a las decisiones y acciones de carácter público. En este caso la coexistencia de problemas y expectativas son parte de los asuntos que se institucionalizan para asegurar las fórmulas que conllevan a la negociación y el entendimiento.

9. El Instituto Federal Electoral forma parte de las instituciones modernas, que sabe controlar la incertidumbre por medio de políticas y acciones que tienen como fin último la certidumbre de la población

hacia su forma de actuar. Sin embargo, en aras del proceso de modernización (nula brecha entre las acciones programadas y acciones realizadas) es pertinente su revisión tanto funcional como estructural para dar respuesta a los males públicos que afectan al Instituto. Sobre todo a raíz de la incertidumbre y desconfianza generada por la institución electoral resultado de las elecciones federales de 2006. A decir, es importante que los cambios que se recomienden tomen en cuenta a los actores afectados y que no sea una decisión unilateral para su realización, de esta manera la capacidad de implementación de estos cambios sería mayor. Lo anterior no significa que se dé solución a todo, para eso se debe de desarrollar una agenda institucional que se desarrolle mediante una política pública para que los problemas tengan una solución y resolución permanente.

Bibliografía

Ackerman John M (2008), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.

Ackerman John M (2007), Organismos autónomos y democracia. El caso de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, Luis F (1996), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.

Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (2008), Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo, México, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación.

Córdova Vianello, Lorenzo (2010), **La Reforma Electoral en México 2007-2008**. En **“Extracted from A Comparative Latin American Perspective of Political and Electoral Reform Experiences in Colombia, Costa Rica and Mexico”**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Elizondo, Macarita (2009), **Palabras de Macarita Elizondo en el acto de firma del Convenio de apoyo entre el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Federal Electoral**, Ciudad de México, 10 de agosto de 2009.

Dunn, Wiliam N (1994), **Public Policy Analysis**, United States of America, Prentice-Hall.

Fortalecimiento de la democracia a través de la educación cívica (1999), **Conferencia Internacional. Memoria**, Instituto Federal Electoral-Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica-CIVITAS Internacional, Ciudad de México, 29 de septiembre al 1° de octubre de 1999.

Majone, Giandomenico (1997), **Argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, **Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

Mellekamp, María Teresa (2010), La planificación estratégica y la gestión de calidad, Ponencia presentada en la III Jornada Interamericana Electoral, IFE, OEA, IDEA y FLACSO, Ciudad de México, 8 de septiembre de 2010.

Nacif, Benito (2008), Para entender las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral y Nostra Ediciones.

North, Douglass C (2001), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización de los Estados Americanos (2008), Promoviendo el fortalecimiento de los procesos y sistemas electorales en el hemisferio: El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales y la relación entre las autoridades electorales y los partidos políticos, Primera jornada Interamericana electoral, Ciudad de México del 17 al 21 de noviembre de 2008.

Organización de los Estados Americanos (2009), Fortaleciendo los procesos en el hemisferio: El papel de los medios de comunicación en las campañas electorales y la relación entre las autoridades electorales y los partidos políticos, Primera jornada Interamericana electoral, Ciudad de México del 28 de septiembre al 3 de octubre de 2009.

Organization of American States (2009), **Strengthening Electoral Processes: The Role of Electoral Management Bodies between Elections, Civil Registry, and international Electoral Observation**, Sixth inter-American Meeting of Electoral Management Bodies, Ottawa, Canada, June 22-23, 2009.

Rodríguez Herrera, José Luis (2010), **III Jornada Interamericana Electoral. Eje temático sobre la planeación estratégica. Caso México: Instituto Federal Electoral**. Ciudad Universitaria, IFE, OEA, IDEA y FLACSO, 8 de septiembre de 2010.

Rubio, Luis y Kaufman, Susan (2006), **México: Democracia ineficaz**, México, Cámara de Diputados, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. y Miguel Ángel Porrúa.

Salazar Slack, Ana María (2002), **Seguridad nacional. El reto de las democracias**, México, Nuevo Siglo Aguilar.

Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, (2004), **Servicio Civil de Carrera en México**, México, Cámara de Diputados.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos (2009), **Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México**, México, Grijalbo.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro (2000), La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena.

Woldenberg, José (2007), Conferencia Magistral. Diagnóstico y Perspectivas. Mesa V. Autoridad Administrativa Electoral: El Instituto Federal Electoral, Seminario “Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que Viene”, Ciudad Universitaria, 14 de febrero de 2007.

Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (2008), Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007, México, Universidad Nacional Autónoma de México e International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Hemerografía

Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith and Ross, March Howard (1976), “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *American Political Science Review*, Vol. 70, no. 1, 1976, USA.

Simon, Herbert. A., (1973), "The Structure of Ill-Structured Problems", en **Artificial Intelligence**, Vol 4, pp. 181-201.

Legislación y Publicaciones Oficiales

Agenda juvenil 2009. Proyecto Ciudadano y participación Juvenil Efectiva (2009), México, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2009), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral (2009), México, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral. Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2010.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral (2009), México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Proceso Electoral Federal 2008-2009, Boletín Elección, Programa de Acompañamiento Ciudadano 2009, Módulo preparación.

Internet

Blog de Los Angeles Times

<http://projects.latimes.com/mexico-drug-war/>

Instituto Federal Electoral

<http://www.ife.org.mx>

Sistema de Ubicación de Casillas

Blog de University of Notre Dame Blog Network

<http://blogs.nd.edu/field-work-in-mexico/category/elecciones-2/>

Administración y Transporte Público: Evolución de las organizaciones públicas en Monterrey

Moisés López Cantú*

Abstract

Las organizaciones públicas son expresión de la manera en que los gobiernos se conciben así mismos y de las condiciones socio-políticas, institucionales y territoriales que les dan legitimidad; su pertinencia, capacidad de gestión y permanencia a lo largo del tiempo son indicadores su éxito. En este ensayo se hace un estudio de la evolución de las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público en la Zona Conurbada de Monterrey y se plantea la pregunta ¿A cuál de las grandes corrientes de la Administración Pública se pueden adscribir? Para responder a las mismas se confronta su evolución con las variables que caracterizan a las grandes corrientes de la Administración Pública y al final muestra que no hay una adscripción pura, que la participación de terceros en la gestión del transporte ha sido útil pero no sustituye las capacidades técnicas ni el ejercicio de competencias.

Palabras Clave: Administración, gestión pública, organizaciones y transporte público.

Public organizations are an expression of how the governments themselves are conceived and sociopolitical, institutional and territorial give them legitimacy, relevance, management and retention over time are indicators of success. In this paper we study the evolution of public organizations related to public transport in the metropolitan area of Monterrey and the question arises as to which of the major trends in public administration can be ascribed? To respond to the same evolution is confronted with the variables that characterize the mainstream of public administration and at the end shows that there is no pure attachment, that third party participation in transport management has been useful but no substitute for skills nor the exercise of power.

Keywords: Administration, management public, organizations and public transport.

* Candidato a Doctor en Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, San Pedro Garza García.

Introducción

Fascinante, las organizaciones públicas son expresión de la manera en que los gobiernos se conciben así mismos y de las condiciones socio políticas, institucionales y territoriales que condicionan su actuación; también muchas veces sin saberlo, son expresiones de filosofías de administración pública, ciencia política, economía de los bienes públicos, redes, etc. Si el gobernante en turno es capaz de comprender estas abstracciones podrá orientar la formación de las organizaciones públicas a su cargo y sobre todo crear las condiciones para que como dijo Woodrow Wilson hagan *“estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y al menor costo posible de dinero y energía”*, de no ser así el resultado podría ser un engendro alejado de toda eficiencia y eficacia y lamentablemente de las responsabilidades que el proceso democrático mediante el cual fue seleccionado le otorgó.

Esta “fascinación” es el objeto de este ensayo, particularmente se hace un estudio de la evolución de las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público en la Zona Conurbada de Monterrey y se plantea la pregunta ¿A cuál de las grandes corrientes de la Administración Pública se pueden adscribir?

Para responde a esta pregunta se hace una rápida revisión de la teoría de las organizaciones públicas que se consideraron relevantes: Administración Pública tradicional (o vieja administración pública), la Nueva Administración Pública y la Gobernanza. Luego se describe el fenómeno del transporte público en la Zona Conurbada y se perfilan las organizaciones relacionadas y su marco legal. Para la parte sustancial del trabajo se siguen dos vertientes: una investigación histórica de las organizaciones (con base en Leyes y otros instrumentos jurídicos de la materia y las Leyes de la Administración Pública) para después confron-

tar o compararlo con la vigencia en el tiempo de las grandes corrientes y sus características. Al final se hacen algunas conclusiones y se identifican algunas limitantes del ensayo y se perfilan asignaturas derivadas del análisis.

Teoría de las Organizaciones Públicas: De Weber a la Gobernanza

Cualquier aproximación al estudio de las organizaciones públicas tiene que incorporar el objeto de estudio de la administración pública (el locus disciplinar) y su focus que es la gestión de dichas organizaciones. También obliga, así sea en un mínimo, a una revisión de las teorías de la dominación de Weber, los aportes fundacionales de Wilson, Waldo, Fayol, Taylor, Simon, Ostrom y muchos otros hasta llegar a nuestros días con las implicaciones que la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza imponen sobre la manera en que se organizan los gobiernos. El complemento de una aproximación de esta naturaleza es el objeto mismo de la organización que se pretende estudiar, es decir la competencia de la organización, en este caso el transporte público en la Zona Conurbada de Monterrey (ZCM). Una vez se cubren las dos vertientes es posible un ejercicio de contraste entre competencia, organización y corriente de administración pública dominante en distintas épocas.

Un estudio longitudinal de las organizaciones implica un basto recorrido de teorías y praxis, inalcanzable para los fines de este trabajo, por tal razón el ensayo se limita a un breve repaso de la teoría general de las organizaciones de la Administración Pública y a intentar un comparativo de las organizaciones que han servido a la administración del transporte público en la ZCM respecto de tres grandes corrientes de Administración Pública: el clásico, la nueva gestión pública y la gobernanza.

Weber define dominación como *“la probabilidad de que, en un grupo determinado de personas, determinadas órdenes, o todas las órdenes, encuentren obediencia”* (Weber, 2006) y dice que en toda relación de dominación existe una mínima voluntad de obedecer, hay un interés -material o espiritual de cumplir las órdenes impartidas. Ejercer dominación implica la necesidad de un aparato administrativo y los que obedecen tienen motivaciones para hacerlo -sentimentales, por intereses materiales, por costumbre o de tipo espiritual- en todo caso esas motivaciones son las que le dan legitimidad a la acción de mandar, es decir los que obedecen creen que es legítimo obedecer.

Según el mismo autor hay tres tipos de dominación: racional, tradicional y carismática. Dado el objeto del ensayo destacamos la dominación legal (racional) que tiene base *“en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento”* (Weber, 2007, pág. 65), particularmente en el contexto de un aparato administrativo burocrático cuyo sustento deriva de la aceptación de las siguientes ideas: I) Hay un derecho a mandar con origen en un pacto o imposición; II) Ese derecho es un conjunto de normas abstractas para un fin determinado; III) Quien ordena sigue a su vez un ordenamiento impersonal (autoridad por elección, herencia no implícita en la persona); y IV) El que obedece lo hace como miembro de la organización siguiendo el derecho impersonal originario dentro del ámbito de las competencias de la organización. A partir de estos principios establece las categorías fundamentales de la dominación racional que son: I) La organización continuada y regulada de los cargos oficiales; II) Esferas de competencia delimitadas objetivamente; III) Jerarquización que haga operativas las competencias; y IV) Una clara delimitación de los medios coactivos y su aplicación.

Con base en estos planteamientos Weber afirma que la forma más pura de dominación legal es la que utiliza un aparato administrativo burocrático que funciona por expediente escrito y dirección unipersonal, que la administración burocrática es el “*germen del Estado occidental moderno*” (Weber, 2007, pág. 78) y que esta superioridad tiene origen en el “*conocimiento especializado, que la técnica moderna y los bienes económicos de producción de bienes han hecho imprescindible*” (Weber, 2007, pág. 79).

Así una organización burocrática ideal se distingue por: I) Una organización continuada y reglada de cargos oficiales; II) Esferas de competencia, obligaciones y medio coactivos claramente delimitados; principio de jerarquía, control, supervisión y medios de reclamo; III) Reglas técnicas o normativas que guían los procesos; IV) Separación entre los medios de producción y el aparato administrativo; V) El titular de un cargo no posee el cargo ; VI) Rige el principio de expediente escrito -es decir disposiciones e instrucciones se dan por escrito, lo que combinado con la actividad continua y organizada da origen a la oficina-. Estas categorías “imponen” ciertas características a los funcionarios: I) Son libres desde el punto de vista personal y solo deben obediencia en obligaciones impersonales; II) Están insertos en una jerarquía de cargos asociada a derechos y deberes; III) Base contractual sobre el principio de selección libre, cualidades técnicas garantizadas por exámenes o grados y por nombramiento no elección; su remuneración es mediante un sueldo fijo y su cargo se asume como único o principal oficio; y IV) Carrera administrativa con sistemas de promoción y hay una disciplina estricta y sistemática sobre el ejercicio del cargo.

Finalmente, en lo que se refiere a la visión de las burocracias por parte de Weber, conviene hacer notar que si el diseño de las organizaciones públicas gira en torno a los paradigmas de la dominación racional se

imponen las características que ya se han anotado en su actuar lo cual alienta un cierto espíritu que se distingue por: I) Una tendencia hacia la plutocratización, especialización y servicio de carrera; II) El predominio de un ejercicio de funciones desapasionado y formal, cumplir mandatos que proceden de alguien cuya autoridad es impersonal quita odios y pasiones, de ahí la idea de la neutralidad de la burocracia respecto del ejercicio político de la autoridad; y III) Un ejercicio de funciones con cierta orientación a favor de los administrados, que resulta de la neutralidad citada en el inciso anterior y el interés utilitaristas por mantener los privilegios ya adquiridos.

Por otra parte, Wodrow Wilson define la Administración Pública como *“...lo que el Gobierno puede hacer legítimamente y bien,... y como puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y al menor costo posible de dinero y energía”*, que en general se acepta como uno de los aportes que mayor impacto produjo en la evolución de las Administraciones Públicas modernas. De las obras que publicó Wilson, una en 1885 (Congressional Government) y la otra en 1887 (The Study of Administration), Vincent Ostrom (1989, págs. 20-25) sintetiza su visión respecto de la Administración Pública: I) Un único centro de poder; II) Centro de poder disperso es igual a irresponsabilidad, viceversa entre mas unitario sea más responsable; III) La organización deriva de la Constitución y la misma establece la estructura política y el control de la administración. Los funcionarios electos están por encima de la Administración; IV) El ámbito político fija las tareas de la Administración y la Administración permanece fuera de lo político (dicotomía político-administrativa); V) La perfección del orden jerárquico de un servicio público profesionalizado es condición necesaria para una buena Administración, dicho de otra forma organigrama, competencias y responsabilidades bien definidas y ejecutadas por profesionales del servicio público producirán una buena y, por la definición wilsoniana de

Administración Pública, eficiente Administración; VI) La perfección de la organización jerárquica maximiza la eficiencia entendida como el menor costo en dinero y en energía; y VII) La perfección de la Administración es necesaria para la modernidad de la sociedad y para avanzar en el bienestar de la humanidad.

En este punto vale la pena un detenerse un poco y reflexionar sobre los momentos históricos y la naturaleza de la Administración Pública que se pretende contrastar. Primero, Wilson y Weber nos ubican a principios del siglo pasado, mientras Europa y Estados Unidos se encaminan al Estado del Bienestar y al desarrollo de sus democracias, México sigue en la Revolución y su forma de Gobierno solo encontrará una cierta estabilidad hasta los años 30, sin olvidar que dicha estabilidad fue producto de regímenes de partido único con Gobiernos sub nacionales acotados y expresiones ciudadanas bajo esquemas corporativos. Segundo. Es en ese contexto que mientras las Administraciones Públicas en gobiernos occidentales “perfeccionaron” sus jerarquías (servicio civil de carrera, profesionalización, se hicieron indispensables al desarrollo del Estado del Bienestar) en México encontraron expresiones truncas o limitadas: I) Un cierto desarrollo y continuidad en las grandes instituciones del bienestar (IMSS, ISSSTE, Educación Pública, etc.); II) Ley de Servicio Civil en el Estado de Nuevo León (1948); III) Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal apenas en 2003; IV) Continuidad de la alta burocracia asociada a la hegemonía de partido único, etc. Tercero. La Administración Pública predominante en la mayor parte del siglo XX se expresó en grandes organizaciones verticales, actuación con origen en reglas, que se concebían a sí mismas como suficientes y con rendición de cuentas por conducto de los funcionarios electos, vueltas hacia adentro, oscilando entre los extremos de la dicotomía wilsoniana bajo los principios de la dominación legal en un marco burocrático, “neutralidad” de los servidores públicos, expediente

escrito pero -al menos en el caso de los Gobiernos sub nacionales de México- con poca construcción y retención de conocimiento y pobres niveles de profesionalización.

Por estos razonamientos y por que en México las expresiones de Estado del Bienestar, así sean incompletas, ubican los grandes cambios de la Administración Pública a partir de los años 80 del siglo pasado es que se retoma el análisis de las grandes corrientes y se reinicia a partir de lo que se conoce como nueva administración pública y luego a la Gobernanza. Para ello se toma como referencia algunas notas de Ernesto Carrillo, de Guy Peters y de Pan Suk Kim.

Si por simplicidad visualizamos el devenir de la Administración Pública de principios del siglo XX a lo que ocurre en el presente siglo. Ernesto Carrillo (Carrillo, 2004, pág. 28) sintetiza el punto de quiebre como la búsqueda de un nuevo paradigma distinto del locus y focus de Wilson, un paradigma que pasaría por el concepto de bienes público, cuestionar la legitimidad y capacidad del Estado para intervenir en la economía y la sociedad, desarrollar la teoría de fallas del mercado y del Estado y plantear el problema de la tensión entre mercado y Estado o si se quiere una mayor abstracción vincular la administración pública y su expresión más visible, sus organizaciones, con la economía política.

Respecto de la nueva administración pública Carrillo (Carrillo, 2004, pág. 45) dice que su origen se puede rastrear hasta 1968 (Congreso en Syracuse University) y 1971 año en que se publicaron los resultados del Congreso referido (Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective) destacando que si bien no alcanzaron a construir un nuevo paradigma si señalaron anomalías de la “vieja” administración y el énfasis que pusieron en la promoción de la equidad como un valor por añadir. Por su parte, Peters recuerda que la nueva administración

pública empezó a ocupar espacios prominentes a partir de los Gobiernos de Thatcher, Reagan, Mulroney (Guy, 2004, pág. 79), anotando que no fue una revolución si no más bien una especie de punto de quiebre o brote tras el cual estaban el agotamiento de las viejas maneras de administrar, que algo andaba mal en los gobiernos y el agotamiento del Estado del Bienestar.

En el documento de referencia Peters destaca tres características de las organizaciones públicas de la Administración Pública tradicional: I) Evaluación del desempeño con base en criterios legales y contables, no de eficacia; II) Democracia acotada y actividad ciudadana limitada a las votaciones, lo cual expresaba en jerarquías verticales; y III) Poca participación de la Administración en la formulación de Políticas Públicas, campo reservado a los funcionarios electos. También utiliza explícitamente, refiriendo a Walsh y Stewart, cinco categorías para caracterizar las organizaciones públicas y agrega dos más : I) La capacidad del Estado como actor central; II) El control interno; III) La rendición de cuentas; IV) Segmentación de mercado objetivo (aunque esta nomenclatura no pertenece a la Administración Pública tradicional); V) El sistema burocrático; VI) La participación de la Administración Pública en la formulación de Políticas Públicas; y VII) Las connotaciones democráticas de cada una de las corrientes. Luego las utiliza para contrastar con la Nueva Gestión Pública y con la Gobernanza, contraste que se ha sintetizado y se presentan en el Cuadro 1.

Otro medio de contraste entre las nuevas corrientes de la Administración Pública y la manera tradicional procede de Pan Suk Kim (Kim, 2007) y se sintetiza en el Cuadro 2.

Cuadro 1

Contraste entre Administración Pública tradicional, Nueva Gestión Pública y Gobernanza según Peters

Categoría/ Corriente	Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Capacidad del Estado	Autosuficiente, con capacidad para manejar de por si mismo la economía y la sociedad. El mismo puede proveer la mayor parte de los servicios y bienes.	El Estado debe “timonear, no remar”. Las organizaciones deben orientarse a dirigir y regular no a producir, eso exige construir lazos con el sector privado. Independencia de las áreas de producción de sus señores políticos, orientación empresarial (agencias, organismos autónomos).	El Estado reconoce que no es capaz de proveer todos los bienes y servicios que se le demandan, incorpora abiertamente a privados y sociedad civil en funciones de Gobierno. La tesis de la gobernanza asume que esta participación redundará en una mejor provisión.
Control Interno	Funcionarios electos capaces de controlar toda su organización mediante leyes y reglamentos.	Introduce incentivos financieros y cultura organizacional, evaluación por eficiencia y eficacia en lugar de principios legales o contables. Gana control y flexibilidad sobre los niveles bajos de los organigramas, puede contratar y despedir más fácilmente.	Faculta a los empleados de bajo nivel para interactuar con “ciudadanos-clientes” y tomar decisiones a nivel de calle.
Rendición de cuentas	Ascendente, los funcionarios de carrera rinden cuentas a su “señor” político y este a su vez a las legislaturas. Esta rendición de cuentas se basa en las atribuciones y responsabilidad asignadas dentro de una jerarquía específica.	No desecha los controles políticos de funcionarios electos pero privilegia la contratación por desempeño, por tanto fortalece la rendición de cuentas interna de abajo hacia arriba, no forzosamente hacia la sociedad.	Se debilita la formal, de orden jurídico o material, y se ensancha la horizontal, lo cual no redundará forzosamente en una mayor rendición de cuentas. Esta disonancia tiene origen en la falta de vínculos entre una y otra y los espacios de “corresponsabilidad, confianza y eficiencia” que se construyen con la sociedad civil.

(continúa)

Categoría/ Corriente	Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Segmentación de Mercado	No existe a todos debe proveerse bienes iguales, subyace una idea de equidad.	Existe y la alienta, dado que concibe al ciudadano como un cliente acepta que pueda tener preferencias por segmentación de productos o proveedores.	Se acentúa, pues además de asumir la visión de la Nueva Administración Pública otorga cierto papel a terceros en la formulación de Políticas Públicas.
Sistema Burocrático	Función pública estandarizada en lo relativo a contratación, nomina, escalafón, promociones, etc.	Admite diversidad, flexibilidad y contratación por desempeño.	Las formas rígidas de contratación se vuelven inviables, los funcionarios pierden especialización (muy asociada a competencia y jerarquía) y deben ganar en capacidad de adaptación y gestión con la sociedad civil.
Participación de la Administración en la formulación de Políticas Públicas	Nula.	Ambigua, las Agencias y Organismos Autónomos se diseñan para implementar no para formular, no obstante el tipo de contratación, dado que se ligan a desempeño, exige cierta participación de los titulares de las Agencias en la formulación.	La ambigüedad se mantiene, la burocracia pierde espacio frente a los que se otorgan a la sociedad civil.
Democracia	Acotada a lo representativo.	Ambigua o problemática, se acentúa la responsabilidad de provisión pero los mecanismos de expresión y reclamo no son relevantes en sus planteamientos.	Amplia, aunque exige – tarea pendiente – entre los procedimientos representativos y los participativos.

(finaliza)

Fuente: Adaptado de Guy B. Peters (2004). Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles en De la Administración Pública a la Gobernanza. México D.F., El Colegio de México.

Cuadro 2
Contraste entre Administración Pública tradicional,
Nueva Gestión Pública y Gobernanza según Kim

	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Relación Ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios no electos	Políticos	Clientes	Ciudadanos y Políticos
Principios rectores	Obediencia a reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Rendimiento según competencia	Resultados	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Capacidad de responder a la demanda de los ciudadanos
Tipología de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco	Sistema Político	Manejo Intra organizacional	Gobernanza Inter organizacional
Raíces Teóricas	Cinecia Política y Política Pública	Elección Racional, Elección Pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Kim P.S. Desafíos a la Administración Pública en la era de una Administración en evolución y reforma. *Gestión y Política Pública*, XIV (2), p.516.

Además del cuadro comparativo Kim apunta algunos aspectos relevantes para este ensayo: I) El aumento a la crítica de la NAP y su probable descenso como corriente predominante; II) Un cierto desfase temporal en cuanto a la adopción de las tendencias entre los grandes países industrializados y el resto de los países democráticos; III) La larga per-

manencia de la Administración Pública tradicional en contraste con la rápida sucesión entre nueva administración pública y gobernanza; IV) Un cambio de paradigma trunco o desigual entre países o incluso entre gobiernos nacionales y subnacionales; y V) La posible coexistencia de paradigmas dentro de un mismo Gobierno o en un mismo país; y VI) La confusión teórica y práctica que causaría el desfase, las implantaciones desiguales y la coexistencia de paradigmas.

Un último referente teórico se presenta en la Figura 1, en ella se muestra sobre una línea de tiempo la evolución de las teorías que hicieron posible el avance de las principales corrientes en la administración pública, algunos hitos significativos y la temporalidad de las corrientes.

El Transporte Público en Monterrey

Se ha dicho que la expresión más visible del Estado son sus organizaciones y estas son creadas para regular, atender o administrar alguna competencia o producir algún bien o servicio, en este caso el servicio de transporte público, que se puede describir con la siguiente numeralia:

- a) 4,927 unidades de transporte público (80% autobuses y 20% midibuses),¹
- b) 1,260 unidades de transporte escolar,²
- c) 26,276 taxis,³
- d) 1,260 unidades de transporte de personal,⁴ y
- e) Existen dos líneas de metro cuya longitud suma 31 kms., operando con 40 carros dobles y que recorre un promedio de 22,000 km/día.⁵

Este fenómeno urbano es competencia del Gobierno del Estado, orden de Gobierno sub nacional, en un contexto de conurbación (nueve municipios) y la autoridad es la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León (AET). Históricamente los servicios de transporte público, en todas sus modalidades, han sido prestados por privados mediante concesiones “de facto”⁶ por rutas (en el caso del transporte público) o por unidades en otras modalidades; también existe el organismo público STC Metrorrey que es responsable del servicio Metro y sus servicios auxiliares que atiende el 5% de la demanda de viajes en transporte público.

¹ PSVT,CETYV, 2008. Op. cit., p.57.

² Transporte Escolar, otra opción para la movilidad sustentable. CETYV, 2009. p, 8.

³ PSVT,CETYV, 2008.. Op. cit., p.47.

⁴ Ibid., p.47.

⁵ Datos en <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/518?c=12827>, consultada el 27/01/09.

⁶ Formalmente sigue vigente el efecto material del Decreto 186 (DOE 19/05/1976), pues los títulos de concesión no se han restituido y salvo un caso no se han otorgado nuevos.

Los prestadores del servicio están organizados en una asociación (ATPNL, Asociación de Transporte Público de Nuevo León A.C.) conformada por 13 grupos de los cuales 8 son grupos empresariales y 5 son organizaciones sindicales en un amplio sentido de la palabra pues al mismo tiempo que agrupan trabajadores del sistema de transporte público en sindicatos obreros también sindicaron empresas concesionarias (CTM, CTM Guadalupe, CROC, CTM SNAT y Tierra y Libertad); conforman en todo caso una agrupación oligopólica.⁷ Recientemente se otorgó a la ATPNL una “concesión”⁸ para la implantación del sistema de prepago, para lo cual los concesionarios de los servicios formaron una empresa denominada Enlaces Inteligentes SA de CV⁹ misma que opera y administra la tarjeta Feria que coexiste con la denominada MIA útil a los servicios Metro.

El sector está regulado por la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable, como ya se dijo el ejercicio de las competencias recae en la AET y de un análisis de los instrumentos regulatorios se puede concluir que el esquema se aproxima mucho al modelo de regulación discrecional.¹⁰

⁷ Así lo define Diana Aguilar en “El Sistema de Autobuses urbanos en el AMM: evolución histórica y situación actual, un análisis económico (1994). Ensayos. Volumen XIII, Número 2, Noviembre de 1994. Facultad de Economía, CIE UANL. De hecho calcula el índice de Lerner y lo ubica en 0.21 para 1993. Este dato es relevante si se considera que en la actualidad un solo grupo es propietario de casi el 20% de las unidades en servicio y que uno de los grupos sindicales domina entre el 40 y el 50% de las unidades.

⁸ Acuerdo que establece las bases de operación de un sistema de peajes electrónicos en las unidades de transporte urbano de ruta fija o de cualquier otra modalidad en el Área Metropolitana de Monterrey y poblaciones conurbadas, firmado por el titular de la AET y publicado en el DOE el 24/06/2009.

⁹ Ver http://www.tarjetaferia.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=52.

¹⁰ José Antonio Gómez-Ibáñez, en el Módulo de Regulación del curso de Financiamiento Estratégico de Proyectos de Infraestructura en México (2009) el 17 y 18 de Mayo de 2009 en EGAP-ITESM Monterrey, N.L. México.

La evolución y características de las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público

El primer referente para dar marco a las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público tiene que ver con el orden de gobierno depositario de esta competencia y la primer fuente es el artículo 124 Constitucional, la cláusula residual en México, así en origen está es una competencia que corresponde a las Entidades Federativas. El segundo referente es el ejercicio de la capacidad de legislar en la materia, en este caso por las legislaturas Estatales, de ahí un curioso devenir pues tal competencia ha fluido del Estado a los Municipios (Decreto 51, DOE del 8/06/1932), luego al Estado pero solo en el ámbito de 8 de los Municipios que hoy conforman la Zona Conurbada de Monterrey (Decreto 112, DOE del 27/04/1972) y finalmente a todos los Municipios del Estado con la aprobación de la Ley de Comunicaciones y Transportes para el Estado de Nuevo León (Decreto 223, DOE del 14/12/1984).

La asignación de competencias a los órganos de Gobierno citados, la época histórica, el estado de la conurbación en población y estatus jurídico, aspectos de contexto sociopolítico local y en menor medida las grandes corrientes de administración pública han definido las organizaciones responsables de materializar la competencia en estudio. De las fuentes disponibles se pudieron identificar cuatro grandes épocas: la contemporánea a la Revolución Mexicana; la de la competencia residiendo en los municipios; la de competencia estatal con acotación territorial; y la de competencia estatal sin acotación territorial.

De la primera época no se localizaron referencias bibliográficas, salvo algunas menciones que podrían sugerir como se administraba el transporte en aquella época. Del Diario Oficial del Estado (DOE) se identifi-

caron referencias respecto a la Concesión de una Red de Tranvías a la Compañía de Luz y Fuerza Motriz de Monterrey en 1901, cuyo contrato fue perfeccionado el 7/04/1905 y que se rescindió el 30/03/1932. Esta información procede del Decreto 43 mediante el cual la Legislatura XLIV *“aprueba el convenio celebrado entre el Gobierno del Estado y la Compañía”*. Otra mención de esta misma naturaleza se localizó en cuanto a la Concesión, también por parte del Gobierno Estatal, de la construcción del Puente San Luisito; en contraprestación los concesionarios cobrarían un derecho de paso en las alcabalas situadas en cada extremo del Puente. Para contextualizar esta etapa se puede mencionar que la Fundidora de Fierro y Acero se creó en 1903, que Monterrey tenía 78,528 habitantes en 1910 y 200,000 en 1940 (PDUMM, 2002. pag.7), el resto de los Municipios que luego formarían la conurbación apenas llegaban a 32,500 habitantes.

Para la segunda época, de 1932 a 1972 hay dos grandes referencias: I) Las disposiciones del Decreto que “traspasa” la competencia a los Municipios; y II) Para épocas más recientes se tomó como referencia el Municipio de Monterrey y se asume que el resto de los Municipios, que luego vendrían a ser parte de la Conurbación, tendría organizaciones más o menos parecidas y con atribuciones similares pero más pequeñas; la fuente son los informes de Gobierno de los años 1967, 1971, 1972 y 1973.

El Decreto 51 autoriza a los municipios para reglamentar los servicios públicos sujetándose a los preceptos del mismo dado que se instituye como Ley Orgánica para el Servicio de Transportes Rústicos y Urbanos (Artículo 1). El ejercicio material de la competencia se asigna a las oficinas Municipales de Tránsito, pero sus actos (permisos a rutas, altas y bajas) requerirían la firma del Presidente Municipal y este a su vez quedaba obligado a reportar a la Secretaría General de Gobierno

(Artículo 4); fijar tarifa era función del Ayuntamiento (Artículo 6); se infiere que en las áreas de tránsito debería constituirse una “jefatura de tráfico” responsable del control de permisos y el censo de unidades; y el principal mecanismo de interacción entre autoridad y prestadores era la audiencia pública (Artículo 11, “... *para comprobar la necesidad de otorgar permisos... citará a los representantes de cada una de estas empresaspara oír su opinión con el objeto de determinar el trayecto ... sin invadir o perjudicar los intereses..*”).

Un poco más adelante hay cierta evolución pues de las organizaciones responsables del Transporte Público se sabe que: I) Antes de 1967 había una “Comisión Mixta”; II) Que en 1967 se creó una Dirección Municipal de Transporte; III) Que dicha Dirección se creó, entre otras cosas, para “*recuperar íntegramente las facultades reguladoras del Municipio*”; IV) Qué el ejercicio de atribuciones versaban sobre el buen estado de las unidades, la aprobación de las tarifas (“*....derogación de la tarifa de 75 centavos,...su inmediata sujeción a la tarifa máxima de 50 centavos*”), el control de la operación (“*...se exige depósito de fianza...para garantizar ...el número de unidades convenidas...frecuencias mínimas de paso ... sobre las rutas concesionadas...*”); V) Que existía una cierta preocupación técnica por el fenómeno, de hecho ese año se contrató un estudio de transporte que luego sería premiado por el Banco de México; y que VI) El Municipio promovió abiertamente la conformación de la Comisión Intermunicipal de Transporte Urbano y con ello el retorno de la competencia al Gobierno Estatal.

Lo otro que destaca de la lectura de los informes de referencia son frases como las siguientes: I) “*...con el respaldo total de los empresarios camioneros*”; II) “*..tenemos ya convenios firmados..*”; III) “*..una amplia colaboración de los concesionarios de rutas y de los empresarios de transporte urbano, que con sentido de responsabilidad social*

y con visión práctica han procurado mejorar el servicio que prestan”; IV) “...plena comprensión entre todos los factores interesados en el problema”; V) “...obligándose los concesionarios ante el señor Gobernador del Estado a aumentar el número de camiones y a mejorar el servicio público que prestan”.

Si se contrastan estas frases con las organizaciones y atribuciones identificadas en el párrafo anterior y se ubican en el contexto político de la época (régimen de partido único, Municipios no eran órdenes de gobierno, relaciones gobierno-trabajadores de tipo corporativas y clientelares) se hace posible aventurar que las organizaciones públicas relacionadas con el transporte eran débiles, orientadas a la competencia formal y que a pesar de la existencia de la llamada “Comisión Mixta” está no servía a la incorporación de la sociedad civil u otro tipo de organizaciones a la rendición de cuentas si no que era un mecanismo de captura.

La siguiente época, de 1972 a 1984, se caracteriza por el ejercicio de la competencias por parte del Gobierno del Estado en el ámbito del territorio del Municipio de Monterrey, Apodaca, San Pedro Garza García, Escobedo, Santa Catarina, San Nicolás, Guadalupe y Villa de García. Al inicio de este periodo Monterrey tiene ya 858,000 habitantes y el resto de los Municipios que hoy forman la Zona Conurbada 396,000¹¹ y para 1984 la población de Monterrey se estabilizó alrededor de 1,100,000 habitantes mientras que la Zona Conurbada superaría esa cifra e incorporaría al Municipio de Juárez para alcanzar su actual conformación.

Respecto a las organización responsables de la administración del transporte público en esa época se puede decir que nacen junto con

¹¹ Los datos de población provienen de los Censos de Población de INEGI.

el retorno de la competencia del transporte público al Estado (Artículo 2, Decreto 112 del 27/04/1972) ya que el Decreto referido (Artículo 4) dispone la creación de la Comisión Intermunicipal del Transporte Urbano que se integraría por: I) Un representante del ejecutivo (que la presidiría y que usualmente sería el Oficial Mayor o el Secretario General de Gobierno);¹² II) Un representante de cada Municipio; y III) Dos representantes comunes de los transportistas. Como se ve es un órgano colegiado con funciones de autoridad (mismo artículo 4) pero que incorpora dos representantes de grupos privados prestadores del servicio, el Ejecutivo se reserva el derecho a veto. La reglamentación (DOE 25/10/1972) del decreto agrega que la Comisión tendrá un Secretario y el personal que se estime necesario y que los actos de autoridad estaría signados por *“el propio Presidente, el Secretario y la parte interesada, sin cuyo requisito tales actos carecerán en absoluto de valor”* (Artículo 20), luego para 1976 (19/05, Decreto 186 expedido en razón de una re estructuración por la cual se retiran las Concesiones a los prestadores) la Comisión Inter Municipal tiene ya un Consejo Técnico (Artículo 6).

El 9/04/1984, por decreto del Ejecutivo, se crea la Dirección General de Transporte y la Comisión de Regulación y Vigilancia del Transporte y el 14/12 del mismo año se expide la Ley de Comunicaciones y Transportes de la cual se destaca, en razón de los fines de este ensayo, que el Estado reasume la competencia de transporte en todo el territorio, desaparece la Comisión Inter Municipal y es sustituida por dos órganos: la Comisión de Regulación y Vigilancia (órgano auxiliar, de carácter técnico) y la Dirección de Comunicaciones y Transportes sobre la cual

¹² Dato proporcionado por el Ingeniero Evaristo Gaytán Parra, entrevista del día 18/11/2010. El Ingeniero Gaytán fue fundador de la Maestría en Ingeniería de Tránsito (UANL, 1974) y funcionario en las áreas de transporte público, tránsito y caminos por muchos años, incluyendo el ejercicio del Gobernador Pedro Zorrilla de 1973 a 1979.

el Ejecutivo delega el ejercicio de los actos de autoridad; también como efecto inmediato se derogan las leyes y reglamentos anteriores incluyendo el decreto del Ejecutivo de 9/04/1984, solo se mantiene la composición de la Comisión. Estas dependencias estuvieron adscritas a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (Decreto 10 del 22/11/1985, Artículo 23 de la Ley de Administración Pública).

En la época más reciente, de 1984 hasta nuestros días, se resaltan los arreglos institucionales a partir de 1987: I) Se eleva a rango de Sub Secretaría la Dirección General de Comunicaciones y Transporte; II) Desaparece la Comisión de Regulación y Vigilancia del Transporte y en su lugar se crea el Consejo Estatal de Transporte (CET y posteriormente, al agregarse cierta competencia sobre vialidad CETYV, Decreto 117 de 9/11/1987.); III) Se crea el Organismo Operador STC Metrorrey cuyo objeto sería la construcción y operación del Sistema Metro en la ZCM; y con estatus de Organismo Público Descentralizado (Decreto 118 de 9/11/1987); y IV) Se constituye CONSTRUMETRO, consorcio al cual se le otorgó un contrato por asignación directa para construir de la primer línea del Metro de Monterrey que alguna referencia le da carácter de ente público¹³ lo cierto es que en esta investigación no se encontraron decretos, acuerdos o algún otro documento oficial que lo confirme. En 1991 cambia la adscripción de los organismos relacionados con el transporte público, excepto STC Metrorrey, y pasa del área de Obras Públicas a una nueva denominada Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (Artículo 22 del Decreto 239, Ley de la Administración Pública del 31/06/1991).

¹³ “Es una entidad estatal con estructura jurídica de una empresa privada, cuyo objeto es la construcción del Metro. Fue creada para tener más independencia en la obtención y manejo de recursos. Gestión de Áreas Metropolitanas El Caso de Monterrey (1990) INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 36,37 y 38. p. 91.

De este proceso se destaca la creación del CETYV, que recoge la tradición de las Comisiones y adquiere un estatus superior -organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio de carácter técnico consultivo y auxiliar del Ejecutivo- pues es dotado de recursos materiales y capacidades técnicas nunca antes vistas, de hecho por esa época llegó a ser un organización grande (unas 100 personas). También es relevante el hecho de que su constitución se amplía para incluir 24 consejeros, 12 de ellos procedentes del sector público, 4 de instituciones académicas (2 representando universidades y 2 estudiantes), 4 de instituciones cívicas o cámaras y 4 de organizaciones partidistas o gremiales (CTM, CROC, etc.).

La Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable fue modificada en 2008¹⁴ para constituir la actual conformación del CETYV con un total de 45 Consejeros, de los cuales: 16 son del Sector Público, 2 de la Academia, 4 representarían usuarios, 1 del Congreso local, 10 de Cámaras y Organizaciones Patronales, 10 de prestadores del Servicio y 2 de trabajadores agrupados en organizaciones sindicales. El mismo artículo 10 define el procedimiento para nombrar a los Consejeros usuarios (inciso 3), en una suerte de insaculación de entre propuestos, pero no se encontró evidencia de que este procedimiento se haya ejecutado, por ende se asume que a dos años de su incorporación a la Ley estos aún no han sido nombrados.

Luego en 2003 con el Gobierno de Natividad González Paras llega la época de las Agencias de tal forma que en la Ley de la Administración Pública (Decreto 8 del 9/10/2003) dispuso la creación de la Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental (Artículo 33) y de 12 organismos públicos de participación ciudadana (Artículo 41).

¹⁴ Se adicionan Consejeros usuarios (ciudadanos comunes y corrientes). Decreto N° 245 publicado en Periódico Oficial núm. 83 de fecha 20 de junio de 2008, fracción IV del artículo 10.

La Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental tendría por objeto: I) La promoción y desarrollo de reformas, modernización, innovación y desregulación de y desde la Administración Pública; II) Impulsar los procesos de digitalización y gobierno electrónico; III) En coordinación con las entidades del Estado, los Municipios y los sectores social, privado y académico, desarrollar programas para simplificar y desregular las funciones de la administración; IV) Captar propuestas sugerencias y opiniones de particulares para mejorar el funcionamiento y servicios de la administración; V) La profesionalización; y VI) La desconcentración y descentralización administrativa.

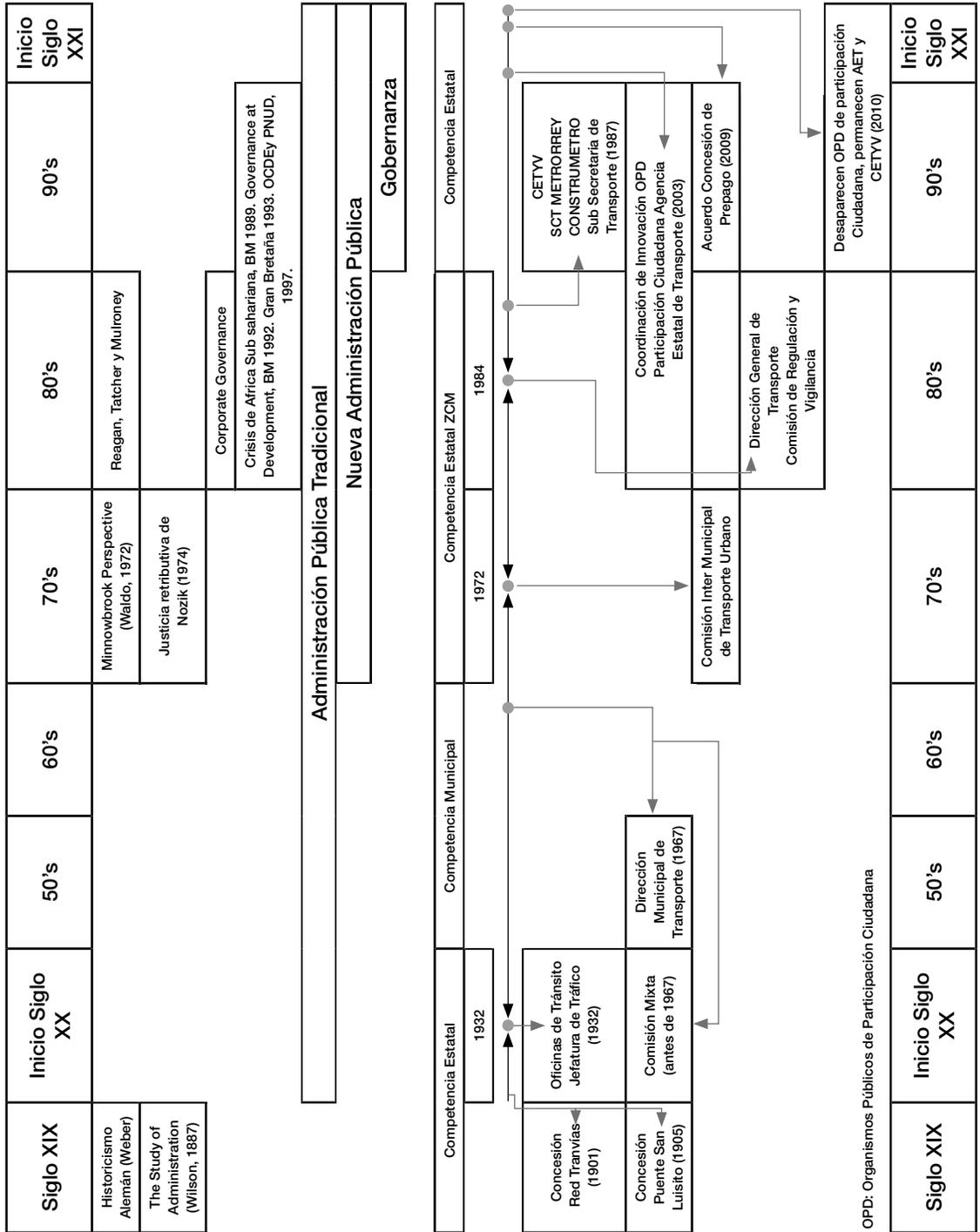
Como ya se dijo se crearon 12 organismos públicos descentralizados de participación ciudadana con carácter de Corporaciones (como las de Desarrollo y Proyectos Estratégico), institutos (Vivienda, Juventud, Cultura, etc.), Consejos (Desarrollo Social y Relaciones Laborales) y otras con carácter de autoridad en áreas técnicas como la de Desarrollo Urbano, la de Medio Ambiente y Protección Ambiental y la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León (AET). Está última fue creada por la Ley que se publicó el 24/12/2003 (Decreto 165), elevó el área de transporte a un rango de acuerdo directo con el Ejecutivo, la dotó de un órgano de gobierno y un Director General e incorporó al CETYV (órgano consultivo ya existente) como su brazo ciudadano.

La mayor parte de las Agencias dejaron de existir al terminar el periodo de Gobierno, los organismos fueron re incorporados a la Administración central o simplemente perdieron sus órganos ciudadanos (Decreto 5 de 2/10/2009), la AET y el CETYV siguen funcionando tal cual se definió en la Ley de la Agencia en concordancia con las disposiciones de la Ley de Administración de 2003.

De la Administración Pública tradicional a la gobernanza

La pregunta central de este ensayo es si las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público en la Zona Conurbada de Monterrey han transitado de las características propias que impuso la Administración Pública Tradicional a las que distingue la Nueva Administración Pública o la Gobernanza. Para tratar de responder a esta cuestión se siguen dos procedimientos: se ubica la evolución de las organizaciones públicas respecto de las grandes corrientes y por contraste entre las características de las organizaciones locales y las características que teóricamente distinguen las grandes corrientes de la Administración Pública.

Figura 2
Evolución de las organizaciones públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de Haro y otros (2004), y Villanueva, L.F. (2009) y de las Leyes y Acuerdos que se citan en la bibliografía.

De la información contenida en la Figura 2 y de las leyes y acuerdos revisado es claro que la mayor parte del siglo XX las organizaciones públicas relacionadas con el transporte público en Monterrey corresponden a las características y supuesto filosóficos de la Administración Pública tradicional (vueltas hacia adentro, responden a la lógica de la dominación burocrática, el ámbito político predomina sobre lo técnico, carga de procesos más por funciones que por resultados y a pesar de la existencia de Comisiones y Consejos estos no incorporan ciudadanos), queda entonces dilucidar si estas corresponden a la nueva gestión pública o a la gobernanza.

Para el segundo ejercicio de contraste se ha tomado el Cuadro 1 y sobre el mismo se dejan solo las categorías que mejor las describen y se agregan los argumentos que respaldan tal apreciación, el resultado se presenta en el Cuadro 3 y del mismo se destaca la coexistencia de características de las tres grandes corrientes de la Administración Pública. También relacionándolo con los contenidos de la Figura 2 es notable: I) La participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios desde hace más de 100 años, sin que se pueda establecer ningún nexo teórico con las grandes corrientes de la Administración Pública; II) El uso de organizaciones públicas con participación del sector privado haciendo funciones de gobierno, cuando menos desde los años sesenta del siglo pasado, sin que ello forzosamente implique gobernanza, más bien se acercan más a expresiones de gobiernos clientelares y corporativismo político; III) No obstante lo anterior debe reconocerse que dichas formas de gobierno han resuelto problemas comunes, en ocasiones exacerbados hasta la violencia, en muchas ciudades de América Latina en dónde este servicio público -bien público impuro- se administra con regulaciones discrecionales, grandes fallas de mercado o como en este caso bajo dominios oligopólicos; IV) La corta experiencia de las Agencias en el Gobierno de Nuevo León y par-

ticularmente en el órgano regulador del transporte que en expresión de su actual Director dice: “..bienvenida la participación, pero eso no resuelve el déficit de capacidades”.¹⁵

Cuadro 3

Características de las organizaciones relacionadas con transporte público en Monterrey

Categoría/ Corriente	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Capacidad del Estado		El Estado debe “timonear, no remar”. Las organizaciones deben orientarse a dirigir y regular. Excepto en los servicios Metro ni Municipios ni Estado han participado de manera directa en la prestación de los Servicios	Acentúa la participación de privados incorporando a la sociedad civil en funciones de Gobierno. No incorporan Sociedad Civil.
Control Interno		Introduce incentivos financieros y cultura organizacional, evaluación por eficiencia y eficacia en lugar de principios legales o contables. No.	Faculta a los empleados de bajo nivel para interactuar con “ciudadanos-clientes” y tomar decisiones a nivel de calle. Parcialmente a través del CETYV, pues es un órgano de deliberación débil.
Rendición de Cuentas	Ascendente, los funcionarios de carrera rinden cuentas a su “señor” político y este a su vez a las legislaturas. Vigente.	No desecha los controles políticos de funcionarios electos pero privilegia la contratación por desempeño. No existe contratación por desempeño.	Se debilita al formal, de orden jurídico o material, y se ensancha la horizontal. Débil y sin ensanchamiento horizontal.

(continúa)

¹⁵ Entrevista con el Lic. Esteban González Quiroga, Director de la Agencia Estatal del Transporte (19/11/2010).

Categoría/ Corriente	Administración Pública Tradicional	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
Segmentación de Mercado		Existe y la alienta. Si.	Seacentúa, pues otorga cierto papel a terceros en la formulación de Políticas Públicas. Ambigua participación de terceros.
Sistema Burocrático	Función pública estandarizada en lo relativo a contratación, nomina, escalafón, promociones, etc. Vigente.	Admite diversidad, flexibilidad y contratación por desempeño. Incipiente en CETYV.	Las formas rígidas de contratación se vuelven inviables, los funcionarios pierden especialización y jerarquía) y deben ganar en capacidad de adaptación y gestión con la sociedad civil. Parcialmente en CETYV.
Participación de la Administración en la formulación de Políticas Públicas	Nula Políticas Públicas en régimen de partido único.	Ambigua, las Agencias y Organismos Autónomos se diseñan para implementar no para formular. Parcialmente a través de CETYV.	La ambigüedad se mantiene, la burocracia pierde espacio frente a los que se otorgan a la sociedad civil. No hay actuación de sociedad civil.
Democracia	Acotada a lo representativo. Vigente.	Ambigua o problemática. Incipiente y parcial a través de CETYV.	Amplia, aunque exige -tarea pendiente- entre los procedimientos representativos y los participativos. Asignatura pendiente.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia a partir análisis de documentos en comento y en bibliografía y de Guy B. Peters (2004). Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles en De la Administración Pública a la Gobernanza. México D.F., El Colegio de México.

Conclusiones

La evidencia empírica para el caso en estudio muestra que las grandes corrientes de administración pública no tienen una expresión pura, ni en el tiempo ni en las organizaciones relacionadas con el transporte público. Más bien se pueden encontrar algunas características de estas corrientes aunque sin coincidir forzosamente con las épocas en que normalmente se reconoce su preeminencia, excepto en las primeras seis décadas del siglo pasado en que claramente predominan las características que se asocian a las organizaciones dentro de la corriente tradicional de la Administración Pública.

Para el caso de las organizaciones relacionadas con el transporte público de Monterrey destacan dos cosas:

- a) La constante, duradera y dominante participación del sector privado en la prestación de los servicios;
- b) Las organizaciones públicas con participación de actores no gubernamentales desde al menos hace 50 años y su maduración hasta formar grandes grupos colegiados de larga vida, que es el caso del CETYV.

No obstante que estas son características claves en la nueva gestión pública y en la gobernanza, no se puede decir que el diseño de estas organizaciones ha sido alentado por las concepciones de estas corrientes.

Más bien su principal asignatura pendiente (la participación ciudadana)¹⁶ y el contexto socio político y territorial (conurbación) parecen explicar la naturaleza de las organizaciones: están hechas para paliar los retos de la conurbación y la predominancia oligopólica de los prestadores del servicio con raíces corporativas y clientelares.

Del ensayo derivan asignaturas pendientes, debilidades del mismo, que si bien es poco probable que cambien la visión construida si podrían permitir profundizar en el entendimiento de las organizaciones públicas y generar propuestas de desarrollo: I) El marco legal vigente de participación ciudadana, se sabe que la mayor parte de los Organismos Públicos de Participación Ciudadana desaparecieron o tornaron su naturaleza pero hay espacios públicos vigentes sobre todo en el área de desarrollo social; II) Presupuestos, formas de asignación y controles orgánicos; III) Estudiar las pocas expresiones auténticamente ciudadanas que se pudieron identificar, como la Alianza de Usuarios, sus mecanismos de expresión y formas de vinculación con las autoridades existentes; IV) Autonomía y formas de vinculación entre las organizaciones Estatales relacionadas con el transporte público en Monterrey:

¹⁶ (Bernardo González Arechiga, 2009, pág. 45) dice: “Los Consejos ciudadanos han sido importantes para la administración estatal del licenciado José Natividad González Paras. Se han presentado como una innovación orgánica y una forma poderosa y eficaz de participación ciudadana. La experiencia muestra que, por lo menos, de seis a ocho consejos han operado regularmente..... Más de veinte operaron de manera irregular y tuvieron una contribución, en el mejor de los casos, marginal..... La evaluación del modelo no depende de números como el porcentaje de consejos funcionales o de que hayan hecho contribuciones significativas. La evaluación sería entonces negativa, ya que pocos lograron sus objetivos”.

Por su parte (Carlos Daniel Cárdenas Gonzáles, 2010. p. 88) dice: “La Ley Orgánica de 2003 fijó las bases para incluir el ingrediente de la participación ciudadana en el ejercicio gubernamental, sin embargo, la modalidad en el proceso de elección de los consejeros se detecta como el primer elemento que puede mejorarse. La verticalidad de la ley se plantea como un obstáculo para alcanzar una verdadera democratización en la gestión pública a través de los Consejos. La forma y estructura de los Consejos debe ser revisada, lograr equilibrio entre las autoridades, los grupos de la sociedad civil así como las instituciones académicas representadas. Evitar la cooptación y desalentarla. Los reglamentos internos deben ser definidos y respetados, las sesiones tienen que ser debidamente programadas y no improvisadas. Merece especial énfasis en la necesidad de entregar de manera oportuna a los consejeros información completa de calidad para preparar las reuniones”.

AET, CETYV y STC Metrorrey; y en otra instancia V) Las relaciones con con otras entidades del sector: la Secretaria de Desarrollo Sustentable, los Municipios y sus áreas de tránsito y obras públicas. En todo caso, recordar que la competencia del transporte está relacionada con la de tránsito y la de asentamientos humanos y que en los tres casos se dan en un contexto de conurbación.

Finalmente, el futuro del transporte público y la movilidad, marcado por la complejidad de la conurbación y la necesidad de eficiencia e integración de tecnologías de gestión y prepago, está a la vuelta de la esquina, por ende se requerirán nuevas formas de organización que soporten estos proceso de cambio, su implantación y por supuesto su permanencia en el tiempo.

Bibliografía

Acuerdo del Ejecutivo (04 de 02 de 1959), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Acuerdo Ejecutivo (09 de 04 de 1984), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Antonio de Haro, G. G. (2004), Las fuentes económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre el aporte de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas. En D. A. (coordinador), Mas allá de la Reinención del Gobierno (págs. 49-97), México: Cámara de Diputados, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa.

Camelo, Julio (1972), 1er Informe de Gobierno del Municipio de Monterrey.

Carlos Daniel, C. G. (Mayo de 2010), La experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Nuevo León ¿Una experiencia participativa?, Monterrey, Nuevo León, México: Tesina EGAP-ITESM (MAP).

Carrillo, E. (2004), La Evolución de los Estudios de Administración Pública en De la Administración Pública a la Gobernanza. María del Carmen Pardo (coordinadora), El Colegio de México.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1990), Gestión de Áreas Metropolitanas El Caso de Monterrey, INAP. No. 36, 37 y 38, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, (36, 37 y 38).

Decreto 05, Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (02 de 10 de 2009), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 08, Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (09 de 10 de 2003), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 10, Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (22 de 11 de 1985), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 102, Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (05 de 02 de 1975), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 112 (27 de 04 de 1972), Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 117, Ley que crea el Consejo Estatal de Transporte (09 de 11 de 1987), **Diario Oficial del Estado.**

Decreto 118, Ley que crea el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey (09 de 11 de 1987), **Diario Oficial del Estado.**

Decreto 165, Ley de la Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León (24 de 12 de 2003), **Diario Oficial del Estado.**

Decreto 186 (19 de 05 de 1976), **Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.**

Decreto 223, Ley de Comunicaciones y Transportes para el Estado de Nuevo León (14 de 12 de 1984), **Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.**

Decreto 239, Ley Orgánica de la Administración Pública de Nuevo León (31 de 06 de 1991), **Diario Oficial del Estado, M, Monterrey, Nuevo León, México.**

Decreto 393, Ley de Transporte para el Estado de Nuevo León (25 de 10 de 2000), **Diario Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México.**

Decreto 429, Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León (30 de 09 de 2006), **Diario Oficial del Estado.**

Decreto 43 (30 de 03 de 1932), Diario Oficial del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México.

Decreto 51, Ley Orgánica para el Servicio de Transportes Rústico y Urbano (08 de 06 de 1932), Diario Oficial del Estado de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, México.

Garza, R. (1973), 1er Informe de Gobierno del Municipio de Monterrey.

Bernardo González Arechiga, N. G. (2009), Consejos Ciudadanos en la Administración 2003-2009 para el Estado de Nuevo León. En F. M. (Coordinador), Compromiso Ciudadano, Participación y Gestión Pública en Nuevo León (1a ed., págs. 35-50), Monterrey, Nuevo León, Mexico: Fondo Editorial de Nuevo León.

Guy, P. B. (2004), “Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. De la Administración Pública a la Gobernanza, María del Carmen Pardo (coordinadora), El Colegio de México.

Kim, P. S. (2007), “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración en evolución y reforma del gobierno” en revista Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lazo, C. (1967), 1er Informe de Gobierno del Municipio de Monterrey.

Ostrom, V. (1989), **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, Editorial Tuscalosa, Alabama, USA: University of Alabama Press.

_____ (2002), **Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2002-2020**, Monterrey, Nuevo León, México.

_____ (2009), **Plan Sectorial de Transporte y Vialidad**, Monterrey, Nuevo León: Diario Oficial del Estado.

Parra, E. G. (18 de Noviembre de 2010), **Comisión Inter Municipal de Transporte. Teoría de las Organizaciones Públicas**, (M. L. Cantú, Entrevistador) Monterrey, Nuevo León, México.

Quiroga, E. G. (19 de 11 de 2010), **Caracter Ciudadano de la AET. Teoría de las Organizaciones Públicas** (M. L. Cantú, Entrevistador), Monterrey, Nuevo León, México.

Reglamento de Transporte (25 de 10 de 1972), **Diario Oficial del Estado**, Monterrey, Nuevo León, México.

Torres, G. (1971), **2o Informe de Gobierno del Municipio de Monterrey**.

Villanueva, L. F. (2009), *Gobernanza y Gestión Pública* (1a ed.), México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2006), *Conceptos Sociológicos Fundamentales*, Madrid, España, Alianza Editorial.

Weber, M. (2007), *Sociología del Poder: Los Tipos de Dominación*, Madrid, España, Alianza Editorial.

Wilson, W. (2 de Junio de 1887), *El Estudio de la Administración*, *Political Science Quarterly*.

Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.- Secretaría de Salud.

ALONSO JOSE RICARDO LUJAMBIO IRAZABAL, Secretario de Educación Pública, y JOSE ANGEL CORDOVA VILLALOBOS, Secretario de Salud, con fundamento en los artículos 3o., segundo párrafo y 4o., sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o., fracciones I y II, 3o., fracciones XIII, XIV y XVIII, 112, fracción III, 113, 114, 115, fracciones II, IV y VI, 158, 159, fracciones I y V y 160 de la Ley General de Salud; 7o., fracciones I, IX, X, XIII y XV y 12, fracción XIII, de la Ley General de Educación; 28, inciso D de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 26 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; 1, 6 y 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud; 1, 4 y 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece al Desarrollo Humano Sustentable como principio rector y propone como una visión transformadora del mundo, asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud y la alimentación. Lo anterior, ante el doble desafío que enfrenta el Estado

Fuente: Diario Oficial de la Federación; 23/08/2010.

mexicano en materia de salud: por un lado, atender las enfermedades del subdesarrollo, como la desnutrición y las infecciones que afectan principalmente a la población marginada y, por el otro, padecimientos propios de países desarrollados, como el cáncer, la obesidad, las cardiopatías y la diabetes;

Que asimismo el referido Plan en su Eje 3 “Igualdad de Oportunidades”, establece entre otras estrategias para impulsar su Objetivo 12 “Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo”: promover el trabajo en conjunto de las autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia en la conformación de verdaderas comunidades con metas compartidas y con el interés de brindar a los niños y jóvenes una educación que aspire a una formación integral; diseñar mecanismos para que los padres de familia, como parte importante de la comunidad educativa, participen con mayor interés en el seguimiento y apoyo en la formación de sus hijos, garantizándose para ello las condiciones de operación de los Consejos Escolares de Participación Social en cada plantel, así como fomentar el deporte y la actividad física en la escuela a efecto de contribuir a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos para una existencia saludable, productiva y prolongada;

Que el Programa Sectorial de Salud 2007-2012 en su estrategia 2 “Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud y prevención y control de enfermedades”, establece entre sus líneas de acción la necesidad de desarrollar políticas públicas y acciones sectoriales e intersectoriales de promoción de la salud y prevención de enfermedades para la construcción de una nueva cultura para la salud que favorezca el manejo de los determinantes de la salud; fortalecer los servicios de promoción de la salud y prevención de enfermedades incorporando acciones efectivas basadas en evidencias científicas, así como reformando la acción comunitaria para el desarrollo de entornos saludables, e impulsar una

política integral para la prevención y control del sobrepeso, obesidad, diabetes mellitus y padecimientos cardio y cerebro-vasculares;

Que el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 señala que la educación ha estado en la base de notables avances en materia de salud, de nutrición y de prevención de enfermedades que han contribuido a mejorar sustancialmente la esperanza y la calidad de vida de los mexicanos en las últimas décadas, por lo que señala en sus objetivos 4 y 6 la importancia de contar tanto con una educación que promueva ante todo el desarrollo digno de la persona, para que pueda desenvolver sus potencialidades, que le permita reconocer y defender sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, como con una democratización plena del sistema educativo que abra espacios institucionales de participación a los padres de familia y a nuevos actores con el fin de fortalecer a las comunidades de cada centro escolar;

Que el Programa de Acción Específico 2007-2012 Escuela y Salud tiene como objetivo general realizar intervenciones intersectoriales, anticipatorias, integradas y efectivas, entre otros, con niños, niñas y adolescentes de educación básica, que les permitan desarrollar capacidades para ejercer mayor control sobre los determinantes causales de su salud, mejorarla, y así incrementar el aprovechamiento escolar, para lo cual establece entre sus objetivos específicos impulsar el conocimiento sobre alimentación correcta y prácticas de actividad física que generen hábitos y cambios, y así detener el incremento de la obesidad y las enfermedades crónico-degenerativas;

Que la Alianza por la Calidad de la Educación establece, en su Eje 3, que la transformación del sistema educativo descansa en el mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes, por lo que la salud, alimentación y nutrición son condiciones esenciales para el

logro educativo, para lo cual se desarrollará una cultura de la salud que propicie comportamientos y entornos saludables, a la vez que se pondrán menús equilibrados que influyan en la formación de hábitos alimentarios adecuados, que contribuyan a la prevención del sobrepeso y la obesidad;

Que el compromiso de los maestros y las maestras y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha sido patente desde la firma de la Alianza mencionada; dicho compromiso es indispensable en la tarea de combatir en las escuelas el sobrepeso y la obesidad en nuestros niños y jóvenes, por lo que apreciamos especialmente su apoyo en la aplicación de la presente normatividad;

Que en México el sobrepeso, la obesidad y sus complicaciones se encuentran entre los problemas de salud pública más importantes. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT) reporta que el 12.7% de niños menores de 5 años presentan desnutrición crónica (baja talla y bajo peso) y 1.2 millones presentan anemia crónica; reportándose un importante número de niños que ingresan al hospital por causas asociadas a deficiencias nutricionales. En el otro extremo, la ENSANUT alerta sobre el riesgo en el que se encuentran más de 4 millones de niños de entre los 5 y los 11 años, pues la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se presenta en uno de cada cuatro niños (26%), mientras que uno de cada tres adolescentes la padecen (31%), revelando también que el sobrepeso y la obesidad han seguido aumentando en todas las edades, regiones y grupos socioeconómicos, lo que ha llevado a nuestro país a ocupar el segundo lugar en el mundo en obesidad en adultos;

Que la obesidad está relacionada con diversos factores, pero algunos de ellos son los responsables del inusitado aumento en las prevalen-

cias del sobrepeso y la obesidad en los últimos 20 años en el mundo y en México. Tal es el caso de los hábitos alimentarios y los patrones de actividad física sedentaria, mientras que otros factores, como los hereditarios, aunque importantes no explican el aumento sin precedentes en los índices de obesidad. Los patrones de alimentación asociados a la obesidad y varias enfermedades crónicas tienen que ver con una dieta alta en contenido de calorías, con consumos elevados de grasas, especialmente las saturadas y trans, azúcares y sal. Asimismo, los patrones de actividad física sedentaria, caracterizados por poca actividad física en el trabajo, las labores del hogar, la recreación y el transporte cotidianos, influyen en el sobrepeso y la obesidad. Aunque los patrones de alimentación y actividad física generalmente se aprenden en el ambiente familiar, son modificables;

Que actualmente niños, niñas y adolescentes hacen menos deporte y dedican su tiempo a ver televisión, jugar en la computadora y a otras actividades sedentarias, situación que se da principalmente en población escolar de áreas urbanas. Esto aunado a una dieta en la que se omite una de las tres comidas principales (desayuno, comida y cena) o en las que se contienen grandes cantidades de azúcares y grasas saturadas, así como el poco consumo de frutas y verduras, pone a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desarrollar sobrepeso, obesidad y en consecuencia presentar enfermedades que antes eran exclusivas de adultos, como la diabetes mellitus 2, hipertensión arterial, malestares cardio y cerebro vasculares, aumento de triglicéridos y colesterol;

Que una nutrición óptima requiere de una alimentación correcta que incluya todos los grupos de alimentos (verduras y frutas, cereales y tubérculos, leguminosas y alimentos de origen animal) de acuerdo con los requerimientos de cada persona (edad, sexo, estado fisiológico y nivel de actividad física). Bajo dicho contexto, para que un niño crezca

sano, necesita estar bien alimentado y hacer ejercicio regularmente desde temprana edad, para asegurar los procesos de crecimiento y desarrollo, prevenir padecimientos futuros y contribuir a reducir los bajos niveles de aprovechamiento y rendimiento escolar debido a condiciones deficientes de salud. En este sentido, los padres juegan un papel fundamental en el desarrollo y formación de sus hijos, ya que además de promoverles el hábito de desayunar antes de ir a la escuela, enviarlos a la misma con refrigerios que sean adecuados a su edad y actividad, y darles de comer y cenar a sus horas, deben fortalecer la vigilancia de lo que éstos consumen tanto en la casa, como fuera de ella, orientándolos al consumo de una alimentación correcta, en la que se fomente el consumo de frutas y verduras, granos enteros y agua simple potable;

Que la prevención del sobrepeso y la obesidad requiere de acciones que van más allá del sector salud y del sector educativo, por lo que ante la evidente necesidad de una política integral de Estado a través de la cual se desarrollen estrategias multisectoriales, intersectoriales y multinivel, las secretarías de Salud y Educación Pública, con la participación activa de otros representantes del sector público, así como social y privado, suscribieron, el 25 de enero de 2010, el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria y asumieron la puesta en marcha de la Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, mediante una coordinación nacional de acciones dirigidas especialmente a los menores de edad, a nivel individual, comunitario y nacional que logre en la población mexicana cambios significativos en los patrones de alimentación y actividad física, para contribuir a la sustentabilidad del desarrollo nacional al revertir la epidemia de enfermedades crónicas no transmisibles que enfrenta el país, derivadas del sobrepeso y la obesidad; permitan mejorar la oferta y el acceso a alimentos y bebidas que faciliten una alimentación correcta así como a la promoción de la práctica de actividad física constante a lo largo de las diferentes etapas de la vida;

Que en el marco del objetivo prioritario 5 del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad, “Mejorar la capacidad de toma de decisiones informadas de la población sobre una dieta correcta a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud”, la Secretaría de Salud, entre otras acciones, diseñará una estrategia sobre orientación alimentaria, selección y preparación de alimentos y bebidas, para lograr una alimentación correcta. Asimismo, por lo que respecta al objetivo prioritario 10 “Disminuir el consumo diario de sodio, reduciendo la cantidad de sodio adicionado y aumentando la disponibilidad y accesibilidad de productos de bajo contenido o sin sodio”, desarrollará un programa de comunicación educativa sectorial;

Que por su parte la Secretaría de Educación Pública, en el marco del objetivo prioritario 3 “Disminuir el consumo de azúcar y grasas en bebidas”, llevará acciones encaminadas a promover el consumo de agua simple potable, como primera alternativa de hidratación en los planteles escolares y elaborará materiales educativos de apoyo sobre los efectos a la salud del consumo excesivo de azúcares y otros edulcorantes calóricos, grasas y sal. Asimismo, por lo que respecta al objetivo 8 “Disminuir el consumo diario de grasas saturadas en la dieta y reducir al mínimo la producción de grasas trans de origen industrial”, actualizará la normatividad a fin de favorecer que en las escuelas los alimentos y bebidas que se expendan cumplan con las características referidas en el Anexo Único del presente Acuerdo;

Que la educación tiene carácter nacional y que el federalismo educativo entraña una red de colaboración entre los tres niveles de gobierno, así como de éstos y la sociedad en su conjunto;

Que la educación del tipo básico es la etapa de formación en que los niños, niñas y adolescentes desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las actitudes y valores que les permitan afrontar los retos sociales presentes y futuros, mediante la adquisición de conocimientos comunes para toda la educación preescolar, primaria y secundaria del país, determinados por la autoridad educativa federal, a fin de responder al propósito de garantizar la unidad nacional;

Que el país enfrenta un cambio en el perfil epidemiológico en los niños, niñas y adolescentes, por lo que para mejorar sus condiciones de salud y modificar los determinantes de la salud, la Secretaría de Educación Pública, en el marco del federalismo educativo, debe llevar a cabo las gestiones necesarias a fin de garantizar el carácter nacional de la educación básica en uso de la facultad normativa que le confiere el artículo 12, fracción XIII de la Ley General de Educación;

Que conforme a lo que mandata la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de prevención y control de enfermedades no transmisibles que las propias autoridades sanitarias determinen, entre las que se encuentran la detección oportuna y la evaluación del riesgo de contraerlas. Para tal efecto, es fundamental adoptar medidas que fortalezcan una adecuada educación para la salud que sea congruente con el tipo de alimentos y bebidas al que tienen acceso los niños, niñas y adolescentes en el ambiente escolar;

Que asimismo, la Ley General de Salud en su artículo 113 faculta a la Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, con la colaboración de las dependencias y entidades del sector salud, a formular,

proponer y desarrollar programas de educación para la salud en los que se optimicen recursos y alcancen una cobertura total de la población, los cuales están encaminados a orientar y capacitar en una materia tan importante como es la nutrición;

Que la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, “Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación”, establece los criterios generales que unifican y dan congruencia a la orientación alimentaria dirigida a brindar a la población opciones prácticas con respaldo científico para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades, así como elementos para brindar información homogénea y consistente que coadyuve a promover el mejoramiento del estado de nutrición de la población y a prevenir problemas de salud relacionados con la alimentación;

Que la colaboración interinstitucional e intersectorial es fundamental para hacer efectiva la mejora en cuanto a la oferta y el acceso a alimentos y bebidas que faciliten una alimentación correcta, por lo que las autoridades educativas y sanitarias, en sus respectivos ámbitos de competencia, han llevado a cabo una labor de sensibilización y acercamiento con los sectores público, privado y social que en suma conlleven a unificar criterios para la oferta y el consumo de alimentos y bebidas recomendables en las escuelas de educación básica del Sistema Educativo Nacional; implementen acciones para la reformulación de productos mediante la reducción de azúcares y otros edulcorantes calóricos, grasas y sal; la emisión de una publicidad infantil responsable y al desarrollo de campañas específicas y masivas de promoción de estilos de vida saludables, así como a fortalecer alianzas con actores clave como son los padres de familia y maestros;

Que conscientes de los efectos que produce el sobrepeso y la obesidad en los niños, niñas y adolescentes, y no obstante los loables esfuerzos realizados por los gobiernos de las entidades federativas, mediante reformas a sus respectivas leyes de educación y de salud, y la emisión de ordenamientos secundarios para regular la comercialización de alimentos y bebidas en las escuelas que permitan integrar un refrigerio adecuado, de acuerdo con los principios de una alimentación correcta, estos no han sido suficientes en razón de que, a partir de estudios realizados por la Secretaría de Educación Pública, la normatividad no es uniforme, ya que en algunos casos se permiten y prohíben de manera expresa ciertos alimentos y bebidas, en otros casos sólo se realizan recomendaciones generales y en otros más, no existen normas específicas para el expendio de alimentos y bebidas en las escuelas;

Que los desafíos que encara el México de hoy en materia de obesidad y sobrepeso son de gran magnitud y complejidad, y para enfrentarlos se requiere desarrollar y fortalecer una nueva cultura de la salud. La escuela es el espacio por excelencia donde los futuros ciudadanos adquieren las competencias para construir su propio desarrollo y participar de manera activa y responsable en su comunidad, por lo que el proceso educativo debe convertirse en una herramienta integradora para poner en práctica la educación para la salud, desarrollar los contenidos curriculares y la intervención de los docentes en la implementación de los mismos para enfatizar la importancia de la adopción de estilos de vida saludables, fomentar el auto-cuidado de la salud e impulsar la prevención de enfermedades. Para ello, se favorecerá la disponibilidad de alimentos y bebidas que faciliten llevar una dieta correcta, se impulsará la realización de actividad física en las escuelas a la vez que se elaborarán materiales educativos de apoyo para incorporar y enriquecer contenidos educativos en materia de orientación alimentaria;

Que resulta indispensable que las autoridades educativas y sanitarias envíen mensajes claros a los alumnos de educación básica, en relación con una alimentación correcta. Para ello, es necesario que se encuentren disponibles en los establecimientos de consumo escolar alimentos y bebidas recomendables a efecto de que se practiquen acciones cotidianas saludables en las escuelas que generen hábitos alimentarios sanos en niños, niñas y adolescentes;

Que por ello, es propósito del presente Acuerdo, no sólo establecer acciones que promuevan una alimentación y entorno saludables e impulsen una cultura de hábitos alimentarios que favorezca la adopción de una dieta correcta para la prevención del sobrepeso y la obesidad, sino constituirse en un instrumento jurídico de observancia obligatoria en las escuelas de educación básica de todo el país, en el marco del Programa Escuela y Salud, para establecer los criterios que regulan el tipo de alimentos y bebidas que son recomendables para su consumo y expendio en los establecimientos de consumo escolar, así como aquéllos que no deben ser distribuidos en los centros escolares;

Que el presente Acuerdo está referido a todos los tipos de establecimientos de consumo escolar, incluidas las tiendas, cooperativas, espacios o centros de expendio y cualquier otro tipo y con fines similares existentes en las escuelas de educación básica del Sistema Educativo Nacional para ofrecer a los educandos, durante su estancia en la misma, alimentos y bebidas dentro de sus instalaciones, cualquiera que sea la denominación o naturaleza jurídica que adopten;

Que asimismo, para alcanzar los propósitos educativos en materia de salud, se requiere de la participación social que asegure entornos saludables en las escuelas. Para ello, se deberá fortalecer la constitución y operación de los Consejos Escolares de Participación Social

para que, con la colaboración activa de los padres de familia y representantes de sus asociaciones; maestros y representantes de su organización sindical; directivos, exalumnos y demás miembros de la comunidad interesados, contribuyan, mediante la vigilancia de lo que consumen niñas, niños y adolescentes en los establecimientos de consumo escolar de educación básica, a sumarse a las acciones emprendidas por las autoridades educativas y sanitarias, en los distintos niveles de gobierno, con el propósito de fortalecer y garantizar el cumplimiento de metas comunes al 2012, para revertir el crecimiento de la obesidad y sobrepeso;

Que para la observancia general a nivel nacional del presente Acuerdo, en su elaboración y revisión se contó con el intercambio de experiencias y propuestas de las autoridades educativas locales en el seno del Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), así como de los integrantes del Consejo Nacional de Salud (CONASA), en el respectivo ámbito de sus competencias, mismas que generaron consensos para encaminar los esfuerzos y acciones emprendidas por los gobiernos de las entidades federativas y regular de manera uniforme el tipo de productos que pueden expendirse en las escuelas de educación básica, y

Que en razón de lo anterior, en ejercicio de las atribuciones que nos confieren las disposiciones jurídicas aplicables y en el ámbito de nuestras respectivas competencias, hemos tenido a bien expedir el siguiente:

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO Objeto, Definiciones y Ámbito de Aplicación

Primero.- El presente Acuerdo tiene por objeto:

- I. Promover que en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica se preparen y expendan alimentos y bebidas que faciliten una alimentación correcta;
- II. Encaminar los esfuerzos y acciones para que en las entidades federativas se regule, de manera coordinada y unificada, la operación de los establecimientos de consumo escolar, a fin de constituir normas claras sobre el tipo de productos que se recomienda elaborar, expendir o distribuir en las escuelas de educación básica y las medidas de higiene que deberán acatarse para hacer de éstas espacios saludables;
- III. Impulsar una cultura de hábitos alimentarios saludables y una formación alimentaria que permita a niñas, niños y adolescentes que cursan la educación básica desarrollar aprendizajes hacia una vida más sana y una actitud crítica ante las prácticas que tienen efectos negativos en la salud individual y colectiva, y
- IV. Propiciar la reflexión y el análisis entre las autoridades educativas, la comunidad educativa, los Consejos Escolares de Participación Social, y demás actores que participan en el quehacer educativo para reconocer a la salud como un componente básico en la formación integral de niñas, niños y adolescentes como una forma de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.

Segundo.- El presente Acuerdo y su Anexo Único serán aplicables a todas las escuelas públicas y particulares de educación básica del

Sistema Educativo Nacional con establecimiento de consumo escolar.

Tercero.- Para una efectiva orientación alimentaria, en el Anexo Único del presente Acuerdo se describirán las características nutrimentales del tipo de alimentos y bebidas que faciliten una alimentación correcta y que serán recomendables para su expendio y consumo en las escuelas de educación básica.

Cuarto.- Para los efectos del presente Acuerdo se entenderá por:

- I. **Actividad Física:** al movimiento del cuerpo que consume energía. Tiene tres componentes: 1) El trabajo ocupacional que comprende todas las actividades que se realizan para desempeñar un trabajo; 2) Las labores domésticas y otras tareas que forman parte de la vida diaria, y 3) La actividad recreativa: aquéllas que el individuo elige en su tiempo libre, seleccionadas a partir de sus necesidades e intereses, lo cual incluye el ejercicio y el deporte; en los alumnos, se traduce en prácticas variadas entre las que destacan: juegos -incluye los tradicionales-, caminatas, paseos en bicicleta, patinaje, avalancha, coreografías de bailes y manejo de distintos implementos, tales como pelotas, aros, salto de cuerda, etcétera;
- II. **Acuerdo:** al Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica;
- III. **Alimentación:** al conjunto de procesos biológicos, psicológicos y sociológicos relacionados con la ingestión de alimentos, mediante el cual el organismo obtiene del medio los nutrimentos que necesita, así como las satisfacciones intelectuales, emocionales, estéticas y socioculturales que son indispensables para la vida humana plena;
- IV. **Alimentación correcta:** a la dieta que de acuerdo con los cono-

cimientos reconocidos en la materia, cumple con las necesidades específicas de las diferentes etapas de la vida, promueve en niños y niñas el crecimiento y el desarrollo adecuados y en los adultos permite conservar o alcanzar el peso esperado para la talla y previene el desarrollo de enfermedades;

V. Alimento: a los que son órganos, tejidos o secreciones que contienen cantidades apreciables de nutrimentos biodisponibles, cuyo consumo en cantidades y formas habituales es inocuo y atractivo a los sentidos;

VI. Autoridades Educativas: a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal; a la autoridad educativa local de cada una de las entidades federativas de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, se establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y a la autoridad educativa municipal de cada municipio;

VII. Autoridades Sanitarias: al Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo al del Distrito Federal, conforme lo prevé la Ley General de Salud;

VIII. Comunicación educativa: al proceso basado en el desarrollo de esquemas novedosos y creativos de comunicación que se sustenta en técnicas de mercadotecnia social, que permite la producción y difusión de mensajes gráficos y audiovisuales de alto impacto, con el fin de reforzar los conocimientos en salud y promover conductas saludables en la población;

IX. Comunidad educativa: a las madres y los padres de familia o tutores, los representantes de sus asociaciones, los maestros y representantes de su organización sindical, los directivos de la escuela y, en la medida de lo posible, los exalumnos y otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela;

X. Consejos Escolares de Participación Social: a las instancias de consulta, orientación, colaboración y apoyo que operan en las escuelas de educación básica, con el objeto de promover la participación de padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, y demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela, en acciones que permitan elevar la calidad de la educación. Estos Consejos son los encargados de designar al Comité del establecimiento de consumo escolar que dará seguimiento a la operación del citado establecimiento, así como a la preparación, manejo, consumo y expendio de alimentos y bebidas recomendables;

XI. Desnutrición: al estado en el que existe un balance insuficiente de uno o más nutrimentos y que manifieste un cuadro clínico característico;

XII. Dieta: al conjunto de alimentos y platillos que se consumen cada día, y constituye la unidad de la alimentación;

XIII. Dieta correcta: a la que cumple con las siguientes características:

- a) Completa, que contenga todos los nutrimentos. Se recomienda incluir en cada comida alimentos de los 3 grupos;
- b) Equilibrada, que los nutrimentos guarden las proporciones apropiadas entre sí;
- c) Inocua, que su consumo habitual no implique riesgos para la salud porque está exenta de microorganismos patógenos, toxinas y contaminantes y se consuma con moderación;
- d) Suficiente, que cubra las necesidades de todos los nutrimentos, de tal manera que el sujeto adulto tenga una buena nutrición y un peso saludable y en el caso de los niños, que crezcan y se desarrollen de manera correcta;
- e) Variada, que incluya diferentes alimentos de cada grupo en

las comidas;

f) Adecuada, que esté acorde con los gustos y la cultura de quien la consume y ajustada a sus recursos económicos, sin que ello signifique que se deban sacrificar sus otras características.

XIV. Educación básica: al tipo educativo que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

XV. Educación para la salud: a los procesos permanentes de enseñanza y aprendizaje que permiten, mediante el intercambio y análisis de la información, desarrollar habilidades y cambiar actitudes, con el propósito de inducir comportamientos para cuidar la salud individual, familiar y colectiva;

XVI. Equilibrio Energético: al balance que tiene que darse entre la energía ingerida y su gasto, esto es, entre las calorías que se ingieren a través de la alimentación, y aquellas que se gastan a través de la actividad física cotidiana, el ejercicio y el mantenimiento de las funciones vitales;

XVII. Establecimiento de consumo escolar: a los espacios asignados en las escuelas de educación básica, públicas y particulares, para ofrecer a los estudiantes alimentos y bebidas dentro de sus instalaciones. Incluye todo expendio de alimentos y bebidas que opere al interior de las escuelas de educación básica, cualquiera que sea la denominación o naturaleza jurídica que adopte;

XVIII. Grupos de Alimentos: Grupo I: Verduras y frutas: constituyen la fuente principal de vitaminas y minerales para el buen funcionamiento de todas las partes del cuerpo: ojos, sangre, huesos, encías y piel, entre otros; Grupo II: Cereales y tubérculos: proporcionan la energía para la fuerza y el desarrollo de las actividades diarias; Grupo III: Leguminosas y alimentos de origen animal: dan al cuerpo las proteínas necesarias para formar o reponer diferentes tejidos, como músculos, piel, sangre, pelo y huesos, permitiendo

además el crecimiento y desarrollo adecuados;

XIX. Hábitos alimentarios: al conjunto de conductas adquiridas por un individuo, por la repetición de actos en cuanto a la selección, la preparación y el consumo de alimentos. Los hábitos alimentarios se relacionan principalmente con las características sociales, económicas y culturales de una población o región determinada. Los hábitos generalizados de una comunidad suelen llamarse costumbres;

XX. Índice de Masa Corporal: al criterio diagnóstico que se obtiene dividiendo el peso entre la estatura elevada al cuadrado (se establece al dividir el peso corporal expresado en kilogramos, entre la estatura expresada en metros elevada al cuadrado). Permite determinar peso bajo o sobrepeso y la posibilidad de que exista obesidad;

XXI. Nutrimento: a toda sustancia presente en los alimentos que juega un papel metabólico en el organismo;

XXII. Obesidad: a la enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo. Se determina la existencia de obesidad en adultos cuando existe un índice de masa corporal mayor de 30; en el caso de población infantil el punto de corte varía según la edad. Se debe a la ingestión de energía en cantidades mayores a las que se gastan, acumulándose el exceso en el organismo en forma de grasa.

XXIII. Orientación alimentaria: al conjunto de acciones que proporcionan información básica, científicamente validada y sistematizada, tendiente a desarrollar habilidades, actitudes y prácticas relacionadas con los alimentos y la alimentación para favorecer la adopción de una dieta correcta a nivel individual, familiar o colectivo, tomando en cuenta las condiciones económicas, geográficas, culturales y sociales;

XXIV. Personal calificado: a los nutriólogos y dietistas que cuenten

con tres años de experiencia en el campo de la orientación alimentaria, o personal de salud que ha recibido formación en nutrición y cuenta con tres años de experiencia en orientación alimentaria;

XXV. Personal capacitado: al que fue preparado por personal calificado, que cuenta con los conocimientos y habilidades para la orientación alimentaria con certificación vigente como capacitador a nivel laboral, expedida por un órgano legalmente constituido;

XXVI. Plato del bien comer: al gráfico donde se representan y resumen los criterios generales que unifican y dan congruencia a la orientación alimentaria dirigida a brindar a la población opciones prácticas -con respaldo científico- para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades, señalada en la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, “Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación”;

XXVII. Promoción de la salud: a la que tiene por objeto crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva;

XXVIII. Refrigerio o colación: a la porción de alimento más pequeña que las comidas principales (desayuno, comida y cena); se utiliza con diversos fines preventivos o terapéuticos;

XXIX. Salud alimentaria: a la adopción de hábitos alimentarios correctos y la promoción de la práctica de actividades físicas para prevenir las enfermedades derivadas del sobrepeso y obesidad;

XXX. Sobrepeso: al estado caracterizado por la existencia de un índice de masa corporal igual o mayor a 25 kg/m², y en las personas adultas de estatura baja, igual o mayor a 23 kg/m² y menor a 25 kg/m².

TÍTULO II DE LA CONFIGURACIÓN DE LA ALIMENTACIÓN CORRECTA DEL ESCOLAR

CAPÍTULO PRIMERO Principios de una alimentación correcta

Quinto.- En los planteles de educación básica del Sistema Educativo Nacional se deberá fomentar el consumo de alimentos y bebidas, que faciliten, en los educandos y demás miembros de la comunidad educativa, la adopción de una alimentación correcta, así como el desarrollo de un entorno saludable.

Sexto.- La oferta y el consumo de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica deberá considerar los siguientes principios de una alimentación correcta:

- I. Guardar una dieta completa: Incluir alimentos de los tres grupos alimentarios. No existe un solo alimento o grupo de alimentos que proporcione al individuo todas las sustancias que necesita;
- II. Cuidar una dieta equilibrada: Ofrecer alimentos que tengan la cantidad de sustancias nutritivas recomendadas para cada grupo de edad, según sexo, talla, actividad física y estado fisiológico;
- III. Mantener una dieta variada: Incluir alimentos de diferentes sabores, colores, olores y consistencias en cada comida, para evitar la monotonía y asegurar el consumo de los diferentes nutrientes que requiere el organismo;
- IV. Atender a una dieta higiénica: Los alimentos deben estar libres de organismos, toxinas y contaminantes, por lo que se deben preparar con la limpieza necesaria para prevenir enfermedades;
- V. Mantener una dieta adecuada: Acorde a los gustos, la cultura

-tomando en cuenta que la alimentación es distinta en las diferentes regiones del país-, así como a los recursos económicos de quien la consume, sin que por ello se deban sacrificar las otras características de una dieta correcta:

Séptimo.- En el contexto escolar, la aplicación de los principios de una alimentación correcta deberán abordarse desde una perspectiva integral considerando que los hábitos alimentarios de los estudiantes, sus familias y demás miembros de la comunidad educativa son influidos por factores culturales, sociales, educativos, económicos y geográficos que determinan las preferencias y tipo de alimentos que se consumen.

Octavo.- Con base en los principios señalados en el presente capítulo, en las escuelas de educación básica se propiciará:

- I. Ofrecer alimentos diversos que se incluyan dentro de los tres grupos alimentarios incluyendo frutas de la temporada y de la región, alimentos naturales y verduras, principalmente;
- II. Privilegiar el consumo de agua simple potable, como primera alternativa de hidratación;
- III. Ofrecer una alimentación correcta, que combine alimentos y bebidas con base en el “Plato del Bien Comer” y en las recomendaciones contenidas en el Anexo Único del presente Acuerdo, con acciones que incentiven el mantenerse activo físicamente dentro y fuera del espacio escolar;
- IV. Procurar que las instalaciones escolares cuenten con agua potable, a fin de favorecer el consumo de agua durante la estancia de los alumnos en la escuela;
- V. Orientar a los alumnos y padres de familia, mediante diversos medios informativos, sobre las propiedades nutricias de los alimentos y bebidas, que faciliten una alimentación correcta, privilegiando el consumo de frutas, verduras, granos enteros y agua

simple potable, y

VI. Orientar a los alumnos y padres y madres de familia o tutores en la preparación de refrigerios o colaciones que faciliten una alimentación correcta.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la promoción de una cultura de alimentación correcta en la comunidad educativa

Noveno.- El desarrollo y enriquecimiento de una nueva cultura de alimentación en la comunidad educativa requiere del fortalecimiento de sus capacidades de gestión, organización y toma de decisiones, competencias asociadas a la participación democrática e informada de los actores educativos. En este sentido, en las escuelas de educación básica se debe:

I. Potenciar las capacidades de decisión de los actores escolares para que desarrollen competencias que les permitan identificar y tomar medidas seguras para decidir qué consumen y por qué: la comunidad educativa, con la participación de los responsables de los establecimientos de consumo escolar, favorecerá que los alumnos cuenten con información confiable y actualizada sobre las propiedades nutricias de los productos, alimentos y bebidas que se expenden en los planteles escolares, para lo cual en los establecimientos de consumo escolar habrán de colocarse, en lugares visibles para su consulta, carteles, periódicos murales y mensajes con información al respecto. En materia de publicidad se estará a lo dispuesto por la Ley General de Educación, la Ley General de Salud y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

- II. Promover entre la comunidad educativa el fomento de la salud física, mental y social;
- III. Apoyar tanto al interior como al exterior de las escuelas la colaboración orientada a la salud y la buena práctica alimenticia con la participación de diferentes sectores: salud, educación, economía -empresas-, entre otros;
- IV. Asegurar la adopción de decisiones estratégicas para la promoción de una alimentación correcta en el contexto escolar, y
- V. Evitar el consumo de alimentos y bebidas dentro del salón de clases, excepto en situaciones de contingencia, en cuyo caso se podrá consumir el refrigerio en el salón en el tiempo asignado para ello.

Décimo.- Dentro del espacio y entorno escolar se procurará:

- I. Hacer referencia al valor nutritivo de los alimentos y bebidas en cuanto al contenido de: proteínas, vitaminas, fibra, minerales, grasas e hidratos de carbono, entre otros;
- II. Promover la adquisición de competencias para la elección de alimentos y bebidas que faciliten la adopción de una dieta correcta, enfatizando el consumo de frutas y verduras de la región, y
- III. Promover los buenos hábitos alimentarios (tres comidas principales: desayuno, comida y cena; dos refrigerios o colación; oferta variable de comidas: frías o calientes y según la región o localidad de que se trate).

TÍTULO III

DE LA CONFORMACIÓN Y DE LO QUE DEBE DE TOMAR EN CUENTA EL COMITÉ DEL ESTABLECIMIENTO DE CONSUMO ESCOLAR

CAPÍTULO PRIMERO

De la conformación del Comité del establecimiento de consumo escolar

Décimo Primero.- En las escuelas se deberá conformar, cada ciclo escolar, un Comité del Establecimiento de Consumo Escolar que, en el marco del presente Acuerdo y su Anexo Único, dará seguimiento a la operación del establecimiento de consumo escolar y a la preparación, manejo, consumo y expendio de alimentos y bebidas recomendables al interior de los planteles de educación básica.

Décimo segundo.- Sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones federales aplicables en la materia, dicho Comité será conformado por padres y madres de familia, personal de apoyo y asistencia a la educación, docentes y directivos, y tendrá como mínimo 5 integrantes, quienes serán designados por el Consejo Escolar de Participación Social en la sesión que lleve a cabo para tales efectos, en el caso de escuelas particulares en las que no exista dicho Consejo, por el Director de la escuela en acuerdo con las madres y los padres de familia. Se gestionará que en el Comité se integre algún representante del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) correspondiente, así como, de ser posible, personal calificado o capacitado.

El Comité contará con un presidente que será elegido de entre sus miembros, sesionará por lo menos una vez al mes, a efecto de revisar los resultados del seguimiento al establecimiento de consumo escolar.

El Comité, deberá rendir un informe trimestral por escrito al Consejo Escolar de Participación Social de las acciones desarrolladas en dicho periodo, y en el caso de escuelas en las que no exista dicho Consejo, al Director de la misma.

Los cargos que ostenten los miembros del Comité, serán honoríficos y no percibirán remuneración alguna.

CAPÍTULO SEGUNDO

De lo que debe de tomar en cuenta el Comité del Establecimiento de Consumo Escolar

Décimo Tercero.- A fin de generar entornos saludables, el Comité del establecimiento de consumo escolar deberá promover la realización de las siguientes acciones:

- I. Supervisar y vigilar permanentemente la calidad y tipo de los productos que pueden expendirse, verificando la venta o distribución de alimentos y bebidas que en el Anexo Único del presente Acuerdo se recomiendan;
- II. Fortalecer y orientar la gestión del establecimiento sobre el consumo de alimentos y bebidas dentro de las escuelas de educación básica, para lo cual deberán:
 - a) Contar con información acerca de lo que es una alimentación correcta, para ello se buscará el apoyo y la colaboración de las dependencias y entidades del Sector Salud para diseñar y desarrollar talleres de orientación alimentaria que permitan, a su vez, emprender acciones conjuntas para avanzar hacia la promoción de una educación para la salud de la comunidad educativa;
 - b) Convocar la participación de madres, padres de familia o tutores para orientarles acerca de las características nutrimen-

tales y de higiene que deberán tener los alimentos en sus hogares y fuera de ellos, para que sean partícipes en la vigilancia de los productos que consumen sus hijas, hijos o pupilos. Se trata de establecer alianzas entre la escuela y la familia para adoptar formas de vida saludable que no sólo se concreten en la escuela, sino que trasciendan en el hogar;

c) Privilegiar la venta de agua natural en los términos establecidos en el Anexo Único del presente Acuerdo;

d) Supervisar que se seleccionen alimentos como verduras y frutas, de preferencia crudas, propias de la región y de la temporada, previamente desinfectadas y con una adecuada conservación; así como cereales y productos a base de harinas integrales y con bajo contenido de azúcares y otros edulcorantes calóricos y que los productos elaborados a base de harina de trigo o de maíz, sean cocidos o tostados, de acuerdo a las recomendaciones contenidas en el Anexo Único del presente Acuerdo.

III. Promover que dentro de la comunidad educativa se notifique al Comité acerca de las irregularidades que presenten los productos en cuanto a calidad, valor nutricional e higiene, para que éste tome las medidas conducentes, y

IV. Cumplir con las medidas de higiene aplicables para la venta y consumo de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica, para lo cual habrán de considerar lo siguiente:

a) Colaborar en la selección de proveedores de bienes y prestadores de servicios que garanticen el cumplimiento del presente Acuerdo y su Anexo Único, así como las medidas de higiene prescritas por las autoridades competentes;

b) Verificar que los productos envasados que se adquieran para su expendio en los establecimientos de consumo escolar señalen claramente la fecha de caducidad o consumo preferente,

- así como la información nutrimental del producto;
- c) Revisar permanentemente que el establecimiento de consumo escolar sea un espacio físicamente seguro, limpio y ordenado;
 - d) Supervisar que el manejo, preparación y venta de alimentos y bebidas sea en condiciones higiénicas;
 - e) Verificar que los alimentos y bebidas no envasados preferentemente estén expuestos en estantes, vitrinas o recipientes adecuados para evitar su contaminación y separados según el tipo de productos de que se trate (lácteos, verduras, fruta, entre otras), y
 - f) Cuidar que los alimentos, aunque estén envasados, no se encuentren en contacto directo con el suelo.

TÍTULO IV

CAPÍTULO ÚNICO

Condiciones higiénicas de los lugares de preparación

Décimo Cuarto.- Los espacios que se utilicen para la preparación de alimentos y bebidas, con independencia de las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia, deberán satisfacer las siguientes condiciones higiénicas:

- I. Ubicarse alejados de fuentes de contaminación (basura, canales de aguas negras, drenajes abiertos, etc.);
- II. Contar, en lo posible, con piso de cemento o asfalto;
- III. Contar con un área específica, ordenada, limpia y alejada de los alimentos y bebidas, para colocar los objetos personales, así como para almacenar artículos de limpieza, detergentes y desinfectantes;

- IV. Las áreas y mobiliario del establecimiento deberán encontrarse siempre limpias y desinfectadas;**
- V. Los pisos, paredes, techos y puestos de lámina, en su caso, deberán presentar acabados que faciliten la limpieza y desinfección;**
- VI. Los equipos para la preparación de alimentos y bebidas deberán colocarse e instalarse despegados de las paredes para facilitar la limpieza del espacio físico que los circunda;**
- VII. Garantizar en lo posible, la potabilidad del agua que estará en contacto con los alimentos y superficies que los contengan (yodo, plata en forma coloidal o iónica, cloración, ebullición y filtración, entre otros);**
- VIII. Los desechos que se generen durante la preparación de alimentos y bebidas se colocarán en recipientes limpios, identificados, con tapa y se deberán eliminar frecuentemente;**
- IX. Reemplazar con frecuencia los trapos de cocina y las esponjas que se utilicen para prevenir que las bacterias se propaguen. Usar toallas de papel para secar las manos después de manipular alimentos crudos;**
- X. Los focos y lámparas deberán estar alejados de áreas de manejo de alimentos;**
- XI. Los equipos y utensilios deberán estar limpios y desinfectados; encontrarse en buenas condiciones de mantenimiento y operación y deberán ser utilizados para el fin que fueron diseñados, ser de material inocuo (acero inoxidable con mango de plástico preferentemente), para facilitar su limpieza y desinfección, y**
- XII. Quedará prohibido almacenar plaguicidas y sustancias tóxicas en los espacios que se utilicen para la preparación de alimentos y bebidas.**

TÍTULO V

DE LOS REQUERIMIENTOS QUE DEBERÁN SATISFACER LAS PERSONAS QUE PREPARAN Y EXPENDEN ALIMENTOS Y BEBIDAS

CAPÍTULO PRIMERO

Limpieza en la preparación de alimentos y bebidas

Décimo Quinto.- Las personas encargadas de preparar alimentos y bebidas para su expendio en los establecimientos de consumo escolar, con independencia de las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables en la materia, deberán observar las siguientes medidas mínimas de higiene en su elaboración:

- I. Lavar y desinfectar verduras, frutas y utensilios de cocina;
- II. Lavarse las manos con agua y jabón antes de preparar alimentos;
- III. Utilizar cuchillos diferentes para alimentos crudos y cocidos;
- IV. Usar trapos de cocina de colores, uno para cada actividad;
- V. Evitar estornudar frente a los alimentos, así como la caída de cabellos sobre la comida;
- VI. No picarse la nariz, toser o escupir durante su preparación;
- VII. No preparar los alimentos cuando se está enfermo;
- VIII. No manipular los alimentos si no se tienen las manos limpias;
- IX. Lavar todos los utensilios utilizados antes y después de preparar los alimentos;
- X. Cocer muy bien los alimentos, mantenerlos tapados y en refrigeración;
- XI. Evitar la presencia de animales domésticos como perros y gatos en las áreas donde se almacenan, preparan o expenden alimentos, y
- XII. Prevenir e impedir la presencia de plagas como ratas y cucarachas.

CAPÍTULO SEGUNDO

De los aspirantes a proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas

Décimo Sexto.- Los aspirantes a proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas para su expendio en los planteles de educación básica deberán:

- I. Conocer y dar cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en este Acuerdo y su Anexo Único, así como a las demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia, y;
- II. Recibir orientación y asesoría acerca de cómo ofrecer alimentos y bebidas recomendables y el tipo de medidas higiénicas que es necesario observar para su elaboración y distribución, para lo cual podrán apoyarse en los servicios de salud de su respectiva localidad.

TÍTULO VI

DERECHOS Y OBLIGACIONES

CAPÍTULO PRIMERO

De las autoridades educativas

Décimo Séptimo.- Corresponde a las autoridades educativas federal y locales, en su respectivo ámbito de competencia:

- I. Fortalecer la operación y administración de los establecimientos de consumo escolar en función de la promoción de los determinantes de la salud;
- II. Impulsar la unificación de la regulación que debe regir la operación de los establecimientos de consumo escolar como una de las principales acciones a realizar en el marco de la coordinación de los

- sectores educativo y de salud y del Programa Escuela y Salud;
- III. Definir estrategias de trabajo que favorezcan la concreción de normas claras y uniformes acerca del tipo de productos que se recomendarán para su consumo y por tanto expendio, como parte de una dieta correcta en las escuelas de educación básica;
- IV. Promover espacios de difusión e intercambio de ideas relacionadas con la promoción de la salud y la prevención de la obesidad y el sobrepeso;
- V. Fomentar en las escuelas de educación básica una cultura de hábitos alimentarios saludables mediante una adecuada comunicación educativa;
- VI. Involucrar responsablemente a las familias, docentes y directivos de las escuelas de educación básica en temas de alimentación correcta y activación física;
- VII. Implementar programas de orientación alimentaria en las escuelas y diseñar estrategias que propicien la buena nutrición de niñas, niños y adolescentes, incluyendo la participación de madres y padres de familia y docentes;
- VIII. Promover la activación física de niñas, niños y adolescentes a través de la realización de diversas acciones tales como: la práctica diaria de una rutina que puede realizarse en tres momentos de la jornada escolar: en el arranque de la jornada; dentro del salón de clase como actividad lúdica que forme parte del proceso pedagógico en apoyo a los planes y programas de estudio, y en el “recreo activo” con la realización de actividades físicas recreativas; organizar redes deportivas escolares en las que se promueva el deporte, en forma organizada, segura y gratuita, así como crear ligas deportivas en horario extraescolar;
- IX. Dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad;

X. Trabajar coordinadamente con las autoridades municipales y con los órganos políticos-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y demás instancias competentes, para promover acciones encaminadas a regular el comercio ambulante fuera de las escuelas;

XI. Promover, ante las instancias correspondientes, acciones encaminadas a alinear su normatividad a las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo y su Anexo Único, a efecto de unificarlos a nivel nacional, y

XII. Vigilar el cumplimiento del presente Acuerdo y su Anexo Único.

Décimo Octavo.- Corresponde al personal docente, como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo:

I. Realizar trabajo de sensibilización con madres, padres de familia o tutores a efecto de lograr que sus hijas, hijos o pupilos procuren desayunar antes de ir a la escuela, ya que el ayuno prolongado merma sus posibilidades de desarrollo físico y mental, su desempeño académico, capacidad de juego y actividad física, así como de adquisición de competencias para su vida futura;

II. Promover que las madres, padres de familia o tutores, niñas, niños y adolescentes, junto con los docentes, participen en diferentes actividades para mejorar la alimentación de toda la comunidad educativa;

III. Fomentar en niñas, niños y adolescentes el hábito de consumir y combinar alimentos recomendables y agua simple potable;

IV. Promover el consumo de frutas, verduras, cereales integrales y agua simple potable, entre otros, a fin de facilitar una alimentación correcta;

V. Explicar a niñas, niños y adolescentes la importancia de realizar actividad física y deporte y hacerlo correctamente para conservar

la salud y tener una mejor calidad de vida, y
VI. Detectar a niños, niñas y adolescentes que presenten problemas de obesidad, a efecto de orientar a las madres, padres de familia o tutores acerca de los riesgos que ello implica y estar atento a que asistan a control médico para vigilar su salud, crecimiento y desarrollo.

CAPÍTULO SEGUNDO

De la comunidad educativa

Décimo Noveno.- La comunidad educativa deberá:

- I. Incluir en la planeación escolar, en apego a los contenidos de los planes y programas de estudio correspondientes, temas relacionados con el cuidado de la salud y la activación física de manera permanente;
- II. Determinar los procedimientos necesarios para el desarrollo e implementación formal de una serie de acciones encaminadas a promover en niñas, niños y adolescentes el cuidado de la salud y la prevención de enfermedades como son la obesidad y el sobrepeso;
- III. Poner en práctica las orientaciones, sugerencias y recomendaciones que definan e implementen las autoridades educativas correspondientes a favor de la promoción y consolidación de una cultura en materia de alimentación correcta y activación física en las escuelas de educación básica;
- IV. Generar estrategias de difusión y sensibilización en torno a las medidas de prevención de enfermedades y del cuidado de la salud a través de la comunicación educativa;
- V. Implementar prácticas educativas encaminadas a reconocer los beneficios de incorporar en la vida escolar y en la vida diaria hábitos alimentarios que contribuyan al cuidado de la salud y preven-

ción de enfermedades como la obesidad y el sobrepeso;

VI. Impulsar, de acuerdo a la región, la oferta de alternativas para mejorar la alimentación de niñas, niños y adolescentes a través de la planeación de desayunos y refrigerios, el cultivo de huertas o parcelas escolares, la conservación doméstica de alimentos, entre otros, e

VII. Involucrar responsablemente a familias, personal docente y directivo en acciones de supervisión y/o verificación de la cabal aplicación de la normatividad correspondiente, en materia de alimentación correcta.

Vigésimo.- Son derechos y obligaciones de las madres, padres de familia o tutores:

I. Participar de manera activa en la toma de decisiones de la escuela en relación con las medidas de prevención de enfermedades y el cuidado de la salud de niñas, niños y adolescentes de educación básica;

II. Colaborar de manera conjunta con el personal docente y directivo de las escuelas de educación básica en los procesos de verificación y seguimiento de la aplicación de las normas establecidas en materia de promoción de la salud y la prevención de la obesidad y el sobrepeso;

III. Evitar, en lo posible, proporcionar dinero a sus hijas e hijos. Es preferible proveerles de un refrigerio que puedan llevar consigo a la escuela y que sea adecuado a su edad y actividad diaria;

IV. Promover la activación física de sus hijos con la realización de actividades físicas recreativas; y fomentar su participación en redes deportivas escolares en las que se promueva el deporte, en forma organizada, y segura;

V. Recibir orientación sobre las características nutrimentales de los alimentos y bebidas que faciliten una alimentación correcta,

conforme al presente Acuerdo y su Anexo Único;

VI. Notificar al Comité del establecimiento de consumo escolar acerca de las irregularidades que adviertan respecto a la presentación de los productos en cuanto a calidad, valor nutricional e higiene para que éste tome las medidas conducentes;

Vigésimo Primero.- Son derechos y obligaciones de niñas, niños y adolescentes de educación básica:

I. Conocer las disposiciones de la escuela relativas a la promoción del cuidado de la salud y de la prevención del sobrepeso y la obesidad;

II. Participar en las actividades que promueve la escuela en torno a los temas de alimentación correcta y activación física;

III. Desarrollar mediante el proceso de enseñanza-aprendizaje las competencias necesarias para que adopten una vida más sana y una actitud crítica ante las prácticas que tienen efectos negativos en su salud;

IV. Contar con información nutricional de fácil acceso y diseñada para cada nivel que comprende la educación básica, y

V. Dar aviso sobre cualquier situación que adviertan respecto de la higiene, cantidad y calidad de los alimentos y bebidas que se expendan para su consumo al interior del plantel educativo, a sus madres, padres, tutores y profesores, quienes a su vez lo harán del conocimiento del Comité del establecimiento de consumo escolar para que tome las medidas conducentes.

CAPÍTULO TERCERO

De las Autoridades Sanitarias

Vigésimo Segundo.- Las autoridades sanitarias de los gobiernos de las entidades federativas en el marco del ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y las entidades federativas en su respectivo ámbito de competencia:

- I. Promoverán ante las instancias correspondientes, acciones encaminadas a alinear su normatividad a las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo y su Anexo Único, y
- II. En coordinación con las autoridades educativas, participarán en la capacitación, asesoría, seguimiento y acompañamiento que se requiera para el cumplimiento y aplicación del presente Acuerdo y su Anexo Único.

CAPÍTULO CUARTO

De la planeación, evaluación y seguimiento

Vigésimo Tercero.- Las autoridades federal y locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, designarán a los equipos de trabajo responsables de definir las acciones específicas a desarrollar, los plazos y responsables de llevarlas a cabo, así como los indicadores para valorar el logro de los propósitos, compartir las experiencias exitosas y definir las áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias para la salud alimentaria, la activación física y el combate del sobrepeso y obesidad en el sector educativo.

Vigésimo Cuarto.- Para la aplicación coordinada y unificada del presente Acuerdo y su Anexo Único, las autoridades educativas, en el respectivo ámbito de su competencia, deberán considerar lo siguiente:

- I. Corresponde al Comité del Establecimiento de Consumo Esco-

lar, en acuerdo con el Consejo Escolar de Participación Social, la verificación y seguimiento al interior del plantel educativo de las condiciones de higiene y seguridad respecto de la preparación, manejo, consumo y expendio de los alimentos y bebidas;

II. El jefe de sector y el supervisor de zona escolar o equivalentes, serán los responsables de asegurar que se proporcione la información; se brinde la capacitación, asesoría y acompañamiento a los directores, docentes, madres y padres de familia o tutores, proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas, así como dar seguimiento y verificar la cabal aplicación de las disposiciones establecidas en el presente Acuerdo y su Anexo Único, en las escuelas públicas y particulares de educación básica de su circunscripción, y

III. La autoridad educativa de la respectiva entidad federativa en coordinación con la autoridad de cada nivel educativo de educación básica, proporcionará los requerimientos técnicos, administrativos y de operación que resulten necesarios para la aplicación transparente y eficaz de las disposiciones señaladas en el presente Acuerdo y su Anexo Único. Asimismo, en el marco de las disposiciones federales aplicables en la materia, definirá los criterios, mecanismos y responsables de la selección de proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas.

Vigésimo Quinto.- El instrumento jurídico que sea suscrito por la escuela o la autoridad educativa con los proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas, según sea el caso, deberá incluir las disposiciones generales de este Acuerdo y de su Anexo Único. Asimismo, deberá contener una cláusula que expresamente establezca la obligación del proveedor o prestador de servicios de cumplirlos, así como la previsión de que en caso de incumplimiento de los mismos, el instrumento jurídico respectivo se dará por terminado.

En el caso de incumplimiento del presente Acuerdo o su Anexo Único, el Consejo Escolar de Participación Social, y en el caso de escuelas particulares en las que no exista Consejo, el Director, en acuerdo con las madres y los padres de familia, a propuesta del Comité, propondrá la terminación del instrumento jurídico a la escuela o autoridad educativa, según corresponda.

La institución educativa del tipo básico o la autoridad educativa, según sea el caso, a la entrada en vigor del presente Acuerdo, revisará los términos de los instrumentos jurídicos que tiene celebrados con los proveedores y/o prestadores de servicios de alimentos y bebidas, y suscribirá los actos jurídicos a que haya lugar, a efecto de incluir las disposiciones señaladas en el primer párrafo del presente lineamiento.

Vigésimo Sexto.- Para efectos de seguimiento del cumplimiento del presente Acuerdo y su Anexo Único, los integrantes del Comité del establecimiento de consumo escolar, por conducto del Consejo Escolar de Participación Social, deberán dar cuenta directamente a las autoridades educativas del incumplimiento de los mismos, a efecto de que dichas autoridades, en coordinación con las autoridades sanitarias, adopten las medidas que correspondan.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Acuerdo.

TERCERO.- La aplicación del presente Acuerdo y su Anexo Único será obligatoria en todas las escuelas de educación básica a partir del 1o. de enero de 2011. Antes de esta fecha podrán aplicarse en las escuelas que así lo determinen. Del 23 de agosto al 31 de diciembre del presente año, las autoridades educativas y sanitarias federal y locales, en el respectivo ámbito de sus competencias, llevarán a cabo acciones tendientes a la difusión del alcance del contenido del presente Acuerdo y su Anexo Único, así como la capacitación de los principales actores en su ejecución a efecto de llevar a cabo la debida implementación del presente instrumento.

México, D.F., a 19 de agosto de 2010.- El Secretario de Educación Pública, Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, José Angel Córdova Villalobos.- Rúbrica.

Anexo Único del Acuerdo mediante el cual se establecen los Lineamientos Generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica.

Criterios técnicos

Contenido

- 1. Objetivo**
- 2. Criterios utilizados**
- 3. Bases científicas y técnicas**
 - 3.1. Recomendaciones de energía y macronutrientes de niños en educación básica**
 - 3.2. Recomendaciones para las combinaciones de alimentos y bebidas en los refrigerios escolares**
 - 3.3. Características nutrimentales de los alimentos y bebidas**

3.3.1. Frutas y verduras

3.3.2 Preparación de alimentos

3.3.3. Bebidas

3.3.4. Alimentos líquidos

3.3.4.1. Leche

3.3.4.2 Yogurt y alimentos líquidos fermentados

3.3.4.3. Jugos de frutas, jugos de verduras y néctares

3.3.4.4. Alimentos líquidos de soya

3.3.5. Botanas

3.3.6. Galletas, pastelitos, confites y postres

4. Glosario

5. Referencias nacionales e internacionales

1. Objetivo

Establecer los criterios técnicos para regular la preparación, expendio o distribución de alimentos y bebidas que promuevan una alimentación correcta en los planteles de educación básica.

2. Criterios utilizados

Estos criterios se fundamentan en evidencia científica y en los resultados de estudios empíricos realizados en escuelas del país.^{1, 2} A continuación se hace un breve recuento de los parámetros utilizados para definir los alimentos y bebidas que facilitan una alimentación correcta.

Se determinó la cantidad de energía y nutrimentos promedio que requieren los escolares de educación preescolar, primaria y secundaria para satisfacer sus necesidades diarias, lograr una dieta correcta, así como promover y mantener su salud (sección 3.1).

- a. Se definieron las cantidades máximas de calorías recomendadas en el refrigerio escolar, el cual se define como el conjunto

de alimentos y bebidas consumidos por los escolares durante el recreo (ver definición completa en la sección 5).

b. Se estableció la cantidad de macronutrientes (proteínas, hidratos de carbono y lípidos) recomendados en el refrigerio escolar para contribuir al logro de una dieta equilibrada³.

Se recomiendan combinaciones de alimentos para conformar un refrigerio escolar que contribuya al logro de una dieta correcta, con fundamento en la NOM-043-SSA2-20054. Se recomienda el consumo diario de las siguientes categorías de alimentos:

- 1) Verduras y frutas,
- 2) Agua simple potable a libre demanda y
- 3) Alimentos preparados.

Estos últimos se definen como combinaciones de dos o más alimentos que constituyen la principal fuente de energía y macronutrientes del refrigerio escolar (ver definición completa en la sección 3). El consumo diario de los alimentos preparados podrá substituirse por el consumo de algún alimento líquido como leche semidescremada, yogurt, alimentos lácteos fermentados, jugos de frutas, jugos de verduras y néctares o alimentos líquidos de soya (preferentemente hasta dos veces por semana).

Con estos criterios se contribuye a disminuir el riesgo de obesidad y sus complicaciones inmediatas en las niñas y niños, así como el desarrollo de enfermedades crónicas a lo largo de la vida. Es bien conocido que la calidad de la alimentación es uno de los factores que más influyen en la salud. La evidencia científica actual indica que una dieta alta en grasas totales, ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, azúcares y otros edulcorantes calóricos, así como sal, aumenta el riesgo de obesidad o

del desarrollo de enfermedades crónicas como la diabetes, hipertensión y enfermedades cardiovasculares 5,6,7,8,9,10,11. Por estas razones, se establecieron valores máximos para estos nutrimentos e ingredientes.

La implementación de los criterios se hará de manera gradual en los próximos tres ciclos escolares: Etapa I durante el ciclo escolar 2010-2011; Etapa II durante el ciclo escolar 2011-2012 y Etapa III a partir del ciclo escolar 2012-2013. La gradualidad es una estrategia utilizada en la mayoría de los países para dar tiempo a la industria de alimentos a reformular, desarrollar y aplicar innovaciones tecnológicas que mejoren el contenido nutricional de sus productos. Este proceso involucra modificar la producción agropecuaria para asegurar la disponibilidad de nuevos ingredientes, así como modificaciones en el equipo y envases. Con esta medida se fortalece el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad¹² y se avanza de manera coordinada con otros sectores gubernamentales y los productores para disminuir los tamaños de porción y los contenidos de sodio, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y azúcares de los alimentos, mientras que por otro lado se aumenta el contenido de cereales de grano entero y de fibra dietética.

3. Bases científicas y técnicas para la elaboración de los criterios

3.1. Recomendaciones de energía y macronutrimentos de niños en educación básica.

El refrigerio forma parte de la alimentación del escolar; por tanto, las recomendaciones sobre los alimentos o preparaciones (combinaciones de alimentos) que formen parte del mismo deben enmarcarse dentro de la dieta habitual que el escolar consume en el curso del día, a fin de facilitar que ésta sea correcta. Una dieta correcta debe ser: completa, suficiente, equilibrada, variada, adecuada e inocua⁴.

Los criterios que a continuación se presentan suponen que el escolar desayunó, en la casa o en la escuela, lo anterior considerando los resultados de la Encuesta sobre Expendio y Consumo de Alimentos en Escuelas de Educación Básica, realizada en el año 2010, donde se observó que el 83.2% de los niños desayunan en casa.¹³ Del 16.8% de niñas y niños que no desayunan, 6.1% no lo hacen por falta de recursos económicos. El resto no desayuna en casa porque no tiene hambre a la hora del desayuno, porque no le da tiempo o porque recibe desayuno escolar. Se recomienda que el refrigerio escolar no sustituya el desayuno.

El cálculo del aporte de energía recomendado para ser cubierto por el refrigerio escolar tiene como base:

- Las recomendaciones de ingestión total de energía para la población mexicana¹⁴.
- Niveles de actividad física moderada para el grupo de 3 a 5 años y ligera para el grupo de 6 a 15 años, de acuerdo con la evidencia disponible para la población escolar mexicana^{1, 15, 16}.
- La proporción aproximada de energía aportada en cada tiempo de comida. Se identifican tres tiempos de comida y dos refrigerios, cada uno con el siguiente aporte de energía: desayuno, comida y cena, 25%, 30% y 15% respectivamente; los dos refrigerios aportan el 30% restante de energía y nutrimentos a los escolares.

Las colaciones, como parte de la dieta diaria de los escolares menores de 14 años, deben proveerles de los nutrimentos y energía necesarios entre comidas, cuando el lapso entre éstas es de cinco o más horas, así como mantener la saciedad en su apetito¹⁷.

Con base en lo anterior, se recomienda que el refrigerio escolar cubra de 15% a 20% (17.5% para los fines del presente documento) de las recomendaciones diarias respecto de la energía y los nutrimentos. En el cuadro 1, se presentan los aportes de energía sugeridos en el refrigerio escolar para los tres grupos de edad que nos ocupan (niños de preescolar, primaria y secundaria), con base en el porcentaje del total de energía.

Los criterios respecto de la proporción de grasas, hidratos de carbono y proteínas que deberá cubrir el refrigerio escolar, se estimaron con base en las proporciones con las que se recomienda contribuya cada macronutriente en la ingestión dietética de energía total diaria de la población: 25-30% proveniente de grasas totales, 55-60% de hidratos de carbono y 10-15% de proteínas³ (cuadro 2). El consumo recomendado de ácidos grasos saturados, ácidos grasos trans, azúcares añadidos y sodio se basa en recomendaciones internacionales para la prevención de obesidad y enfermedades crónicas por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵. Así, el consumo de grasas saturadas debe ser igual o menor a 10%, el de grasas trans igual o menor a 1% y los azúcares añadidos deben ser igual o menores del 10% del total de energía. Los límites para el sodio se basan en la meta propuesta por la OMS/OPS (Organización Panamericana de la Salud) de disminuir el consumo de sal a menos de 5g (menos de 2,000 mg de sodio) gradualmente⁹ (cuadro 3).

Cuadro 1. Aporte energético del refrigerio escolar para estudiantes de preescolar, primaria y secundaria^a

Nivel ^b	Requerimientos de energía estimada por día (kcal)	Requerimientos de energía para el refrigerio escolar ^c (kcal +/- 5%)
Preescolar	1,300	228 (216-239)
Primaria	1,579	276 (263-290)
Secundaria	2,183	382 (363-401)

a. Basado en las Recomendaciones de Ingestión para la Población Mexicana.

b. Preescolar: 3 a 5 años; primaria: 6 a 11 años, y secundaria: 12 a 14 años.

c. Correspondiente al 17.5% de la recomendación de energía estimada por día, de acuerdo con el grupo de edad. Valores: media (mínimo-máximo).

Cuadro 2. Macronutrientes del refrigerio escolar para estudiantes de preescolar, primaria y secundaria^{a,b}

Nivel ^c	Requerimientos de energía estimada por día (kcal)	Kcal provenientes de grasas según porcentaje recomendado (g)		Kcal provenientes de hidratos de carbono según porcentaje recomendado (g)		Kcal provenientes de proteínas según porcentaje recomendado (g)	
		25%	30%	55%	60%	10%	15%
Preescolar	228	57 (6.3)	68 (7.6)	125 (31.3)	137 (34.1)	23 (5.7)	34 (8.5)
Primaria	276	69 (7.7)	83 (9.2)	152 (38.0)	166 (41.4)	28 (6.9)	41 (10.4)
Secundaria	382	96 (10.6)	115 (12.7)	210 (52.5)	229 (57.3)	38 (9.6)	57 (14.3)

a. Se presentan calorías y entre paréntesis su equivalente en gramos.

b. Se presentan calorías y gramos de la recomendación media de energía únicamente. Necesario restar o adicionar el +/-5%, de calorías y gramos de los macronutrientes en caso de utilizar el rango inferior o superior de la recomendación de energía para el refrigerio escolar.

c. Preescolares: edad 3-5 años; Escolares: 6 a 11 años; Secundaria: 12 a 14 años.

3.2. Recomendaciones para las combinaciones de alimentos y bebidas en los refrigerios escolares.

Antes de describir a las recomendaciones nutrimentales de cada tipo de alimento y bebida que se autoriza expendir en la escuela, se presenta la combinación recomendada de alimentos y bebidas para conformar un refrigerio escolar saludable. Las combinaciones tienen su fundamento en el “Plato del bien comer”, de acuerdo con la NOM-043-SSA2-20054. Se sugiere incluir diariamente la siguiente combinación:

- Una o más porciones de frutas y verduras.
- Una porción de las preparaciones de alimentos que cumplan con los criterios establecidos.
- Agua simple y potable a libre demanda.

Es importante combinar los alimentos de manera correcta para que aporten la energía y macronutrientes recomendados y se logre saciar el apetito. Cada entidad federativa podrá buscar la manera más apropiada para lograr que los escolares combinen dichos alimentos. Idealmente, se propone la venta de paquetes de refrigerio que incluyan las combinaciones de alimentos y bebidas sugeridos con lo que se garantiza la adecuada combinación y el consumo de las cantidades recomendadas. En tanto se logra la conformación de los paquetes de refrigerio mencionados, la orientación alimentaria en los establecimientos de consumo escolar es imprescindible para lograr que los escolares realicen las combinaciones recomendadas.

Podrá incluirse en el refrigerio una porción de leche semidescremada, yogurt (sólido o bebible), alimentos lácteos fermentados, jugos de fruta, verdura o néctares de preferencia libres de edulcorantes no calóricos (preferentemente hasta dos veces por semana). Cuando este alimento se consuma, deberá sustituirse por la porción de preparaciones de ali-

mentos de ese día, evitando así rebasar el contenido energético del refrigerio.

Las botanas, galletas, pastelitos, confites y postres siempre y cuando cumplan con las características indicadas en el presente anexo, podrán incluirse una vez a la semana, en sustitución de una preparación de alimentos, para así no rebasar el contenido energético diario del refrigerio.

3.3. Características nutrimentales de los alimentos y bebidas.

Todas las bebidas y alimentos disponibles en las escuelas deben contribuir a una dieta correcta en un ambiente con opciones saludables.

3.3.1. Frutas y verduras

Deben ser parte esencial del refrigerio escolar, junto con las preparaciones de alimentos. Se recomienda promover permanentemente el consumo de verduras y frutas ya que la mayoría contribuyen a lograr saciedad sin grandes aportes de energía, por lo que las cantidades a consumir pueden ser mayores a las de otros alimentos⁶. En general el consumo de verduras, no debe limitarse.

En el caso de frutas, se recomienda una pieza o su equivalente en rebanadas. En el caso de frutas deshidratadas, sin azúcar adicionada (orejones de chabacano, durazno, manzana y pera), no más de 4 piezas (25 g). Es mejor el consumo de frutas enteras o en trozos, y no en forma de jugos, por razones de saciedad y equilibrio energético y para evitar pérdidas en nutrimentos y otros componentes dietéticos derivados del proceso de licuado y la posterior oxidación¹⁷. Estas recomendaciones son las mismas para las tres etapas de implementación.

3.3.2 Preparación de alimentos

Los criterios para las preparaciones de alimentos no se modifican sustancialmente en las tres etapas de implementación, a excepción del sodio y el uso de granos enteros, cuya implementación será paulatina.

Se recomienda que, en general, las preparaciones combinen un alimento elaborado con cereales de grano entero o elaborado a partir de harinas integrales (100%), con uno o más de los siguientes alimentos: pequeñas cantidades de alimentos de origen animal o leguminosas, verduras y nulas o muy pequeñas cantidades de aceites vegetales (con bajo contenido de grasas saturadas y de grasas trans). Pueden ser de elaboración casera o artesanal, aunque también pueden producirse de manera industrial. Algunos ejemplos de preparaciones incluyen: tortas, sándwiches, quesadillas, tacos, entre otras. Constituyen la principal fuente de energía y macronutrientes del refrigerio escolar. Los principales criterios nutrimentales para considerar una preparación como adecuada se presentan en el siguiente cuadro.18, 19.

Preparación de Alimentos

- Energía: menor o igual a 180 calorías.
- Proteína: al menos 10% del total de energía (18 kcal o 4.5 g).
- Grasas totales: menor o igual a 35% del total de energía en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, menor o igual a 30% del total de energía en etapa III, a partir del ciclo 2012-2013.
- Ácidos grasos saturados: menor o igual a 15% del total de energía en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, menor o igual a 10% del total de energía en etapa III, a partir del ciclo 2012-2013.
- Sodio: menor o igual a 270 mg en etapa I, menor o igual a 230 mg en etapa II y menor o igual a 220 mg en etapa III.
- El contenido máximo de ácidos grasos trans será menor o igual a 0.5 g por porción.
- Se recomienda que los alimentos elaborados con base en cereales contengan cereales de grano entero o que sean elaborados a partir de harinas integrales. Durante la primera etapa esto aplica al menos a 33% de los productos que incluyan cereales. A partir de la etapa II debe considerar al menos a 66% de los productos que incluyan cereales y en la etapa III al 100% de los productos.

3.3.3. *Bebidas*

El principal objetivo en relación con las bebidas es promover el consumo de agua simple y potable, por lo que se deberá asegurar la disponibilidad de la misma, antes que la de cualquier otra bebida.

Es importante la promoción exclusiva del consumo de agua, evitando publicidad para el consumo de otro tipo de bebidas.

Sólo en escuelas secundarias se permitirá la venta de bebidas con edulcorantes no calóricos, mismas que deben cumplir los siguientes criterios:

Bebidas para preescolar y primaria

- Se debe garantizar la disponibilidad de agua simple y potable.

Bebidas para preescolar y primaria

- Energía: menor o igual a 10 kcal por porción.
- La porción con un máximo de 250 ml.
- La cantidad de sodio (mg por porción) será menor o igual a 60 en el ciclo 2010-2011 y menor o igual a 55 a partir del ciclo 2011-2012.
- La cantidad máxima de edulcorantes no calóricos será menor o igual a 50 mg por 100 ml en etapa I, ciclo 2010-2011, menor o igual a 45 mg por 100 ml en etapa II, ciclo 2011-2012 y menor o igual a 40 mg por 100 ml en etapa III, desde ciclo 2012-2013.

3.3.4 *Alimentos Líquidos*

3.3.4.1 *Leche*

La leche se considera un alimento líquido y es recomendable su promoción e inclusión en la dieta del niño por el contenido de calcio que le ayudará a un mejor desarrollo. Para mayor beneficio a la salud, en cuanto a prevención de problemas de obesidad y enfermedades crónicas asociadas, la leche debe ser de preferencia semidescremada o descremada.

Leche:

- Energía: menor o igual a 50 kcal por 100 ml en etapas I, II y III, ciclos 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013.
- Contenido de grasas totales: menor o igual a 1.6% o 1.6 g de grasas por 100 g de leche en etapas I, II y III ciclos 2010-2011, 2011-2012 y 2012-2013.
- El tamaño del envase será menor o igual a 250 ml.
- No debe tener azúcares añadidos.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

3.3.4.2. Yogurt y alimentos líquidos fermentados

Los productos lácteos también se consideran relevantes en la dieta infantil y deben cumplir con los criterios siguientes:

Yogurt Sólido:

- Tamaño del envase: menor o igual a 150 g.
- Contenido máximo de grasas totales: menor o igual a 2.5 g por 100 g.
- Contenido de azúcares: menor o igual a 40% de calorías totales respecto a azúcares añadidos en la etapa I, menor o igual a 35% en la etapa II y menor o igual a 30% en etapa III.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

Yogurt bebible y alimentos lácteos fermentados:

- La porción debe ser de máximo 250 ml en las etapas I y II, ciclo 2010-2011 y 2011-2012 y 200 ml etapa III, ciclo 2012-2013.
- Las grasas totales deberán ser máximo 1.6 g por 100 ml en las etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, 1.4 g por 100 ml en etapa III, desde ciclo 2012-2013.
- El contenido de azúcares representará máximo el 40% de las calorías totales en etapa I, ciclo 2010-2011, 35% en etapa II, ciclo 2011-2012 y 30% en etapa III, desde ciclo 2012-2013.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

3.3.4.3 Jugos de frutas, jugos de verduras y néctares

Los jugos de frutas y verduras, así como los néctares deben cumplir con los siguientes criterios:

Jugos de frutas y verduras:

- Se permitirán jugos de fruta 100% natural sin azúcar añadida.
- En caso de jugos de frutas naturales de origen industrializado, la cantidad de azúcares totales (gramos por porción) será según la NOM-173-SCFI-2009. Jugos de frutas preenvasados, denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba.
- La energía por porción será menor o igual a 110 kcal en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, y menor o igual a 70 kcal en etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.
- La porción debe ser menor o igual a 200 ml en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012 y menor o igual a 125 ml en la etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.

Néctares:

- Energía: menor o igual a 110 kcal por porción en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, y menor o igual a 70 kcal en etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.
- La porción debe ser menor o igual a 200 ml en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012 y menor o igual a 125 ml en la etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

3.3.4.4. Alimentos líquidos de soya

Los alimentos líquidos de soya deben cumplir los siguientes criterios:

Alimentos líquidos de soya:

- Energía: menor o igual a 60 kcal por porción en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, menor o igual a 40 kcal en la etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.
- La porción debe ser menor o igual a 200 ml en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012 y menor o igual a 125 ml en la etapa III, desde ciclo escolar 2012-2013.
- Las grasas totales deberán ser menor o igual a 2.5 g por 100 ml. Las grasas saturadas no deben rebasar 21% de grasas totales.
- El contenido de sodio (mg por 100 ml) será menor o igual a 110 en etapas I y II, ciclos 2010-2011 y 2011-2012, y menor o igual a 105 en etapa III, desde ciclo 2012-2013.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

3.3.5. Botanas

Deberán cumplir con los siguientes criterios:

Botanas:

- Energía: menor o igual a 140 kcal en la etapa I y menor o igual a 130 kcal en las etapas II y III.
- Azúcares añadidos: No aplica en la etapa I y durante las etapas II y III menor o igual a 10% del total de energía/porción.
- Grasas totales: Menor o igual a 40% del total de energía en etapa I y II y menor o igual a 35% en etapa III.
- Grasas saturadas: No aplica en la etapa I, menor o igual a 25% de la energía total en la etapa II y menor o igual a 15% en etapa III.
- Ácidos grasos trans: Menor o igual a 0.5 g/porción en etapas I, II y III.
- Sodio: No aplica en etapa I, menor o igual a 200 mg por porción en etapa II, y menor o igual a 180 mg por porción en etapa III.
- En alimentos empacados, las presentaciones deben contener una porción o menos.

3.3.6. Galletas, pastelitos, confites y postres

Deberán cumplir con los siguientes criterios:

Galletas, pastelitos, confites y postres:

- Energía: Etapa I: menor o igual a 140 kcal o menos, etapas II y III: menor o igual a 130 kcal.
- Azúcares añadidos: No aplica en la etapa I, menor o igual a 25% del total de energía en etapa II y menor o igual a 20% del total de energía en etapa III.
- Grasas totales: en etapa I y II, menor o igual a 40% del total de energía, y menor o igual a 35% en etapa III.
- Grasas saturadas: No aplica en la etapa I, menor o igual a 20% de la energía total en la etapa II y menor o igual a 15% en etapa III.
- Ácidos grasos trans: Menor o igual a 0.5 g por porción en etapas I, II y III.
- Sodio: No aplica en etapa I, menor o igual a 200 mg por porción en etapa II, y menor o igual a 180 mg por porción en etapa III.
- En alimentos empacados, las presentaciones deben contener una porción o menos.
- Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos, siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

Cuadro 3. Criterios nutrimentales de aplicación obligatoria en alimentos y gradualidad de implementación durante tres ciclos escolares a partir del Ciclo Escolar 2010-2011^{1, 2, 3}

Categorías	Criterios Nutrimentales	Etapa I (agosto 2010 a julio 2011)	Etapa II (agosto 2011 a julio 2012)	Etapa III (agosto 2012 en adelante)
Preparaciones de alimentos	Porción (Kcal)	180	180	180
	Proteína (% de calorías)	Al menos 10	Al menos 10	Al menos 10
	Azúcares y otros edulcolorantes calóricos	sin azúcares añadidos	sin azúcares añadidos	sin azúcares añadidos
	Grasas totales (% de calorías)	35	35	30
	Grasa saturadas (% de calorías)	15	15	10
	Acidos grasos trans (g por porción)	0.5	0.5	0.5
	Sodio (mg/porción)	270	230	220
	Cereales de grano entero (% de los productos)	33	66	100
Bebidas para preescolar y primaria ^{4,5}	Se debe garantizar la disponibilidad de agua simple potable			
Bebidas para secundaria ⁴	Porción (ml)	250	250	250
	Calorías por porción (Kcal. máximo)	10	10	10
	Sodio (mg por porción)	60	55	55
	Edulcolorantes no calóricos (mg/100ml)	50	45	40
Leche ^{6,7}	Porción (ml)	250	250	250
	Calorías por 100g (kcal)	50	50	50
	Grasas totales (en 100g)	1.6	1.6	1.6
Yogurt y alimentos lácteos fermentados ^{6,7}	Grasas totales (g/100g o ml)	Sólido ≤ 2.5	Sólido ≤ 2.5	Sólido ≤ 2.5
		Bebible ≤ 1.6	Bebible ≤ 1.6	Bebible ≤ 1.4
	Porción (g o ml)	Sólido ≤ 150	Sólido ≤ 150	Sólido ≤ 150
		Bebible ≤ 250	Bebible ≤ 250	Bebible ≤ 200
	Azúcares (% de calorías totales respecto a azúcares añadidos)	40	35	30

(continúa)

Categorías	Criterios Nutrimientales	Etapa I (agosto 2010 a julio 2011)	Etapa II (agosto 2011 a julio 2012)	Etapa III (agosto 2012 en adelante)
Jugos de frutas o jugos de verduras	Azúcares totales (g por porción)	Según la norma NOM-173-SCFI-2009 Jugos de frutas preenvasados, denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba		
	Porción (ml)	200	200	125
	Calorías por porción (máximo)	110	110	70
Néctares ⁶	Porción (ml)	200	200	125
	Calorías por porción (máximo)	110	110	70
Alimentos líquidos de soya ⁶	Porción (ml)	200	200	125
	Sodio (mg por 100ml)	110	110	105
	Grasas totales (g por 100ml) Las grasas saturadas no deben rebasar 21% de grasas totales	2.5	2.5	2.5
	Calorías por porción (kcal, máximo)	60	60	40
Botanas ⁸	Porción (kcal)	140	130	130
	Grasas totales (% de calorías totales)	40	40	35
	Grasas saturadas (% de calorías totales)	No aplica	25	15
	Acidos grasos trans (g por porción)	0.5	0.5	0.5
	Azúcares añadidos (% de calorías totales)	No aplica	10	10
	Sodio (mg/porción)	No aplica	200	180
Galletas, pastelillos, confites y postres ⁹	Porción (kcal)	140	130	130
	Grasas totales (% de calorías totales)	40	40	35
	Grasas saturadas (% de calorías totales)	No aplica	20	15
	Acidos grasos trans (g por porción)	0.5	0.5	0.5
	Azúcares añadidos (% de calorías totales)	No aplica	25	20
	Sodio (mg/porción)	No aplica	200	180

(finaliza)

¹ Todos los productos deberán contener sólo una porción.

² Los parámetros se refieren a menor o igual que.

³ De acuerdo con el lineamiento tercero transitorio “La aplicación de los lineamientos y su anexo único será obligatoria en todas las escuelas de educación básica a partir del 1ro. de enero de 2011. Antes de esta fecha podrán aplicarse en las escuelas que así lo determinen. Del 23 de agosto al 31 de diciembre del presente año, las autoridades educativas y de salud federal y locales en el respectivo ámbito de sus competencias, llevarán a cabo acciones tendientes a la difusión del alcance del contenido del presente acuerdo y su anexo único, así como la capacitación de los principales actores en su ejecución a efecto de llevar a cabo la debida implementación del presente instrumento”.

⁴ En bebidas se manejan dos propuestas: primaria y secundaria. Sin cafeína y sin taurina. Ambas incluyen consumo libre de agua simple potable.

⁵ Estos criterios incorporan el compromiso de la industria de coadyuvar al consumo de agua simple y potable, de manera que, en un plazo máximo de 2 meses después de haber comenzado el ciclo escolar 2010-2011, se retirarán las bebidas azucaradas.

⁶ Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos en leche, néctares, yogurt y bebidas de soya, siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

⁷ Ácidos grasos trans no aplica cuando son de origen natural como en lácteos.

⁸ El grupo de las oleaginosas (p.ej. cacahuates, nueces, almendras, pistaches, etc.) y leguminosas secas (p. ej. habas secas) no se encuentra sujeto al criterio de grasas totales por su alto valor nutricional ya que, a pesar de su alto contenido de grasas, su consumo moderado ha sido asociado con efectos positivos para la salud, siempre y cuando no tengan grasas añadidas en valores no superiores al 1%. Aplican los demás criterios para botanas.

⁹ Podría permitirse el uso de edulcorantes no calóricos en galletas, pastelillos, postre y confites, siempre y cuando estén aprobados para el consumo de niños en el Codex Alimentarius.

4. Glosario

A continuación se presenta la definición de términos para los efectos del presente anexo.

ACIDOS GRASOS

Biomoléculas orgánicas de naturaleza lipídica formadas por una larga cadena hidrocarbonada lineal, de número par de átomos de carbono, en cuyo extremo hay un grupo carboxilo.

ACIDOS GRASOS TRANS

Isómeros de ácidos grasos monoinsaturados. Se pueden producir en la hidrogenación de aceites vegetales y grasas vegetales. Se ha considerado que un alto consumo en la dieta puede incrementar el riesgo de presentar enfermedades cardiovasculares 21, 22, 23.

ACIDOS GRASOS SATURADOS

A los que carecen de dobles ligaduras. Se recomienda que no excedan más de una tercera parte de los ácidos grasos consumidos, ya que favorecen la aterosclerosis. Algunos productos contienen cantidades elevadas de ácidos grasos saturados: la mantequilla y la margarina, las mantecas, el chicharrón de cerdo, el chorizo, la crema, el aceite de coco, los chocolates (cacao) y, en general, casi todos los quesos 24. Su consumo se ha asociado con mayor riesgo de presentar enfermedades cardio y cerebrovasculares 25, 26.

AZUCARES

Todos los monosacáridos y disacáridos presentes en un alimento o bebida no alcohólica 27.

AZUCARES AÑADIDOS

Azúcares y jarabes añadidos durante el procesamiento o preparación. Las principales fuentes de azúcares añadidos incluyen las bebidas azucaradas, pasteles, galletas, pays y dulces 28.

BOTANAS

A los productos elaborados a base de harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutas, que pueden estar fritos, horneados y explotados o tostados y adicionados de sal, otros ingredientes y aditivos para alimentos.

CALORIAS Y KILOCALORIAS

Una caloría se define como la unidad de energía que equivale al calor necesario para elevar un grado centígrado (de 14.5° a 15.5°C) la temperatura de un gramo de agua destilada. 1 caloría es igual a 4.185 joules. Una kilocaloría es la unidad de energía que equivale mil calorías, a 4.185 kJ o a 4 185 J.29.

CEREALES DE GRANO ENTERO

Cereal de granos intactos que al someterse a un proceso de molienda, rompimiento, hojuelado, entre otros, conserva sus principales componentes anatómicos y están presentes en una proporción relativamente igual a la existente en el grano intacto original, logrando esto de manera natural o a través de medios tecnológicos 18.

CONTENIDO ENERGETICO DE LOS ALIMENTOS

Es la cantidad de kilocalorías que contienen los alimentos y bebidas por unidad de masa o volumen.

ENERGIA

En nutrición es el resultado de la degradación oxidativa de los hidratos de carbono, los ácidos grasos y los aminoácidos. La energía se transforma con el fin de generar trabajo como el crecimiento, el mantenimiento, el transporte y la concentración de sustancias, así como para efectuar actividades físicas e intelectuales 30.

FIBRA DIETETICA

Parte comestible de las plantas o hidratos de carbono análogos que son resistentes a la digestión y la absorción en el intestino delgado humano y que sufren una fermentación total o parcial en el intestino grueso. La fibra dietética incluye polisacáridos, oligosacáridos, lignina y otras sustancias asociadas a las plantas. Se les divide en solubles e insolubles. Epidemiológicamente su consumo insuficiente se ha asociado con la aparición de enfermedades crónicas. Se encuentra en leguminosas cereales integrales, verduras y frutas 31.

GALLETAS, PASTELITOS, DULCES Y POSTRES

Para fines de estos Criterios, son alimentos dulces elaborados a partir

de procesos industrializados o artesanales y distribuidos para su consumo a gran escala.

LIPIDOS (GRASAS)

Las grasas, junto con los hidratos de carbono y las proteínas, constituyen los macronutrientes. Químicamente se refieren a componentes en los que uno, dos o tres ácidos grasos están unidos a una molécula de glicerina formando monoglicéridos, diglicéridos o triglicéridos. El tipo más común de grasa son los triglicéridos. Su principal función es la de ser fuente de energía, aportando 9 kcal por gramo, además de que favorecen la absorción de vitaminas liposolubles y carotenos; forman bicapas lipídicas de las membranas celulares; recubren órganos; regulan la temperatura corporal; sirven para la comunicación celular; especialmente como receptores nucleares, y forman parte de la estructura de hormonas esteroideas. Los triglicéridos sólidos a temperatura ambiente son denominados grasas, mientras que los que son líquidos son conocidos como aceites. Existen grasas de origen animal y de origen vegetal 3.

HARINAS INTEGRALES

Producto obtenido de la molienda que incluye el salvado (cáscara), que es la parte externa y es rica en fibra; el germen, que es la parte interna del grano y es rica en micronutrientes, y la fécula o almidón, conocido como el endospermo. 32 Se considera la harina de grano entero si al menos 51% del peso del producto proviene de dichos granos 33. En México, la NOM-147-SSA1-1996, especifica como harina integral al producto obtenido de la molienda del grano de cereal entero, que conserva su cáscara y germen 34.

HIDRATOS DE CARBONO (CARBOHIDRATOS)

Uno de los tres macronutrientes. Son compuestos orgánicos que contienen carbono, hidrógeno y oxígeno. Son solubles en agua y se

clasifican de acuerdo con la cantidad de carbonos o por el grupo funcional que tienen adherido. Son la forma biológica primaria de almacenamiento y consumo de energía aportando aproximadamente 4 kcal por gramo. Los carbohidratos en la dieta humana se encuentran sobre todo en forma de almidones y diversos azúcares 35.

MACRONUTRIMENTOS

Nutrimentos que se encuentran en la dieta y proporcionan energía: carbohidratos, lípidos y proteínas 36.

PORCIÓN

Cantidad arbitraria de alimento que suele calcularse para consumo individual. Su tamaño está determinado por los servicios y las industrias de alimentos 37.

PREPARACIONES DE ALIMENTOS

Para fines de estos criterios, son combinaciones de dos o más alimentos, compuestos generalmente de cereales de grano entero o de harina integral, combinados con alimentos de origen animal o leguminosas, con nulas o muy pequeñas cantidades de aceites vegetales (por ejemplo, tortas, sándwiches, quesadillas o tacos). Constituyen la principal fuente de energía y macronutrimentos del refrigerio escolar. Suelen ser de elaboración casera o artesanal, aunque también pueden producirse de manera industrial.

PROTEINAS

Componentes estructurales principales de todas las células del cuerpo. También funcionan como enzimas, transportadores y como hormonas. Está constituido de aminoácidos que, a su vez, son precursores de ácidos nucleicos, hormonas, vitaminas y otras moléculas importantes. Los aminoácidos están compuestos de carbono, oxígeno e hidrógeno.

Se distinguen de los hidratos de carbono por contener un grupo amino y un grupo carboxilo. Por lo tanto, las proteínas son esenciales para mantener la integridad y funcionalidad celular 38.

NECESIDADES ENERGETICAS

Es la cantidad de energía (kilocalorías) proveniente de alimentos y bebidas que requiere un individuo para el mantenimiento de una vida saludable.

RECOMENDACIONES DE ENERGIA

Para fines de estos criterios, es la cantidad de energía (kilocalorías) promedio que, con base en evidencia científica, se recomienda que consuman los individuos a partir de los alimentos y bebidas, de acuerdo con las necesidades energéticas para distintos grupos de edad, para cada sexo y por nivel de actividad física.

REFRIGERIO ESCOLAR

Para fines de estos criterios, es la combinación de alimentos, preparaciones y bebidas consumidos por los escolares durante el recreo, independientemente del lugar de procedencia o adquisición. Esta definición excluye el desayuno escolar.

SODIO

Nutrimento inorgánico. Conjuntamente con el cloro regula el volumen, la presión osmótica, y la carga eléctrica del fluido extra-celular donde es el principal catión. Interviene en la contracción muscular, la conducción nerviosa, la absorción de algunos nutrimentos y en menor grado en la constitución de los huesos. Los alimentos contienen suficiente sodio por lo que no es necesario agregarlo. Por razones de gusto se añade sal, (cloruro de sodio) a los alimentos, pero su exceso puede constituir un riesgo para la salud 39.

VERDURAS Y FRUTAS

Las frutas se definen como el conjunto de frutos comestibles que se obtienen de plantas cultivadas o silvestres. Las frutas son los tejidos pulposos asociados a las semillas de las plantas o flores adecuadas para el consumo humano. En botánica es el ovario de la planta, por lo tanto el jitomate, el pepino y la calabaza, entre otras, pertenecerían a este grupo. Sin embargo, se prefiere definir a las frutas como alimentos obtenidos de las plantas que generalmente se consumen como postre, como colación entre comidas, o que acompañan el desayuno, en vez de ser el platillo principal de una comida.

Son una buena fuente de vitaminas y minerales, además de agua, ya que su composición es de entre 80 y 95% agua.

Las verduras se definen como plantas cultivables que generalmente producen hojas, tallos, bulbos, raíces y flores utilizadas como alimentos. Las hojas verdes incluyen la espinaca, acelga, col y lechuga. Los tallos incluyen el apio y el espárrago. La zanahoria y el nabo, entre otros, constituyen las raíces y bulbos. El brócoli, la calabaza, el jitomate, el chayote, la coliflor, entre otros, son flores. Finalmente, la cebolla y el ajo son ejemplos de bulbos. Los champiñones, setas y otros hongos también se clasificarían dentro del grupo de las verduras.^{40,41} A pesar de que las raíces y bulbos son considerados como verduras, desde el punto de vista botánico, para los fines de estos criterios, sólo se consideran las verduras con bajo contenido de almidón; es decir se excluyen tubérculos y bulbos con alto contenido de almidón como la papa, el camote y la yuca, debido a que las verduras con bajo contenido de almidón son las que tienen menor contenido de energía y que se han asociado con importantes beneficios para la salud. Igualmente, se excluye de este grupo a los plátanos machos, por su alto contenido de almidones.

5. Referencias nacionales e internacionales

1 Promoción de actividad física adecuada y alimentación saludable en el sistema educativo mexicano para la prevención de obesidad infantil. Reporte Final. Instituto Nacional de Salud Pública/Secretaría de Salud. 2009.

2 Documento técnico de recomendaciones para guías de alimentación en escuelas primarias públicas: Caracterización del ambiente escolar en escuelas primarias de estados de la República Mexicana y recomendaciones para un “refrigerio escolar saludable”. Instituto Nacional de Salud Pública/Secretaría de Salud. 2010.

3 Casanueva E, Bourges H. “Los nutrimentos”. En: Casanueva E, Kaufer-Horwitz M, Pérez-Lizaur AB, Arroyo P, eds. Nutriología médica. México: Editorial Médica Panamericana, 2001:442-464.

4 Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. 2006.

5 Nishida C, Uauy R, Kumanyika S, Shetty P. The Joint WHO/FAO Expert Consultation on diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: process, product and policy implications. Public Health Nutr 2004; 7(1A);, 245–250.

6 Determinants of weight gain, overweight, and obesity: World Cancer Research Fund / American Institute of Cancer Research. Food, nutrition, physical activity, and the prevention of cancer: a global perspective. Washington DC: AICR, 2007.

7 Hunter JE, Zhang J, Kris-Etherton PM. (2010): Cardiovascular disease risk of dietary stearic acid compared with trans, other saturated, and unsaturated fatty acids: a systematic review. *Am J Clin Nutr* 2010; 91:46–63.

8 Darnton-Hill I, Nishida C, James WP. : A life course approach to diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A):101-121.

9 Reddy KS, Katan MB. Diet, nutrition and the prevention of hypertension and cardiovascular diseases. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A): 167-186.

10 Key TJ, Scharzkin A, Willet W, Allen N, Spencer EA, Travis RC. Diet, nutrition and the prevention of cancer. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A); 187-200.

11 Steyn NP, Mann J, Bennet PH, Temple N, et. al. Diet, nutrition and the prevention of type 2 diabetes. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A); 147-165.

12 Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. Secretaría de Salud. 2010.

13 Encuesta sobre expendio y consumo de alimentos en escuelas de educación básica 2010. Secretaría de Educación Pública, abril de 2010.

14 Valencia ME. “Capítulo 5. Energía.” En: Bourges H, Casanueva E, Rosado JL, ed. Recomendaciones de ingestión de nutrimentos para la población mexicana. Tomo 2. México: Editorial Médica Panamericana, 2008.

15 Aburto N; Nava F, Bonvecchio A, Safdie M, Gonzalez- Casanova I, Gust T, Rivera J. (2009) Physical Activity during the school day in public primary schools in Mexico City. *Salud Pública de México*; 51:141-147.

16 Caballero C, Hernández B, Moreno H, Hernández-Girón C, Campero L, Cruz A. (2007) Obesidad, actividad física en adolescentes de Morelos, México: Un estudio longitudinal. *Archivos Latinoamericanos de Nutrición*; 57(3): 231-137.

17 Plazas M. Nutrición del Preescolar y el Escolar. En: Casanueva E, Kaufer-Horwitz M, Pérez-Lizaur AB, Arroyo P, eds. *Nutriología médica*. México: Editorial Médica Panamericana, 2001:58-84.

18 Nishida C, Uauy R, Kumanyika S, Shetty P. The Joint WHO/FAO Expert Consultation on diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: process, product and policy implications. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A):, 245–250.

19 Determinants of weight gain, overweight, and obesity: World Cancer Research Fund / American Institute of Cancer Research. *Food, nutrition, physical activity, and the prevention of cancer: a global perspective*. Washington DC: AICR, 2007.

20 Panel of Macronutrients, Panel on the Definition of Dietary Fiber, Subcommittee on Upper Reference Levels of Nutrients, Subcommittee on Interpretation and Uses of Dietary Reference Intakes, and the Standing Committee on the Scientific Evaluation of Dietary Reference Intakes. *Dietary Reference Intakes for energy, carbohydrate, fiber, fat, fatty acids, cholesterol, protein and amino acids*.

21 Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. 2006. Institute of Medicine of the National Academies, 2005.

22 Remig V, Franklin B, Margolis S, Kostas G, Nece T, Street JC. Trans fat in America: a review of their use, consumption, health implications and regulation. *J Am Diet Assoc* 2010;110(4):585-92.

23 Bauer LR, Waldrop J. Trans fat intake in children: risks and recommendations. *Pediatr Nurs* 2009; 35(6):346-51.

24 Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. 2006.

25 Siri-Tarino PW, Sun Q, Hu FB, Krauss RM. Meta-analysis of prospective cohort studies evaluating the association of saturated fat with cardiovascular disease. *Am J Clin Nutr* 2010; 91(3):497-9.

26 Mozaffarian D, Micha R, Wallace S. Effects on coronary heart disease of increasing polyunsaturated fat in place of saturated fat: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. *PLoS Med* 2010; 7(3): e1000252.

27 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI-1994. Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados.

28 Panel of Macronutrients, Panel on the Definition of Dietary Fiber, Subcommittee on Upper Reference Levels of Nutrients, Subcommittee on Interpretation and Uses of Dietary Reference Intakes, and the Standing Committee on the Scientific Evaluation of Dietary Reference Intakes. Dietary Reference Intakes for energy, carbohydrate, fiber, fat, fatty acids, cholesterol, protein and amino acids.

29 Álvarez-Rivero JC, Bourges H, Casanueva E, Kaufer M, Morales de León J, Plazas M Vargas LA. Glosario de términos para la orientación alimentaria, Cuadernos de nutrición 2001; 24(1):7-43.

30 Álvarez-Rivero JC, Bourges H, Casanueva E, Kaufer M, Morales de León J, Plazas M Vargas LA. Glosario de términos para la orientación alimentaria, Cuadernos de nutrición 2001; 24(1):7-43.

31 Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2005, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación. 2006.

32 Whole Grains Council. Definitions of whole grains. (Disponible en: <http://www.wholegrainscouncil.org/whole-grains-101/definition-of-whole-grains>).

33 US Food and Drug Administration. FDA Provides Guidance on 'Whole Grain' for Manufacturers (Disponible en: <http://www.fda.gov/bbs/topics/news/2006/NEW01317.html>).

34 Secretaría de Salud. Norma Oficial Mexicana NOM-147-SSA1-1996, bienes y servicios. Cereales y sus productos. Harinas de cereales, sémolas o semolinas. Alimentos a base de cereales, de semillas comestibles,

harinas, sémolas o semolinas o sus mezclas. Productos de panificación. Disposiciones y especificaciones sanitarias y nutrimentales.

35 Latham MC. "Macronutrientes: carbohidratos, grasas y proteínas." En: FAO. Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Roma: Colección FAO: Alimentación y nutrición, 2002:99-106.

36 World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research. Food, Nutrition, Physical Activity, and the Prevention of Cancer: a Global Perspective. Washington DC: AICR, 2007.

37 Álvarez-Rivero JC, Bourges H, Casanueva E, Kaufer M, Morales de León J, Plazas M Vargas LA. Glosario de términos para la orientación alimentaria, Cuadernos de nutrición 2001; 24(1):7-43.

38 Panel of Macronutrients, Panel on the Definition of Dietary Fiber, Subcommittee on Upper Reference Levels of Nutrients, Subcommittee on Interpretation and Uses of Dietary Reference Intakes, and the Standing Committee on the Scientific Evaluation of Dietary Reference Intakes. Dietary Reference Intakes for energy, carbohydrate, fiber, fat, fatty acids, cholesterol, protein and amino acids.

39 Álvarez-Rivero JC, Bourges H, Casanueva E, Kaufer M, Morales de León J, Plazas M Vargas LA. Glosario de términos para la orientación alimentaria, Cuadernos de nutrición 2001;24(1):7-43.

40 Bender AE. "Fruits and vegetables". En: Caballero B, Allen L, Prentice A, eds. Encyclopedia of human nutrition. Oxford: Elsevier, 2005; vol II:356-360.

41 Ronzio R, ed. *The encyclopedia of nutrition and good health*. Nueva York: Facts on File, 2 .

Otras referencias de apoyo.

Barquera S, Hernández-Barrera L, Campos I, and Flores M. [en prensa]. *Nutrición y salud pública: el principio de la prevención. Competencias en Salud Pública*. México: Secretaría de Salud, 2008a.

Barquera S, Campos-Nonato I, Hernández B, Flores M, Durazo AR. [en prensa]. *Obesity and central adiposity in Mexican adults: results from the Mexican National Health and Nutrition Survey 2006*. *Salud Pública Méx* 2009;51 suppl 4:S595-S603.

Barquera S, Hernández-Barrera L, Tolentino ML, Espinosa J, Ng SW, Rivera J, Popkin BM. *Energy intake from beverages is increasing among Mexican adolescents and adults*. *Journal of Nutrition* 2008;138(12):2454-2461.

Barquera S, Hotz C, Rivera-Dommarco J, Tolentino L, Espinoza J, Campos-Nonato I. *The double burden of malnutrition. Case studies from six developing countries*. Geneva: FAO, Food and Nutrition, 2006:164-198.
González CD, González-Cossío T, Barquera S, Rivera-Dommarco J. *Alimentos industrializados en la dieta de los preescolares mexicanos*. *Salud Pública Méx* 2007;49:345-356.

Key TJ, Schatzkin A, Willett WC, Allen NE, Spencer EA, Travis RC. *Diet, nutrition and the prevention of cancer*. *Public Health Nutr* 2004;7(1A):187-200.

Secretaría de Salud. Bases técnicas del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad. México: Secretaría de Salud, 2010.

Steyn NP, Mann J, Bennett PH, Temple N, Zimmet P, Tuomilehto J, Lindström J, Louheranta A. Diet, nutrition and the prevention of type 2 diabetes. *Public Health Nutr* 2004; 7(1A):147-165.

Análisis del Sistema de Información (IPRO) sobre programas sociales en México

*Pedro Aristeo Álvarez Maldonado**

En el marco de colaboración entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana, el 8 de junio de 2009 presentaron un sistema de información sobre programas sociales en México denominado IPRO (Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales en México).

La IPRO busca contribuir a reforzar los criterios de protección de los programas sociales, a través de la creación de una plataforma de información pública, neutral e independiente que establece una serie de atributos y criterios mínimos de institucionalidad de la política social.

La importancia de la institucionalidad de los programas sociales considera 20 atributos, los cuales se captan de manera individual mediante un instrumento que a su vez reagrupa cuatro categorías de la información recabada:

1. Reglas de operación y otros lineamientos.
2. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
3. Mecanismos de control y fiscalización, y
4. Mecanismos de participación ciudadana.

La información se incorpora a través de un formato que los propios responsables de los programas sociales capturan en línea. El formato de captura contiene dos secciones:

** Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior por la Universidad Anáhuac y actualmente se desempeña como Asesor del Coordinador de Gestión Gubernamental del Gobierno del Estado de México.*

Sección I. Datos Generales del Programa.

Sección II. Autodiagnóstico mínimo de institucionalidad.

El proyecto inició a mediados del año 2009 y al mes de noviembre de 2010 se han incorporado 825 programas sociales de los cuales 776 corresponden a 26 entidades federativas del país y 49 de 7 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el Informe sobre el Grado de Institucionalidad que guardan los programas sociales orientados a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de México de diciembre de 2010, de los 825 programas sociales en la IPRO, el 86 % estuvo asociado a uno o más de los ODM.

El ODM al que más se vincularon los programas sociales del país fue el ODM 1, con el 63.5 % de los programas, seguido del ODM3 con el 33.7 %, en contraste el ODM que menos vinculación tuvo es el ODM8 debido a la naturaleza propia del objetivo.

Cuadro 1
Proporción de Programas Sociales asociados a uno o más ODM'S
Total Nacional

Tipo	Total PS en la IPRO	ODM1 Pobreza Extrema	ODM2 Enseñanza Universal	ODM3 Igualdad de Género	ODM4 Mortalidad Infantil	ODM5 Salud Materna	ODM6 Salud	ODM7 Medio Ambiente	ODM8 Desarrollo
Entidades Federativas	776	62.0	24.6	33.5	25.2	22.3	19.5	15.8	1.7
Dependencias Federales	49	87.8	14.3	36.7	16.3	16.3	8.2	30.6	2.0
Estado de México	28	96.4	14.3	21.4	21.4	21.4	0.0	39.3	3.6
Total Nacional	825	63.5	23.9	33.7	24.7	22.0	18.8	16.7	1.7

FUENTE: Informe sobre el grado de Institucionalidad que guardan los programas sociales orientados a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de México. PNUD, Transparencia Mexicana, diciembre 2010. Consultado en <http://www.programassociales.org.mx>

Cuadro 2
Indicadores de Institucionalidad

Tipo	Lineamientos Normativos	Transparencia y Rendición de Cuentas	Control y Fiscalización	Participación Social	Total de programas sociales
Entidades Federativas	00.9	1.00	0.92	0.84	28
Dependencias Federales	0.70	0.60	0.58	0.34	830
Estado de México	0.93	0.87	0.92	0.82	49
Total Nacional	0.71	0.61	0.60	0.37	879

FUENTE: Informe sobre los programas sociales federales y estatales y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. PNUD, Transparencia Mexicana. Diciembre 2010. Consultado en: <http://www.programassociales.org.mx>

Cuadro 3
Comparativo Nacional de Número de Programas Sociales registrados en la IPRO a diciembre de 2010

Nº	Estado	Programas Sociales	Ranking
1	Aguascalientes	56	5
2	Baja California	0	28
3	Baja California Sur	0	28
4	Campeche	18	12
5	Chiapas	8	20
6	Chihuahua	0	28
7	Coahuila	1	26
8	Colima	0	28
9	Distrito Federal	122	1
10	Durango	16	13

(continúa)

Nº	Estado	Programas Sociales	Ranking
11	Estado de México	28	11
12	Guanajuato	15	14
13	Guerrero	113	2
14	Hidalgo	11	17
15	Jalisco	84	4
16	Michoacán	13	16
17	Morelos	1	26
18	Nayarit	53	6
19	Nuevo León	11	17
20	Oaxaca	8	20
21	Puebla	38	8
22	Querétaro	29	10
23	Quintana Roo	2	25
24	San Luis Potosí	14	15
25	Sinaloa	3	24
26	Sonora	44	7
27	Tabasco	32	9
28	Tamaulipas	0	28
29	Tlaxcala	7	22
30	Veracruz	6	23
31	Yucatán	11	17
32	Zacatecas	86	3
	Total de Programas	830	

(finaliza)

Cuadro 4
Programas Sociales de Dependencias Federales en la IPRO

Nº	Dependencias	Programas Sociales
1	COMISIÓN NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	7
2	DIF	3
3	IMSS	0
4	SAGARPA	8

Nº	Dependencias	Programas Sociales
5	SEDESOL	19
6	S. ECONOMÍA	3
7	SEP	0
8	REFORMA AGRARIA	0
9	SEMARNAT	6
10	S. SALUD	0
11	S. TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	38
	Total	49

(finaliza)

Cuadro 5
Número de Programas Sociales en el Estado de México por
Dependencia registrados en la IPRO

Nº	Dependencias	Programas Sociales
1	Secretaría de Finanzas	1
2	Secretaría del Trabajo	1
3	Secretaría de Educación	1
4	Secretaría de Desarrollo Social	6
5	Secretaría de Desarrollo Urbano	3
6	Secretaría de Desarrollo Agropecuario	14
7	Sistema DIF	2
	Total	28

Consultado en: <http://www.programassociales.org.mx>

Conclusiones

1. Es importante aclarar que el catálogo analítico de los programas sociales federales y estatales es una plataforma viva, por lo cual, las

entidades federativas y las dependencias federales responsables de los programas sociales subirán al sistema los programas que reúnan los requisitos.

2. El caso del Estado de México es trascendente porque los programas sociales se encuentran alineados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, están muy bien calificados y tienen una finalidad eminentemente social, cabe mencionar que existen más programas que serán subidos al sistema.

3. La IPRO permite construir un panorama nacional sobre el grado de institucionalidad de los mismos y facilita el intercambio de mejores prácticas en beneficio de la política social de nuestro país.

4. La adopción del enfoque de los Objetivos de Desarrollo del Milenio implica necesariamente la atención de los problemas más urgentes de nuestro país como es la pobreza extrema y el cuidado de la salud.

5. Los programas son incluidos voluntariamente por las dependencias federales y estatales, el hecho de que un estado tenga muchos programas, no necesariamente serán programas bien calificados y podrá disminuir la calificación global.



La privatización en México *como retracción estatal*

Maximiliano García Guzmán

El libro *La privatización en México como retracción estatal* de la autoría del Doctor José Juan Sánchez González, publicado en 2010 por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, representa una fuente de consulta para aquellos que se inician en el estudio de la gestión económica del Estado mexicano, ya que aborda de manera didáctica los principales elementos de estudio en torno al proceso de privatización.

Para fines de exposición de esta reseña, en primer término se aborda la estructura capitular de la obra, destacando su valor metodológico y el contenido básico que el lector podrá encontrar a lo largo de sus páginas. Después, se resaltarán las principales contribuciones del libro y se señalarán brevemente las conclusiones que construye el autor a través de los argumentos esgrimidos en el texto.

El libro de Sánchez González es una obra que aborda de manera conceptual y empírica los fundamentos, visiones, condiciones y procesos de la privatización, con énfasis en el caso de México. Para ello, estructura su texto en dos partes que se articulan a través de seis capítulos, lo cual es un acierto metodológico, dado que permite identificar, analizar y puntualizar el concepto de privatización y luego transitar de manera esquemática hacia experiencias de países desarrollados, en vías de desarrollo y finalmente México.

* Doctorante por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesor de filosofía en Instituto, España.

La primera parte se compone de tres capítulos en los que se aborda la privatización como teoría y práctica en el mundo. Se analiza la privatización como un nuevo balance entre lo público y lo privado impulsado por factores endógenos y exógenos a las naciones que vivieron este proceso. Se exponen cuáles fueron los argumentos ideológicos de la privatización, sus problemas técnicos, políticos y jurídicos y se detallan en el Capítulo II ejemplos concretos en Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia, Japón, España, Austria, Holanda, Portugal, Irlanda y Canadá, para luego hacer referencia en el Capítulo III a los países en vías de desarrollo divididos en tres regiones: América Latina, Asia y África.

En la segunda parte de su obra, José Juan Sánchez explica de lleno el proceso de privatización en México y analiza fundamentalmente el periodo 1982-2006 como los años más representativos en la materia. Para ello, realiza un examen de los cuatro sexenios comprendidos en ese lapso y destaca las decisiones y medidas más importantes que se tomaron en torno a la privatización.

Por ejemplo, en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) aborda los orígenes del proceso de privatización en el país, la filosofía de la nueva “rectoría del Estado” y las formas de privatización adoptadas en la legislación como la disolución, liquidación, extinción, fusión, transferencia y venta. Asimismo, evalúa los impactos de estas medidas en las finanzas públicas y la interacción con los actores económicos de aquel entonces.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) analiza la continuidad y profundización del proceso de privatización iniciado en el sexenio anterior, y pone énfasis en tres casos emblemáticos de este sexenio: la banca, Teléfonos de México y la industria siderúrgica, ello

en un contexto donde la estrategia gubernamental impulsaba la modernización del capital privado.

Por su parte, en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006), el autor presenta un análisis de los sectores en donde se aplicó con mayor amplitud el proceso de privatización y se presentan casos como el de la extranjerización bancaria y su consecuente rescate, los ferrocarriles, aeropuertos, instituciones de seguros (como Aseguradora Hidalgo) y la industria azucarera.

La estructura metodológica de la obra permite no sólo un entendimiento claro de lo que significó para el país impulsar y desarrollar un fuerte esquema privatizador en las empresas y los servicios públicos, sino que también permite al lector identificar con facilidad los aportes de Sánchez González con relación al concepto y a las experiencias que ha habido en el mundo en materia de privatización.

En efecto, parte del valor de esta obra reside en las aportaciones que el autor hace al intenso y prolífico debate sobre el tema de estudio. Por ejemplo, su tesis central es que la privatización llevada a cabo en el mundo en las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado puede entenderse en realidad como una estrategia de retracción estatal, es decir, como un proceso en que el Estado aminora su actividad empresarial para trasladarla al ámbito privado y, derivado de ello, surge una nueva configuración institucional del poder público para que funja únicamente como regulador de las fuerzas productivas.

El retiro del Estado de diversos sectores económicos estratégicos refleja en el fondo un replanteamiento de la interacción y los ámbitos de competencia entre lo público y lo privado, lo que también obliga al aparato

gubernamental a cambiar la forma de administrar las empresas que no fueron objeto de privatización.

Para un mejor entendimiento del concepto, el autor lo distingue claramente de otros que son similares como liberalización, desincorporación y subcontratación. Ello dirige a otro aporte de la obra, y es que el análisis va más allá del aspecto ideológico, y para esto recoge los principales argumentos técnicos, jurídicos y políticos que se esgrimieron a favor y en contra de este proceso. De hecho, queda sugerido en el análisis la veracidad de la tesis sobre que la privatización se traduce en un mecanismo de socialización de pérdidas y particularización de beneficios.

Con relación a los casos de los países desarrollados, el autor encuentra que en algunos de ellos la privatización no consistió en trasladar al ámbito de los particulares las empresas y servicios públicos, sino más bien representó una acción para reestructurar el sector paraestatal, sin que el Estado perdiera en la economía su potestad pública.

Ello contrasta con lo ocurrido en los países en desarrollo, cuyas experiencias denotan ríspidos procesos de privatización, dado que éstos estuvieron sujetos a presiones políticas, ideológicas e incluso culturales, como fue el propio caso de México.

En efecto, el autor encuentra que durante sus poco más de veinte años de mayor intensidad de la privatización en México, se sucedieron diversos procesos con resultados contrastantes, ya que se dieron casos de éxito notorio como en el rubro de las telecomunicaciones (Teléfonos de México), pero hubieron otros donde se presentaron secuelas de reprivatización, es decir, de sectores que fueron rescatados y nuevamente puestos en manos de los particulares, como el caso de la banca (que adquirió a partir del gobierno del presidente Salinas una predominan-

cia del capital extranjero). Sánchez González ubica atinadamente que a pesar de esa intensa privatización, la tendencia en el periodo 1982-2006 fue seguir creando empresas públicas para necesidades específicas del Estado mexicano.

En este sentido, el autor concluye que la participación del Estado en áreas estratégicas es indispensable para sortear las complejas condiciones del entorno económico mundial, razón por la cual actualmente hay constancia de lo que el autor denomina una nueva oleada de “nacionalizaciones” en América Latina de algunas empresas que se consideran prioritarias para su propio desarrollo. Al respecto, Sánchez González apunta la probabilidad de que se atestigüen procesos de reversión de privatizaciones para colocar nuevamente a la empresa pública como un instrumento de política económica distributiva.

Es importante destacar también que la obra se adiciona con cuadros y esquemas que reflejan de manera muy ilustrativa los conceptos y experiencias referidos a lo largo del texto, lo que facilita al lector una mayor comprensión de la riqueza didáctica del libro.

En suma, la obra que se reseña constituye un referente para entender los principales rasgos de lo que implicó para México y el mundo sumergirse en amplios procesos de privatización, lo cual resulta aleccionador frente a contextos que se caracterizan por turbulencias económicas que obligan a los actores públicos, privados y sociales a explorar nuevas formas de interacción y cooperación en beneficio de la colectividad.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2010-2013, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los temas abordados preferentemente serán sobre administración pública y ciencias afines, alineados a las siguientes líneas estratégicas:

- *Desarrollo municipal y federalismo.*
- *Planeación y prospectiva estratégica.*
- *Habilidades políticas, directivas y desarrollo humano.*
- *Innovación y competitividad gubernamental.*
- *Financiamiento sostenible.*
- *Gobierno electrónico.*
- *Responsabilidad social/ cambio climático.*
- *Transparencia y rendición de cuentas.*



- *Contralorías sociales y sistemas de participación ciudadana.*
- *Servicio civil de carrera.*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso o electrónico. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s);

obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

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

www.iapem.org.mx

Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



CONTENIDO	
<p>EXCMO. Mtro. XAVIER GÓMEZ CORONEL</p> <p>COLABORADORES</p> <p>3 LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO / Mtro. XAVIER GÓMEZ CORONEL</p> <p>4 CASOS DE ABUSOS DE LA BSA COMO EJEMPLO DE BUENA ACADEMIA</p> <p>5 REFLEXIONES SOBRE EL NEPOTISMO / Lic. PAULINO BOLAÑOS SERVÍN</p> <p>6 LA GUERRA SOCIAL EN EL PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE HECHOS Y EVIDENCIAS PRÁCTICAS DEL JUICIO POLÍTICO / Lic. ROBERTO A. DOMÍNGUEZ MUÑOZ</p> <p>7 Lic. ROBERTO ANTONIO DOMÍNGUEZ MUÑOZ</p> <p>8 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN Y LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p>	
<p>ESTADO</p> <p>10 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER JUDICIAL</p> <p>12 POLÍTICA DE LEGISLACIÓN Y FISCAL</p> <p>14 ACCIONES DE INEFICACIA / MARGARITA LUNA RAMOS</p> <p>16 LOS JUICIOS DE LA MUJER / ENRIQUE</p> <p>18 DIFERENCIAS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS JUICIOS DE LA JUSTICIA</p> <p>20 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>22 LOS JUICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PREVIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / ENRIQUE</p> <p>24 ANÁLISIS Y REALIDAD DE MÉXICO EN EL MUNDO / ENRIQUE</p> <p>26 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>28 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>30 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p>	
<p>EMPRESARIOS</p> <p>32 COMERCIO DE BARRIO TIERRA DEL MUNICIPIO DE ZIMAHUEN</p> <p>34 BARRIO TIERRA DEL MUNICIPIO DE ZIMAHUEN</p>	
<p>ARTE, CULTURA Y EDUCACIÓN</p> <p>36 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>38 LA PELA BOUTONNIER DE ZIMAHUEN / Lic. MARCELO RAMOS RAMOS</p> <p>40 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>42 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>44 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>46 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>48 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>50 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>52 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>54 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>56 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>58 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p> <p>60 ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DE DAÑOS</p>	

CONTENIDO ✓



GÉNERO

68 **Abrir la política energética**
POR MARIBEL AGUIRRE BARRA,
ANITA SALCEDO ANDERSON Y ELIZABETH LÓPEZ

CULTURA

72 **Mark Manders**
POR ANA GARCÍA

76 **Libros**
POR GUSTAVO

78 **Agenda cultural**
POR MARIBEL AGUIRRE



EXAMEN 3

colofón