

Desarrollo, Seguridad y Gestión de Gobierno

Políticas Públicas: Elementos Básicos para el Debate.

El enfoque de sustentabilidad en la Gestión Pública para el desarrollo.
¿Cuál será el sitio de México en el Siglo XXI?

Servicios Públicos y Desarrollo Institucional Democrático:
Elementos para una Agenda de Gobierno Municipal.

El Nexo entre el Buen Gobierno y la Paz.

Seguridad Interna:
Retos y Oportunidades para el Federalismo Estadounidense.

La Consolidación de la Ciudadanía Moderna:
Estados Unidos y la Democracia Representativa.

La relación entre los partidos políticos, la democracia y
la gestión de gobierno.

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González†
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Aimazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Orjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores†
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Hafo Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE
Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE
Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Avila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS
Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO
Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE
Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO
COORDINADORES
Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL
Beatriz Alarcón Osornio
EXTENSIÓN E IMAGEN
Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN
Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS
César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
DELEGADOS REGIONALES
Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA
José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO
Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA
Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL
Juan Castillo Navarrete
TOLUCA
Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

PRESIDENCIA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACION REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

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

VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TECNICO

Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
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 Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(abril 2006)

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:

Juan de Dios Mejía Salazar
Diseño y fotografía de portada:
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola

Editorial

Los problemas del desarrollo político, económico y social son una constante que se relaciona de modo irrestricto con la Administración pública y los proyectos de vida que se definen y acuerdan con el concurso de los actores institucionales. La búsqueda por mejorar y ampliar las condiciones de vida de modo integral, ocupa un lugar de primer orden en la agenda de los Estados y esta situación implica destacar que no hay punto de reposo ni pausas prolongadas cuando se trata de impulsar las políticas públicas con carácter estratégico.

El desarrollo no es únicamente una categoría de análisis, sino arquetipo que implica capacidades eficaces para alentarlos, promoverlos y asegurarlos. Implica visión de futuro en el corto, mediano y largo plazo. Implica además, la relación funcional entre medios y fines para dar cumplimiento a los valores, objetivos y metas que se definen de manera colectiva y política. Es un asunto de relevancia que se orienta a transformar condiciones de vida por la senda de la igualdad, la civilidad, la equidad, el bienestar y la inclusión social.

Por su complejidad, las instituciones de carácter público son las más obligadas para que aporten lo mejor de su inventiva y respuesta a favor de la coordinación de los esfuerzos colectivos. Ello no implica en modo alguno, que los actores privados y sociales sean ajenos a esta empresa, sino que son parte decisiva en ella, pero que las tareas de dirección, convocatoria y cooperación deben asegurarse desde la posición rectora del Estado en cuanto organización política de la sociedad.

Sólo así, es posible ubicar el papel de la Administración pública en los compromisos que implica el desarrollo, porque se erige en la actividad que organiza de modo sistemático los recursos, la información, la política, los compromisos y las acciones que han de conducir a la definición y el cumplimiento de las metas colectivas.

Cuando la sociedad tiene como propósito alcanzar etapas cualitativas de vida, es importante que los medios de la Administración pública tengan un estado óptimo para conseguirlo. Lo relevante en todo objetivo de ventajas compartidas, es que los medios de acción son parte importante en la capacidad instalada que tiene el Estado para llevar a cabo las tareas de gestión pública.

De nada sirven ambiciosos planes a cumplir, cuando se carece de las aptitudes que exigen su articulación con las herramientas del quehacer estatal. Los planes, aunque importantes, son una guía para orientar los cursos de acción del gobierno, mientras que su eficacia depende de la capacidad operativa de la Administración pública. La capacidad operativa en términos de planes a cumplir se vincula con las prácticas de implementación, entendidas como las actividades y operaciones que se canalizan para hacer realidad los objetivos y metas que sustentan el alcance de todo plan.

La clave de las capacidades institucionales radica en los procesos de implementación, lo cual implica que tanto los directivos como los encargados de los sistemas de operación, han de unir esfuerzos y compromisos para que los planes se den en términos factibles, respondiendo desde luego, a las expectativas que generan. La verdadera prueba de los planes radica en la implementación porque es el momento en que se relacionan con el mundo de las interacciones, el cual comprende entre otros aspectos, formas de articulación, entendimiento y restricciones que es importante tomar en cuenta para vencer circunstancias propias y ajenas.

La visión del desarrollo no se agota en los aspectos económicos, financieros, operativos o instrumentales, sino que depende de cómo es concebido en el ámbito de los actores y los acuerdos institucionales. El desarrollo tiene dimensión política, social, jurídica, económica y cultural que exige conjugar para organizar los esfuerzos, iniciativas y recursos que se demandan desde la sociedad y que son un reto para el Estado. En tiempos como el presente, es urgente relacionar a la Administración pública con los objetivos del desarrollo justo, oportuno y eficaz.

En las últimas décadas de la centuria pasada, prevalecieron las políticas restrictivas más orientadas hacia el crecimiento moderado acompañado de la disciplina fiscal y la una inflación moderada. Como medios importantes,

el cuidado de la disciplina fiscal y de la inflación controlada deben prevalecer para fortalecer las variables macroeconómicas, pero es urgente modificar la estrategia que se ha centrado más en la producción de los bienes y servicios, sin destacar la importancia de los procesos distributivos que son la columna vertebral del desarrollo con equidad que fortalece la vida individual y la vida colectiva. Las exigencias demográficas, los imperativos del bienestar social, la demanda creciente de los bienes y servicios, las políticas de equidad, los programas de género, la formación de capital humano, la construcción de obras de infraestructura, el cuidado del medio ambiente, la extensión de los servicios de salud, el aumento del empleo, la necesidad de multiplicar la oferta de vivienda, la ampliación de los servicios educativos, el fomento a la ciencia y la tecnología y el apoyo a las zonas rurales, no pueden atenderse con eficiencia cuando el crecimiento de la población es superior a la tasa de crecimiento económico.

En tales condiciones son inviables las políticas del desarrollo y el rezago en los diversos órdenes de la vida social y económica, tiene costos irreversibles. Trascender lo restrictivo de las políticas de estabilización y ajuste es ahora fundamental para reorientar los procesos que se encaminan a elevar y multiplicar los niveles y condiciones de vida.

La concepción más enriquecedora del desarrollo es la que se sustenta en la calidad operativa de las instituciones públicas entendidas en el plano de la dirección, la coordinación y la implementación de las acciones de gobierno. Ello implica considerar los valores y principios de la democracia que dan sustento a las libertades civiles y públicas, así como a la transparencia, la rendición de cuentas, las relaciones intergubernamentales, el federalismo fiscal, el reconocimiento de las capacidades locales, la participación, la representación, la eficacia de los órganos autónomos, la división y colaboración de poderes, la administración imparcial de la justicia, la calidad de la gestión legislativa. Estos elementos son cruciales para cimentar las bases del desarrollo que es un asunto tanto de la sociedad como del Estado.

En este marco, la Administración pública tiene su razón de ser como una de las instituciones más comprometidas con la calidad de vida y el desarrollo del capital intangible, el cual se relaciona con la civilidad, la cultura, las relaciones de sociabilidad, la solidaridad, la justicia, la deliberación, la inclusión, la ética y el reconocimiento de la diversidad. De su consistencia, modernización y visión de futuro, depende en buena medida lo que es la sociedad y que puede llegar a ser. Ha llegado el momento de recuperar para las políticas de desarrollo el quehacer de la Administración pública para que recupere la confianza en el público ciudadano

y en aquellos sectores que se oponen sin argumentar a su papel creativo en la sociedad y la economía.

El compromiso de la Administración pública con el desarrollo es de naturaleza política, pública, social, ética y moral. Conviene recordar que se gobierna a seres humanos y por ello la responsabilidad de la Administración pública es infranqueable. Poner en el centro del desarrollo a las personas y no tanto a las cosas, es un imperativo categórico. De otro modo no se entiende por qué las instituciones administrativas son elemento vital en el progreso de las personas y en el bienestar de los grupos.

Ha transcurrido mucho tiempo para que la Administración pública continúe en los estrechos márgenes de la estabilidad financiera y monetaria. Es urgente la vuelta al desarrollo para que sea una potencia creativa en el diseño e implementación de las políticas públicas que necesitan los ciudadanos y la mejor conservación del Estado. Como potencia creativa desde luego que toma en cuenta las libertades económicas, la importancia del mercado y la misión de las organizaciones no gubernamentales en la construcción y el desarrollo del orden político y social; en suma, de los grupos que tienen algo que aportar en un ejercicio de sinergia efectiva.

En tal sentido, se rebasa la innecesaria dicotomía entre Estado y mercado, para abrir paso a las capacidades de uno y otro a favor de mejores condiciones de vida. La Administración pública es el puente que comunica lo privado con lo público y en ese sentido, tiene como objetivo básico satisfacer necesidades domésticas con ventajas compartidas. Cuando lo privado y lo público son espacios diferenciados y complementarios para los actores sociales, políticos y económicos, se puede ingresar a la senda del desarrollo, sobre todo si es el desarrollo sustentable.

Mientras éste punto no sea resuelto, el desarrollo carece de sentido porque no se trata de excluir a nadie, y en cambio se debe aprovechar lo que cada sector está dispuesto a invertir en materia de recursos, tiempos, capacidades, iniciativas y acciones. Los tiempos de la globalidad aconsejan desarrollarse considerando la importancia de lo local, lo estatal, lo comunitario, lo nacional y lo internacional.

Le corresponde a los directivos y a los mandos de la Administración pública demostrar sapiencia para plantear los esquemas del desarrollo a partir de políticas de innovación, y no tanto centrarse en las rutinas que tienden más a la estabilidad. La inventiva y las propuestas demandan la calidad del desarrollo, no sólo el desarrollo en sí. Por ello, la Administración pública debe responder con mejor capacidad instalada valorando que el

futuro influye en el presente para dejar atrás las posturas mesiánicas que fincan en lo inmediato la omisión de la realidad entendida como problema, oportunidad, costo y decisión.

En el presente número se analizan cuestiones relacionadas con las políticas públicas, la sustentabilidad del desarrollo, los servicios públicos y el desarrollo institucional, el puente entre el buen gobierno y la paz, los asuntos de seguridad interna y el ámbito federalista, la ciudadanía en la democracia representativa y el papel de los partidos políticos en su relación con la gestión pública.

Contenido

Artículos **13**

Políticas Públicas: **13**

Elementos Básicos para el Debate
Isai González Valadez

El enfoque de sustentabilidad en la Gestión Pública **59**

para el desarrollo. ¿Cuál será el sitio de México en el Siglo XXI?

Cornelio Rojas Orozco

Servicios Públicos y Desarrollo Institucional **125**

Democrático: Elementos para una Agenda de Gobierno Municipal

Julio César Olvera García

El Nexo entre el Buen Gobierno y la Paz **149**

Guillermina Díaz Pérez

Seguridad Interna: Retos y Oportunidades para el **175**

Federalismo Estadounidense

María Esther Coronado Martínez

La Consolidación de la Ciudadanía Moderna: **199**

Estados Unidos y la Democracia Representativa

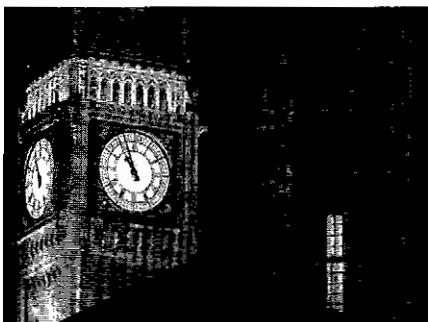
Gabriel Pérez Pérez

La relación entre los partidos políticos, **221**

la democracia y la gestión de gobierno

Salvador Mora Velázquez

Agenda Glocal	247
Numeralia	325
Distribución de la población por entidad federativa	325
Reseña de Libro	329
Más allá de la reinención del gobierno.	329
<i>Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina.</i>	
<i>Reseña elaborada por: Ricardo Uvalle Berrones</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	335
Revistas de interés	341
Convocatoria Premio IAPEM 2005	345



Abstract

Políticas Públicas:

Elementos Básicos para el Debate

Isai González Valadez*

El presente artículo tiene como finalidad esclarecer algunos conceptos básicos referentes a las llamadas políticas públicas. Si bien las políticas públicas ocupan un lugar preponderante en el discurso político actual, no han sido ponderadas en su dimensión real. Política pública sugiere un esquema más amplio de pensamiento teórico y práctico que no se agota en su simple mención como acción de gobierno.

Palabras clave: ciudadano, decisiones, gobierno, políticas públicas y sociedad.

The following article attempts to clarify some of the basic concepts of so-called public policy. Although public policy occupies a highly visible place in the current political speech, they have not being considered in their real dimension. A public policy suggests a broader scheme of theoretical and practical thought beyond simple mention as a government action.

** Candidato a obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*

Key words: citizen, desicions, government, public politics and society.

Introducción

El siglo XX fue especialmente prolífico en lo concerniente al desarrollo de la ciencia y la tecnología. En todas las ramas del quehacer científico, desde la química hasta la sociología, la tendencia a establecer nuevos retos y nuevas posibilidades para el conocimiento humano se fue incrementando durante el curso de los años.

En las ciencias sociales, el desarrollo de las técnicas cuantitativas a partir de las dos guerras mundiales, trajo como resultado un replanteamiento de la actividad intelectual y de las prácticas comúnmente vinculadas a los centros de estudio sean universidades, centros de investigación, laboratorios sociales, entre otros. Nunca como antes la ciencia social pasó a ser una herramienta fundamental en el trabajo de construcción de realidades sociales.

El avance de las ciencias sociales tiene diversos orígenes que corresponden a múltiples disciplinas; sin embargo, para el análisis político de las políticas como acción colectiva e incluyente (gobierno-sociedad, sociedad-gobierno), el origen del perfeccionamiento y la particularización de estas herramientas científicas lo podemos encontrar en la fundación de las ciencias de la política (Policy Sciences).

Estas ciencias de la política son el resultado de un largo proceso de observación de varios estudiosos norteamericanos, entre los que sobresale Harold Lasswell, a quien se reconoce como el padre de las Policy Sciences.

Harold Lasswell en su texto de 1951 reflexiona sobre el cambio que se está dando dentro del pensamiento social. La ciencia social está encontrando en la interdisciplinariedad, una manera de ser fuerte ante el intenso cambio que vive el mundo. Esta adecuación permitirá realizar un involucramiento frontal ante los problemas políticos y dará soluciones para los problemas públicos.

Podemos utilizar el término ciencias de la política a fin de designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en un momento determinado.

Las ciencias de la política incluyen:

- 1. Los métodos de investigación del proceso de la política,*
- 2. Los resultados de los estudios de las políticas, y*
- 3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.¹*

De esta manera las Ciencias de la Política se instalan como un modelo de pensamiento social especializado dentro de las ciencias sociales, más específico, dentro de la ciencia política, sin ser por sí una rama similar de estas.

Las ciencias de la política ubican en la realización de políticas su campo de actividad incluyendo como principal máxima la multidisciplinariedad, al ser como se ha mencionado, el resultado de un tiempo específico en el que el pensamiento científico rompía con sus paradigmas y fronteras.

¹ Harold Lasswell, La orientación hacia las políticas, Stanford, Stanford University Press, 1951, en Luis Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa 1992. p. 81.

En su texto fundacional, Lasswell deja bien claro cual será el espectro filosófico en el que se desenvolverán las llamadas policy sciences, centrando su atención en la democracia y la libertad como vehículos fundamentales de la vida social, pero sobre todo resaltando el valor de la dignidad humana como fuente de legitimidad para la acción social.

Puede decirse en palabras de Lasswell, que las ciencias de la política son “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas y que se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”.²

Este descubrimiento hizo posible identificar todo un “movimiento” a las ciencias de la política que es reivindicado por numerosos analistas y que va a crear todo un basamento teórico para la realización de este campo de estudios cuya singularidad no lo exenta de la incidencia de modelos o axiomas de otras corrientes de las ciencias sociales.

En esta búsqueda del interés público es posible encontrar ya como un momento más singular en las ciencias de las políticas los estudios propios que en ellas se hagan. El fundamento y la naturaleza general de los estudios de política encuentran una relación estrecha con la administración pública y la ciencia política.

En el caso de la administración pública, el vínculo esencial a referir, es el concerniente al bienestar de los individuos que son afectados con las decisiones del gobierno. Si efectivamente la administración pública es el gobierno en acción, este brazo alcanzará a los ciudadanos por medio de una serie de decisiones que se toman fundamentalmente desde el gobierno y el aparato ejecutivo.

² Lasswell, Op. cit. p.103.

Con la ciencia política la unión es más estrecha en lo relacionado al análisis de la política (como espectro mayúsculo), lo político (como categoría analítica fundamental), lo público. Esta unión que como se ha mencionado es originaria al surgimiento de las ciencias de las políticas (policy sciences), dotará a los estudios de políticas (policy studies) de un marco conceptual que agiliza su evolución y desarrollo.

Con la ciencia política compartirá:

La preocupación por establecer relaciones causa-efecto a nivel más general que en la administración pública. Los Policy Studies harán un vínculo esencial entre los aspectos más pragmáticos de la Administración Pública y los aspectos más teóricos de la Ciencia Política.³

Sin embargo, los estudios de las políticas no se detendrán en el aspecto administrativo que corresponde a la Administración Pública con el Poder Ejecutivo, sino irán más allá en la búsqueda de reformas legislativas así como de actos judiciales.

De esta manera permiten un tránsito adecuado que va de la toma de decisiones y la formulación de soluciones de manera tradicional, gubernamental y centralizada, a nuevos esquemas de trabajo colectivo en los que el fin último es la participación conciente, importante y permanente de los ciudadanos en la acción de gobierno.

Pero estas dos ciencias no son las únicas que dotan a los estudios de políticas de la interdisciplinariedad. Rescatando la síntesis de Nagel:⁴

³ Stuart, Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis*, University Alabama, University of Alabama, p.1.

⁴ Nagel, *Op. cit.* p.2.

- La economía contribuye en la búsqueda de mejores resultados, maximizando beneficios y minimizando costos, con un énfasis en deducir conclusiones prescriptivas de metas dadas o intuitivas-empíricas de relaciones sociales aceptadas.
- La psicología apunta a la relevancia de la estimulación para motivar a la gente a hacer las cosas bien y realiza investigaciones de conducta experimentales con grupos prueba.
- La sociología contribuye con el estudio de los problemas sociales y sus interpretaciones, tales como las clases sociales o las estadísticas aplicadas.
- La antropología, la geografía y la historia proveen de amplias perspectivas a través de lugares y tiempos.
- Las ciencias naturales contribuyen con el estudio de factores físicos y biológicos que a menudo son importantes en la resolución de problemas tanto energéticos como de salud.
- Las matemáticas proveen de herramientas cuantitativas para medir, analizar, y evaluar los efectos de las políticas.
- La filosofía indica de manera clara la importancia de los valores que estimula o afecta determinada política, así como la lógica de las decisiones.

De igual manera es necesario añadir la especial importancia que pueden tener los estudios de futuro en la realización de las políticas como guía de acciones sociales que desencadenen un futuro deseable a partir de las concepciones actuales.

Los estudios de política se enfocan de igual manera en explorar el contenido de las políticas públicas, el análisis del impacto social y económico, la investigación de las fuerzas políticas que influyen en el proceso general de la política pública, así como las incógnitas sobre

los efectos de los arreglos institucionales y los procesos políticos en la política misma. Por último, también se encargan de la evaluación de las consecuencias esperadas o inesperadas de las políticas en la sociedad.⁵

En la actualidad, el campo de desarrollo de las políticas se puede dividir de manera general en: lucha contra la pobreza, cuidado ambiental, salud, seguridad, impuestos, desarrollo, vivienda entre otros.⁶

Los estudios de políticas hoy en día buscan rebasar su lugar como subrama de la administración pública y la ciencia política para convertirse en una ciencia propia cuyo destino este definido por los estudios y las investigaciones que realicen, fortaleciendo las ciencias de la política vía la aplicación práctica de sus aportaciones y la aportación intelectual constante al mundo de la práctica.

1. ¿Qué es una política pública?

Para hacer referencia a la política pública se debe, desde el comienzo, distinguir varios espacios de discusión y definición para un término que, a pesar de su corta existencia, posee una serie de significados.

En un primer momento política pública es una parte importante, teórica y práctica de los estudios de políticas (policy studies), es decir es parte de la ciencia social que a partir de las ciencias de la política aspira a ser una ciencia independiente. En un segundo momento, no menos importante, política pública es una herramienta metodológica capaz de lograr un buen gobierno vía decisiones adecuadas, consensuadas y democráticas.

⁵ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey, Prentice Hall, 1992, p.3.

⁶ Para el caso mexicano ver: Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Este último punto es imperativo pues política pública es la expresión democrática de las sociedades liberales en los últimos 50 años. De ahí su carácter filosófico y político.

También se encuentra dentro de estas grandes ramas de definición una tercera que lleva a pensar que política pública rescata en todo sentido su nombre. Política en el sentido más aristotélico⁷ como arte de lo posible (colocando al creador de políticas como artesano o artista) en el sentido de coincidencia de intereses con la finalidad de establecer una colectividad pacífica y pública, en el rescate de un espacio común que reúna a la sociedad y sus individuos en torno de la política.

Por ello, la política pública es la expresión más acabada de la actividad democrática, social y colectiva que reúne toda una tradición de pensamiento que podemos identificar en el espíritu griego pero también en otros momentos de la historia del pensamiento, cuando se ha dotado a la expresión política y pública de una verdadera libertad con base en leyes que fundan el derecho para regular el comportamiento humano.

Sin embargo, y antes de explorar distintas definiciones de política pública, es prudente anotar que dentro de las concepciones de política pública encontramos diferentes posiciones.

Hay corrientes de corte gubernamental, otras de corte público, algunas que rescatan el fondo del problema político y otras que sólo enfocan el campo de lo procedimental.

Por lo expuesto, se ha decidido trabajar distintas definiciones que proporcionarán un panorama más claro del objeto de conocimiento

⁷ Aristóteles, Política, Libro I, 1252a.

que se está estudiando, incluyendo las propuestas mexicanas que complementan las distintas definiciones y las hacen viables para la realidad nacional rescatando lo público sin perder el acento de lo político.

Partiendo de las primeras definiciones dadas desde la ciencia política con fuerte carga gubernamental, a las actuales concepciones de la Administración Pública podemos encontrar la definición de David Easton equiparando política pública con: “la asignación autoritaria de valores a toda la sociedad”.⁸ Harold Lasswell la define como “La proyección de un programa de metas, valores y prácticas”.⁹

Heinz Eulau and Kenneth Prewitt definen Public Policy como una “decisión caracterizada por su consistencia conductual y la repetitividad por parte de algún actor que la efectúa o se sirve de ella.”¹⁰ De esta manera el profesor Thomas R. Dye, retoma la discusión y propone definir de manera clara y directa política pública como “todo aquello que el gobierno elija hacer o no hacer”.¹¹

En el ámbito mexicano se encuentra la oportuna definición que hace Ricardo Uvalle a propósito del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local. Rescatando algunos extractos de este trabajo se puede entender que el doctor Uvalle refiere que las políticas públicas son fundamentalmente el encuentro del ciudadano con el gobierno en el espacio público.

⁸ David Easton, *The Political System*, New York, Knopf, 1953, p.129.

⁹ “A projected program of goals, values and practices “. Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Heaven, Yale University Press, 1970 p.71.

¹⁰ “A standing decision, characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it”. Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy*, Indianapolis, Bobbs-Merill, 1973, p.465.

¹¹ Dye, Op. cit. p.2.

Las políticas públicas “son de contenido ciudadano porque toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en las penumbras de los secretos de Estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y argumentos convincentes para persuadir y convencer a diversos actores de la vida pública”.¹²

Según el texto citado, las políticas públicas se deben sustentar en reglas y procedimientos democráticos. Son incluyentes, participativas y reconocen a los ciudadanos reales no a los imaginarios así como tampoco son proclives a las posturas de masa ni a la homogeneidad de realidades que son opuestas entre sí. Son en general “un medio para que la pluralidad de la sociedad sea atendida con políticas diferenciadas que contribuyan a la solución de los problemas públicos”.¹³

Por otro lado, los investigadores de la UAM-Xochimilco Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, en su texto Política Pública y Desarrollo formulan la distinción fundamental del concepto política pública en dos enfoques fundamentales:

En el primero, tal expresión designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las últimas cinco décadas, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. Este campo se ocupa de estudiar los problemas considerables públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea para

¹² Ricardo Uvalle, La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea, en Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, CNCPyAP, 1995, p.153.

¹³ Uvalle, Op. cit. p.155.

indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o policy making studies) y/o para dilucidar la mejor decisión y acción frente a un problema específico público o de gobierno (análisis de política o policy analysis). En este primer sentido, política pública designa un especial discurso disciplinario o sistema multidisciplinario de discursos. En tanto discurso, las características sobresalientes del campo o enfoque de política pública son tanto su naturaleza científico-técnica (la capacidad que ha desarrollado para articular explicaciones causales con prescripciones técnicas), como su perfil multidisciplinario, pues sus ocupaciones exigen gran diversidad de disciplinas.¹⁴

En el segundo, política pública designa la(s) política(s) gubernamental(es), estatal(es), o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países cuando reúne(n) ciertas condiciones. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las "estrategias de acción" (las políticas) que le son imputables a los gobiernos en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano.¹⁵

Con el auxilio de estas definiciones y fundamentalmente de esta última, se delimitan las políticas públicas desde el ámbito teórico y conceptual.

¹⁴ Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, *Política Pública y Desarrollo*, México, UAM, p.51.

¹⁵ Bazúa y Valenti, *Op. cit.* p.52. *Cursivas en el original.*

Política pública y política gubernamental. Cómo hacer más público lo gubernamental.

Como lo mencionan Bazúa y Valenti, la primera distinción relevante es la concerniente a política pública y política gubernamental. La naturaleza de esto que llamamos política pública implica que “políticas públicas y políticas gubernamentales no son equivalentes”.¹⁶

Retomando las definiciones antes hechas el carácter público de las políticas las condiciona a apartarse lo más posible del gobierno o bien acercarse lo más posible a una relación consensual incremental en el gobierno y los asuntos públicos.

Esta distinción ha sido motivo de trabajos de distintos autores tales como Luis F. Aguilar quien en su crítica al Estado autoritario sostiene que: “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental”.¹⁷

Tras esta crítica Aguilar hace su propuesta de gobierno por políticas, no muy distinto a lo propuesto por Uvalle, con la aclaración puntual de que la evolución social lleva a relaciones sociales público-privadas cada vez mayores. Aguilar finaliza: política pública no es sin más cualquier política gubernamental”.¹⁸

Por su parte Enrique Cabrero, profesor del CIDE, en su artículo Usos y costumbres de las políticas públicas en México pone el acento en la relación público-democrático original en la propuesta de Lasswell,

¹⁶ Bazúa y Valenti, Op. cit. p.52.

¹⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio Introductorio en Luis Aguilar Villanueva (comp.), El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa, 1994, p.33.

¹⁸ Aguilar, Op. cit. p.34.

y plantea que el carácter público de las políticas “esta muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el recuento de la racionalidad estatal con la voluntad social”.¹⁹

*“Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el ejecutivo, el congreso) y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano”.*²⁰

Por tanto, se entiende con Cabrero que, dentro de la política pública, la primera distinción sobre la política gubernamental es la inclusión de esta segunda en un margen más amplio de acción de lo público. El gobierno que actúa esta debajo de lo público que decide y colabora en dicha actuación.

Es importante mencionar que más allá de la distinción puntual que hacen los autores sobre el término público, la tendencia actual del gobierno mexicano (de cualquier nivel) es situar dentro de su discurso el término políticas públicas con la segunda acepción usada por Bazúa y Valenti, es decir como actos de gobierno que afectan la vida pública.

La diferencia es clara pero la idea que ha permeado en el imaginario colectivo político y público mexicano hace referencia a políticas gubernamentales que se revisten de públicas únicamente en el discurso.

La segunda distinción relevante es la que concierne a los términos policy y politics. Tal es fundamental tanto por la problemática conceptual que acarrea como por el problema del uso del lenguaje y el idioma.

¹⁹ Enrique Cabrero, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, num2, segundo semestre de 2000, p. 193.

²⁰ Cabrero, Op. cit. p.194.

En español no existe la diferenciación entre politics y policy, por lo que el término política debe dar para nombrar ambas circunstancias que si bien forman parte de una misma ciencia, su distancia conceptual y significativa permite hablar de un “fin” y unos “medios”.

El término “política” hace referencia a todo un planteamiento filosófico, psicológico y social que culmina en una arena de posible acción y de opciones que acercan a lo que deseamos. Dentro de la política así entendida, cabe por ejemplo, el discurso partidista, la propuesta histórica, “el estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea”²¹ en términos de Schwartzmantel y en general las ideas relativas a los fines que persiguen un gobierno o una sociedad.

Por su parte el término policy (que más adelante se analizará de manera más importante) refiere a las acciones que debemos emprender para llegar a esos fines; es la propuesta técnica. Dentro de esta separación conceptual hay que mencionar que la propuesta de políticas (policy) trae consigo una necesaria renovación en la concepción popular de los actos del gobierno pues no es una sorpresa que actualmente vivimos en una época en la que la política ha generado un gran descrédito en las sociedades.

En estos escenarios de descrédito para una actividad que apuntaba a ser la actividad liberadora del hombre,²² el surgimiento de las políticas como actividad común, consensuada, pública y procedimental es aire fresco que reposiciona la actividad de gobierno, desde el Estado.

²¹ John Schwartzmantel, *Structures of Power. An Introduction to Politics*, England, Wheatsheaf Books, 1987, p.2.

²² Hannah Arendt, *La Condición Humana*, España, Paidós, 1993, p.24.

Políticas (policy) no son una serie de actos conspiratorios que atentan contra la política, sino actos determinados que concatenan la vida misma de la política en rupturas esquemáticas pero vitales que redimensionan la actuación colectiva.

Lo público para las políticas

Lo Público para las políticas supone que existe una esfera o dominio en la vida social que no es fundamentalmente privada o puramente individual, sino común a todos. Esta esfera incluye la actividad humana privado-individual, una regulación gubernamental o social o por lo menos una acción colectiva.²³

Sin caer en falsas dialécticas sobre lo público y lo privado, se entenderá lo público como una arena para llevar las políticas. Su centro de acción fundamental. Para que esta concepción de lo público pueda tener el peso que debe en la propuesta que realizamos, necesita contemplar algunas características. A este respecto es importante aclarar cuatro puntos fundamentales:

1. Lo público debe delimitar su concepción técnica sin perder sus características que le hacen posible redimensionar un campo de estudio que trata fundamentalmente de aspectos complejos.

Lo Público es un concepto cuyo análisis dota de una amplia gama de posibilidades en una aplicación técnica. Si bien es cierto que el término encuentra su raíz en un planteamiento filosófico, esta primera etapa es superable y puede ser llevado a la aplicación práctica. En políticas públicas es fundamental definir el campo de lo público, así como los

²³ Ver: Hanna Arendt, La Condición Humana, capítulo 2.

componentes que hacen posible su viabilidad en conjunción con la acción política. Dentro de dichos componentes fundamentales están los ciudadanos que en este momento han decidido salir de su concepción de individuos para formar parte de “lo público” con ámbitos de acción y oportunidad de lograr beneficios mutuos.

2. Lo público tiene que encontrar sus componentes políticos para poder realizar alternativas de actuación colectiva.

Aunque para algunos analistas los términos público y político resulten una redundancia, la experiencia indica que efectivamente se pueden dar condiciones públicas sin que medie una relación política. Si política supone interacción constante entre individuos e instituciones, es posible encontrar en sociedades no democráticas o básicamente autoritarias, la imposición directa de instituciones o incluso individuos identificados directamente como “políticos” en tanto puestos o situación respecto a algún cargo público. Lo anterior lo encontramos en la lógica de las políticas gubernamentales en las que si bien el resultado de la política tiene implicación pública, esta era definida, implementada y evaluada desde el gobierno. Por lo anterior, y tomando en cuenta nuestro primer punto, dentro de la complejidad que involucra el término público, es necesario definirlo con la intención de políticas públicas.

3. Lo público es acción colectiva al igual que lo político.

Lo que sujeta a lo público de las políticas y éstas a la realidad es el fondo de acción que ambas suponen. La política y lo público son acciones del colectivo constituido en ciudadanos que, sin perder su carácter de individuos, han decidido participar en una acción común,

pública²⁴ que puede tener beneficios privados. La sociedad moderna exige poner el acento en estos términos a la luz de la acción de gobierno pues si como señala Bozeman²⁵, todas las organizaciones son públicas.

4. Lo público de las políticas.

Por lo público de las políticas se entenderá que toda política es pública aun si es de corte gubernamental, si entendemos lo público como algo que afecta a la sociedad. Sin embargo, este sentido de lo público puede variar y dirigirse hacia un entendido de público como algo “fundamentalmente decidido desde la sociedad y sus espacios”. Con esto es observable que lo público de las políticas sugiere una arena común de toma de decisión y posterior actuación desde espacios ciudadanos organizados.

Una vez explicados estos puntos que delimitan en buena manera el entendido de lo público en políticas públicas, se analizará el otro componente de nuestro estudio las políticas.

Políticas (policy), para lo público tendrá una idea especial. Mas allá de lo mencionado, si se hace una revisión al término policy en la fuente inglesa, podemos encontrar la equivalencia del término con palabras tales como sagacity, statecraft, craftiness, course of action, tactics, strategy.²⁶

²⁴ Aquí me gustaría retomar la nota que hace Hanna Arendt con respecto al sentido público como algo que se realiza a la luz, a la vista de los otros, que en todo momento pueden intervenir ya sea para aportar o para criticar y sugerir nuevas maneras de hacer mejor algo. Público nunca es secreto, u oscuro, siempre es abierto y por ende mejorable ya sea en las variables espacio o tiempo. Hanna Arendt, *La Condición Humana*, España, Paidós, 1993, p.49.

²⁵ Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 15.

²⁶ Oxford English Dictionary.

Esto nos sitúa en la evolución de histórica de la polizey decimonónica como ciencia primitiva de la administración, y concluye con el uso que se le da después de los cincuenta como sinónimo de racionalidad y juicio.

Para William Jenkins, policy se refiere a política en su sentido referente “al conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones”.²⁷

En este contexto, policy se refiere a la dimensión técnica de toda decisión social, entendiendo por ésta última toda decisión en la que el sujeto de la misma le asigne un sentido referido a la conducta de otros, sea esta pasada, presente o esperable y se trate de decisiones completamente intencionales.²⁸ Policy designa la dimensión técnica de toda decisión social en tanto discursivamente distinta de la decisión política²⁹ y es una nueva posición para entender la política.

Esta nueva posición parte de la práctica, de las maneras en las que se encaran los problemas sociales en el ámbito del gobierno, pero también de las organizaciones individuales que los mismos problemas van delimitando.

Una vez delimitado el fin por medio de la política (politics) donde la discusión generalmente es viciada por los intereses que los grupos

²⁷ Jenkins William, *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, England, Martin Robertson and Company, Ltd., 1978, p.15.

²⁸ Bazúa Fernando y Valenti Giovanna, *Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública*, en *Revista de Administración Pública*, INAP. No 84. México 1993. p.31.

²⁹ Bazúa y Valenti, *Op. cit.* p.32.

dominantes tienen, así como las elites clásicas, el problema pasa a ser la manera de solucionarlos.

Este primer momento, es precisamente el que se desea renovar vía política pública. Si bien en política pública uno de los momentos cruciales es la definición del problema, la diferencia entre la decisión política clásica realizada en la cúpula y la decisión de políticas realizada en la discusión y el dialogo entre las partes involucradas, es la gran diferencia.

El proceso de hechura de las políticas

Se ha destacado hasta ahora del término policy así como sus significados; es momento de plantear las políticas como acción.

Retomando las categorías expuestas por Hanna Arendt,³⁰ en la Condición Humana podemos ubicar la realización de la política pública dentro del espectro de la acción humana que rebasa tanto la necesidad básica, natural y primitiva de la labor como la relativa sofisticación de las necesidades que da el trabajo.

Para la política y sobretodo para la realización de las políticas el hombre se encuentra dentro de la acción.³¹ Esta acción lo sitúa ante el más alto nous aristotélico donde la contemplación y la estética de la acción humana lo ponen ante todo un complejo sistema de movimientos y decisiones de los cuales se desprende necesariamente el teatro de la vita misma.

Ya como tragedia en los casos donde el conflicto irresoluble, el egoísmo irracional de corto plazo, la cerrazón ideológica o simplemente la

³⁰ Hanna Arendt, La Condición Humana, Barcelona, Paidós. 1993.

³¹ Arendt, Op. cit. p.1999.

torpeza interpersonal triunfa, o como comedia cuando el final feliz se ha dado tras una discusión rica, una pluralidad inmanente y una dignidad proyectada en salidas democráticas y beneficio mutuo.

El hacedor de políticas no importa cual sea su origen es el realizador del guión básico en el cual los actores propondrán, argumentarán y colaborarán para la solución de sus propios problemas. Cabe mencionar que este hacedor propondrá las herramientas sin ser necesaria o directamente el siguiente caudillo o el necesario director o tomador de decisiones meta-acuerdos o meta-realizaciones sociales.

Continuando con esta relación artística, en el libro de Wayne Parsons³² podemos encontrar una relación estrecha entre el arte de las políticas y el arte literario.

Es quizá, dice Parsons, en la obra del gran contemporáneo de Shakespeare, Marlowe, que vemos una de las más interesantes ilustraciones del uso de la noción de policy. En la obra de Marlowe, El Judío de Malta, la noción de policy tiene un papel central, la palabra en general aparece varias veces en la obra. Policy incluye crear una historia plausible que asegure los propósitos del conspirador: policy es actuar un papel.

En otro tenor encontramos también en el texto de Giandomenico Majone³³ ésta analogía de la creación de políticas con el arte o la artesanía.

³² Wayne Parsons, Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Brookfield, Vt. E. Elgar, 1995, p.15.

³³ Giandomenico Majone, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas, México, F.C.E, 1997, p.82.

El conocimiento artesanal -menos general y explícito que el conocimiento teórico, pero no tan peculiar y específico como la mera intuición- resulta esencial en cualquier clase de investigación intelectual o actividad profesional disciplinada. Es especialmente importante en el análisis de políticas. La estructura de un argumento analítico suele ser una mezcla compleja de proposiciones fácticas, deducciones lógicas, evaluaciones y recomendaciones. Junto con argumentos matemáticos y lógicos, incluye inferencias estadísticas, referencias a estudios previos y opiniones de expertos, juicios de valor y salvedades de diversas clases. Sólo un examen detallado de los diversos componentes de la tarea del analista como artesano podrá ayudar al producto o el usuario del análisis a trazar un camino entre los consejos inútiles de la perfección y el anarquismo metodológico. La noción común de oficio incluye, como elementos básicos, un conjunto de habilidades que pueden emplearse para producir objetos útiles, una atención cuidadosa a la calidad del producto y un sentido de responsabilidad hacia los fines del cliente y los valores del gremio. En vista de estas características, cuando comparamos al analista con el artesano no estamos usando simplemente una metáfora: hay una semejanza real en su trabajo.

Queda claro que esta actividad de crear soluciones es tan importante e interesante como el hecho mismo de crear una obra que con su multisignificación permeé en el espíritu de toda una época. Como se ha señalado, política pública es un concepto que involucra diversas concepciones, para efectos de este trabajo se retoma política pública en su papel de herramienta de la democracia, de técnica necesaria en la resolución de problemas sociales.

Política como esto, supone en su interior un sistema funcional que involucra varias partes, varias etapas y diversos ciclos, por lo que es prudente definir a política pública como un sistema con subsistemas interrelacionados. El primer sistema que encontramos es el llamado de hechura de la política o policy making process.

Como su nombre lo indica, el proceso de hechura de la política contempla las fases indispensables con las cuales es posible hacer una política siguiendo algunos pasos determinados que por lo demás también dan paso a otros subsistemas. En términos de William N. Dunn, el policy making process es un proceso político que incorpora fases interdependientes³⁴, a entender: Policy Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Adoption, Policy Implementation, y Policy Assesment.

El proceso de hechura de políticas puede ser representado como un ciclo no lineal o como un círculo de actividades ordenadas en el tiempo.

Los componentes de este proceso pueden variar en los esquemas de distintos autores³⁵ que tratan este tema, sin embargo, generalmente contienen los siguientes elementos:³⁶

Inclusión en la Agenda. Policy Agenda Setting.

Elección y colocación de los problemas en la agenda pública.

Formulación de la Política. Policy Formulation.

Creación de alternativas a los problemas públicos.

³⁴ William N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs N. J., Prentice Hall, 1981, p.29.

³⁵ en el último apartado de este capítulo se explican las diversas tendencias más a fondo.

³⁶ por el momento rescato la referencia del libro de Dunn. Op. cit. p.16.

Adopción de la Política. Policy Adoption.

La alternativa formulada se pone en práctica.

Implementación. Policy Implementation.

La política adoptada pasa a manos de unidades administrativas que le dan curso y acción, vía la movilización de recursos y personas.

Evaluación. Policy assesment.

Evaluación.

Auditoría. Acountability.

Este ciclo es complementado según los diferentes autores con algunas variables que lo eficientizan o lo adaptan de mejor manera a las circunstancias particulares que se deseen.

El análisis de las políticas públicas

Las fases de la hechura de políticas difieren de analista en analista (según el tiempo en el que se realizó la investigación, las características propias de su entorno, las adecuaciones que les requieren); sin embargo, hay coincidencia y lógica al establecer que el primer punto de todo proceso de política y por ende de toda política pública, es al análisis, que propiamente definimos como public policy analysis.

El public policy analyýsis es el principio de la política pública. En este momento de gran importancia se dará lugar a actividades tan determinantes como el planteamiento del problema, cuando no la decisión si algo siquiera es problema o no.

De ser fallido el análisis, la política tiende a ser errónea igualmente. Es natural que este estudio sea tan basto y que aun así la tendencia sea a profundizar en el tema, proponiendo cada vez más nuevos campos o nuevas temáticas a abordar.

El análisis de políticas públicas es una actividad que procura crear conocimiento de y para el proceso de hechura de la política³⁷. En esta búsqueda investigará las causas, consecuencias y actuación de políticas públicas. El análisis intelectual busca empatarse en todo momento con la hechura de la política y su proceso, produciendo información relevante para una, varias o todas las fases de la política pública dependiendo del tipo de problema que enfrente el servidor del análisis.

También crea, evalúa y comunica dicha información relevante en el proceso de la política. En palabras de Dunn:

*Policy Analysis es una actividad intelectual y práctica que apunta a crear información relevante y conocimiento de y en el proceso de hechura de la política. El proceso de análisis tiene cinco fases interdependientes que juntas forman ciclos complejos y no lineales de actividades intelectuales. Estas actividades son ordenadas en el tiempo y paralelas al policy making que es a su vez también complejo, no lineal y esencialmente político.*³⁸

Pero también existen otras caracterizaciones para el análisis de políticas que van de lo científico a lo moral.

³⁷ Dunn, Op. cit. p.1.

³⁸ Dunn, Op. cit. p.29.

Una interesante disertación es la que hace Bruce Jennings en su texto *Interpretation and Practice of Policy Analysis*;³⁹ Jennings coloca al análisis de políticas ante tres caminos: análisis como ciencia, como defensa (*advocacy*) y como consejo.⁴⁰

Como ciencia aspira a obtener cada vez un mayor status epistémico que contribuya independientemente a un mayor número de estudios sociales, sin apartarse del contexto ético que corresponde a toda ciencia. El análisis busca ser el puente entre el incremental corpus del objeto confirmando empíricamente leyes sociales, sobretodo de comportamiento, y el amplio mundo de la práctica que busca resolver problemas tanto del análisis en sí como de la complejidad social.

Como defensa (*advocacy*) intenta sobretodo resguardar una disciplina objetiva científica e inteligente sobre la preferencia subjetiva, la fantasía, los entendidos no científicos creados a partir de ideologías de todo corte, las tendencias partidistas, la burocracia en general y todo lo que atente en contra del desarrollo de la racionalidad pública y política. En este entendido, el análisis se recubre de argumentos racionales y científicos que a su vez se van construyendo paso a paso y en cada momento fortalece su independencia y sus razones.

Es por esta vía, común a muchas ciencias, que es posible proyectar al análisis como ciencia y disciplina en busca de una independencia que no la separa del cuerpo original que le dió vida y sentido (*policy process*).

³⁹ Bruce Jennings, *Interpretation and Practice of Policy Analysis*, en Frank Fischer, *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria*. Beverly Hills, Sage, 1987, p.129.

⁴⁰ En esta misma línea podemos encontrar del director del Hasting Center: *Counsel and Consensus: Norms of Argument in Health Policy* (1993), *Policy Analysis: Science, Advocacy, or Counsel?* (1987), y *Political Theory and Policy Analysis* (1988).

Por último, el análisis puede ser visto como consejo. De esta última parte nace su carga moral. El análisis como consejo tiene tres implicaciones principalmente:

- Ponderar el significado e importancia de los problemas contemporáneos con relación a la experiencia histórica, las adaptaciones realizadas, las luchas causadas, y en general la actitud tomada por la comunidad,
- Clarificar el significado de los problemas, localizando agentes estratégicos tratando de sugerir medidas eficaces que solucionen los problemas, y
- Guiar las elecciones seleccionadas tratando de lograr una visión general del bien común así como de los intereses particulares.

2. políticas públicas: una delimitación de la esfera pública y privada

Se ha entendido tradicionalmente en las sociedades contemporáneas que lo público es opuesto a lo privado. Con el cambio fundamental de la concepción griega en la modernidad y los movimientos revolucionarios burgueses, el antagonismo pareció situarse en una disyuntiva en la que el egoísmo y el interés propio se encontraban en una posición antagónica al bien común o interés social.

Escuelas del pensamiento como el marxismo pugnaban por la desaparición de la esfera privada en favor de una auténtica esfera pública, social, en el que la distribución de los beneficios era estatalmente diseñada e implementada.

La democracia es entonces un sistema en el que la esfera de lo público y la esfera de lo privado se reconocen, ponderan y a pesar de la naturaleza opuesta ha comenzado a presentar algunas curiosas combinaciones que han dado buenos resultados.

La esfera de lo público, lo común a todos impide caer todos sobre todos; sin embargo, en esta conjunción el término privado pierde de inmediato su privativo carácter y gran parte de su oposición a la esfera pública⁴¹ Esto es, siendo la propiedad lo que define lo privado, es esta misma la que lo coloca en lo público que para las sociedades modernas se vinculen con el mercado.

Relevancia de lo público

El vocablo público tiene por lo menos dos sentidos, uno descriptivo y otro valorativo. En un sentido descriptivo, público, se vincula con elementos como individuos, derechos, colectivo, procesos, problemas, situaciones, espacio y autoridad.⁴²

Éstos en su relación cotidiana logran formar “lo público” también como un sistema donde, los individuos ciudadanos han logrado crear una ley que rebasando la naturaleza, instaura restricciones en la conducta social, civil en este momento, sobre presupuestos fundamentales como la propiedad, las libertades individuales tales como: expresión, pensamiento, credo, asociación y el derecho a voto, entre otras.

⁴¹ Arendt, Op. cit. p.69.

⁴² Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, ¿Cómo hacer del Estado un bien público?, en *Sociológica*, No. 22, UAM-A, México, 1993 p.23.

Este colectivo ya busca a grandes rasgos un bienestar propio que puede coincidir o no con la representación gubernamental que lo domina, “cuando se habla de público en el colectivo, principalmente se refiere al bienestar público o social como agregación del bienestar de tales individuos, a la acción pública como acción colectiva del público ciudadano y no necesariamente a la acción estatal”.⁴³

Público refiere un espacio “público, distinto del espacio privado, como dimensión de la vida social en la que los individuos pueden, cuando tienen derechos individuales, tratar asuntos o problemas que pueden ser considerados públicos y definir colectivamente su interés como público ciudadano y las acciones públicas o estatales necesarias para realizarlo.⁴⁴ Acciones estatales que significan una autoridad del propio Estado basado en los derechos individuales públicos.

En el sentido común (opinión individual no necesariamente familiarizada con la realidad política) existe un empate entre lo público y lo gubernamental, el campo propio en el que el estado debe realizar las tareas que le han sido encomendadas por el mismo colectivo.

De esta manera “lo público” se convierte en un término ajeno, más vinculado con el juicio directo a una gestión o una crítica a una acción determinada, que a una esfera propia en la que mi actuación cuenta tanto como la de los demás sean funcionarios o no.

Esta formación nos plantea el reto de delinear un futuro en el cual lo público sea el reflejo de lo que deseamos y nuestros deseos sean el reflejo del orden que queremos darnos y el cual vamos a respetar aun en

⁴³ Bazúa y Valenti, Op. cit. p.24.

⁴⁴ Bazúa y Valenti, Op. cit. p.24.

los casos en los que la autoridad involucre imposiciones en elecciones racionales como los mencionados por Jon Elster en su texto *Ulises y las Sirenas*.⁴⁵

La autoridad en un espacio público no debe estar peleada con una libertad civil, por el contrario, la sujeción de la autoridad a la ley trae consigo un desarrollo mayor en la autoconcepción que el ciudadano tiene de él mismo ya como parte de la sociedad, como *zoon politikon* o como simple cliente de un mecanismo administrativo que, política más política menos, responde a las necesidades que como ciudadano, civil, privado, pero parte de un público colectivo le asegure resultados colectivos.

Pero para que esta autoridad se reconcilie en primera instancia con el colectivo que paulatinamente la cambia y en virtud del incesante cambio que requiere una sociedad, se debe pasar por largos procesos de diálogo, argumentación y persuasión que nos planteen y nos hagan redescubrir el *lógos* democrático que a penas empezamos a visualizar.

En los Estados democráticos, en los cuales la democracia surge de la participación efectiva y constante de sus ciudadanos, y la viabilidad de las acciones de gobierno obedece a la confianza de los gobernados en sus instituciones, el espacio público encuentra su sentido más pleno: el rescate del individuo como célula, su actuación electoral, el esquema de propiedad, las garantías individuales, entre otros.

⁴⁵ Más adelante se analizará más sobre Elster y sus esquemas de racionalidad en las Ciencias Sociales.

Los procesos de elección de gobernantes y la alternancia hacen posible que la sociedad configure un espacio público real en el que los individuos son respetados irrestrictamente por el gobierno en sus derechos fundamentales que a su vez posibilitan la formación de un colectivo capaz de regular el poder.

El ejemplo clásico lo encontramos en la teoría de Rousseau quien en El Contrato Social nos indica que la soberanía radica en el pueblo y es este quien se encuentra en todo derecho de cambiar, modificar o mejorar su sistema de gobierno.⁴⁶ Pero Rousseau no se detiene ahí y nos aconseja que se debe prestar oído a los sonidos que la colectividad hace en relación a los cambios que sugiere, que se dan como rumor en la colectividad y que de no ser resueltos culminan en gritos desesperantes de acción reprimida.

Las colectividades, más allá de sus procedimientos, deben crear los sistemas que respetarán, los parámetros que tendrán sobre su conducta y que guiarán sus propias concepciones morales.

Todo lo que involucra lo público y la teoría de Rousseau, no pueden darse en sociedades cuyo gobierno no es democrático o cuyos gobiernos se encuentren en la tiranía en el sentido platónico, es decir, se encuentren bajo el imperio de la confusión intra societa, con diálogos poco consistentes o retóricas tramposas que buscan confundir típicamente desde el gobierno, pero y más peligroso, desde la propia sociedad que no estructura una comunicación mínima que le permita hacer un tejido capaz de emprender ninguna acción pública.

⁴⁶ Jean-Jaques Rousseau, El contrato social, México, Porrúa, 1999, p.67.

En la democracia, entonces, encontramos el campo natural de desarrollo del espacio público en el que se toman las decisiones que moldearán al Estado.

De esta manera, la aplicación de políticas públicas presenta una diferencia entre sistemas democráticos y autoritarios, sobre todo en dos aspectos que Lindblom señala,⁴⁷ por un lado los sistemas autoritarios no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas así como tampoco garantizan (a veces de manera muy velada, a veces de manera muy notable) el derecho a la propiedad privada. A diferencia de las sociedades democráticas, las sociedades que padecen regímenes autoritarios suelen ver limitada la esfera de lo público a algunos campos decididos desde el gobierno.

Desde el poder se decide en qué aspectos se vincula la decisión y la acción de los ciudadanos y en cuáles otros dicha participación o colaboración esta vedada, ya sea con argumentos que pueden ir de la razón de estado al paternalismo tipo culto a la personalidad, o ya sea por la razón de la fuerza representada en órganos policíacos.

El síntoma más claro de un régimen autoritario es el desentendimiento que los ciudadanos tienen para con ellos mismos, anteponiendo una cultura de súbdito-delegacional, que hace fútil⁴⁸ cualquier intento de colaboración social en busca de un resultado de gobierno.

⁴⁷ Lindblom, Op. cit. p.15.

⁴⁸ Ver: Albert O. Hirschman, *Retóricas de la Intransigencia*, México, F.C.E, 1993.

Si el gobierno es quien decide, implementa y evalúa, pero la gente sólo es espectadora de esto, la queja común y constante a lo mal que hace el gobierno las cosas es casi natural. Desafortunadamente al estar desprovista esta crítica de propuestas sociales, suele degradarse y convertirse inmediatamente en queja, o más bien, en lamento intrascendente que lógicamente no puede pasar de un malestar individual, ni siquiera ciudadano.

Esta falta de entendimiento se reproduce en sí misma logrando sociedades mudas que tramsutan los problemas públicos a una esfera privada de “sálvese quien pueda” que no salva a nadie por más pudiente que sea.

La tendencia a fortalecer lo privado con decisiones que afectan al bien común: pasarse un alto, corromper al policía, dar mordida en algún trámite, disminuye lo público a la vez de lo privado y como hemos visto solo la equivalencia y contrapeso igualitario de ambas puede darnos mejores resultados tanto como entes privados como públicos. Ambas esferas en su actuación se legitiman, se fortalecen, y eventualmente redimensionan el régimen por más autoritario que éste sea.

Una vez aclarado lo público con relación a lo estatal o gubernamental, es momento de establecer algunas diferencias que hacen en la práctica diferente al sector público del privado.

W.F. Baber⁴⁹ argumenta que el sector público tiene diez características que lo diferencian del sector privado.

⁴⁹ Clasificación de William F. Baber, en Andrew Massey, *Managing The Public Sector : A Comparative Analysis of United Kingdom and the United States*, Aldershot Hants, Edward Elgard, 1993, p.15.

1. Enfrenta tareas más complejas y ambiguas.
2. Tiene más problemas en la implementación de las decisiones.
3. Emplea a más personas con rangos más amplios de motivación.
4. Está más dedicado a asegurar oportunidades y capacidades.
5. Está más dedicado a compensar fallas de mercado.
6. Tiene más vinculación con actividades de gran simbolismo o significación.
7. Está más apegado a estrictos estándares de compromiso y legalidad.
8. Tiene una oportunidad mayor de responder a asuntos de justicia.
9. Debe operar con intereses públicos.
10. Requiere mantener niveles mínimos de apoyo público para seguir operando.

Mercado y sociedad

Mercado

Hablar de mercado es hablar propiamente de economía y para los economistas políticos la clave para resolver la tensión entre público y privado radica en la idea de mercado.

La idea de mercado se encuentra muy cercana al concepto smithiano de mano invisible. El mercado en las sociedades según Adam Smith en su celebre texto *Las Riquezas de las Naciones*⁵⁰ tiende a regular las actividades económicas por lo que el gobierno tiene que cumplir cada vez menos funciones.

⁵⁰ Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, F.C.E, México, 1995, p.50.

En esta idea de mano invisible se han instalado las sociedades que reivindicando el modelo liberal después de la caída del socialismo real, ven en el libre comercio la posibilidad real de que un sistema pretendido, no sistema regule también las relaciones sociales y con esto las esferas de lo privado y lo público.

A través de las fuerzas del mercado la maximización del interés individual promoverá la mejoría del interés público. La libertad de la decisión individual y libre puede hacer avanzar ambos intereses, los del individuo, los del público para su propio bien y bienestar.⁵¹

La idea de mercado a su vez refuerza la convergencia entre los intereses públicos y privados por medio de la promoción de un orden espontáneo. Esta idea de mercado empatada con lo público/privado en sociedades actuales es, a pesar de todo lo antes dicho y de los acercamientos teóricos, una actividad más compleja.

El mercado efectivamente es el gran lazo que une los intereses y las actividades cotidianas de los hombres, también es cierto que el ciudadano de estos tiempos pasan el 90 % de su tiempo en el mercado, opción que lo determina como cliente y “campo de mercado”. Pero sucede que este liberalismo nuevo parece también hacer agua y parece ser replanteado aun por sus defensores.

Podemos decir, junto con Hanna Arendt, que las esferas de lo público y lo privado no se destruyen en virtud de un sistema económico u otro, por lo que en esta conclusión de una etapa del capitalismo tardío tampoco esperamos que se disuelvan las esferas.

⁵¹ Parsons, Op. cit. p.4.

Lo que sí está en la mesa es la experiencia que el mercado lega del momento en el que por lo menos se pretendió que fuera efectivamente el gran regulador de la vida humana. Entendido al mercado como medio y no como fin, se puede hablar de su papel en la discusión público/privado.

El único lugar donde el hombre se ve forzado a crear una actividad social y por ende un espacio público es el mercado. Esto nos coloca ante la situación restrictiva del mercado como principal espacio público del que a partir de sus características puede desagregarse una actuación pública que tienda a la creación de grupos de interés sobre asuntos colectivos.

Es evidente que no sólo el mercado puede lograr esto, la formación de espacios públicos puede ser resultado hasta de sismos u otros accidentes naturales, es solo que el gran espacio de participación obligada del ciudadano actualmente es el mercado.

Sociedad

La sociedad por su parte es un sistema complejo que en su interior esta en constante movimiento y así como tiende a la producción de bienes, ya sea privados o públicos, también tiende a encontrarse con conflictos que le impiden parcial o totalmente la realización de dichos actos.

La sociedad hecha por hombres políticos es evidentemente política, lo que nos lleva en términos de Lindblom a una serie de juegos que más que ser interrelaciones o interacciones nos remiten a un aspecto mas complejo de actividad social.

El poder que se intercambia en estos juegos es de naturaleza diversa, por un lado nace de los derechos individuales que la ley dota a los ciudadanos y por otro de la fuerza que le da a estos la unión consensuada tras un objetivo. Esta unión cada vez más importante hace que se conviertan en grupos de interés que ponen en situaciones especiales al gobierno, especiales porque le restan poder político real a la vez que lo limitan en su actuación.

Esto no significa en ningún momento que deban salirse del campo de la legalidad sino que pueden en todo caso crear una nueva legalidad que posibilite sus intereses.

En un sistema democrático estas condiciones determinan a las políticas públicas, su diseño, aplicación y evaluación. La formación de estos grupos por otro lado, en esquemas no democráticos, pueden traer consigo una revitalización de la democracia. Pero en el caso de malos manejos, impiden esta revitalización y por lo contrario renuevan esquemas autoritarios disfrazados, llevando a sus integrantes a formar nuevos grupos clientelares que no sólo no son incluyentes sino que irán excluyendo a sus opositores de algunos logros que pudieran tener.

La argumentación es pobre en tanto la retórica es falsa, de ruptura y excluyente. La argumentación puede enriquecerse a través de política pública cuando los intereses se conjuntan, se dialoga y se proponen nuevas alternativas de acción.

Lo que es interesante aclarar en este momento dedicado a la sociedad es que cuando se refiere a México se identifica una sociedad que aprende a darse un espacio público a la par de un lenguaje constructivo y que ve en el futuro la posibilidad de la construcción

colectiva más que recurrir al pasado como retórica difamatoria a la contraparte que, con franqueza, estuvo delimitada también por el mismo colectivo. Si bien la confianza⁵² radica en la familiaridad y está en el pasado, no podemos dejar que la experiencia negativa nos detenga en el futuro.

Para política pública los valores de los ciudadanos deben ser un aspecto fundamental a tomar en cuenta, estos aparecen en muchos niveles y en diversas circunstancias. Por valores se entiende el grado de utilidad o aptitud en las cosas o acciones que los individuos identifican, para satisfacer sus necesidades o proporcionarles certidumbre. Es el alcance o significación de una cosa, palabra o frase importante ante el sistema de información adquirida durante toda la vida.⁵³

Si bien hay valores que dan unidad tales como la patria o los símbolos nacionales o religiosos, hay muchos desencuentros también en torno a las proposiciones que los valores hacen sobre individuos o grupos sociales. Mientras para algunos, 1000 hectáreas de tierra significan, valen y son ponderados como aeropuerto, para otros son la madre originaria o la razón de arraigo y pertenencia.⁵⁴

El consenso

Para las políticas públicas y su actuación la prioridad número uno es el consenso.

⁵² Ver: Niklas Luman, *Confianza*, México, Anthropos, 1996.

⁵³ Juliana González, *Ética y libertad*, México, FCE, 1997 y Monique Canto-Sperber, *Diccionario de ética y filosofía moral*, México, FCE, 2002.

⁵⁴ Ver: Simone Weil, *Echar raíces*, Madrid, Trotta, 1998, p.19.

Como lo señala Richard Rose⁹⁵ en su estupendo libro *Ordinary People in Public Policy*, la gente ordinaria y común necesita de acuerdos básicos para establecer la gobernabilidad de un Estado pero también para emprender cualquier actividad colectiva que desee.

Si efectivamente la democracia no nos hace iguales sino nos dota del derecho a ser diferentes, los niveles de pluralidad son mayúsculos.

Esta pluralidad que suele manifestarse como diversidad de ideas que conviven en una sociedad tolerante, hace también que el disenso se incremente e impida la realización de políticas públicas en todo su sentido. El disenso es una variable indispensable para la hechura de políticas, y debe ser analizado caso por caso en las condiciones en las que se presente.

En algunas metodologías se debe igualar a cero, otras sugieren un ataque vía compensaciones. Sea como fuere debe ser considerado como un hecho que afecta de manera fuerte a las políticas.

Por lo tanto el consenso es un punto de partida, posterior a un acuerdo y previo a la acción efectiva de las partes. ¿Pero cómo darnos ese consenso?

Una respuesta tentativa la da Rose: encontrando que es lo que la gente quiere. Y lo que la gente quiere responde Rose, con ayuda de un método práctico usado por la Unión Europea llamado Eurobarómetro es la satisfacción: desean tener una vida satisfecha.

⁹⁵ Richard Rose, *Ordinary People in Public Policy. A Behavioral Analysis*, Newbury Park, sage 1989, p.100.

Conclusión

A partir de lo anterior podemos entender que el tema de política pública se inscribe dentro de un gran debate. En este abanico interpretativo, la posición que avanza en el terreno de la investigación científica, tiende a ver a las políticas como un campo fundamental de innovación que puede resultar benéfico en las actuales condiciones de éste país.

En esta época de constantes cambios al interior de la sociedad y su gobierno, es necesario contar con un enfoque que nos permita realizar el trabajo de administración de los espacios públicos a partir de una visión interdisciplinaria que integre los quehaceres de diversas disciplinas.

Esta visión debe ser guiada por una metodología capaz de resolver problemas que involucran tanto las demandas crecientes de una sociedad democrática, como las nuevas formas de actuar del gobierno.

Así, sociedad y gobierno son coparticipes del diseño de los problemas y de la ejecución de las soluciones. Gobierno y sociedad se complementan siempre en la búsqueda de mayores niveles de satisfacción y de condiciones de vida.

Política pública queda definida como una manera de actuar en el espacio público retomando la participación como un elemento esencial. Si bien el gobierno tiende a reducirse, funciones necesarias deberán recaer en grupos de la sociedad organizada, que actúen de manera responsable y eficaz. Lo público para las políticas queda entendido como una necesidad. No es posible ya realizar políticas a espaldas de los ciudadanos. Éstos ahora son parte fundamental y su involucramiento es un requisito indispensable para la implementación de las políticas.

Es posible pensar que el futuro de la administración pública está definido por la capacidad que tenga de incluir, integrar, y hacer partícipes a otros elementos sociales, en tareas sustantivas de ejecución de acciones.

El debate es amplio y debe contener aspectos teóricos como los que se han tratado.

La diferenciación entre la esfera pública y la privada debe aportar luz sobre las alternativas de todos. Debe resultar claro el ámbito de competencias y cómo desde cada trinchera los diversos sujetos que componen la sociedad deben aportar trabajo e ideas con la finalidad de aspirar a una relación funcional y estrecha tanto de gobierno como de ciudadanos.

Lo privado no debe ser entendido ya como lo singular y/o patrimonial. Así como lo público tampoco debe ser entendido como lo ajeno o como lo que de alguna manera se resuelve por medio de la delegación. En los ejemplos antes dados, mercado, sociedad, se puede reconocer ya una dinámica que integra de manera casi orgánica varios sujetos sociales así como sus actividades cotidianas.

El consenso para política pública parece ser la llave con la que se pueden reunir experiencias, y sobretodo, proponer soluciones.

Como se puede observar el debate es amplio, por lo que la última palabra parece estar aun en construcción. Baste por lo pronto establecer algunas líneas básicas, confiando en que una vez planteadas, estas opciones sean retomadas para un beneficio común.

Bibliografía

Aguilar, Luis F., (1992) El estudio de las políticas públicas, Editorial Porrúa.

Arendt, Hannah, (1993) La Condición Humana, Editorial Paidós, España.

Aristóteles, (1999) Política, Editorial Gredos, Barcelona.

Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna, (1993) ¿Cómo hacer del Estado un bien público?, en Sociológica, No. 22, UAM-A. México.

_____ (1993) Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública, en **Revista de Administración Pública, INAP, No 84, México.**

_____ (1995) **Política Pública y Desarrollo, UAM, México.**

Cabrero, Enrique, (2000) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, en Revista de Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IX, núm 2.

Dery, David, (1984) Problem Definition in Policy Analysis, University Press of Kansas. Lawrence Kansas.

Dunn, William N., (1981) Public Policy Analysis. An Introduction, Prentice Hall. Englewood Cliffs N. J.

Dye, Thomas, (1992) Understanding Public Policy, Prentice Hall. New Jersey.

Easton, David, (1953) The Political System, Knopf. New York.

Elster, Jon, (1995) Tuercas y tornillos, Editorial Gedisa. España.

_____ (1998) Ulises y las Sirenas, Fondo de Cultura Económica, México.

Eulau, Heinz and Prewitt, Kenneth, (1973) Laberynth of Democracy, Bobbs-Merill. Indianapolis.

Fisher, Frank, (1980) Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodology Westview Press, Boulder, CO.

_____ (1986) **Practical Discourse in Policy Argumentation**, JAI Press, Greenwich, Connecticut.

_____ (1993) **The argumentative Turn In Policy Analysis And Planing**, Duke University Press. London.

Jenkins, William, (1978) **Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective**, Martin Robertson and Company. England.

Jennings, Bruce, (1987) **Interpretation and Practice of Policy Analysis**, en Fisher, Frank, **Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria**, Sage. Beverly Hills.

_____ (1987) **Policy Analysis: Science, Advocacy, or Counsel?** Sage, Beverly Hills.

_____ (1988) **Political Theory and Policy Analysis**, Sage. Beverly Hills.

_____ (1993) **Counsel and Consensus: Norms of Argument in Health Policy**, Sage, Beverly Hills.

Lasswell, Harold, (1951) **La orientación hacia las políticas**, Stanford University Press, Stanford.

_____and Kaplan, Abraham, (1970) **Power and Society**. Yale University Press. New Heaven.

Majone, Giandomenico, (1997) **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas**, Fondo de Cultura Económica, México.

Nagel, Stuart, (1984) **Contemporary Public Policy Analysis** University, University of Alabama. Alabama.

Parsons, Wayne, (1995) **Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**, Vt. E. Elgar. Brookfield.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. (1998) **Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**, Fondo de Cultura Económica, México.

Rose, Richard, (1989) **Ordinary People in Public Policy, A Behavioural Analysis**, Sage, Newbury Park.

Schwartzemantel, John, (1987) **Structures of Power. An Introduction to Politics**, Wheatsheaf Books. England.

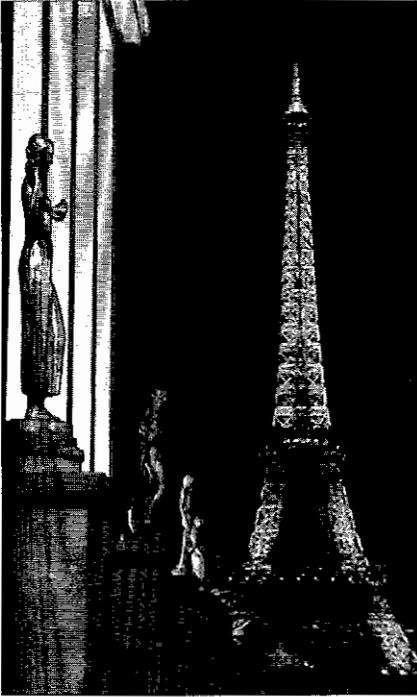
Simon, Herbert, (1957) **Administrative Behaviour**, Prentice-Hall, New Jersey.

Smith, Adam, (1995) La Riqueza de las Naciones, México, Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, Ricardo, (1998) La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea, en Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Weil, Simone, (1998) Echar raíces, Editorial Trotta, Madrid.

Weimer David, Vining Aidan R. and Vining, Alan, (1998) Policy Analysis: Concepts and Practice, Prentice Hall Professional, Englewood Cliffs, N. J.



El enfoque de

*sustentabilidad en la Gestión
Pública para el desarrollo.*

*¿Cuál será el sitio de México en
el Siglo XXI?*

Cornelio Rojas Orozco*

Abstract

El autor expone la relación entre la sustentabilidad del desarrollo y la gestión pública con base en la suma de elementos políticos, gubernamentales, económicos, jurídicos y culturales que son importantes para la construcción de un orden institucional que se oriente a garantizar relaciones de igualdad, equidad y civilidad para que favorezca una mejor convivencia entre la sociedad y el Estado, teniendo como eje la calidad de vida, la cual es el resultado de estrategias inteligentes que articulan la cooperación privada, social y pública.

Palabras clave: Calidad de vida, convivencia, desarrollo, gestión pública y sustentabilidad.

The author exposes the relation between the sustenance of the development and the public management with base in the sum of political, governmental, economic, legal and cultural elements that are important for the construction of an institutional order that is oriented to guarantee relations of equality, fairness and civic values so that it favors one better coexistence between the society and the State, having like axis the quality of life, which is the result of intelligent strategies that articulate the deprived cooperation, social and public.

Key words: Quality of life, coexistence, development, public management and sustenance.

* Profesor en la carrera de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

Existe un consenso generalizado de que nos encontramos ante una situación en que se han derrumbado a un mismo tiempo múltiples premisas, certezas y esperanzas que habían desempeñado un papel de primer orden en la organización y la continuidad de una cultura del desarrollo que disfrutó de amplia hegemonía en los medios académicos y burocráticos latinoamericanos entre 1950 y 1980 con raíces incluso que cabe rastrear hasta fines del siglo XIX.¹

Al hacer el balance de las perspectivas y desafíos para la gestión pública del siglo XXI, se señala la necesidad de romper con un estilo de desarrollo en el que “las decisiones económicas fundamentales” de los países en vías de desarrollo nacen de los ministerios de economía o de hacienda, privilegiando por lo general el corto plazo sobre el largo plazo.

Una de las grandes víctimas ha sido el concepto de desarrollo, que ofrecía un marco de referencia imprescindible para todo análisis de la realidad que aspirase a lo integral. Hoy, señala Castro, G. sólo conserva alguna capacidad explicativa cuando se presenta adjetivado como “humano” y “sustentable”. Ya no se conoce como una solución, sino como un problema: el de la incapacidad del concepto original para dar cuenta de los conflictos en que ha venido a desembocar la promesa del crecimiento económico con bienestar social y participación política.

De este modo y en el lapso de dos generaciones, el círculo virtuoso del desarrollismo liberal característico de la década de 1960, en el que el crecimiento económico tendría que haberse traducido en bienestar

¹ Castro H. Guillermo. “Un desarrollo sostenible por lo humano que sea”. En: *Ética, vida, sustentabilidad*. Enrique Leff (Coord.) PNUMA. México, 2000.

Introducción

Existe un consenso generalizado de que nos encontramos ante una situación en que se han derrumbado a un mismo tiempo múltiples premisas, certezas y esperanzas que habían desempeñado un papel de primer orden en la organización y la continuidad de una cultura del desarrollo que disfrutó de amplia hegemonía en los medios académicos y burocráticos latinoamericanos entre 1950 y 1980 con raíces incluso que cabe rastrear hasta fines del siglo XIX.¹

Al hacer el balance de las perspectivas y desafíos para la gestión pública del siglo XXI, se señala la necesidad de romper con un estilo de desarrollo en el que “las decisiones económicas fundamentales” de los países en vías de desarrollo nacen de los ministerios de economía o de hacienda, privilegiando por lo general el corto plazo sobre el largo plazo.

Una de las grandes víctimas ha sido el concepto de desarrollo, que ofrecía un marco de referencia imprescindible para todo análisis de la realidad que aspirase a lo integral. Hoy, señala Castro, G. sólo conserva alguna capacidad explicativa cuando se presenta adjetivado como “humano” y “sustentable”. Ya no se conoce como una solución, sino como un problema: el de la incapacidad del concepto original para dar cuenta de los conflictos en que ha venido a desembocar la promesa del crecimiento económico con bienestar social y participación política.

De este modo y en el lapso de dos generaciones, el círculo virtuoso del desarrollismo liberal característico de la década de 1960, en el que el crecimiento económico tendría que haberse traducido en bienestar

¹ Castro H. Guillermo. “Un desarrollo sostenible por lo humano que sea”. En: *Ética, vida, sustentabilidad*. Enrique Leff (Coord.) PNUMA. México, 2000.

social y participación política creciente, se había convertido en el círculo vicioso de crecimiento económico mediocre e incierto, acompañado de procesos de deterioro social económico y ambiental sostenido, con los que se inaugura este nuevo siglo.

La idea de sustentabilidad puede ayudarnos a diseñar y dibujar una nueva visión, un nuevo enfoque, urgente y necesario de la gestión pública para enfrentar los enormes desafíos. El cambio fundamental por revisar no está sólo en el plano de la tecnología, de la política o de la economía, sino además en el plano conceptual del desarrollo para establecer las variables que determinarán las demandas políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales de la sociedad del siglo XXI.

Dilemas para la sustentabilidad

La palabra desarrollo, que comprende amplios intereses económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales, se ha reemplazado por un proceso más concreto como el crecimiento de la población, el del ingreso, el de la calidad de vida o el de la equidad.

Tal parece, como dice Julio Carrizosa, que la filosofía de la discusión sobre el desarrollo se debe enfocar al problema más profundo, al que ha mostrado menos posibilidades de solución en el corto y mediano plazo, el de la insustentabilidad social.

Los otros procesos que se han considerado como objetivos: el crecimiento de la población, el aumento del ingreso, de la producción o, inclusive, el aumento de la calidad de vida, no parecen tener tantos obstáculos como los relacionados con la equidad y la justicia social.

Son inocultables los problemas emergentes que parecen desbordar a los paradigmas normales del pensamiento económico y sociológico. La preocupación esencial es cómo enfrentar la urgente tarea de superar la pobreza en condiciones extremadamente difíciles, las migraciones campo-ciudad, la exclusión social y la ingobernabilidad, una población en expansión, relaciones internacionales desfavorables, escasez de recursos técnicos y económicos y, la inercia de casi tres décadas económicamente estancadas y de crecimiento negativo.

Los fenómenos de desigualdad social y regional, pobreza, desnutrición, epidemias, desempleo e ignorancia; la exclusión social, étnica y cultural, la dificultad para construir alternativas locales, el creciente agotamiento y deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente, pero también la violencia, el crimen y la drogadicción, entre otros, son consecuencias de un proceso aparentemente incontrolable del modelo actual de crecimiento, son rasgos de la llamada "crisis del desarrollo", la cual enmarca lo que algunos denominan crisis de la modernidad; incluso una crisis del proyecto civilizatorio modernizador, propios de una sociedad de consumo y de un modelo industrial insustentable.

Hoy las ciencias sociales, y la economía no son la excepción, se encuentran en debate pues gran cantidad de sus postulados han entrado en crisis. Nuevos paradigmas y nuevos enfoques se requieren para enfrentar la realidad y explicar las transformaciones y problemas que se suceden con rapidez.

Para efectuar esa transformación de nuestro pensar y operar, como señala Antonio Elizalde², enfrentamos un problema medular, según

² Elizalde Hevia Antonio. "Otro sistema de creencias... En: Ética, vida, sustentabilidad. Enrique Leff (Coord.) PNUMA, México.2002.

Elizalde Hevia, como es la existencia del sistema socioeconómico, “capitalismo”, y también del pensamiento, “neoliberal” que es la culminación del despliegue de la civilización occidental, el cual se ha ido imponiendo sobre el mundo, globalizándolo y el que en su lógica intrínseca es incapaz de reconocer, pese a su discurso eficientista, sus errores:

- Destruye la diversidad cultural, lenguas, religiones, conocimientos.
- Fragmenta, atomiza la realidad de la cual formamos parte. Se perdió el valor de la unidad en la diversidad. Somos incapaces de aceptar al otro como un legítimo otro.
- Aparenta ante otros lo que no se es. Aparenta éxito y felicidad, o se identifica con patrones culturales exógenos, universales o cosmopolitas “culturales-tecnológico-consumistas”, más que con aquellos que son producto de nuestra propia historicidad.
- Desarrolla una lógica constitutivamente bélica, patriarcal, dominadora e incluso depredadora en lugar de avanzar hacia un horizonte político cultural de equidad y justicia social.
- Privilegia las fuerzas del mercado a expensas del debilitamiento de las políticas públicas.

Desde la economía se puede señalar que crecerá indefinidamente el ingreso o el producto de las naciones, pero no hay buenos argumentos para demostrar que aumentará, al mismo tiempo y sustentablemente la equidad inter e intrageneracional.

La sociedad de consumo se sostiene no por útil sino por placentera, y ese placer, el que se proporciona a manos llenas a unos pocos, es otro de los grandes obstáculos para el desarrollo sustentable y, especialmente para el aumento de la equidad.

El gran pecado de la economía neoclásica y del utilitarismo fue la ilusión de crear riqueza sin límite y vanagloriarse al mismo tiempo, de tener los mecanismos capaces de distribuirla equitativamente. Un modelo simple y cerrado que favorece a unos pocos fue vendido como la solución para toda la humanidad.

Es decir “nos convencimos a nosotros mismos de que podíamos resolver todos los problemas de la humanidad, eliminar el hambre y la pobreza y alcanzar la felicidad mediante los instrumentos económicos. Al fracasar las predicciones, al hacer las cuentas y darnos cuenta de cuantos ganan y cuantos pierden, al valuar el costo de la reacción corruptora, degenerante y violenta de la multitud mayoritaria de los perdedores, la única solución que queda en pie es la búsqueda de otras éticas”.³

Desarrollo Sustentable

Se trata en principio de imprimir una nueva racionalidad tanto a nuestra actividad económica, como a nuestros patrones de vida y consumo. Así mismo, desarrollar sistemas de gestión pública que permitan una coordinación más efectiva de las políticas ambientales, económicas y sectoriales necesarias, no sólo por razones ambientales sino también por razones económicas y sociales.

Los fenómenos relacionados con el desarrollo son complejos y variados cuyo estudio exige enfoques interdisciplinarios y amplias bases de información, que en México apenas empiezan a elaborarse y permitir la interpretación correcta del paradigma del desarrollo sustentable.

³ Carrizosa, Julio. “Hacia nuevas economías...” En: *Ética, vida, sustentabilidad*. Enrique Leff (coord.) PNUMA, México.2002.

Carácter interdisciplinario. Consecuencias de la interpretación ambientalista

El desarrollo sustentable es una nueva vertiente de investigación que expresa una preocupación por el uso de nuevos enfoques y la interdisciplina que permita superar de modo integral la dicotomía entre crecimiento y desarrollo.

Para impulsar la modernización de la gestión pública es necesario revalorar el nivel teórico del análisis interdisciplinario entre lo económico, social y ambiental e institucional por su doble función: establecer el cuadro general en el que se sitúa la relación sociedad-naturaleza y permitir la interpretación correcta del paradigma del desarrollo sustentable.

De hecho, el enfoque interdisciplinario requiere de una revisión profunda de los sistemas de creencias y valores que han orientado nuestra forma de ver y entender el mundo hasta la fecha, ya sea en perspectiva amplia o partiendo de visiones específicas de un ámbito concreto del saber humano.

El desarrollo sustentable no es un asunto sólo de economía; involucra además aspectos sociales, políticos, ambientales, educativos, tecnológicos, culturales y la práctica de la democracia en el marco de un sistema institucional orientado hacia un buen gobierno.

De este modo, las consecuencias de la interpretación ambientalista del desarrollo sustentable:

- Disocia los contextos social, político, ecológico y económico, interdependientes.

- Centra y reduce la discusión a aspectos técnicos de planeación y manejo ambiental.
- Minimiza la diversidad de intereses económicos y políticos involucrados en el enfoque del desarrollo sustentable.
- Fragmenta el proceso para crear políticas ambientales y aspectos más amplios de gobernabilidad y regulación de las economías locales.
- No propone alternativas de crecimiento y desarrollo en donde los factores sociales, ecológicos y económicos se interrelacionan.
- Esta visión afecta a América Latina donde los desequilibrios sociales están vinculados con los problemas ambientales.

Hasta 1992, el estado actual del conocimiento no había logrado arribar a una teoría integrativa hombre-naturaleza (economía, sociedad, ambiente) sin lo cual es prácticamente imposible llevar a la práctica medidas interdisciplinarias e interinstitucionales adecuadas para una eficaz gobernabilidad democrática.

Si el concepto de lo ambiental ha resultado ser una herramienta teórica de un alto valor en la comprensión de los fenómenos naturales, además de provocar un replanteamiento acerca de la necesidad de construir una teoría alrededor del tema de la racionalidad ambiental y de su confrontación crítica con la racionalidad económica dominante, existe un vacío que es necesario superar que ha sido contemplado por algunos especialistas en el tema y, que afortunadamente se adopta en 1992 por la Naciones Unidas bajo el concepto de Desarrollo Sustentable (Nuestro Futuro Común. Agenda 21).

Las bases conceptuales del desarrollo sustentable señalan que en el planeta “no existen crisis separadas: una crisis ecológica, una crisis del desarrollo o de la energía, todas ellas son una sola. Los desafíos

son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la participación popular". Por lo tanto, el poder alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable y equitativo requiere iniciar un análisis interdisciplinario para consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos político, económico, ambiental, social, cultural e institucional.

Desde la perspectiva general de la relación entre las ciencias sociales, con las problemáticas ambientales hay dos campos de necesaria dilucidación para el correcto avance del conocimiento:

- El epistemológico, es decir la discusión sobre el objeto y las formas de su conocimiento; y
- El metodológico, el desarrollo del método para el análisis y la propia acción de transformación de la realidad mediante la gestión pública, considerando la complejidad de los fenómenos socioeconómico-ambientales.

En su investigación sobre sociología y medioambiente, Leff menciona que el propósito de integrar el saber ambiental y el pensamiento sociológico, así como el de incorporar las orientaciones y los valores del ambientalismo en la formación profesional a nivel universitario, se presenta como una tarea no libre de dificultades, ya que el saber ambiental no está desagregado en elementos y componentes listos para ser incorporados por las diferentes disciplinas existentes.⁴

A partir de 1972, el ambiente y sus problemas se abordan tanto desde las ciencias físico biológicas en cuanto sinónimo de ecosistema,

⁴ Enrique Leff, *Ciencias sociales y formación ambiental*. Ed. Gedisa. México., 1994. pp: 72-77.

interrelaciones y equilibrios, así como de las sociales y económicas, expresión del binomio hombre-naturaleza, recurso y desarrollo; asimismo, desde la óptica psicológica, aspecto conductual del individuo y la colectividad, teniendo como referente a la gobernabilidad democrática.

De ahí el carácter interdisciplinario en el que deben participar biólogos, físicos, químicos, geógrafos, economistas, sociólogos, filósofos y administradores públicos, para analizar el significado y consecuencias de la interrelación entre la cultura moderna y el entorno natural.

El reto parece surgir del reconocimiento de que los problemas ambientales no son aislados, sino que están vinculados a procesos económico-sociales, cuya gestión deberá regularse por procesos jurídico-administrativos y lineamientos de políticas públicas.

En tal sentido la interdisciplinariedad de la administración pública, federal, estatal y municipal permitirían abordar dichos aspectos, mediante una adecuada correlación de programas específicos y articulación de saberes disciplinares basados en la construcción teórica que sustentan las Naciones Unidas, con la visión del desarrollo sustentable.

Enfoque sociológico

Desde una perspectiva sociológica, el ambiente es ese espacio del medio físico y social excluido por la racionalidad económica que tiende a maximizar el beneficio económico en el corto plazo. Es una categoría social (y no biológica) relativa a una racionalidad social, configurada por un sistema de valores, saberes y comportamientos. La pobreza, la deforestación y la erosión de los suelos, así como de los índices de la

contaminación del aire, son observables desde la realidad social. Así, la propia ecología genera conceptos referidos a la forma de intervención del “hombre” (mejor dicho, de las formaciones sociales), en la transformación de sus relaciones, funciones y equilibrios ecosistémicos (Leff. E, 1994).

El paradigma del desarrollo sustentable, tal como ha sido formulado hasta ahora, viene a condicionar aún más un proceso –y también una aspiración social- que no ha podido ser resuelto de manera satisfactoria aún si se consideran solamente los componentes económicos.

A partir de este enfoque el concepto de medio ambiente vincula al conjunto de interacciones entre los procesos naturales y sociales. Este comprende también el conjunto de relaciones entre la naturaleza, los ecosistemas y la sociedad.

En tal sentido, el saber ambiental, entendido como la articulación de conocimientos que viabilizarían un desarrollo sustentable, sostenido y equitativo, está en construcción. El compromiso es sugerir una estrategia para generar el saber faltante, que permita formular diagnósticos y estrategias para vincular el medio ambiente al desarrollo y formar recursos humanos tanto en el campo académico, como en las áreas de la administración pública para el desarrollo sustentable.

La propuesta metodológica es analizarlas desde la perspectiva de la administración pública por su carácter interdisciplinario, para articular el tema ambiental con el de la economía, la política, las dinámicas sociales y la gestión gubernamental, lo que abre perspectivas a la investigación y el diseño curricular como un nuevo enfoque en el desempeño de la administración pública y su relación con el desarrollo.

Hoy el impacto socioambiental constituye no sólo el elemento clave del desarrollo, sino que es también el de mayor costo en la evaluación del mismo. La paradoja es que esta realidad concreta no entra en la consideración de los diseñadores de la política macroeconómica y, menos aún, de los empresarios capitalistas y productores vinculados al mercado globalizado.

Enfoque económico

Los cambios de política económica tienen mucho por hacer en busca de la sustentabilidad con base en la interpretación correcta del paradigma del desarrollo sustentable.

El objetivo del desarrollo sustentable es mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, en la actualidad y en las generaciones futuras. Los aspectos económicos son una parte importante del “rompecabezas” del desarrollo.⁵

Entre las transformaciones mundiales recientes, las vinculadas con las insuficiencias del modelo económico generalizado dado lo insatisfactorio de sus resultados sociales y económicos, sobre todo su incapacidad para superar problemas estructurales en los campos del empleo, la concentración del ingreso, la pobreza, el atraso tecnológico, la heterogeneidad sectorial, el deterioro de los recursos naturales y el ambiente y la creciente desigualdad entre regiones, entre otros, ocupan un lugar prominente que alertó sobre la necesidad de adoptar enfoques integradores.

⁵ Banco Mundial. “El corto y mediano plazo del desarrollo”. 1998.

La discusión sobre el desarrollo sustentable ha reeditado, entre otras polémicas, la que confrontaba crecimiento y desarrollo. Sin embargo, bajo cualquier paradigma o teoría que se analice el problema, el de eficiencia, de la competitividad, la distribución de recursos escasos, de la utilización marginal, del combate a la desigualdad, o del incremento del bienestar y la calidad de vida, el saldo es negativo. En este contexto, el progreso también ha significado destrucción y deterioro de los ecosistemas.

Las limitaciones del paradigma económico prevaleciente para el diseño de políticas con el enfoque de desarrollo sustentable son destacadas por Bifani cuando afirma: La incapacidad del análisis económico para visualizar el problema de las externalidades, tal como se manifiestan en términos de efectos sobre el medio ambiente y el sistema social, fuera del mecanismo de mercado y, más aún, el hecho de que se enfoca el problema sólo desde el restringido punto de vista del análisis tradicional de los precios de equilibrio, explica las fallas de la política económica convencional para enfrentarse a estos problemas.

Es necesario abordar con más cuidado las implicaciones que esta formulación tiene para la política económica. Si la compatibilización de crecimiento económico, equidad y superación de la pobreza ha mostrado ser tan difícil, "el análisis sobre el desarrollo económico debe hacerse y pensarse desde múltiples enfoques y perspectivas teóricas, de acuerdo a las necesidades, las experiencias y las posibilidades de cada sociedad. Estas últimas se refieren a la infraestructura económica, financiera, de recursos humanos y naturales; es decir, la variable económico ambiental es insustituible para analizar no sólo cuánto crecimiento sino sobre todo la calidad y el tipo de crecimiento que necesitamos".

Enfoque ambiental

Por lo común, la dimensión ambiental del desarrollo se ha estudiado más con un sesgo ecologista, sin articularse con la dimensión económica y social. De ahí que la relación entre medio ambiente y desarrollo sea crucial si queremos eliminar la contradicción entre los binomios economía/naturaleza/hombre y bienestar.⁶

Los campos del saber ambiental son claramente diferenciados por las disciplinas físico-biológicas, en relación con su propio objeto y campo de conocimiento, que incluyen los saberes técnicos especializados, como las técnicas de monitoreo del aire, de saneamiento ambiental, de tratamiento de aguas, de reciclaje de desechos, etc.

En ese contexto se cuestiona el principio y ocaso de nuestra civilización industrial por el deterioro creciente del medio natural, como consecuencia de los desechos de una cultura de producción y consumo, que constituye una amenaza a la calidad y forma de vida: contaminación, polución, agujero de ozono, efecto invernadero, vertidos líquidos, etcétera.⁷

El modelo seguido por nuestra civilización conduce irremediablemente a la situación de deterioro global del entorno ambiental en que nos encontramos; enfrentamos el reverso de la moneda de los niveles de bienestar esperados. Es decir, la problemática ambiental evidencia la fragilidad de nuestro modelo de desarrollo.⁸

⁶ Nos referimos al concepto de medio ambiente cuando vinculamos al conjunto de interacciones entre los procesos naturales y los económico-sociales.

⁷ Fernando Arroyo Llera et al. "Análisis de los problemas medioambientales". En: *Sociedad y medio ambiente*. Juan Ballesteros y José Pérez Adán (Coordinadores) Ed. Trotta. Serie Medio Ambiente. Madrid, 1977.

⁸ Diego J. Vera Jurado. "La disciplina ambiental de las actividades industriales". Ed. Tecnos S.A. México, 1994.

Características generales de la problemática ambiental:

- La asociada con el crecimiento económico acelerado.
- La asociada a la contaminación generada por la pobreza.
- Destrucción de recursos no renovables.
- Creación de residuos no reciclables.
- Agotamiento de los recursos no renovables, lo que constituye un peligro que compromete el nivel de vida de la población.

Desde esta nueva perspectiva, desarrollo y protección del ambiente no son excluyentes, ni antagónicos, sino más bien complementarios.⁹

Concepto. Requisitos explícitos

La Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, El Banco Mundial y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aportan el siguiente marco conceptual.

Informe Nuestro Futuro Común

“Es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.¹⁰

Banco Mundial

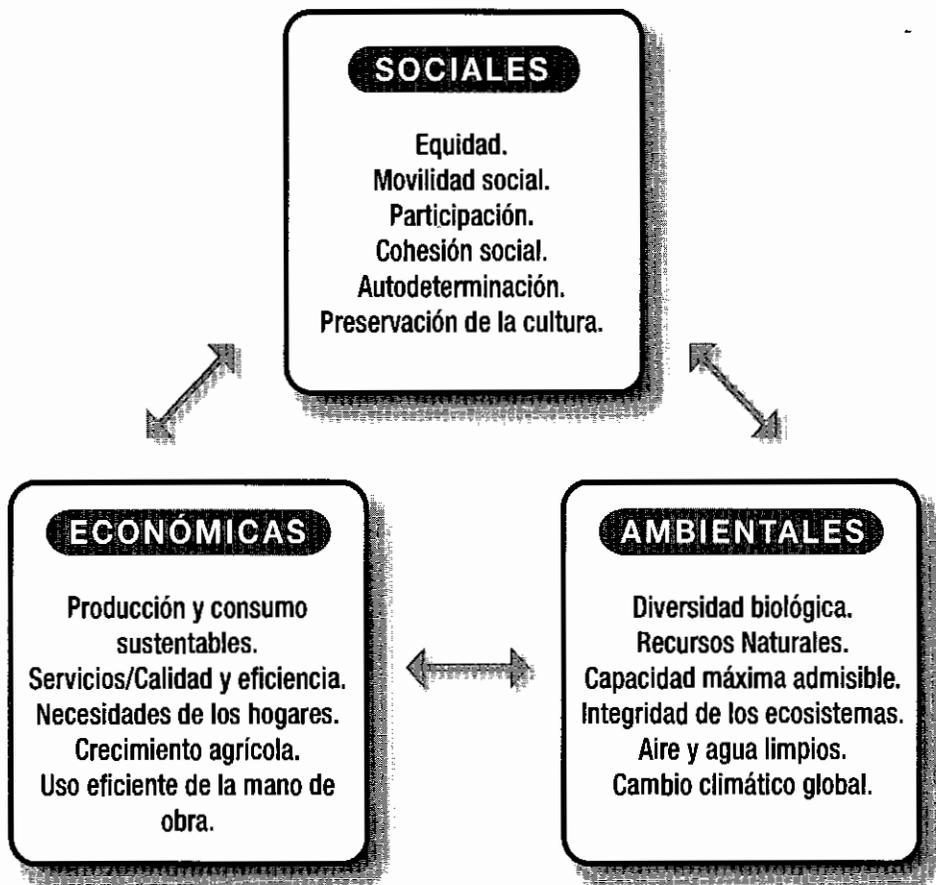
Aborda el concepto de desarrollo sustentable a partir de su análisis: El largo y el corto plazo del desarrollo.

⁹ José Luis Serrano. “Principios filosóficos de la gestión ambiental y Análisis de los problemas medioambientales”. En: Fernando Arroyo Llera et al. *Sociedad y medioambiente*. Ed. Trotta, Madrid, 1977, pp: 325-330.

¹⁰ Informe Nuestro Futuro Común, CNUMAD, 1988.

El objetivo del desarrollo sustentable es mejorar el nivel y la calidad de vida de la población, en la actualidad y en las generaciones futuras. “Los aspectos económicos, ambientales y sociales son una parte importante del “rompecabezas” del desarrollo”.

Señala que la satisfacción de las necesidades del futuro depende de cuánto equilibrio se logre entre los objetivos –o necesidades- sociales, económicos y ambientales con las decisiones que se toman ahora. El siguiente diagrama (“rompecabezas”) incluye los componentes básicos interdependientes:



Algunos de estos objetivos tal vez parezcan estar en conflicto entre ellos en el corto plazo. Por ejemplo, el crecimiento industrial puede estar en conflicto con la preservación de los recursos naturales a largo plazo, sin embargo, el uso responsable de los recursos naturales en la actualidad ayudará a asegurar que se cuente con recursos para el crecimiento industrial sostenido dentro de muchos años.

El estudio del esquema plantea varias preguntas difíciles. Por ejemplo ¿puede cumplirse el objetivo económico a largo plazo del crecimiento agrícola sostenido si no se cumple con el objetivo ecológico de preservar la diversidad biológica?.

¿Qué pasa con el medio ambiente en el largo plazo si un gran número de personas no puede satisfacer actualmente sus necesidades domésticas básicas?. Si no se tuviera acceso a agua potable y se necesitara leña para hervir el agua de río para que nosotros y nuestros hijos no se enfermen, ¿nos preocuparíamos por la deforestación?. O si tuviéramos que conducir una gran distancia para ir a trabajar todos los días ¿estaríamos dispuestos a mudarnos a otra ciudad o a cambiar de trabajo para no contaminar el aire con los gases de escape del automóvil?. Si no procuramos lograr un equilibrio entre nuestros objetivos sociales, económicos y ambientales en el corto plazo ¿cómo vamos a sostener nuestro desarrollo en el largo plazo?. ¿Qué dilemas sobre desarrollo sustentable enfrentan nuestras familias todos los días?.

De manera didáctica, el Banco Mundial, recurre a un enfoque integrador para la búsqueda de respuestas, mediante el análisis de los componentes económico, ambiental y social:

Sector económico

Todo el mundo desempeña una función en la economía. La economía es un sistema para decidir como asignar recursos limitados que se utilizarán para satisfacer las necesidades de los seres humanos.

Como las economías de todo el mundo están cada vez más estrechamente relacionadas a través del comercio, las decisiones que toma un país -rico o pobre- con respecto a su economía pueden afectar a muchos otros países. Los países en desarrollo pueden depender de los países industriales para obtener los bienes y servicios que ellos no pueden producir por falta de tecnología o de recursos. Pero las naciones industriales también dependen de los países en desarrollo, que compran la cuarta parte de los bienes y servicios que exportan.

Relación entre la economía y los sectores ambiental y social. Los aspectos económicos están estrechamente vinculados con los problemas ambientales. La economía depende del uso sustentable de recursos renovables, el uso excesivo de estos para obtener ganancias a corto plazo puede perjudicar el futuro económico a largo plazo de un país.

Las cuestiones económicas también están relacionadas con los problemas sociales. Por ejemplo, la falta de inversión adecuada en la educación y la preparación de los trabajadores limita el potencial de crecimiento económico. Y un rápido crecimiento de la población puede limitar la capacidad del sistema económico para satisfacer las necesidades básicas de la población y crear empleos para todos los que quieren trabajar.

Sólo cuando se combina la información sobre la economía con datos sociales y ambientales puede entenderse el pleno impacto que tienen las decisiones en materia de desarrollo sobre la calidad de vida.

Indicadores económicos. Una forma de medir el nivel de desarrollo de un país es analizar datos económicos como el valor en dólares de su producto nacional bruto (PNB) per cápita. El PNB per capita ayuda a medir el producto material de un país pero no indica qué se produce, si todas las personas comparten por igual la riqueza del país o si tienen vidas plenas.

Al explorar como indicador el PNB per cápita, convendría analizar en el contexto de la realidad concreta de cada país ¿qué otros tipos de datos e información sobre la economía ayudarían a entender mejor cómo vive su gente? ¿qué tipo de datos sociales y ambientales darían un panorama más completo de la forma de vida en ese país?

Sector ambiental

Las cuestiones ambientales afectan a todos. Tanto los países industriales como los países en desarrollo tienen problemas ambientales.

Algunos problemas ambientales están muy localizados, pero muchos otros atraviesan las fronteras nacionales. A medida que aumenta la interdependencia mundial, la solución de los problemas ambientales exige una mayor cooperación y coordinación entre las naciones, a nivel regional y mundial.

Relación entre el medio ambiente y los sectores económico y social. Los problemas ambientales están estrechamente vinculados con las cuestiones económicas como la pobreza. La gente que vive en la pobreza puede dañar el medio ambiente en su lucha por la supervivencia, talando árboles para obtener leña, agotando las tierras agrícolas y contaminando el abastecimiento de agua en las zonas urbanas con desechos porque no tienen los medios para tratarlos.

Los problemas ambientales también están relacionados con cuestiones sociales y el crecimiento de la población. Una población en rápido crecimiento es una carga para los recursos naturales de un país, así como para su capacidad para proporcionar vivienda, atención de la salud, educación, agua potable y servicios de saneamiento para todos.

Sólo cuando se combina la información sobre el medio ambiente con datos sociales y económicos, los ciudadanos y las autoridades pueden entender el pleno impacto que tienen las decisiones en materia de desarrollo sobre la calidad de vida. El desafío que encaran los gobiernos es formular estrategias de desarrollo que contemplen valores de sustentabilidad ambiental y a la vez aumentar el crecimiento económico y prestar servicios sociales adecuados.

Indicadores ambientales. Una forma de medir el nivel de desarrollo de un país es analizar datos ambientales como el acceso al agua potable que mide el porcentaje de personas que pueden obtener el agua potable que necesitan para vivir vidas saludables. Al explorar este indicador ambiental de acuerdo a las características en cada paso, es recomendable preguntarse ¿qué otros tipos de datos e información sobre el medio ambiente ayudarían a entender mejor cómo vive la gente en un determinado país? ¿qué tipo de datos económicos y sociales darían un panorama más completo de la forma de vida de ese país?.

Sector social

La necesidad de servicios sociales es universal. Toda la población debe tener acceso a determinados bienes y servicios básicos para lograr vidas saludables, plenas y productivas. Deben tener acceso a la educación, a la capacitación y al empleo para poder ganarse la vida honradamente y desarrollar diversas competencias.

Los problemas sociales de un país pueden tener repercusiones más allá de sus fronteras. Por ejemplo, la falta de igualdad en el acceso a la educación o la falta de oportunidades de empleo puede hacer que la gente emigre.

Relación entre los aspectos sociales y los sectores económico y ambiental. Los aspectos sociales están estrechamente vinculados con cuestiones económicas como la pobreza. En todas las sociedades son los pobres los que tienen menos probabilidades de recibir servicios adecuados de atención a la salud, educación y planificación de la familia. Puede aumentar la tasa de natalidad, y para las familias puede ser más difícil satisfacer sus necesidades básicas y romper el ciclo de la pobreza. Además, las cuestiones sociales también están vinculadas con problemas ambientales.

En diversos países, la contaminación del agua y la atmósfera provoca un aumento de enfermedades transmitidas por el agua y problemas respiratorios, y todo esto representa una carga más para los sistemas locales de atención de la salud.

Sólo cuando se combina la información sobre las condiciones sociales con datos económicos y ambientales puede entenderse el pleno impacto que tienen las decisiones en materia de desarrollo sobre la calidad de

vida. Para que los países puedan satisfacer las necesidades de su población ahora y a largo plazo, los gobiernos deben formular políticas que traten de lograr un equilibrio entre las necesidades sociales, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

Indicadores sociales. Una forma de medir el nivel de desarrollo de un país es analizar datos sociales como la tasa de crecimiento de la población, que mide el aumento de la población de un país y refleja el número de nacimientos y muertes, y de inmigrantes y emigrantes. Al explorar este indicador, se puede indagar ¿qué otro tipo de datos e información sobre el sector social ayudarían a entender mejor cómo vive la gente en un determinado país?. ¿Qué tipo de datos económicos y ambientales nos darían un panorama más completo de su forma de vida?.

Este esquema del Banco Mundial incita a replantearnos con un enfoque interdisciplinario el concepto de desarrollo, a partir de las dimensiones económica, social y ambiental.

Como es evidente el enfoque de la sustentabilidad se propone ampliar la visión ambientalista del concepto por un desarrollo integrador del componente ambiental, es decir, del desarrollo sustentable. El propósito es superar el enfoque reduccionista de la protección ecológica en donde lo único sustentable es el subdesarrollo o la pauperización y el análisis administrativista de la gestión pública sobre los recursos naturales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

El Artículo 3º, inciso XI, dice: "Desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de

las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

Requisitos explícitos del desarrollo sustentable

Los requisitos explícitos que se reconocen en el documento Nuestro Futuro Común, incluyen los temas centrales del desarrollo:¹¹

- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos, una participación efectiva en la toma de decisiones.
- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante.
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado.
- Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente.
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones.
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas.
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.

¹¹ ONU-CNUMAD, 1988, Op cit. pp. 91-92.

***Principios generales del desarrollo sustentable.
Agenda 21***¹²

Agenda 21. Contiene veintisiete principios y cuarenta capítulos considerados marco normativo para una integración exitosa de las políticas económicas, ambientales y sociales que constituye la base del desarrollo sustentable. Fue suscrita en la Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en río de Janeiro (Brasil), durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio Ambiente y el desarrollo.

Deberá ser punto de referencia tanto para gobiernos como industrias, de tal manera que se establezcan los cimientos políticos de la sustentabilidad.

Principio 1.- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones del DS. Todos tienen derecho a una vida sustentable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2.- Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos. Garantizar que sus actividades no causen daños al ambiente de otros Estados.

Principio 3.- El derecho al desarrollo debe responder equitativamente a las generaciones presentes y futuras.

Principio 4.- La protección del ambiente deberá constituirse como parte integral del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

¹² La Agenda XXI puede ser consultada en su versión en castellano en: <http://www.rolac.unep.mx/agenda21/esp/ag21/inde.htm>

Principio 5.- Todos los Estados deberán cooperar en la tarea de erradicar la pobreza, como requisito indispensable para el DS, reducir las desigualdades y satisfacer las necesidades de la mayoría de las poblaciones mundiales.

Principio 6.- Las necesidades de los países en vías de desarrollo, en particular los menos desarrollados y los más vulnerables, deberán tener una prioridad especial.

Principio 7.- Los Estados deben cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud la integridad de los ecosistemas de la Tierra.

Principio 8.- Los Estados deben reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo no sustentables.

Principio 9.- Los Estados deben cooperar para aumentar el conocimiento científico y tecnológico, e intensificar el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías nuevas e innovadoras.

Principio 10.- La mejor manera de tratar los asuntos ambientales es a través de la participación de todos los ciudadanos interesados. Tener acceso adecuado a la información y participar en los procesos de la toma de decisiones.

Principio 11.- Los Estados deben promulgar leyes eficaces a favor del ambiente.

Principio 12.- Los Estados deben cooperar para promover un sistema económico y del DS para todos los países, con el propósito de abordar

los problemas ambientales de mejor manera No como un medio de discriminación arbitraria o injustificada, o como una velada restricción al comercio internacional.

Principio 13.- Los Estados deben desarrollar una legislación nacional e internacional en relación con la responsabilidad y la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños.

Principio 14.- Desalentar o evitar la transferencia hacia otras naciones, de cualquier actividad o sustancia que provoque graves daños ambientales o nocivos para la salud humana.

Principio 15.- La adopción de medidas eficaces y aplicar criterios de prevención de acuerdo con sus capacidades para impedir la degradación del ambiente.

Principio 16.- La internacionalización de los costos ambientales con el criterio de que, en principio, quien contamina debe pagar los costos de la contaminación.

Principio 17.- Deberá desarrollarse una política de evaluación del impacto ambiental, como instrumento nacional.

Principio 18.- Los Estados deben notificar a otras naciones, sobre los desastres naturales y otras situaciones que puedan causar impactos ambientales nocivos al ambiente. La comunidad internacional deberá auxiliar a los Estados afectados.

Principio 19.- Los Estados deben informar previamente a otros Estados que puedan resultar afectados por sus actividades.

Principio 20.- Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del ambiente y el desarrollo. Por lo tanto, es fundamental contar con su participación para acceder al DS.

Principio 21.- Debe impulsarse la creatividad, el valor, las ideas y los valores de los jóvenes para una alianza mundial en la construcción del DS, asegurando un mejor futuro para todos.

Principio 22.- Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras de la localidad, desempeñan un papel crucial para el DS, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deben reconocer su identidad cultural e intereses, garantizando que su participación sea efectiva.

Principio 23.- Debe protegerse el ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos, oprimidos y ocupados.

Principio 24.- Por definición la guerra es un factor intrínsecamente desorganizador del DS. Por lo tanto, los Estados deben respetar el derecho internacional, dando protección al ambiente en periodos de conflictos ambientales, y cooperar para su restauración cuando sea necesario.

Principio 25.- La paz, el desarrollo y la protección del ambiente son interdependientes e inseparables.

Principio 26.- Los Estados deben resolver todas sus controversias sobre el ambiente, a través de medios pacíficos y con el apoyo en la Carta de las Naciones Unidas.

Principio 27.- Los Estados y sus poblaciones deben cooperar de buena fe, con espíritu de solidaridad para la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el desarrollo del derecho internacional en la esfera del DS.

Agenda XXI.- Capitulado

Capítulo 1. Preámbulo a la Agenda 21

Parte 1. Dimensión social y económica

Capítulo 2. Cooperación internacional.

Capítulo 3. Combate a la miseria.

Capítulo 4. Modificación a los modelos de consumo.

Capítulo 5. Población y sustentabilidad.

Capítulo 6. Protección y promoción de la salud humana.

Capítulo 7. Herencia humana sustentable.

Capítulo 8. Toma de decisiones para el desarrollo sustentable.

Parte 2. Conservación y manejo de los recursos

Capítulo 9. Protección de la atmósfera.

Capítulo 10. Manejo de los suelos.

Capítulo 11. Combate a la deforestación.

Capítulo 12. Combate a la desertificación y a la sequía.

Capítulo 13. Desarrollo sustentable en las regiones montañosas.

Capítulo 14. Agricultura sustentable y desarrollo rural.

Capítulo 15. Conservación de la biodiversidad.

Capítulo 16. Manejo de la biotecnología.

Capítulo 17. Protección y manejo de los océanos.

Capítulo 18. Protección y manejo de las aguas dulces.

Capítulo 20. Manejo de residuos peligrosos.

Capítulo 21. Manejo de residuos sólidos y líquidos.

Capítulo 22. Manejo de residuos radiactivos.

Parte 3. Intensificación de las funciones de los grupos mayoritarios

Capítulo 23. Preámbulo para el fortalecimiento de los grupos mayoritarios.

Capítulo 24. El papel de las mujeres en el desarrollo sustentable.

Capítulo 25. Niños y jóvenes en el desarrollo sustentable.

Capítulo 26. Difusión de la importancia de las comunidades indígenas.

Capítulo 27. Acuerdos con los grupos no gubernamentales.

Capítulo 28. Autoridades regionales.

Capítulo 29. Trabajadores y sindicatos.

Capítulo 30. Negocios e industrias.

Capítulo 31. Científicos y técnicos.

Capítulo 32. Incrementar el papel del agricultor.

Parte 4. Significado de la ejecución

Capítulo 33. Financiamiento y desarrollo sustentable.

Capítulo 34. Transferencia de tecnología.

Capítulo 35. Ciencia para el desarrollo sustentable.

Capítulo 36. Educación, capacitación y sensibilización pública.

Capítulo 37. Capacitación para el desarrollo sustentable.

Capítulo 38. Organización para el desarrollo sustentable.

Capítulo 39. Legislación internacional.

Capítulo 40. Información para la toma de decisiones.

Dimensiones

La discusión acerca del desarrollo sustentable así como la urgencia de una gestión pública eficaz para alcanzar sus objetivos, requiere iniciar y consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos, político, jurídico, ético e institucional.

Dimensión política

La política es una de las tres principales redes de relaciones sociales y de organización social junto con la economía y la cultura-ideológica. La política es el ámbito sustantivo (que incluye actores, instituciones y recursos) alrededor de la toma de decisiones colectivas, soberanas y sancionables.¹³

La política es una dimensión que condiciona el desenvolvimiento del proceso de desarrollo sustentable y equitativo. Las variables políticas deben interpretarse como mecanismos que favorecen o pueden no favorecer la instauración de un desarrollo de las características mencionadas.

Los aspectos más importantes que son objeto permanente de la administración pública son los siguientes:

- La gobernabilidad de los sistemas, específicamente, la capacidad de los mismos, no sólo para establecer metas y objetivos de sustentabilidad, sino para cumplirlos. En lo particular, el análisis político estudia la dirección efectiva de los sistemas en diferentes contextos de régimen político: democracias o autoritarismos.
- La capacidad administrativa y de gestión de los entes burocráticos del Estado para articular sus objetivos sociales, económicos y ambientales. En concreto, la capacidad del Estado para definir líneas de acción en forma autónoma, aún inmerso en la competitividad que impone el mercado y la globalización. En este espacio, el análisis político abarca el estudio de todo lo referente a la reforma del Estado, sus organizaciones, su eficiencia y eficacia operativa,

¹³ En el sentido de Giovanni Sartori, aquellas adoptadas por algunos a nombre de todos.

su viabilidad y lo referente a las nuevas funciones que debe cumplir: estratégicas, supletorias, regulativas y compensatorias.

Los elementos políticos como la consolidación de una democracia gobernable, la capacidad de las agencias burocráticas, la ampliación de los mecanismos de representación y la pluralidad de las instancias decisorias favorecen la construcción de escenarios de decisión pública amplios y eficientes, con efectos positivos en la definición de estrategias de desarrollo sustentable.

La participación de los ciudadanos y de las organizaciones –lo que puede en parte denominarse el elemento democrático- es condición necesaria, si bien no suficiente, para el diseño de un desarrollo sustentable y equitativo. La construcción de canales participativos debe ser paralela a la de los mecanismos y de la capacidad efectiva de gobernar.

Por su parte, las instancias políticas pueden servir para revertir mecanismos irracionales de producción colectiva, sobre todo en el ámbito económico, los que explotan recursos naturales para la producción de bienes se encuentran muchas veces inmersos en un gran dilema, que favorece condiciones individuales positivas a costa de los beneficios del óptimo colectivo. La instancia política ofrece mecanismos institucionales de cooperación.

Estos resultados suelen condicionar positivamente, en un marco de altas capacidades institucionales y burocráticas de gobierno, las posibilidades de consolidar una estrategia de desarrollo sustentable. Ése es quizás uno de los retos mayores del presente y del futuro inmediato, en la perspectiva de que el desarrollo sustentable supone un marco institucional de la política que lo haga posible.¹⁴

¹⁴ Urquidí, Víctor L. México en la globalización. FCE. México, 1996.

Dimensión jurídica

José María Borrero afirma que a pesar de sus promisorios avances, el derecho ambiental en América Latina está lejos de ser el instrumento jurídico requerido para controlar el deterioro ambiental del continente y considera que México no es la excepción.

Señala que en cuanto a los campos de intervención se refiere, el derecho ambiental se encuentra en mora de limitar drásticamente el uso de agrotóxicos e insumos sintéticos que siguen envenenando seriamente todas las formas vivientes. Precisamente es el suelo uno de los bienes ambientales huérfanos de protección jurídica, pues no existe en el panorama continental una sola pieza de legislación ambiental que reconozca el suelo como un sustrato viviente.

El campo de los recursos genéticos constituye por sí mismo uno de los mayores desafíos que deberá enfrentar el derecho ambiental en el inmediato futuro, especialmente respecto a la amenaza que representa la manipulación genética sin límites éticos y legales para la biodiversidad y la integridad del ambiente. En este sentido será necesario avanzar hacia una armonización regional del marco legal de la bioseguridad.

Otro campo no menos desafiante es el transporte motorizado, “núcleo duro” de la gestión ambiental, entre cuyas externalidades deben contabilizarse tanto por los graves aspectos sobre la calidad del aire en las ciudades y su contribución al incremento de los gases de efecto invernadero como sus costos sociales.

Raúl Brañes¹⁵ considera que la legislación ambiental latinoamericana puede ser ineficiente debido tanto a su falta de desarrollo como al tratamiento equivocado de los asuntos ambientales; señala la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios e incluso su desconocimiento y las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicarla administrativa y judicialmente. De consecuencias especialmente graves es la falta de consideración del vínculo entre los problemas sociales y los ambientales.

Las normas ambientales de los países latinoamericanos exhiben limitaciones estructurales y técnico-jurídicas (Borrero 1994). Las primeras corresponden a los propios límites del derecho ambiental para modificar relaciones sociales, institucionales, políticas y valores encarnados con sistemas insostenibles de intervención en la naturaleza. El derecho ambiental es chivo expiatorio de la paradoja ética de sociedades que promulgan normas de protección ambiental, mientras perpetúan dispositivos tecnológicos y modos de producción generadores de deterioro y contaminación ambientales.

En tales circunstancias la norma ambiental es mero artificio de “inflación legislativa” propiciado por la retórica gubernamental como estrategia política para soslayar el tratamiento de conflictos estructurales.

Es prudente considerar que una multiplicidad de focos de derecho, léase pluralismo jurídico, tampoco es una panacea jurídica ni social.

¹⁵ Brañes, Raúl (coord.) 2001. *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992)*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, PNUMA, México 2002.

Lejos de ello, el enmarañamiento entre las diferentes fuentes de derecho se encuentra en la raíz de un limbo donde la seguridad jurídica será una empresa cada vez más difícil de garantizar. En consecuencia, el derecho ambiental deberá propiciar un diálogo público y democrático entre los infra y los supra derechos que permita sortear los peligros que representan para la justicia tanto el ejercicio de las justicias privadas como la esclerosis de la pública.¹⁶

Questionamientos por resolver:

- En qué medida, las normas que regulan y promueven el desarrollo económico y social, así como la protección al ambiente y los recursos naturales, vienen configurando un sistema jurídico orientado al cambio institucional en la administración pública, que revierta las inercias centralizadoras y la sectorización y haga posible articular los objetivos sociales, productivos y ambientales del Estado.
- En qué grado se fomenta una cultura legal no sólo ambiental, sino por una civilización fundada en el derecho al desarrollo sustentable.
- Considerar algunas preocupaciones por la declinante efectividad del derecho que se advierte en los riesgos latentes de impunidad ante la violación de las normas con el consecuente retroceso del orden y por ende del derecho y la ética.

¹⁶ Borrero, José María. Promesas y límites del derecho ambiental. En: "La transición al desarrollo sustentable". INE-SEMARNAT-UAM-PNUMA. México, 2002.

- Límites y perspectivas del derecho ambiental y su relación con el ejercicio democrático y las garantías individuales. Ejemplos: agrotóxicos y recursos genéticos sin límites éticos y legales para la biodiversidad y la integridad del ambiente; el campo del transporte motorizado y su impacto sobre la calidad del aire, el incremento de los gases de efecto invernadero y sus costos sociales.

Dimensión ética

En todos los textos y declaraciones que resultaron de la Conferencia de Estocolmo, de 1972; los sucesivos Informes al Club de Roma; el Global 2000 de 1981; el Informe Brundtland, de 1987; los Informes anuales de Worldwatch Institute, dirigidos por Lester R. Brown; la Cumbre de Río de 1992, y aún en los tratados de Ecología de estos años, encontramos una constante referencia a la ética, a la necesidad de cambios profundos en la valoración de nuestras acciones y comportamientos hacia el medio ambiente.

Los autores del Informe del Worldwatch Institute correspondiente a 1989 hablaban de la necesidad de “variar el rumbo” civilizatorio y de que pudieran darse, en la época en que estamos viviendo, importantes “cambios de percepción”. Para dar respuesta al calentamiento del planeta, al crecimiento demográfico, a la persistente incidencia de la pobreza en el mundo, a la desigualdad social y regional, es necesario un profundo cambio perceptivo. Y estos cambios de percepción suelen presentar un componente claramente ético, porque están vinculados a pautas arraigadas de comportamiento, creencias y valores. Pero, además, ha de tenerse en cuenta que estos cambios de percepción son los requisitos previos para la puesta en práctica de medidas efectivas

y de iniciativas sociales. Son las chispas que encienden los procesos de cambio. Este “cruzar umbrales de percepción”, que se requiere para dar respuesta a los problemas planteados por la compatibilidad y conciliación entre desarrollo humano y medio ambiente, pone a la humanidad, hoy, frente a una nueva frontera moral.

Nicolás Sosa pretende englobar en su planteamiento ético del medio ambiente, aquellas otras dimensiones que la Filosofía Moral ha considerado tradicionalmente como objeto propio de reflexión y dice: el hábitat humano, además, no es sólo ni simplemente un mundo de objetos, sino también, y muy principalmente, un mundo de valores -libertad, autonomía, felicidad, justicia- referidos a problemas humanos de los que siempre se ha ocupado la ética y que están en el centro de atención de los movimientos sociales; Paúl W. Taylor, Arne Naess, John Rodman, George Sessions, y otros proponen, en cambio, una nueva ética desde presupuestos “biocéntricos”, aunque con matices importantes entre unos y otros.¹⁷

La sabiduría de la concepción antropocéntrica radica en revisar y corregir las preferencias, deseos, necesidades, incluso los intereses meramente sentidos, tanto individuales como colectivos, mediante la introducción de un punto de vista racional universal (a rational world view, en la terminología de Norton), una visión racional del mundo, que tiene en cuenta la relación de la especie humana con la naturaleza y con el medio global en que se desarrolla.

¹⁷ Naess, A., (1989): *Ecology, Community and Lifestyle: Outline to an Ecosophy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Rodman, J. (1977): *Theory and practice in the environmental movement*. En: *AA.VV. Absolute values in a changing world*, ICF Press, Nueva York.

Sessions, G. (1985): *Deep Ecology: living as if nature mattered*. Peregrine Smith, SALT Lake City.

Taylor, P. (1986): *Respect for Nature: A theory of Environmental Ethics*. Princeton University Press, Princeton.

Passmore, J. (1974): *Man's responsibility for nature*. Gerald Duckworth, London; trad. Español. *La responsabilidad del hombre ante la naturaleza*. Alianza Madrid, 1978.

La ética ecológica, que se valora como la ética que da respuesta a los problemas de nuestro tiempo, concluye Sosa, obliga a revisar preferencias y jerarquías de valores. Revisar, por ejemplo, la creciente “colonización” que, por parte de los valores económicos y monetarios, se está produciendo en todas las escalas y dimensiones de la vida humana, incluyendo la propia dimensión moral. De hecho, hoy, ante una cuestión de crecimiento económico, todo lo demás, absolutamente todo, queda relegado a un segundo plano. Lo grave, para la ética, es que tal jerarquización valorativa va tomado cuerpo, como algo generalizado y asumido, en la mentalidad general. El valor-guía hoy es el valor económico al que se supedita todo lo demás.¹⁸

Para Eloísa Tréllez, la ética, sin duda, está enraizada en los valores, a su vez la reflexión ética como filosofía del ethos aporta elementos de valoración de los comportamientos humanos.

Debemos explorar más quiénes somos, cómo nos reconocemos, de qué manera orientamos nuestras conductas, qué valores en nuestras relaciones con los demás seres humanos, en nuestra relación con la naturaleza, en nuestra comprensión de que no estamos fuera ni aislados de ella, sino integrados indisolublemente, como un mismo ser palpitante en el planeta, con nuestras propias características profundamente humanas.

Surge así una enriquecedora y múltiple vía de investigación, formación y orientación activas y ampliamente participativas, que podría expresarse de manera simplificada en la articulación dinámica de tres “esferas” o ámbitos: la esfera del conocimiento, la esfera de los valores y la esfera de la acción.

¹⁸ Sosa Nicolás, M. Ética ecológica y movimientos sociales. En: “Sociedad y medio ambiente”. Edit. Trotta. España, 1997.

La ética ambiental, partiendo desde la esfera de la valoración, según Tréllez, está ante el reto de profundizar la definición, clasificación y sistematización de los principios y valores ambientales, dando elementos claves para la reflexión y la apropiación social, en una fusión activa con la educación ambiental, ingresando con fuerza a la esfera del conocimiento para contribuir a un nuevo pensamiento, a la investigación, a la recuperación, diálogo y construcción de saberes, conduciendo sus esfuerzos hacia la esfera de la acción, de modo que con apoyo de la comunicación y los logros en la sensibilización y la conciencia ambiental, se inserten estos principios y valores como los orientadores de la actividad hacia el desarrollo sustentable, como ejes del diseño activo de la utopía de nuestra nueva sociedad planetaria, y del nuevo orden social y ambiental.¹⁹

Dimensión institucional

En México, la institucionalidad generada desde el periodo posrevolucionario inmediato, en los años veinte, tuvo una evidente razón política y económica. Se avanzó en varias esferas del ámbito social, creando instituciones de seguridad social, nuevas universidades e institutos de investigación. Pero las instituciones mexicanas, como las de cualquier otro país, si bien han aportado solidez y permanencia al desarrollo, en muchos casos muestran ya claros rasgos de obsolescencia y rigidez burocrática. Hoy surge la necesidad de una administración pública para el desarrollo sustentable.

México ha acumulado una experiencia importante de gestión y de políticas ambientales que, aunque con un sesgo ecologista y en ocasiones conservacionista, ha producido algunos resultados

¹⁹ Tréllez, Eloísa. En: *Ética, vida, sustentabilidad*. PNUMA, México, 2000.

tangibles, pero también arroja un cúmulo muy grande de problemas estratégicos no resueltos, y por tanto de oportunidades muy valiosas. Este es el momento para plantear la reorganización de la estructura que el gobierno se ha dado para enfrentar la sectorización y asumir responsabilidades de corresponsabilidad y articulación de políticas en materia socioeconómica y ambiental, de tal forma que se asegure una reorientación del desarrollo hacia la sustentabilidad.

Conviene pensar acerca de la viabilidad de un programa denominado Agenda 21 Mexicana, que articule desde el propio Titular del Poder Ejecutivo Federal una estrategia de la administración pública para el desarrollo sustentable. Para tal efecto la coordinación operativa de los instrumentos rectores y las políticas y programas sectoriales, son el punto de partida.

Las dimensiones y complejidades son enormes, ya que a pesar de importantes avances tendremos que remontar décadas de gestión pública basada en enfoques y estrategias sectoriales, y con un muy bajo nivel de coordinación interinstitucional.

En esta reforma institucional, existe el imperativo de avanzar hacia la integración de políticas económicas, sociales y ambientales. La existencia de un espectro amplio de ambientes, comprende tópicos como salud, recursos naturales, la defensa de la biodiversidad, enfrentando de manera decidida la deforestación, promoción de la autorregulación y la eficiencia, desarrollo de la infraestructura ambiental, atención a sectores socioeconómicos ambientalmente prioritarios, educación, economía, trabajo, política, lo que invita a confirmar que la temática ambiental, desde siempre debe ser objeto de atención por parte de diferentes órganos de la administración pública.

Se requiere una estrategia integral basada en la renovación de los instrumentos de política, coordinación intersectorial en las decisiones de gobierno, en el liderazgo y en la proyección internacional; en la participación social, y en una planeación fundamentada en acuerdos y convenios verificables con diversos actores sociales y económicos.²⁰

Otras líneas de acción que requieren de atención inmediata son:

- El establecimiento de orientaciones y políticas más rigurosas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre los que destaca la necesidad de consolidar una efectiva política de precios para el agua;
- La generación de certidumbre, incentivos y oportunidades para remontar la crónica subutilización o sobreutilización de muchos recursos naturales;
- Definir políticas, estrategias y programas para evitar que el país se divida entre municipios marginados y no marginados;
- La construcción de indicadores económicos, sociales y ambientales y su aplicación en la planeación y evaluación de objetivos y metas sectoriales de los gobiernos, federal, estatales y municipales;
- La apertura y desarrollo de nuevos mercados de bienes y servicios ambientales;
- La aplicación ampliada de instrumentos económicos, la autorregulación, las auditorías ambientales y de servicios de información;
- Trasladar parte de la carga impositiva sobre el empleo y el ahorro hacia los recursos naturales y la contaminación, para disminuir el uso de subsidios perversos y dañinos para el medio ambiente;
- La gradual internalización de costos y beneficios ambientales a los costos económicos;

²⁰ Provencio, Enrique (1995). Desarrollo sustentable e Instituciones Públicas. En: Gaceta Ecológica No. 37. INE. México.

- El fomento con amplio respaldo financiero a la transferencia de tecnologías limpias;
- La incorporación de criterios ambientales en las operaciones e instalaciones gubernamentales;
- Incorporar los objetivos de sustentabilidad en las áreas de comercio, inversión, política tributaria, política de competencia y comercio internacional, mercados financieros, reforma regulatoria y gestión pública.

Estas etapas de transformación administrativa para transitar al desarrollo sustentable, son un factor determinante para el ritmo e intensidad que se logre imprimir a los procesos de consulta y consensos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la coordinación interinstitucional, especialmente con las autoridades financieras y de fomento económico del país, en torno a la definición de líneas de reforma en los planos jurídico, institucional y de políticas intersectoriales.

Estas líneas de acción deben interpretarse en dos sentidos: primero, que la dimensión ambiental debe ser parte consustancial de las políticas económicas y sociales; y segundo, que todas las dependencias cuya responsabilidad y campo de acción tengan vínculos con los problemas encuadrados como socioeconómicos y ambientales constituyen la administración para el desarrollo sustentable.

Es importante aclarar que cuando un asunto ambiental en su carácter de bien público, es problema, está más cerca de ser objeto de atención gubernamental, por sus impactos en la actividad económica y para el desarrollo social.²¹

²¹ En este asunto, la función de empresarios, organizaciones no gubernamentales, particulares, no se excluye; pero la injerencia de estas instancias, es decir, su participación en la labor de los administradores públicos, depende en gran medida de la "apertura" gubernamental.

Uno de los grandes retos del desarrollo está en la capacidad de los gobiernos y de las sociedades para diseñar y aplicar programas, políticas e instrumentos que transformen las prácticas de producción y consumo para revertir la explotación inadecuada de los recursos naturales y la incidencia en la calidad del medio ambiente, que revertan los deterioros de los ecosistemas, pero que al mismo tiempo promuevan el crecimiento de la economía y el bienestar social para propiciar un cambio cualitativo en el desarrollo.

¿Cuál será el sitio de México en el siglo XXI? ¿El país habrá de encontrar el camino correcto?

El dilema sigue siendo: crecimiento-desarrollo. Los dilemas persisten entre crecimiento y desarrollo, equidad y eficiencia; entre satisfacer las necesidades de estas generaciones y las futuras; entre cubrir metas científicas que demanda el mercado y atender demandas ciudadanas.

En este contexto, ¿Cuál es el compromiso del Estado mexicano para atender en los próximos años a 67.6 millones de mexicanos en desigualdad y marginación? Enfrentan una pobreza aguda con aumento de desposeídos y subalimentados. Va en aumento la impaciencia de los pobres de México y del mundo, y de los inconformes frente a las crisis.

Uno de los desafíos que el desarrollo sustentable plantea para el siglo XXI es entender que el concepto más preciso de desarrollo incluye todos los aspectos de la vida humana y social, y no está limitado al estrecho enfoque que compara el desarrollo con el crecimiento económico o a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La sociedad mexicana enfrenta tres retos fundamentales: superar el desarrollo económico (dimensión económica), disminuir las profundas desigualdades sociales (dimensión social) y revertir o al menos detener el deterioro del medio ambiente (dimensión ambiental).

Las metas sociales, económicas, ambientales e institucionales están interrelacionadas: si no se abate la pobreza, ni se modifican los patrones de producción y consumo, y se actualizan y democratizan las instituciones de la administración pública, no es posible alcanzar un desarrollo sustentable.

La Revolución Mexicana fue una respuesta en gran parte a las demandas sociales, que lograron su expresión en varios artículos de la Constitución de 1917 (3º, 27, 123) y caracterizaron incluso el modelo mexicano al asociar el desarrollo de la economía con la obtención de determinadas metas sociales, por ejemplo, la seguridad social y los servicios de salud.

El propósito distributivo del Estado mexicano y del ideario revolucionario no sólo se ha quedado a medias, sino que en la práctica se ha rezagado en forma considerable ante los ajustes repetidos de la economía en los últimos años, que para contener y reducir la inflación se ha caracterizado en general por la contracción de la demanda interna.

La gran tarea mundial es que los gobiernos del mundo asuman el reto de impulsar el desarrollo sustentable. En tal sentido, el nuevo modelo de desarrollo propuesto para los mexicanos del siglo XXI, rompe con paradigmas anteriores, que no logran satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Debe fincarse en políticas integradas, que apunten en una dimensión social lo cual presupone la equidad y una comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas; la dimensión económica, exige que las sociedades se encaminen por sendas de crecimiento económico, que generen un verdadero aumento del ingreso, y no apliquen políticas a corto plazo que conduzcan al empobrecimiento a largo plazo; y la dimensión ambiental, que se fundamenta en el mantenimiento de la integridad y por lo tanto, de la productividad a largo plazo de los ecosistemas, que constituyen la infraestructura y fuente natural de recursos.

La democracia como forma de vida es el sistema político más compatible para aspirar a este nuevo enfoque de cambio cualitativo, cultural, político y social global e institucional. Es el camino alternativo para la credibilidad política y la gobernabilidad.

Este enfoque, al ser parte de un amplio proceso de reelaboración de esquemas, instituciones, mecanismos operativos, está obligando a revisar el pensamiento dominante en áreas críticas de la relación crecimiento-desarrollo, por ejemplo en el comercio internacional, la condicionalidad financiera, procesos productivos y de consumo, etcétera.

Las demandas plantean la cuestión de la participación democrática de la sociedad en el proceso de toma de decisiones al interior de la administración pública para la elección de nuevos estilos de vida y la construcción de futuros posibles bajo los principios de soberanía nacional, equidad social, diversidad étnica, sustentabilidad ambiental equilibrio regional y autonomía cultural.

La satisfacción de las necesidades del futuro depende de cuánto equilibrio se logre entre los objetivos –o necesidades- sociales, económicos y ambientales con las decisiones que se toman ahora, en el corto plazo; de no ser así ¿cómo vamos a sostener nuestro desarrollo en el largo plazo?.

Para lograrlo es urgente “basar las políticas de desarrollo en una comparación de costos y beneficios y en un análisis macroeconómico” pero que pondere los beneficios e impactos sociales como condición para la sustentabilidad.

Líneas estratégicas

Partir de las dificultades regionales para salir de la crisis y avanzar en el desarrollo, poniendo más énfasis en los problemas de la pobreza, la inseguridad, el autoritarismo político, la falta de equidad, las asimetrías frente a los países industrializados, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, ordenamiento del territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, nuevos mecanismos económico-sociales, organización y movilización social y reforma del Estado.

Presupone un proceso de transición con dimensión política, jurídica, ética, cultural e institucional basada en la renovación de los instrumentos de política, coordinación intersectorial en las decisiones del gobierno; en la participación social; en una planeación fundamentada en acuerdos y convenios verificales con los diversos actores sociales y económicos; en el liderazgo de los movimientos sociales (feminismo, pacifismo, ambientalismo), las ONG's, los sectores públicos voluntarios, el comercio solidario, el cambio cultural, los derechos sociales e individuales y sus garantías, la innovación tecnológica (con la incorporación de valores alternativos a las decisiones técnicas).

Mención especial merece la construcción de un nuevo multilateralismo para mejorar la proyección internacional de México.

México debe hacer frente a sus perspectivas de desarrollo en una nueva coyuntura internacional definida por un proceso de intensa globalización y de creciente interdependencia. En este nuevo orden internacional, se redefinen las relaciones externas y los patrones internos de organización económica, social y política, así como las políticas gubernamentales, instituciones y valores que caracterizan a la cultura nacional.

Los problemas son globales, y aunque en una primera instancia no afectan lo mismo al Norte que al Sur, ni tampoco afectan lo mismo a los ricos que a los pobres, finalmente toda la humanidad va a sufrir el impacto de aquellos.

En razón de lo anterior, la coyuntura mundial actual exige una revisión profunda no sólo en torno al modelo de desarrollo y sus diferentes manifestaciones, cambios y problemas sino de los sistemas de creencias y valores, que han orientado nuestra forma de ver y entender el mundo hasta la fecha, ya sea en perspectiva amplia o partiendo de visiones específicas de un ámbito concreto del saber humano.

No obstante a los vaivenes ideológicos de los últimos años, el Estado sigue teniendo una responsabilidad particular en materia regulatoria y de articulación entre los sectores productivos, comunitarios y sociales. De hecho, el papel del Estado es único por que trasciende la lógica del mercado mediante la salvaguardia de valores y prácticas de justicia social y de equidad, e incorpora la defensa de los derechos difusos de la ciudadanía; necesario, porque la propia lógica de la acumulación

capitalista requiere de la oferta de “bienes comunes” que no pueden ser producidos por actores competitivos en el mercado, e indispensable, porque se dirige a las generaciones futuras y asume los procesos sociopolíticos y económicos que no pueden ser sustituidos por el capital o el poder de la tecnología.

Prioridades nacionales

Aspectos sociales

Desigualdad y marginación. Se expresan en múltiples manifestaciones; por ejemplo, la falta de acceso efectivo y permanente a la educación y a los servicios de salud, la pobreza rural, la marginación de las comunidades indígenas, los asentamientos urbanos precarios y carentes de servicios, la todavía considerable desigualdad de status que caracteriza a la mujer, el tamaño oneroso de la familia de bajos ingresos y, como fenómeno especialmente característico en América Latina, la intensa emigración de fuerzas de trabajo al exterior.

La desigualdad, asociada a todos los factores negativos que la determinan en México y a la ausencia de empleo regular en el relativo estancamiento de la inversión nacional y de crecimiento del PIB, frente a una fuerza de trabajo que crece todavía 3.3. por ciento anual, constituye un problema de muy difícil solución a corto y mediano plazos y que tiene obvias repercusiones en el área política, así como en la esfera cultural y económica.

El recrudecimiento de rivalidades étnico-culturales, es uno de los de los principales focos de alerta que se vislumbran, los cuales, sin lugar a dudas se verán exacerbados por las crisis económicas recurrentes.

Sin embargo, no debemos dejar fuera de la lista los ya viejos temas que continúan presentes en la dinámica de las sociedades, tales como las guerras, el hambre, las enfermedades y la miseria, por sólo mencionar algunos, cuyo flagelo azota a la humanidad desde épocas inmemoriales y que pese al gran avance científico-tecnológico alcanzado, supuestamente reflejado en el progreso material, símbolo de nuestros tiempos, siguen presentes, gozando de gran actualidad y no sólo eso, sino que amenazan con hacerse más graves aún.

La distribución desequilibrada de la población en el territorio –al interactuar con la pobreza, la marginación, las desigualdades sociales y regionales, las pautas de acceso y uso de los recursos naturales, las tecnologías utilizadas para su explotación, así como los patrones de producción y consumo vigentes– pueden poner en peligro la sustentabilidad del desarrollo.

Aspectos económicos

El desempeño económico ha sido insuficiente para revertir el deterioro socio-ambiental; los avances han sido más relevantes en el equilibrio macroeconómico que en el bienestar social.

La falta de un mercado interno robusto como complemento necesario del mercado externo y de la modernización industrial constituye en México, como en otros países de estructura similar, un gran obstáculo al crecimiento y el desarrollo.

El eje de la economía se desplazó del mercado interno al externo, la iniciativa privada extranjera adquirió un papel de actor central del crecimiento y el desarrollo.

El sector agropecuario. Sumido en una crisis por la descapitalización durante largos 30 años, genera menos del 5 por ciento del PIB.

El minifundismo -casi 60 por ciento de los 6.3 millones de unidades de explotación rural cuentan en promedio con menos de cinco hectáreas- se refleja, en general, en baja rentabilidad, baste señalar que existe una producción insuficiente de alimentos, lo que obliga a la importación de granos.

El nivel de deterioro de los recursos naturales es muy significativo, entre 75 y 85 por ciento del territorio nacional registra evidencias de erosión moderada a muy severa.

Producción forestal. El país tiene una de las mayores tasas de deforestación del mundo. Las cifras fluctúan entre 600,000 y 1,200,000 hectáreas por año. No obstante existen 20 millones de hectáreas forestales con potencial maderable, desaprovechadas comercialmente.

El sector industrial manufacturero. Se caracteriza por una dualidad muy marcada. Algunas ramas se han modernizado en gran medida y son competitivas a nivel internacional, entre ellas la automotriz, las de vidrio y el cemento, la farmacéutica, la electrónica, la metálica básica, las de maquinaria y equipo para oficinas y la informática.

Por otro lado, la gran mayoría de los establecimientos industriales medianos, pequeños y de dimensión micro, además de su rezago tecnológico y de capacidad de gestión, se debaten en una grave crisis por la caída del mercado interno y la falta de crédito en condiciones favorables.

El sector de servicios. Abarca una amplia gama, es el que ha predominado. Sin embargo, presenta una aguda dualidad: conviven grandes empresas modernas, por ejemplo en el turismo y el comercio al menudeo, con millares de establecimientos pequeños y microempresas sin base financiera ni capacidad de crecimiento.

Desigualdades regionales. Las disparidades regionales han sido otra constante del desarrollo de México. La zona metropolitana de la ciudad de México, el norte y parte del centro de México participan activamente en al dinámica de la globalización de los mercados no así el sur.

La distribución territorial de los municipios según su grado de marginación deja ver profundas desigualdades entre las entidades federativas.

El estancamiento económico de la mayor parte de esas zonas periféricas indica la existencia de factores estructurales difíciles de vencer.

Aspectos ecológicos

La situación ecológica tampoco muestra signos claros de avance, sino todo lo contrario: la actividad económica global depende de energía, en 80 por ciento por el empleo de combustibles fósiles, con impactos directos en la biodiversidad.

Agotamiento-contaminación de los tres elementos básicos constitutivos del medio natural: tierra, agua, aire:

- El suelo es objeto de un proceso de degradación debido a su mal uso como a una explotación excesiva.

- El agua enfrenta problemas de agotamiento, sobreexplotación y contaminación por vertidos y desechos de muy diversa naturaleza. Las reservas de agua dulce están seriamente amenazadas.
- El aire presenta el dualismo entre agotamiento y contaminación, se resume en tres facetas: contaminación con productos nocivos, destrucción de productos básicos y cambio climático, generando así una forma particular de contaminación del medio biológico que supone desaparición de especies y pérdida de riqueza biológica.

Destrucción del patrimonio genético y de la biodiversidad como consecuencia directa de la alteración de los ciclos biológicos naturales:

- Sobreexplotación de la productividad natural del sistema; se empobrece y degrada por la incapacidad de regenerarse (ejem. erosión de la tierra)
- Explotación indiscriminada de recursos no renovables, lo que conduce a su agotamiento (ejem. todas las industrias extractivas).
- Desecho de residuos propios del sistema natural en una proporción superior a la que el medio puede observar y transformar (ejem. residuos orgánicos, elevación térmica, contaminación acústica, etc.).
- Desecho de residuos nuevos, ajenos al sistema natural, que éste no puede asimilar, ni degradar (ejem. contaminación industrial, sólida, líquida o gaseosa, residuos nucleares).

Cambio climático y efecto invernadero. Aumento de la temperatura por la contaminación de dióxido de carbono, metano óxidos de nitrógeno, ozono troposférico y aerosoles en la atmósfera, entre otros.

Destrucción de la capa de ozono, por la emisión de gases de efecto invernadero.

Disminución de la biodiversidad, entendida como extinción o desaparición de especies animales, vegetales y hábitat que afectan a todo el planeta.

Uso irracional de energéticos perennes y renovables (ejem. energía solar, viento, corrientes de agua, biomasa y el calor de la tierra); y no renovables (ejem. Carbón, petróleo y uranio).

Existen interrelaciones entre el crecimiento económico y la desigualdad, o entre la pobreza y los problemas ecológicos, o entre estos últimos y el desarrollo industrial, tales interrelaciones ni son unívocas, ni son simples. Todo ello nos coloca ante el nuevo paradigma de vincular la conversión productiva y de desarrollo tecnológico, con una política demográfica y otra de reorientación del consumo para transitar hacia grados crecientes de sustentabilidad.

El éxito de un modelo de desarrollo se mide por sus resultados en términos de crecimiento, empleo, bienestar, poder de compra, alivio de la pobreza. Si un modelo, de cualquier signo, no produce avances sustantivos en los asuntos clave, algo hay que hacer; el gobierno y la sociedad no pueden permanecer pasivos a la espera de un milagro.

Políticas de Estado

El desarrollo tiene grandes consecuencias en todos los sectores de la vida nacional entre ellos la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, el empleo, la convivencia urbana, el bienestar rural, la dinámica demográfica, la integridad familiar y la práctica de la democracia. Se requiere –ni más ni menos- una “cultura del desarrollo sustentable y equitativo” como parte integrante del desenvolvimiento de la cultura política nacional.²²

El actual modelo de desarrollo adoptado por la administración pública, a puesto a prueba las políticas sectoriales frente a las necesidades económicas y financieras. El enfoque de desarrollo sustentable, deberá poner a prueba estas políticas, frente a las necesidades económicas, ambientales y sociales de la actual y de las futuras generaciones.

Integración de políticas e indicadores de sustentabilidad.

La estrategia para la sustentabilidad se construye con base en un gradual proceso de integración de políticas que conlleva acciones de cambio institucional en varios planos.

- Estructurar sistemas de gestión pública que posibiliten la construcción de espacios de coordinación entre los sectores de la administración pública federal, a través de convenios, articulación de programas y políticas, con el objetivo de incorporar enfoques y condicionantes de sustentabilidad en los procesos de planeación y en las políticas relevantes.

²² Elizalde Hevia Antonio. “Otro sistema de creencias... En: *Ética, vida, sustentabilidad*. Enrique Leff (Coord.) PNUMA, México.2002.

- Una mejor y mayor coordinación entre gobiernos federal, estatales y municipales que significa sobre todo, una mejor cooperación y mejor distribución de una gestión pública integral, transectorial, eficiente y descentralizada para el desarrollo sustentable.

Construcción de una sociedad civil mundial: Un mundo tripolar de grandes negocios, gobiernos poderosos y sociedad civil global.

Es notable la influencia que la sociedad civil global ha desarrollado en los últimos años. La empresa tiene el poder económico. Los gobiernos esgrimen el poder político. Pero la sociedad civil emplea el poder cultural; el poder de la sociedad civil proviene del "poder cultural".²³

Reformulación de la línea de dignidad como horizonte ético y político, que limite el sobreconsumo de los ricos y reduzca el subconsumo de los pobres.

Establecer los parámetros para un nuevo indicador social que permita elevar el nivel de satisfacción de necesidades establecidas en la "línea de pobreza" a una nueva línea base concebida como de dignidad humana, y establecida con un enfoque ampliado de las necesidades humanas ampliadas.

De tal modo que se modifica la concepción tradicional de "equidad social" y "democracia participativa" al pasar desde el objetivo de alcanzar una línea mínima "mera superación de la línea de la pobreza" al del logro de una vida digna.²⁴

²³ Perlas, N. (1999) Shaping globalization. Civil Society, Cultural Power and Threefolding. CADI. Quezon City. Filipinas.

²⁴ Larrain, S. (2002) "La línea de dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental..." Aportes del Programa Cono Sur al Foro Social Mundial 2002 (Mimeo).

Nueva regulación económica mundial: Intentando superar las estrategias de las transnacionales.

En la globalización se busca el incremento en la productividad para ser más competitivos, es decir, para ganar la competencia fomentando el consumismo irracional, pero no para satisfacer las necesidades de las mayorías. Las empresas transnacionales en el nuevo contexto global, pasan por encima de los intereses nacionales, debido a la creciente pérdida de capacidad por parte de los Estados-nación, para regular su comportamiento.²⁵

La viabilidad de un sistema económico depende de que la sociedad tenga mecanismos para reaccionar frente a los abusos ya sea del Estado o del mercado, y la erosión del capital natural, social y moral, que tales abusos generalmente exacerbaban, y que si bien el pluralismo democrático no es una respuesta perfecta a los problemas de la gobernabilidad, parece ser lo mejor que hemos descubierto en nuestro mundo contemporáneo.²⁶

Transición de patrones internacionales del desarrollo.

- Cambio fundamental en la intensidad del uso de los bienes y servicios ambientales a nivel global.
- Establecimiento de relaciones equitativas entre las sociedades del norte y las sociedades en desarrollo del Sur.
- Dar atención al incremento de las presiones que las poblaciones en aumento ejercen sobre los recursos naturales y las capacidades productivas de sus respectivos países.

²⁵ Menchú, R. (1996) "Ganar batallas por la vida." En: *Tierramérica*, Año 2, Número 6, diciembre.

²⁶ Korten, D. (1998) "Cuando las Transnacionales gobiernan el mundo". Edit. Cuatro Vientos. Santiago de Chile.

Replanteamiento de la Educación, Ciencia y Tecnología.

Es necesario repensar la ciencia, la filosofía y los modelos educativos: Se requiere la construcción de nuevos enfoques para hacer posible un conocimiento interdisciplinario, muy distinto a lo que acuñó una educación basada en la competencia y en la lucha profesionalista.²⁷

Aproximarse a la construcción de valores que fundamenten una nueva ética no es tarea fácil, el futuro no puede ser el dominio de los robots o la subordinación del hombre a la máquina. Pero tampoco debemos asentar como valor un humanismo sin técnica.

La ciencia debería convertirse en un lazo social, más que en una espada de lucha profesionalista. Ninguna disciplina científica tiene la capacidad de entender sola el mundo y la relación del hombre con él. Por eso la ciencia exige la cohesión social. La interdisciplinariedad no es un simple pasatiempo, sino una exigencia del desarrollo.

Se requiere una decidida voluntad social y política para orientar la tecnología hacia satisfactores humanos que no engendren desigualdad y logren equilibrios tecnológicos, económicos y sociales aceptables.

Un nuevo modelo tecnológico científico y cultural tiene que afrontar las responsabilidades sociales para el establecimiento de una sociedad justa.

La ciencia y la tecnología esta coartada y subordinada al mercado y al poder político cuya decisión se racionaliza haciendo uso del criterio de eficiencia.

²⁷ Ángel Maya Augusto, y Felipe Ángel. "La ética de la tierra. Ética y medio ambiente" En: *Ética, vida: sustentabilidad*. Enrique Leff (Coord.) PNUMA, México.2002.

Reformulación de la política económica.

Hay que producir para vivir, no vivir para producir. Pero es la sociedad la que debe controlar el proceso productivo y no viceversa. La producción es un asunto demasiado vital para el hombre para dejarla en las manos anónimas del mercado.

El objetivo de la producción no debería ser el crecimiento ininterrumpido del producto interno bruto, sino la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de la humanidad.

La igualdad humana no significa que todos poseamos lo mismo sino que todos tengamos las mismas oportunidades.

Recuperación de la política.

Es necesario redefinir el concepto de libertad. La libertad debería definirse por la capacidad para crear no para destruir.

Existen serias dificultades para la formación de una nueva ética política. Algunas ideas se quedan en el nivel abstracto. Sin embargo, las ideas tienen que encarnarse en movimientos sociales para que puedan tener representación social y política.

Numerosos movimientos sociales y políticos están impregnados de un reduccionismo, ñeconómicista, globalifóbico, opositor a todo, ambientalista, sexista, religiosos, etcétera y no comprenden las exigencias de una transformación cultural, reconociendo que la ética política no se puede formular solamente desde la perspectiva aislada de las formaciones culturales fragmentadas o desde algún ámbito de las ciencias (A y F, Ángel).

En este caso la premisa es que, en general, vivimos en un entorno de auto-engaño y de inversión de valores, en que comenzamos a considerar “normal” el juego de las promesas que sabemos que no se cumplirán, de los acuerdos de bambalinas, de las intenciones ocultas por tras de las propuestas aparentemente bien intencionadas, etcétera, siendo que todo ello exige de una perspectiva integral y en las dimensiones locales, regionales o mundial.

Una reflexión redundante: “la reflexión sobre la escasez y la debilidad de las reflexiones”, Crear, nutrir y educar para reflexionar debería ser el consejo fundamental para alcanzar la sustentabilidad. Ojala los Estados puedan encontrar también formas de promover su propia reflexión (Carrizosa).

Requerimos más matrices epistémicas, nuevos paradigmas, nuevas percepciones para enfrentar la “crisis de sentido”, que expresa una profunda crisis moral, una crisis de principios, un trance donde se vienen abajo las formas como valoramos, como sentimos, como jerarquizamos, como actuamos, e incluso como nos emocionamos en y con la realidad (Elizalde).

Lo que esta detrás de lo que vivimos y expresamos es en el fondo una crisis del método y estamos sufriendo las contradicciones del sistema que hemos construido. Es algo así como un “subdesarrollo moral”, ya que hemos alcanzado un desarrollo impresionante científico y tecnológico que nos da el poder de modificar pero también de destruir.

La incoherencia creciente de nuestra cultura es que operamos en un contexto donde las decisiones con respecto al futuro son tomadas desde el mercado o desde una lógica política “en democracias representativas con procesos electorales periódicos”, ambas marcadas por una visión corto plazo (Elizalde).

Promoción de la participación ciudadana.

La participación de la sociedad en la toma de decisiones, la ejecución y evaluación de las políticas son condición necesaria para dotar a las mismas de legitimidad y generar procesos de gobernabilidad para su aplicación.

Fortalecimiento de la gestión municipal.

En México, el municipio considerado como célula básica de la estructura gubernamental, debe ser eje promotor del desarrollo. Legislar para que sea considerado el instrumento de la planeación del desarrollo.

Impulsar un nuevo multilateralismo.

Un cambio cualitativo del desarrollo requiere abrir los mercados de los países ricos, reducir los grandes subsidios agrícolas y abordar integralmente los aspectos de financiamiento, promover el ahorro interno y la inversión extranjera directa complementaria, reducir el endeudamiento externo y lograr un nuevo esquema financiero internacional.

El espíritu imperante es que a los esfuerzos internos deben sumarse avances multilaterales coordinados. Las metas y compromisos sociales de la ONU deben ser más pragmáticos, menos declarativos y contar con programas realistas y más recursos. El Banco Mundial, el FMI y la OMC deben reconocer más efectivamente las necesidades sociales y las capacidades diferenciadas de los países.

Estos problemas estratégicos no resueltos, y por tanto de oportunidades muy valiosas, reclaman una urgente, amplia y más profunda contribución por parte de autoridades, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y en su caso, imaginativos esfuerzos de cooperación multilateral por parte del gobierno mexicano.

La suma de estos esfuerzos deberá hacer la diferencia del futuro en México.

Conclusiones

México hace frente a sus perspectivas de desarrollo en una nueva coyuntura internacional definida por un proceso de intensa globalización y de creciente interdependencia. En este nuevo orden internacional, se redefinen las relaciones externas y los patrones internos de organización económica, social y política, así como las instituciones y valores que deben caracterizar a la gestión pública.

En una perspectiva de este género, es evidente que el camino que debe recorrer la administración pública es necesariamente largo. El sector público deberá ser eficiente y sensible a las demandas de la sociedad civil, y el sistema político habrá de ser más abierto y deberá adquirir verdadero compromiso con los procesos democráticos. Los mecanismos redistributivos y otros destinados a crear las redes básicas de protección social tendrán que ser transparentes y eficaces. Se requiere sin demora un periodo de concientización sobre lo que es y lo que no es el desarrollo sustentable, así como incrementar la capacidad científica y tecnológica. Es indispensable fomentar la participación social y su capacidad empresarial en lo técnico, lo financiero y con respecto a la gestión ambiental. El volumen y el uso de la información tendrán que generalizarse y ser accesibles.

La sustentabilidad del desarrollo debe ser, en esencia, un proceso de cambio justo y democrático, gradual y dinámico, en nuestra calidad de vida, debe basarse además, en la diversidad histórica y cultural, en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y en la irrestricta participación ciudadana, en el ejercicio de la democracia.²⁸

Para avanzar en esta dirección es imprescindible cambiar nuestras concepciones respecto a la realidad, vista como algo contingente, como una asociación de eventos, como algo que se construye a partir del compartir la realidad de un mundo globalizado e interdependiente, desconociendo los límites que nos impone el actual modelo de crecimiento.

El desarrollo sustentable y equitativo requiere de una reorganización de la estructura institucional de los tres ámbitos de gobierno, con el fin de facilitar la transición a este nuevo modelo de desarrollo de una manera coordinada con la participación de todos los sectores de la sociedad.

Frente a la preocupante escalada del modelo económico generalizado en América Latina dado lo insatisfactorio de sus resultados sociales y económicos, sobre todo su incapacidad para superar problemas estructurales en los campos del empleo, la concentración del ingreso, la marginación, la alarmante inseguridad, el atraso tecnológico y la heterogeneidad sectorial, entre otros, urge erigir una modernidad alternativa de las instituciones que conforman la administración pública, lo que supone la construcción teórica y práctica de una verdadera sociedad y economía sustentables.

²⁸ Elizalde Hevia Antonio. Op cit.

Bibliografía

Banco Mundial. "El corto y mediano plazo del desarrollo". 1998.

Borrero, José María. Promesas y límites del derecho ambiental. En: "La transición al desarrollo sustentable". INE-SEMARNAT-UAM-PNUMA. México, 2002.

Brañes, Raúl (coord.) 2001. El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Documentos sobre Derecho Ambiental de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, México.

Carrizosa, Julio. "Hacia nuevas economías..." En: Ética, vida, sustentabilidad. Leff (coord.) PNUMA, México.2002.

Castro H. Guillermo. "Un desarrollo sostenible por lo humano que sea". En: Ética, vida, sustentabilidad. Enrique Leff (Coord.) PNUMA. México, 2000.

Diego J. Vera Jurado. "La disciplina ambiental de las actividades industriales". Ed. Tecnos S.A. México, 1994.

Fernando Arroyo Llera et al. "Análisis de los problemas medioambientales". En: Sociedad y medio ambiente. Juan Ballesteros y José Pérez Adán (Coordinadores) Ed. Trotta. Serie Medio Ambiente. Madrid, 1977.

José Luis Serrano. "Principios filosóficos de la gestión ambiental" y "Análisis de los problemas medioambientales". En: Fernando Arroyo Llera et al. Sociedad y medioambiente. Ed. Trotta, Madrid, 1977.

Korten, D. (1998) "Cuando las Transnacionales gobiernan el mundo". Edit. Cuatro Vientos. Santiago de Chile.

Larrain, S. (2002) "La línea de dignidad como indicador de sustentabilidad socioambiental..." Aportes del Programa Cono Sur al Foro Social Mundial 2002 (Mimeo).

Leff, Ciencias sociales y formación ambiental. Ed. Gedisa. México., 1994.

Maya Augusto, y Felipe Ángel. "La ética de la tierra. Ética y medio ambiente" En: Ética, vida, sustentabilidad. Enrique Leff (Coord.) PNUMA, México.2002.

Menchú, R. (1996) "Ganar batallas por la vida." En: Tierramérica, Año 2, Número 6, diciembre.

Naess, A., (1989): Ecology, Community and Lifestyle: Outline to an Ecosophy, Cambridge University Press, Cambridge.

Informe Nuestro Futuro Común. ONU-CNUMAD, 1988.

Passmore, J. (1974): Man's responsibility for nature. Gerald Duckworth, London; trad. Español. La responsabilidad del hombre ante la naturaleza. Alianza Madrid, 1978.

Perlas, N. (1999) Shaping globalization. Civil Society, Cultural Power and Threefolding. CADI. Quezon City. Filipinas.

Provencio, Enrique (1995). Desarrollo sustentable e Instituciones Públicas. En: Gaceta Ecológica No. 37. INE. México.

Rodman, J. (1977): Theory and practice in the environmental movement. En: AA.VV. Absolute values in a changing world, ICF Press, Nueva York.

Sessions, G. (1985): Deep Ecology: living as if nature mattered. Peregrine Smith, SALT Lake City.

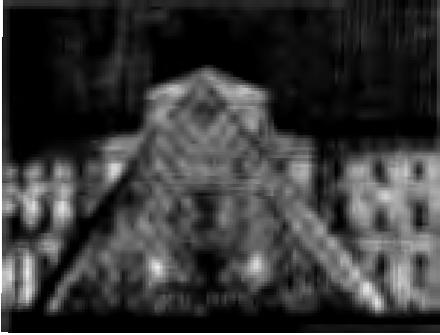
Sosa Nicolás, M. **Ética ecológica y movimientos sociales.** En: **"Sociedad y medio ambiente"**. Edit. Trotta. España, 1997.

Taylor, P. (1986): **Respect for Nature: A theory of Environmental Ethics.** Princeton University Press, Princeton.

Tréllez, Eloísa. En: **Ética, vida, sustentabilidad.** PNUMA, México, 2000.

Urquidi, Víctor L. **México en la globalización.** FCE. México, 1996.





Abstract

El autor argumenta la importancia de los servicios públicos considerando su relación directa con el desarrollo institucional y democrático y destaca también cómo el orden municipal de gobierno es fundamental en la definición, estructura y operación de la agenda pública, porque en ésta se reconocen los actores, prioridades y recursos más influyentes en el alcance del quehacer social y político de la vida comunitaria, porque es un factor sobresaliente en los procesos que conllevan a la redistribución del poder.

Palabras clave: Agenda, gobierno, democracia, desarrollo institucional y municipio.

The author argues the importance of the public services considering his direct relation with the institutional and democratic development it also emphasizes how the municipal order of government is fundamental in the definition, structures and operation of the public agenda, because in this one the most influential actors, priorities and resources in the reach of the social and political task of the communitarian life recognize themselves, because it is an excellent factor in the processes that entail to the redistribution of the power.

* Doctor en Administración Pública y Director de Personal en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Key words: Agenda, government, democracy, institutional development and municipality.

Introducción

Una de las transformaciones más importantes que viven nuestras sociedades en este inicio de siglo se ha manifestado en la revalorización de lo local como el espacio para definir las formas de convivencia, de organización social y colectiva, y de realización de anhelos y logros de bienestar.

En este contexto, el rescate de lo local significa que los principios generales de las diversas formas y estilos de desarrollo no son automáticamente aplicables en todos los contextos; por el contrario, los criterios y líneas de las estrategias de desarrollo deben establecerse adaptándose a circunstancias específicas que a su vez incluyen múltiples dimensiones: los procesos económicos, sociales, políticos, ambientales y demográficos que se manifiestan conjuntamente en el tiempo y espacio.

El tiempo y el espacio son condiciones que en el ámbito de lo local, pueden adquirir rasgos fundamentales para hacer viables las políticas encaminadas a generar circunstancias adecuadas para el desarrollo: la historia regional, las tradiciones culturales y políticas, las estructuras de poder, el concepto de gobierno predominante, la riqueza, el nivel de ingresos y el gasto que ejercen las administraciones locales, son pautas de comportamiento (urbano, rural, social e individual). Todos estos aspectos se potencian o inhiben conforme a las características de un contexto socioeconómico y político determinado.

Dos formas de analizar el ámbito local: heterogeneidad al interior y homogeneidad al exterior

Destacar el desarrollo local en una época donde lo nacional parece convertirse en provincia de lo global, resulta quizá una paradoja; sin embargo, es precisamente por ello que éstas reflexiones haciendo referencia a la importancia que reviste lo local, en el contexto de lo global.

Ahora bien, por lo que toca a la discusión sobre la problemática que enfrenta el municipio en materia de servicios públicos; iniciamos con el planteamiento de dos cuestiones que es preciso reconocer y que no siempre son consideradas en el ejercicio de la planeación municipal.

La primera de ellas se refiere a la heterogeneidad misma del ámbito político-administrativo que le compete a una jurisdicción municipal; y, la segunda, la forma en que el municipio se ubica en el contexto estatal, regional y nacional. Cuestiones ambas que resultan de medular importancia en la determinación de líneas y estrategias de acción para la definición de políticas públicas de carácter local en el contexto de la globalización.

Es común que tanto los especialistas como los tomadores de decisiones reconozcan que todo ámbito político-territorial no es homogéneo en sí mismo, el problema es que esta consideración es soslayada al momento de definir estrategias de acción ¿qué significa esto?.

Hoy en día, no se ha logrado difuminar una vieja concepción del municipio, ya que desde sus orígenes en el México moderno, funcionó como parte de la organización para el control político, es decir, por años el municipio se observó como una forma de organización delineada para cobrar multas por faltas administrativas y no como un gobierno en plenitud.

Dentro de esta práctica, los gobiernos locales estaban absorbidos por las políticas que provenían de la federación; la constante del federalismo mexicano fue la centralización en el Presidente de la República y por tanto, en la administración federal. Desde este contexto, los gobiernos municipales no han podido desempeñar con amplitud el papel que les corresponde, como la instancia cercana al ciudadano:

Tal como lo señala Enrique Cabrero, la situación del municipio en el México moderno, muestra una visión limitada de su importancia ya que “ésta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental” (Cabrero, 1997:1, www.municipio.org.mx recuperado el 20 de enero de 2006).

En esta visión homogénea del municipio que se sustenta en el trato constitucional, ya que el artículo 115 constitucional lo considera un ámbito de gobierno con responsabilidades y funciones que parecieran ser uniformes, no obstante, la realidad demuestra que los municipios son heterogéneos y aun cuando la Ley les otorga libertad, la dependencia presupuestaria y la tradición política han mantenido este ámbito limitado en su actuación financiera y administrativa.

En este sentido, es preciso analizar los elementos de la agenda municipal de acuerdo a una visión adecuada del mismo. Por ello se retoma el siguiente diagnóstico que hace Enrique Cabrero, el cual define la problemática de las administraciones municipales. Este especialista reconoce seis aspectos fundamentales:

- 1) la fragilidad del marco normativo,
- 2) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos,
- 3) la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales,
- 4) la falta de profesionalización de los funcionarios municipales,
- 5) la ausencia de sistemas de planeación municipal y
- 6) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local (Cabrero, 1997: 2).

Estos aspectos pueden verse reflejados claramente en la realidad, por lo cual a continuación se presenta como resumen este diagnóstico que hace Enrique Cabrero y que sirve para comprender este fenómeno de homogeneidad, con que se trata a los municipios:

Diagnóstico de la Situación Municipal

<p>La fragilidad del marco normativo.</p> <p>Se refiere a que la Reglamentación se rige con leyes y reglamentos que obsoletos, además existe la imposibilidad de este nivel de gobierno para crear su propio marco normativo.</p>	<ul style="list-style-type: none">» En el 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la Reglamentación, y en un 8% aunque existe no está actualizado. Lo que significa que el 63% de los municipios no cuentan con una Reglamentación administrativa interna.» En cuanto a la planeación, en 74% de los municipios del país no existe un reglamento que la contemple.» En promedio, menos del 50% de los municipios tienen Reglamentación sobre servicios públicos.» Poco más de 70% de municipios no cuenta con la Reglamentación básica necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial.» Sólo en 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública Reglamentación.» En 22% de los municipios existe una Reglamentación de zonificación y uso del suelo.
<p>La persistencia de sistemas administrativos obsoletos.</p> <p>En la mayor parte de las administraciones municipales los sistemas suelen ser improvisados e inadecuados a la agenda de asuntos municipales; esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles.</p>	<ul style="list-style-type: none">» Sólo el 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.» La gran mayoría de los municipios del país cuentan con un tesorero municipal, sin embargo un 60% de los casos, no se tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto.» En promedio el 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras, sólo un 41% lleva a cabo una actividad sistemática de control para disminuir costos, y sólo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria.» El 72% de los municipios reconocen haber recaudado menos de un 50% de lo presupuestado, 27% recaudaron entre un 50% y un 85% de lo previsto, y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo previsto.» En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1995.

<p>La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.</p> <p>Mismos que no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada –en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> » En general la prestación directa de los servicios por parte de la administración municipal, tiene un predominio abrumador. La prestación directa sobrecarga la función administrativa del municipio y en ocasiones disminuye su eficacia.
<p>La falta de profesionalización de los funcionarios municipales.</p> <p>La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> » Si bien no se tienen datos a nivel nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal, se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema. » Si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. » En funcionarios municipales, se observa que menos de 40% tienen una licenciatura. » Es importante mencionar que 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.
<p>La ausencia de sistemas de planeación municipal que den una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> » De acuerdo a la Ley Nacional de Planeación todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. En general el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. » Sólo un 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto, el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto. » Sólo 33% de los municipios del país se tiene un área específica de planeación, además en sólo 23% se tiene también una actividad de evaluación y seguimiento.

La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional.

- » Se mantienen solo en lo estatal y en el ámbito federal.
- » La visión del municipio como un ente aislado, que debe ser autosuficiente y único, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Fuente: Los datos son tomados en su integridad del estudio de Enrique Cabrero, quien realizó este análisis a fin de obtener un diagnóstico de la situación de los municipios, ello basado en el Censo Nacional de Desarrollo Municipal, realizado por CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación) y el INEGI, 1995. Otros son tomados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal que llevó a cabo el CIDE conjuntamente con el INEGI para el año de 1993. (Cabrero, 1997: 12-28, www.municipio.org.mx recuperado el 20 de enero de 2006).

Con base en lo anterior, es preciso en el análisis de la situación de los municipios establecer diagnósticos adecuados, comprendiendo la heterogeneidad de los mismos, ya que la complejidad y modernidad de las administraciones de municipios urbanos mantienen gran distancia con los municipios rurales, mismos que viven con marginalidad y administración muy limitada.

La heterogeneidad al interior. Toluca un caso de municipio urbano

La planeación y el diagnóstico adecuados son elementos indispensables para la administración municipal. El diagnóstico es el instrumento que permite identificar las características del municipio, lo cual podría convertirse en un acto conciente entre las agendas, pues la planeación debe corresponder a las características del municipio.

Desde una definición jurídico-sociológica, el municipio es libre en el ejercicio de sus recursos, así como en la definición de sus programas, por tanto, tendría que reconocerse su autonomía; sin embargo, es

cierto que “el fin último del municipio es asegurar la permanencia de la comunidad en el tiempo por venir en los mejores términos de bienestar y desarrollo” (Gómez, 2005:43). Lo anterior, es consecuencia de la visión homogénea del municipio y de la propuesta de desarrollo vertical, es decir, de la federación a las entidades, sin tomar en cuenta la importancia del municipio y la cercanía de éste con la ciudadanía.

De esta manera el fortalecimiento de la vida municipal debe comprenderse desde sus características particulares; en la unión de esfuerzos por parte de los gobiernos federal y estatal, así como de la comunidad misma. En este sentido, el municipio debe adquirir el valor que le otorga la cercanía con la ciudadanía, es decir, su significado está en la base que se constituye para los otros ámbitos de gobierno.

Sin embargo, al profundizar en el análisis del municipio, no podemos dejar de reconocer que se trata de uno de los espacios más heterogéneos. Por ejemplo, al considerar solamente el análisis de un municipio urbano como Toluca, se trata sin lugar a dudas, de la capital de la entidad más poblada del país, y una de las que genera las más altas participaciones del PIB nacional, lo que significa el 12.02%¹ de participación en el estado; no obstante, a veces se olvida que se trata también de una zona de asentamientos indígenas, que alberga una gran proporción de población otomi —y que preserva gran parte de sus tradiciones y cultura—, se olvida también, que la proporción de comunidades que tienen como eje de su economía la producción agrícola, es muy considerable.

¹ Según datos del Banco de México en sus prontuarios estadísticos 2000, que para el 2002 fue un 11.76% de participación en la entidad.

Ahora bien, frente a la heterogeneidad micro-regional, es preciso reconocer también que respecto a los aspectos demográficos, el municipio de Toluca –al igual que sucede con diversos municipios metropolitanos– registra un alto índice de crecimiento poblacional que se explica más por el componente social (es decir, la migración) que el natural (la diferencia entre nacimientos y defunciones).

Sin embargo, el comportamiento tanto demográfico como económico del municipio de Toluca se encuentra estrechamente relacionado con la dinámica que presentan los municipios que, en conjunto, conforman el llamado Valle Metropolitano de la ciudad de Toluca; sin olvidar la estrecha relación que se establece con la Zona Metropolitana del Valle de México.

En resumen, para destacar de las posibilidades de desarrollo integral y sustentable del municipio de Toluca, es preciso partir del reconocimiento de las variables que permiten explicar su ubicación en el contexto regional y nacional, sin olvidar que a su interior se trata de un espacio con amplias diferencias.

En cuanto a su administración, el municipio de Toluca tiene una organización que pretende responder a la complejidad del mismo, considerando que la población del municipio según el Censo de Población y Vivienda de 2000, era de 665,617 habitantes, con una conformación en su mayoría urbana, lo que significa el 93.7%², así que uno de sus principales preocupaciones es la prestación y gestión de los servicios públicos.

² Ello de acuerdo a datos obtenidos del Prontuario Municipal 1997.

El marco normativo del municipio de Toluca se integra por 44 reglamentos, además del Bando municipal, de los cuales sólo existen cinco que se encargan de la administración interna del municipio, en ellos se establecen las relaciones de los servidores municipales y el Ayuntamiento, ello como muestra de que en un municipio urbano y de gran importancia como éste, la reglamentación es necesaria, lo cual no lo es para municipios pobres y con gran marginalidad. Entre la reglamentación del gobierno municipal se encuentran los siguientes:

- Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Toluca.
- Reglamento del Funcionamiento Interior del Ayuntamiento de Toluca.
- Reglamento Interior del Servicio Público Municipal.
- Reglamento Interior de Trabajo del Personal del H. Ayuntamiento.
- Reglamento de Funcionamiento para la Administración Pública Municipal de Toluca.

La organización del Ayuntamiento está basada en el artículo 9 del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, el cual define seis dependencias: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Dirección General de Gobernación, Dirección de Desarrollo Urbano, Obras, Servicios Públicos y Ecología, Dirección General de Administración y Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad. Estas dependencias se auxilian de cuatro unidades administrativas y otras direcciones a su cargo. La organización interna del municipio demuestra la modernización de sus dependencias y organismos, mismos que surgen de la complejidad del propio municipio.

La planeación de las acciones gubernamentales están descritas en el Plan de Desarrollo Municipal, en cual se definió al municipio como el promotor del desarrollo social; no obstante, las estrategias planteadas no mantienen la vinculación entre la administración y la sociedad, pues al comprender que los servicios públicos son el principal elemento de la agenda municipal, es necesario la prestación de los mismos de manera profesional; por tanto, en un municipio con la implicación de Toluca, no puede postergarse la profesionalización de sus funcionarios y servidores, lo cual no se contempló en el Plan de Desarrollo del municipio. Lo anterior, es parte del error de concebir las administraciones municipales a corto plazo, por eso, sigue sin establecerse un verdadero sistema de evaluación y plazos de la misma, lo cual deja de lado la visión de que el municipio es el espacio integrador de las acciones gubernamentales y ciudadanas, para que el establecimiento de los servicios públicos sea eficiente y de calidad para la ciudadanía.

Los servicios públicos

Probablemente la primera imagen que viene a la mente cuando hacemos referencia a esta problemática —en este caso vinculada a la cuestión de servicios públicos— de un municipio, es la que remite a la conformación de un espacio eminentemente urbano, con más problemas de orden distributivo que de dotación. Bajo este esquema inicial, los problemas en materia de servicios públicos serán diferentes para el caso de un municipio urbano, respecto de otro rural o incluso indígena.

Así, los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político a los ayuntamientos, no sólo para recibir ingresos fiscales,

sino para legitimar el ejercicio del poder. Sin embargo, los servicios públicos también ejercen un sentido social, pues la prestación de los mismos repercute directamente en la calidad de vida de los habitantes del municipio.

De esta manera, los servicios públicos como un insumo de la legitimidad de las autoridades municipales, exigen una prestación con eficiencia y profesionalismo. Por tanto, los servicios públicos son para los ayuntamientos la vía para generar: el bienestar social, el reconocimiento de la población, la conservación de las tradiciones y los espacios de participación ciudadana.

La cobertura de los servicios públicos en el deber ser, tendría que valorar a toda la población, así que su justificación está sustentada en la medida que atiende las carencias y soluciones a las demandas sociales. En tanto los servicios públicos “se relacionan directamente con la calidad de vida en la sociedad, dado que su incidencia alienta o retrae a los ámbitos civil y colectivo. Su oportuna administración por parte de las autoridades públicas, se traduce en la disminución de los conflictos políticos y sociales para asegurar que la convivencia de la pluralidad y los acuerdos negociados tengan cauces efectivos de realización institucional” (Mejía, 2002:27).

Tal como lo señala Mejía Lira, los servicios públicos necesariamente son lo que el ciudadano observa de las autoridades municipales, y en regímenes democráticos, su eficiencia y oportunidad son parte de la vida pública del ciudadano. En este sentido, es pertinente recobrar la reflexión que hace Ricardo Uvalle “los servicios públicos son plataforma para que las condiciones de la vida asociada se fortalezcan en conjunto, permitiendo a la vez, que sus beneficios sean tangibles con ventajas

para las personas en lo individual y las personas en lo colectivo. La cobertura de los servicios públicos es universal, y se rige por el principio de igualdad que caracteriza a la sociedad moderna por su lucha en contra de los privilegios o tratos preferenciales” (Uvalle, 2005:177). Esta universalidad que señala Uvalle, es realmente trascendental, ya que como esencia de un orden democrático, se encuentra la prestación de servicios públicos hacia toda la ciudadanía; lo cual para el municipio es una relación que le da un nuevo papel y lo convierte en base de la democracia.

El municipio desde un sistema democrático adquiere gran relevancia, pues es el primer espacio de convivencia ciudadana y en el que la participación en la vida pública es directa. Es necesario comprender esto, de ahí la relevancia de los servicios públicos como parte de la vida municipal, tal como lo destaca Uvalle, parafraseando a John Rawls (1996):

“En el gobierno de la democracia, la administración de los servicios públicos es premisa para fortalecer la vida de los ciudadanos y de la población civil para dar consistencia a las relaciones económicas y políticas que son propias de la economía de mercado y de la necesidad de tener acuerdos constructivos para fortalecer la visión del bien público” (Uvalle, 2005:178).

Desde este punto de vista, el ayuntamiento adquiere el estatus de garante de garante de los servicios públicos; sin embargo, ante el aumento de la población y la demanda de los mismos, la autoridad municipal está imposibilitada de dar respuesta a todas las necesidades de la sociedad, más existen servicios que implican el ejercicio directo

de la autoridad, mismos que son imposibles de transferir a los privados, como son: seguridad pública, tránsito, agua potable y alcantarillado, por ejemplo, ya que es imperativo que la vigilancia de estos servicios permanezca en el ayuntamiento, siendo parte de su razón de ser, ante la ciudadanía. Aunque esto en México pudiera significar un extremo de concentración, ya que la prestación de los servicios públicos por parte del ayuntamiento tiene un dominio significativo.

Lo anterior, no impide la posibilidad de incorporar la participación social a través de las concesiones, pero es importante estudiar bien estas alternativas, si bien pueden efficientizar el servicio, en algunas experiencias origina nuevas problemáticas y descontento entre la ciudadanía.

Esto lo señala Enrique Cabrero de acuerdo a los estudios y diagnósticos que ha realizado en municipios de mayor complejidad y urbanos, mismos que han podido experimentar la privatización, las concesiones y la subcontratación de servicios, de los cuales pocos municipios han sido los que han ensayado estas formas, y no se están libres de problemas tales como: “La falta de experiencia en crear los instrumentos idóneos (contratos) de concesión ha generado dificultades diversas (falta de claridad en las responsabilidades compartidas, en el ritmo de crecimiento de tarifas, entre otros); por otra parte las administraciones municipales no han desarrollado ni las capacidades, ni los sistemas de control y supervisión de los servicios subcontratados o concesionados, esto ha generado excesos o deficiencias en la prestación del servicio por parte de la empresa concesionaria. Ambas son condiciones previas necesarias para transitar hacia cualquier experiencia de concesión” (Cabrero, 1995: 13).

El desarrollo institucional democrático

El municipio de hoy necesariamente tiene que comprenderse en un sistema democrático, en el cual la ciudadanía sea coparticipe de las decisiones que le corresponden en la vida pública.

En este sentido, es importante rescatar la definición de Ricardo Uvalle con respecto a la institucionalidad democrática, la cual debe entenderse como un producto final del sistema político y que mantiene su vigencia a partir de un orden público, que ha sido construido con el acuerdo ciudadano y de las autoridades (Uvalle, 2005:73).

El desarrollo institucional democrático, debe comprenderse como un asunto de gobierno, pues es a través de éste, como las autoridades demuestran la capacidad para coordinar y cumplir con los compromisos asumidos ante la sociedad. Ello sin perder de vista que la institucionalidad tiene vigencia en el orden político y jurídico construido a través del consenso ciudadano.

En este contexto, el desarrollo institucional democrático exige la participación de la ciudadanía que, desde la visión de algunos estudiosos expresadas en los foros sobre la agenda municipal³ se encuentra en:

- La concesión del servicio público a particulares.
- La colaboración del ciudadano con el ayuntamiento para la operación, conservación y mantenimiento del servicio público.

³ Las aportaciones de las propuestas de los foros fueron recolectadas por especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económica, en este caso Enrique Cabrero es quien resume las propuestas (Cabrero, s/f: p29, www.municipio.org.mx recuperado el 20 de enero de 2006).

- La contribución del ciudadano en el financiamiento de un servicio, a través de cuotas y aportaciones económicas.
- La aportación ciudadana de la mano de obra para la construcción de una obra de beneficio colectivo.

Aunque, se reconoce la participación del ciudadano en este aspecto, la institucionalidad democrática, requiere de una participación más activa, es decir, la ciudadanía debe ser corresponsable de la administración local y el gobierno debe reconocer el derecho que ésta tiene en expresarse y participar en los asuntos públicos.

En esta línea, es tarea de las administraciones municipales fomentar la organización ciudadana en torno a los asuntos públicos, siendo ésta la vía de la participación. Es en la organización, en la que el ciudadano puede colaborar en la acción gubernamental, lo que significa que la acción, que antes era monopolio del gobierno, se convierte en un elemento del espacio público. Por tanto, es recomendable que los ayuntamientos a través del área administrativa correspondiente, promueva y organice a la ciudadanía en: Consejos de Participación Ciudadana, Asociación de Colonos, Jefes de Manzana, entre otros; y abrir mecanismos de comunicación e intercambio de información, con asociaciones y organizaciones sociales para que participen en forma organizada y permanente.

Lo anterior como un primer paso; sin embargo, es necesario que en un régimen democrático, la cultura política imperante debe ser participativa; por tanto, el ciudadano debe concebirse asimismo como un actor del escenario público y estar conciente de la responsabilidad que le da su propia situación en la vida pública.

De la misma manera, las administraciones municipales en un régimen democrático deben propiciar la confianza del ciudadano, pues es imperante recobrar la visión de que la administración municipal es un medio de oportunidad para que el ciudadano acceda a mejores condiciones de vida y a la intervención de este mismo en los asuntos públicos; lo que Uvalle llama la autoestima de los ciudadanos:

“La autoestima de los ciudadanos es la recuperación de la iniciativa e inventiva para intervenir de manera organizada en los asuntos públicos, y es también un camino para que los problemas compartidos sea parte de los derechos y obligaciones” (Uvalle, 2005:179).

Los retos del gobierno local, para la incorporación de la agenda de gobierno

Desde la perspectiva de los gobiernos municipales, existen varios factores de normatividad, económicos y sociales, además de los políticos que motivan a su cambio o desarrollo institucional.

Respecto a los factores de normatividad, desde la reforma en 1983 el Artículo 115 de la Constitución General de la República establece que los gobiernos municipales tendrán a su cargo los servicios públicos básicos, tales como: agua potable y alcantarillado, limpia y recolección de basura, alumbrado público, construcción y mantenimiento de vialidades, y seguridad pública, por mencionar algunos de los que tienen mayor impacto sobre el desarrollo municipal.⁴

⁴ Es preciso mencionar que existen diversas normatividades de carácter particular que permiten en algunos casos, que los gobiernos municipales presten los servicios directamente o a través de empresas paramunicipales, con el concurso del gobierno estatal, en asociación con otros gobiernos municipales de la entidad, por medio de concesiones a particulares o en cooperación con los vecinos. Esto opera en el caso de prácticamente todos los servicios que le competen a un municipio, a excepción de la seguridad pública y tránsito.

El reto al que se enfrentan los gobiernos municipales ante el mandato constitucional que les delega la responsabilidad de la dotación y distribución de algunos servicios públicos, es mayor cuando se trata de municipios metropolitanos; donde, además, es preciso considerar el peso de factores específicos como el dinamismo demográfico y económico de la región; de este modo, subyace el principal reto al que se enfrentan los gobiernos municipales en materia de servicios públicos: lograr que el ritmo de atención a la demanda sea, al menos, equiparable al ritmo de crecimiento de la población.

Sin embargo, la principal paradoja del desarrollo regional municipal en el estado de México parece ser el hecho que sus indicadores económicos relativamente mayores respecto a otras regiones del país, no representan niveles correspondientes en los del bienestar de la población, más aún, si se analiza de manera pormenorizada al interior de las fronteras municipales.

Por ejemplo, para el caso del municipio de Toluca, es posible identificar aún déficits en la cobertura y calidad de los servicios públicos municipales; sin embargo, es preciso reconocer que dichos rezagos se explican de modo diferente dependiendo de la zona a que se haga referencia; por ejemplo, en las zonas rurales e indígenas del municipio, los problemas de cobertura son mayor en que las zonas urbanas marginadas, donde el problema más que de cobertura, es de calidad en el servicio; pero en ambos casos, el alto crecimiento poblacional se ha traducido en demandas no atendidas que se suma a los rezagos.

Ahora bien, no sólo la presión demográfica limita la capacidad del gobierno municipal en el cumplimiento efectivo y eficaz de su función prestadora de servicios públicos, sino también la reciente escasez

de recursos públicos, elemento que constituye uno de los factores más importantes que limitan a la institución municipal para el mejor desempeño de sus actividades.

De este modo, si consideramos en su conjunto los factores mencionados, se advierten que significan una fuerte presión para el gobierno municipal, el cual se ve orillado a eficientar sus estructuras de operación para atender las crecientes demandas sociales, para ofrecer mayor cantidad y mejor calidad de servicios públicos con poco dinero —además de las otras funciones del gobierno municipal— así como para optimizar el uso de los recursos financieros cada vez más escasos.

Al respecto, cabe destacar que aún cuando el gobierno municipal emprendiera procesos de modernización interna y logrará niveles importantes de eficiencia en el uso de los escasos recursos actualmente disponibles, el problema de la determinación de las fuentes y el monto efectivo de la mayor parte de sus ingresos es externo a la institución municipal (es decir, por concepto de participaciones federales y estatales).

A partir de lo anterior, se pueden resumir algunos puntos para la discusión de una agenda del gobierno municipal:

1. Puesto que la prestación de los servicios públicos es una encomienda constitucional a los gobiernos municipales, lejos de pensar en transferirlos a otros órdenes de gobierno, la administración municipal debería fortalecer su infraestructura institucional para su prestación, asignándole mayores recursos financieros, tecnológicos y personal mejor capacitado.

2. Adicionalmente al mandato constitucional, la fuerte presión demográfica y económica de las dos zonas metropolitanas que alberga la entidad, debería motivarse a las administraciones municipales a eficientar su aparato de gobierno para atender con eficiencia y eficacia la creciente demanda socioeconómica por los servicios públicos.
3. La creciente dependencia del gobierno municipal a las fuentes externas de ingresos, principalmente de las participaciones federales y estatales, debería estimular a la administración municipal no sólo a eficientar internamente el uso de recursos, sino también a la búsqueda de estrategias novedosas para el incremento de sus ingresos propios, así como la localización de que otras fuentes de ingresos federales que se transfieran a la administración municipal.
4. Finalmente, la fuerte presión socioeconómica sobre su estructura administrativa y la escasez de recursos públicos, así como la creciente dependencia del gobierno municipal a las fuentes externas de recursos, debería motivar a este ámbito de gobierno a incorporar la participación ciudadana no sólo como insumo de planeación, sino como parte importante en la implementación y evaluación de las políticas de desarrollo municipal. Lo anterior, además de reducir costos económicos y políticos inherentes a toda política pública, también puede constituir una fuente de legitimidad de las acciones públicas ante la población municipal.

Bibliografía

Arellano, David y L. Rivera (1998). "Tendencias innovadoras en La gestión de la participación social. DT. 67.. CIDE. México.

Areallano, David (1999). "Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist values and governmental organisational culture in Mexico" en *International Review of Public Administration*. Vol. 4. Num 2.

_____ (1999) "El municipio y las políticas sociales" en *Cuadernos de Debate*, www.municipio.org.mx, recuperado el 20 de enero de 2006).

Aziz Nassif, Alberto (1994). "Municipio y transición política: una pareja en formación" en Mauricio Merino (coord.) *En busca de la democracia municipal. Participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Colegio de México.

Cabrero, Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México.

_____ (coordinador) 1996. **Los dilemas de la modernización municipal**. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México.

_____ (1997) "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México" en **Cuadernos de Debate**, www.municipio.org.mx, recuperado el 20 de enero de 2006).

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1997), (Segob) e INEGI, **Los municipios de México**, SEGOB, México.

García Del Castillo, R. (1999). **Los municipios en México. Los retos ante el futuro**. Editorial Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Gómez, Bénitez Armando, Guillermo Díaz Alcántara y Ricardo Navarro Reyna (2005). "El municipio en la década de los setentas" en **Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México**. IAPEM.

Mejía, Lira José (2002). **Servicios públicos municipales**, UAEM-IAPEM. México.

Pardo, María del Carmen (2005). "Ética y administración pública" en **Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México**, IAPEM.

Uvalle, Berrones Ricardo (2005). La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, IAPEM, México.



Abstract

El Nexo

entre el Buen Gobierno y la Paz

Guillermina Díaz Pérez*

La autora fundamenta la relevancia que en las sociedades democráticas tienen el buen gobierno y la paz, lo cual significa que la vida asociada únicamente puede desarrollarse cuando se acreditan capacidades institucionales que permiten a los sistemas sociales, económicos y políticos asegurar condiciones vigorosas de existencia para contrarrestar los efectos desestabilizadores de los males públicos como la pobreza, el autoritarismo, la desigualdad, la discriminación, los conflictos bélicos porque ponen en riesgo el valor y práctica de la paz.

Palabras clave: buen, democracia, derechos humanos, gobierno y paz.

The author bases the relevance that in the democratic societies the well government and peace have, which means that the associate life can only be developed when institutional capacities are credited that allow the social, economic and political systems to assure vigorous conditions of existence to resist the destabilizing effects of the evils public like the poverty, the authoritarianism, the inequality, the discrimination, the warlike conflicts because they put in risk the value and practice of the peace.

Key words: good, democracy, human rights, government and peace.

*Maestra en Estudios para la Paz y el Desarrollo y Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Planteamiento del buen gobierno

El gobierno es un elemento del Estado en el cual recae la realización de los fines sociales y políticos que lo originan como institución pública. Los contractualistas afirman que el Estado es creado por una multitud de pactos realizados entre sí y deciden instituirlo para utilizar los medios indispensables para asegurar la paz y defensa común, de modo tal, que su objetivo es la conservación del hombre y el logro de una vida más armónica. En este sentido, los asociados asumen colectivamente el nombre de pueblo y particularmente de ciudadanos.

En este sentido, se considera al Estado como la organización creada para el bienestar del ser humano, y a través del gobierno, es como se norma y regula la conducta de la sociedad e influye en quienes lo dirigen. El gobierno es el órgano de poder general que se caracteriza por ser una fuerza vigorosa que asume en sí, las funciones públicas, y que además administra, elabora y dicta leyes para los gobernados; las ejecuta y juzga según lo establecido en las Constituciones políticas, procurando la justicia e institucionalizando el conflicto social y político.

Con el devenir de los años y la complejidad de las sociedades, la tarea de gobernar es complicada y en algunos casos se ha desvirtuado; hoy con cierto desencanto, observamos gobiernos corruptos que han permitido la centralización de la riqueza, generado pobreza, narcotráfico, degradación ambiental, violencia en todas sus manifestaciones; en sí, hay decadencia política, y como consecuencia de ello, se ha producido un profundo desánimo social, que ha tornado al buen gobierno en un anhelo de las sociedades contemporáneas.

¿Qué se debe entender por buen gobierno?

Entre las grandes aspiraciones de la humanidad se encuentra el bien común, base para la realización y conservación de la vida y la cultura de los pueblos a través de medios pacíficos; en este sentido, se puede afirmar que uno de los objetivos primordiales del Estado moderno es la procuración del bien común, por lo que éste se transforma en un compromiso gubernamental.

Cuando existe una convivencia social dentro de un marco de justicia, igualdad y libertad, es porque atrás de ésta, hay un buen gobierno haciendo uso de su sensibilidad e inteligencia y que tiene como fin último el logro del bien común.

El buen gobierno es “el conjunto de prácticas políticas a través de las cuales se busca atemperar y ordenar los conflictos y las tensiones que constituyen la esencia, a fin de que estos no desemboquen en una lucha de todos contra todos” (Hernández, 1983:9); pero como sabemos, en la práctica política se suma el quehacer de la administración pública, ya que aunado a su naturaleza, es en palabras de Woodrow Wilson, “la parte más evidente del gobierno, es el gobierno en acción, es la dimensión del gobierno y por supuesto es tan vieja como el gobierno mismo “.¹

No existe el buen gobierno sin el adecuado ejercicio de la administración pública, misma que se constituye en un pilar para su existencia. “El buen gobierno, para tales propósitos, se apoya en una administración pública que promueva potencialidades gubernamentales, sociales, e

¹ Guerrero Orozco Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Barcelona, Ed. Fontamara, 1988, p. 37.

individuales en beneficio de la colectividad. Si se considera que el Estado como institución alude a la administración pública, y que su autonomía está en función de la capacidad administrativa, estamos claros que la manera como ésta actúa refleja el buen gobierno de los Estados y los conduce a sus más altos ideales: el bien común”.²

Para Felipe Aguilar,³ los elementos del buen gobierno son fundamentalmente tres: el consenso, el conflicto y el bienestar social, los tres son interdependientes y complementarios.

En este sentido, la ingobernabilidad tiene como raíz la falta de consenso y cuando la voluntad del pueblo es ignorada, se contraviene la democracia y las acciones del gobierno carecen de legitimidad. Cuando aludimos al consenso, es imposible referirse a sociedades homogéneas; por el contrario, éste pervive en sociedades plurales en las que prevalece la voluntad de las mayorías y existe una permanente participación y corresponsabilidad de la ciudadanía.

Es el consenso político el que permite la elección de autoridades gubernamentales, quienes conservan su legitimidad en tanto fundamentan sus decisiones políticas y el actuar de su administración pública en un marco de legalidad, procurando siempre el bienestar social.

“Hoy el consenso es dinamismo, no pasividad; es crítico, no indiferente, es lucha, no conformismo en sí mismo: el consenso es la ética de las decisiones del buen gobierno”.⁴

² Aguilar Hernández Felipe. *Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno*, UAEM-Plaza y Valdés- IAPEM, México, 2000, p. 35.

³ Cfr. *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

El conflicto es una constante en los seres humanos tanto de manera personal como en sociedad. El Estado y por tanto el gobierno, surgieron no sólo por la necesidad de satisfacer las necesidades colectivas que permitieran la supervivencia, sino porque también se requería la existencia que un ente coadyuvará en la mediación y/o resolución de conflictos; es el gobierno, quien por su naturaleza se encarga de regular los conflictos de la sociedad.

La capacidad de gobernar se hace evidente cuando no se niega el conflicto, sino por el contrario se le reconoce y en un ambiente plural, se incorpora la participación, opinión, y corresponsabilidad de quienes son actores del mismo.

La satisfacción de las necesidades humanas son un elemento fundamental para la existencia del bienestar social, cuando no se logran cubrir las necesidades básicas, el pueblo se enfrenta a la injusticia social, que es fuente de grandes conflictos, “ en la medida en la que se promueva el bienestar, en esa medida se estará dignificando al ser humano y reconociendo al ciudadano, toda vez en que se atiendan sus necesidades y se promueva su participación en la vida política, por lo tanto la justicia social es la ética de la política”.⁵

Indudablemente el consenso, el conflicto y el bienestar social permean al buen gobierno, pero tanto en la esfera política como de la administración pública, se encuentran otras piezas centrales que coadyuvan para la existencia de un buen gobierno como son las políticas públicas, la rendición de cuentas (accountability), el servicio profesional de carrera, la democracia, la justicia y los derechos humanos entre otros aspectos importantes.

⁵ Ibid. p.174.

El buen gobierno en la esfera de la administración pública

Políticas públicas

Hace poco más de cincuenta años Harold Laswell fundó el análisis de políticas (policy analysis) que comúnmente hoy en día es conocido en castellano como políticas públicas. Fueron concebidas como un medio para mejorar al gobierno y lograr que su acción sea más racional. Las políticas públicas sólo pueden efectuarse en el marco de las instituciones políticas y en las demandas que proclaman grupos organizados de la sociedad hacia las diversas instituciones gubernamentales.

Laswell las concibió como parte de una nueva ciencia de políticas de la democracia, por la importancia de la participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión gubernamental, debido a que adquieren un papel actuante en la resolución del conflicto. Si la gestación y formulación de la política pública cuenta con un alto consenso ciudadano, éste otorga mayores posibilidades de efectividad a la política pública.

El enfoque de políticas públicas refiere a gobernar con los gobernados; significa incorporar no sólo la opinión ciudadana, sino además sumar su participación, corresponsabilidad y contribuciones fiscales, es decir, atiende a la necesidad de incluir al ciudadano en la acción del gobierno.

Las políticas públicas son métodos de acción para que los gobiernos se desenvuelvan con resultados de mayor calidad, “es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social

o inhibir el conflicto”⁶. Son entonces un medio que tiende a resolver problemas sociales en los que la participación de la ciudadanía permite una mayor satisfacción, pensando en la atención social y en mejorar la democracia; son un medio para el buen gobierno.

Rendición de cuentas

Buen gobierno significa también que en su actividad cotidiana estará presente la rendición de cuentas públicas (accountability); está implica la libertad de los ciudadanos para cuestionar al gobierno, quien además de informar qué se hace con los recursos, deberá responder ante la Ley, por el uso indebido de los mismos.

La rendición de cuentas alude a los gobiernos que explican los objetivos de las políticas, justifican su agenda de trabajo y dan a conocer los resultados a los ciudadanos y no se limitan a su obligación constitucional de rendir informes, los cuales se traducen en actos de lucimiento político, en los que los resultados de la gestión gubernamental están alejados de la realidad y las prioridades sociales.

A la rendición de cuentas se suman la transparencia, la fiscalización y el control de las acciones gubernamentales y públicas; éstos últimos “implican supervisar la acción gubernamental evaluando los resultados y el uso de los recursos públicos. Respecto a la transparencia, tiene que ver con poner a disposición del público la información de las agencias públicas”.⁷

⁶ Guerrero Orozco Omar. Políticas Públicas: Interrogantes en Revista de Administración Pública, INAP, México, 1993, p.84.

⁷ Flores Vega Misael. “La rendición de cuentas y el servicio público en un contexto democrático” en Espacios Públicos, No. 12, México, 2003, p.66.

No puede contextuarse el buen gobierno y por supuesto tampoco el Estado democrático, si no existe un adecuado sistema de rendición de cuentas que evite, prevenga y en su caso castigue el inadecuado ejercicio del poder. Los servidores públicos de cualquier nivel deben estar conscientes de que pueden ser requeridos para rendir cuentas sobre su desempeño público, sus resultados u omisiones y pueden ser motivo no sólo de su permanencia o remoción del cargo público, sino en su caso de alguna sanción legal y política.

Un elemento fundamental es la participación de los ciudadanos en lo que se denomina contraloría social; ellos son quienes deben y pueden evaluar los resultados de sus gobiernos y las políticas públicas que se implementan.

La rendición de cuentas es una actividad cotidiana y con resultados positivos en países desarrollados como Inglaterra, Nueva Zelanda y los países nórdicos, -Noruega, Finlandia y Suecia- entre otros.

Profesionalización

Actualmente no en todos los gobiernos prevalece una administración pública capaz de dar respuesta a las demandas sociales a través de la eficiencia y eficacia en sus estructuras; entre quienes personifican a la administración pública, los servidores públicos, predominan diversos vicios y actitudes como el uso inadecuado de los recursos, corrupción, nepotismo, discrecionalidad, patrocinio político, entre otros, lo cual, no sólo ha ocasionado las constantes y agudas críticas por la sociedad, sino además la falta de credibilidad del gobierno.

Existe una gran movilidad en las estructuras administrativas y el nombramiento o separación de los cargos de los servidores públicos no está siempre fundamentado en el perfil del puesto ni en la formación, capacidad y méritos de quienes ostentan los cargos; por el contrario, se basa principalmente en la pertenencia a un grupo político.

Ante estas deficiencias se requiere una Administración pública en la que se establezca el servicio civil de carrera, fundamentado en el mérito y en la idoneidad, donde en cada cargo sea ocupado por la persona más adecuada y al mismo tiempo se sienten las bases para lograr la profesionalización del servidor público.

La profesionalización como resultado del servicio civil de carrera, permite tener servidores públicos competentes, eficientes y responsables.

Para ello, los elementos que deberán tenerse presentes, serán un adecuado reclutamiento y selección de personal que se dé en condiciones de igualdad de oportunidades, a fin de contar con servidores públicos calificados para el desempeño de sus funciones y con vocación, procurando apropiados sueldos y prestaciones que, aunados al ascenso y promoción, formen parte de su motivación.

Es también importante un ambiente de trabajo y la fluida y permanente comunicación dentro de la organización, lo cual permitirá tener presente cuáles son los objetivos y prioridades de la misma.

Por otra parte, la capacitación continua asegurará que el personal tenga los elementos para el adecuado desempeño de sus actividades.

La honestidad es una de las características primordiales que todo servidor público debe tener, por lo que es fundamental establecer un estricto código de ética y las sanciones correspondientes a su incumplimiento.

Un organismo independiente deberá encargarse de la evaluación y monitoreo del cumplimiento del código, así como de evaluar los resultados de la función pública que reconozca los aciertos y fallas y detecte cuando los servidores públicos son insuficientes o deficientes.

“El servicio público profesional de carrera en suma es un espacio autónomo en la vida institucional, que debe significarse como un importante elemento de apoyo a la gobernabilidad democrática, y como un medio para la defensa y reafirmación del interés público en la acción del Estado”.⁸

Buen gobierno en la esfera de la política: democracia, igualdad, justicia y derechos humanos

Un Estado democrático tiene un buen gobierno, ya que sin descuidar el ámbito político electoral, va más allá de él. Es así que un sistema partidista permite la libre competencia de los partidos políticos en la elección que los ciudadanos hacen de sus autoridades y de quienes habrán de representarlos; un gobierno democrático también se caracteriza por responder a las necesidades de los ciudadanos, considerando sus prioridades, sin que el género, la condición social o económica de éstos, permita establecer distinción entre ellos. Por ello, la equidad es uno de los mecanismos para garantizar que el Estado incorpore en su agenda las demandas sociales. “La democratización

⁸ Vázquez Cano Luis. “Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la administración pública del gobierno federal” en Servicio público de carrera en México, experiencias y perspectivas, México, INAP, 2001, p.35.

de la administración pública es una senda para que su reencuentro con los ciudadanos sea más efectivo, y de ese modo se institucionalice una nueva etapa caracterizada por la confianza política que en ella puedan tener los principales actores de la sociedad civil”.⁹

A través de la democracia participativa, los ciudadanos procuran la satisfacción de sus necesidades; un pueblo democrático tiene un elevado nivel de bienestar, ya que es parte fundamental en la elaboración de la agenda pública y en el proceso de las políticas públicas, lo que sin duda, genera mayor gobernabilidad.

“El concepto actual de la democracia refleja un Estado con responsabilidad de sus dirigentes frente al pueblo, en relación con el uso del poder que ése depositó en sus manos para el servicio del bien común”.¹⁰

En los Estados democráticos prevalece la justicia y tienen como uno de sus pilares el principio de igualdad que implica la no existencia de privilegios a favor de personas o grupos sociales, es decir, se debe tratar a los desiguales de forma igual y con equidad. Como observamos, invariablemente el término igualdad está relacionado directamente con la justicia, que clásicamente se entiende como dar a cada quien lo que le corresponde; para que exista justicia debe haber cuando menos otra persona a quien respetar. En la vida social el ejercicio de la justicia es prueba clara de que pervive la democracia. Los ciudadanos deben conocer y respetar las normas bajo las que se rige su convivencia social y también debe hacer análisis crítico de las mismas y cambiarlas cuando las consideren injustas.

⁹ Uvalle Berrones Ricardo. *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*, México, 2005, IAPEM, p. 68.

¹⁰ Aguilar, Hernández Felipe, *Op. cit.*, p.35.

Por otra parte, corresponde al Estado la sanción y ejecución de la justicia; sin embargo, la no adecuada administración de la misma y los excesos del poder gubernamental dan pauta al surgimiento de los derechos humanos, que son una manera de reconocer la dignidad humana.

La protección de los derechos humanos –políticos, económicos, sociales y ambientales– se relaciona con el ejercicio del buen gobierno; cumplir con éstos, debe formar parte de su estrategia gubernamental para lograr el bienestar social.

La paz

La paz es un concepto que ha estado presente desde la antigüedad en la cosmología de las civilizaciones orientales y occidentales; los conceptos de paz orientales se refieren a la paz interna, introvertida, a una armonía espiritual, interior, personal y la definición que tres culturas orientales tienen sobre la paz, dan cuenta de ello: la hindú la articula en dos palabras shanti y ahimsa que significa virtud suprema, paz mental, mientras que los chinos la conciben como espíritu templado, orden político (ho p'ing y p'ing ho) y los japoneses la denominan heiwa y chowa, que implica armonía.

En el Occidente, la idea de paz está dirigida hacia el exterior y se pone de manifiesto en las relaciones con los demás, es decir, se refiere a la ausencia de conflictos entre individuos, grupos diversos, o con la autoridad; los griegos la definen como eirene que implica armonía en el interior del grupo, pax es la palabra que utilizan los romanos y se refiere al orden y autoridad, los hebreos a través de shalom se refieren a la paz con Dios.

Debido a la influencia occidental que ha prevalecido en el mundo, hoy en día cuando se hace referencia a la paz, regularmente la relacionamos con la ausencia de guerra entre naciones, o al interior de una nación.

La paz ha sido preocupación central a lo largo de la historia de la humanidad y la hemos visto reflejada en la obra de filósofos, artistas, escritores, líderes políticos entre otros, esta preocupación es la que dio pauta para que en la década de los años cuarenta del siglo pasado iniciaran los estudio sobre la paz, derivado de ello, hoy en día la noción de paz no tiene un sentido restringido.

El concepto de paz es muy amplio, no se reduce a la ausencia de guerra, se define como “una situación, un orden, un estado de cosas, caracterizado por un elevado grado de justicia y una expresión mínima de violencia “(Fisas, 1987:74).¹¹

Tipología de la violencia

Con el objetivo de profundizar sobre la paz, en un primer momento nos referimos a la palabra violencia que etimológicamente, tiene su origen en el latín violentia, derivado de vis, que significa fuerza, poder, es la manera de ejercer el poder lo que la genera.

La violencia no necesariamente implica acciones de agresión física o psíquica, cuando así se manifiesta, estamos refiriéndonos a la violencia directa. Esta se presenta de diversas formas, en cada una de ellas y se puede ubicar a los actores de la misma que pueden ser muy diversos; suele ser el Estado cuando se alude a la tortura o el terrorismo de

¹¹ Fisas Armengol Vicent, Introducción al Estudio de la Paz y de los Conflictos, Editorial Lerna, México, 1987, p. 74.

Estado; pueden ser grupos organizados que la ejercen a través de la guerrilla o el terrorismo o particulares que dañan físicamente, hasta incluso cometer homicidios.

Johan Galtung¹² considera que la violencia está presente “cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales “. ¹³

La violencia como podemos observar en la concepción de Galtung, no sólo se refiere a una forma de hacer, sino también de no dejar hacer. Desde esta percepción podemos derivar, el concepto de otro tipo de violencia: la estructural.

“La violencia estructural (...) está edificada dentro de la estructura y se manifiesta como poder desigual y, consiguientemente como oportunidades de vida distintas (...) concretamente, la violencia estructural toma la forma de explotación económica y/o la represión política constituyente de las relaciones intra o inter países” (Galtung,1995:83).¹⁴

Cuando referimos a la violencia estructural, no podemos identificar al autor de ésta, y son diversas sus manifestaciones, entre las cuales se encuentran: la marginalidad (no - participación), pobreza de grandes masas, represión, clases antagónicas, violación de los derechos, alienación cultural, concentración del poder político, falta de democracia.

¹² Johang Galtung, matemático y sociólogo de origen noruego, es considerado en el mundo el fundador de los Estudios de la Paz (Peace Research).

¹³ Galtung, Johang. Investigaciones Teóricas. Sociedad y Cultura Contemporánea, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p.83.

¹⁴ Ibidem.

El arquetipo de la violencia estructural tiene a la explotación como pieza central. Al encontrarse en la estructura económica, política y social este tipo de violencia, para lograr la ausencia de ésta, se requieren grandes cambios que impliquen mejoras radicales en la calidad de vida de una población.

Por violencia cultural referimos esos aspectos de la cultura, de la esfera simbólica de nuestra existencia, ejemplificada por la religión, ideología, arte, la ciencia empírica y la ciencia formal, que puede ser usada para legitimar cualquier tipo de violencia.

En el estudio de la violencia cultural sobresale la forma en la cual el acto de la violencia directa y el hecho de la violencia estructural son legitimados y asimilados por la sociedad. La violencia cultural opaca lo que no vemos en el acto o el hecho violento o al menos no se consideran como violentos.

La violencia cultural es un sistema de normas y comportamientos que permite legitimar la violencia tanto directa como estructural, o bien permite percibir a éstas violencias como no erróneas.

Modalidades de la paz

Galtung ha introducido tres conceptos de paz: paz negativa, paz positiva y paz cultural o cultura de paz.

La paz negativa existe cuando hay ausencia de violencia directa, ya sea física o psicológica en el terreno de los Estados nacionales; la paz negativa implica estabilidad sociopolítica manifiesta a través de la ausencia de movimientos sociales con violencia y/o conflictos militares.

La ausencia de violencia directa y estructural, permite la existencia de la paz positiva. La paz positiva está presente en los Estados en los que existe la justicia social y la plena vigencia de los derechos humanos; para lograr ésta paz, los gobiernos deben buscar el bienestar de la población en su conjunto y no sólo de las élites políticas y sociales.

La paz y con ella la seguridad, no pueden conseguirse si los pueblos no se liberan del subdesarrollo y la privación. La pobreza equivale a la inseguridad producida por la amenaza del hambre, la desnutrición y la enfermedad.

Por su parte, la cultura significa la manera en que las personas viven, piensan, se organizan, celebran y conviven; por tanto, constituye un sistema de valores, cosmovisiones, pautas de comportamiento y estilos de vida que desarrollan símbolos y lenguajes a través de los cuales los humanos se expresan y se comunican.

Actualmente prevalece la cultura de la violencia y su contraparte es la cultura de paz, que transmite el valor de la resolución de conflictos por medios no violentos y promueve la ética del cuidado y la solidaridad.

La cultura de la paz implica el respeto a la vida, rechaza la violencia, preserva el medio ambiente a través de un consumo responsable y desde la óptica del desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones presentes, y futuras. Aspira a resolver problemáticas y retos del presente y el futuro e implica al buen gobierno que se fundamenta en la justicia, y en transición política pacífica.

Implementar la cultura de paz en la humanidad supone una dinámica de cambio y una transformación radical de la sociedad en las que

prevalecerían formas pacíficas de convivencia, en las que tendría un papel preponderante la educación para la paz, que implica un “proceso educativo, dinámico, continuo y permanente, fundamentado en los conceptos de paz positiva y la perspectiva creativa del conflicto (...) y que a través de la aplicación de enfoques socioafectivos y problematizantes pretende desarrollar una nueva cultura”.¹⁵

En sentido estricto entendemos que la suma de los tres tipos de paz, positiva, más paz negativa, más cultura de paz, permite obtener un concepto de paz total, que si bien es amplio; sin embargo, por lo que se introduce el concepto de paz imperfecta que busca la existencia de la menor violencia posible, y que permite la transformación creativa del conflicto por medios no violentos. “Hacemos uso del concepto de paz imperfecta para definir aquellos espacios e instancias en las que se pueden detectar acciones que crean paz, a pesar de que estén en contextos en los que existen los conflictos y la violencia”¹⁶. La paz no es ya sólo la ausencia de violencia sino que sus relaciones con la justicia, la equidad, el desarrollo, etcétera, parecen muy claras.

Paz, desarrollo, derechos humanos y democracia

La paz requiere la conjunción e interacción entre el desarrollo, los derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), la democracia y el desarme; la ausencia de cualquiera de estos factores constituye un factor de violencia, por lo que se requiere su fortalecimiento que permitirá una mejor condición humana, fundamentada en la seguridad, identidad y dignidad.

¹⁵ Jares Xesús; *La educación para la paz en el umbral del siglo: retos y necesidades en La Paz es una Cultura*, Gobierno de Aragón, Zaragoza España, 2001, p.515.

¹⁶ Muñoz Francisco (et al.). *Investigación de la Paz y los Derechos Humanos desde Andalucía*. Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España, 2005, p.29.

Derechos humanos y paz están interconectados; la presencia de uno depende del otro. Para Norberto Bobbio, la paz es el presupuesto necesario para el reconocimiento y efectiva protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional.

Se requiere una vida democrática para que persista la paz, si bien la democracia no es una forma de gobierno perfecta, es la menos negativa, y hasta ahora sólo en las estructuras sociales democráticas, todas las personas tienen la posibilidad de disfrutar de los derechos humanos y tienen la capacidad de exigirlos.

“Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia, sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”.¹⁷

En otra perspectiva, son diversas las nociones de desarrollo; de manera amplia se considera como un proceso de cambio que afecta al conjunto de la sociedad, tanto a sus estructuras económicas como socio-culturales y políticas, y debe permitir una mejora en cada una de estas estructuras, en las que si bien, el ser humano es el implicado, no podemos negar que aparecen involucrados actores nacionales e internacionales. El propósito de este proceso es garantizar a todos los segmentos de la población su subsistencia, proveyéndole las condiciones mínimas para una vida digna; el desarrollo tiene como eje central a los seres humanos y la satisfacción de las necesidades de quienes viven hoy, sin afectar a las generaciones futuras, en un marco de equidad y justicia social. Para algunos se refiere al desarrollo social; en este orden de ideas, Max Neef, le denomina “Desarrollo a Escala Humana” y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), desarrollo humano.

¹⁷ Bobbio Norberto. El tiempo de los derechos, Sistema, Madrid, 1991,p.14.

Las necesidades básicas de los seres humanos son la supervivencia, el bienestar, libertad e identidad; cuando los seres humanos no pueden satisfacer esas necesidades, está presente la injusticia social (violencia estructural); desde la perspectiva de la paz positiva, se puede lograr la justicia social a través del desarrollo, el cual debe tener como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas referidas.

El Estado debe ser el agente que diseñe políticas públicas afines con el desarrollo a escala humana, lo que implica que deberá actuar conforme a la ética pública, justicia social, respeto a los derechos humanos y combata la corrupción.

Relación entre buen gobierno y paz

En el contexto mundial, en la base de los conflictos contemporáneos, prevalece la pobreza, la corrupción, el narcotráfico la degradación medioambiental, la delincuencia, la desigualdad, la exclusión política y social, la ausencia de derechos humanos y tantos otros aspectos que claramente nos dejan ver la existencia de violencia –estructural, directa y cultural-, que está estrechamente ligada a gobiernos incapaces de dar respuesta a la sociedad ante estos problemas y por tanto de dirigirla y autorregularla.

La solución de estos males que aquejan a un número cada vez mayor de sociedades, no es objetivo de gobiernos amorales, autoritarios, y unilaterales, cuya administración pública muestra su ineficiencia a través de su alto grado de discrecionalidad y falta de competencia de sus servidores públicos; por el contrario, conlleva a la búsqueda de un gobierno más satisfactorio, responsable, que promueva la prosperidad y proteja los intereses generales, haga el bien y coadyuve a la armonía

social; evidentemente se alude al buen gobierno en el sentido de que sea capaz de incluir a la sociedad en la solución de los conflictos.

Por otra parte, paz no es más un concepto intangible o etéreo, la posibilidad de resolver los problemas que aquejan a la humanidad implica la búsqueda de una paz imperfecta, es decir, la presencia de la menor violencia posible en la sociedad y en la relación de ésta con el gobierno, lo que inevitablemente reproducirá confianza y respeto mutuos que se traducen en gobernabilidad y consenso.

Lograr un menor estado de violencia no ocurrirá espontáneamente; se necesita la transformación de las estructuras gubernamentales cuya administración pública disponga de cuadros de servidores públicos profesionales, capaces de generar el desarrollo social y ambientalmente sostenible, en el que prevalezca la legalidad y el respeto a los derechos humanos; ésta no es tarea exclusiva del gobierno, porque la sociedad debe tomar parte activa en ello.

Sin olvidar la naturaleza conflictiva del ser humano, la violencia se acentúa culturalmente; por tanto, las posibilidades de lograr sociedades culturalmente más pacíficas y participativas, se inscriben en el terreno de la educación, particularmente en la educación para la paz, que implica la asunción de principios y valores que sustituyan la intolerancia por el diálogo y la competencia pacífica, únicos medios dignos de hacer política y vivir en sociedad. Es al gobierno a quien corresponde asegurar educación a la sociedad civil y por ende, es quien debe procurar la inserción de la educación para la paz en los programas educativos, situación que está ocurriendo en Europa cada vez con mayor incidencia.

Reconocer el valor de la paz tiene que ser compatible con la realidad, ya sea para señalar dónde está ausente y por qué razones. Hoy más que nunca urge que el buen gobierno y la paz dejen de ser una quimera o una utopía, hacerlos realidad es un trabajo arduo e intrincado, y sus resultados serán evidentes a largo plazo. No podemos negar que en algunos Estados ya existen esfuerzos que trabajan a favor del buen gobierno y la paz, pero lograr que estos sean prioridad de la agenda gubernamental y social, es ya una tarea inaplazable.

El buen gobierno y la paz tienen como objetivo primordial lograr el bien común; es así que los elementos que permiten su existencia -democracia, desarrollo, gobernabilidad, derechos humanos, administración pública moral y competente, igualdad, justicia y equidad entre otros-, que están profundamente relacionados, son interdependientes; es así que un buen gobierno no es posible sin la presencia de la paz, y ésta no existe sin un buen gobierno que la procure.

Conclusión

Se puede afirmar que el Estado surge como un producto social ante la necesidad de que no imperara la ley del más fuerte y de asegurar la propiedad privada, teniendo como uno de sus objetivos primordiales procurar la seguridad y el manejo del conflicto, a fin de lograr una convivencia social pacífica y armónica en la que prevalezca la justicia.

Es a través del gobierno y, particularmente de la administración pública, que el Estado materializa su acción y por tanto, es uno de los canales más propicios para garantizar el bien común en un marco en el que la democracia y la justicia estén presentes.

Es así que el ejercicio de la administración pública a través de la adecuada formulación y manejo de los programas gubernamentales, las políticas públicas y el buen ejercicio de la gestión pública entre otros factores, puede referirnos al buen gobierno o a la ausencia de éste.

Particularmente referimos al buen gobierno en el ámbito de la administración pública, cuando ésta se caracteriza por el servicio profesional de carrera, ya que se requieren servidores públicos competentes y honestos que garanticen su adecuado funcionamiento. Es también trascendente la elaboración y ejecución de las políticas públicas, que en todo momento incorporen la participación social, siendo la manera más adecuada de atender las necesidades sociales y con particular énfasis en las prioridades.

El ejercicio de un adecuado sistema de rendición de cuentas (accountability) es importante para garantizar el adecuado ejercicio de un buen gobierno, o para evidenciarlo cuando no lo está siendo; debe sumarse a esta tarea la estricta aplicación de la reglamentación a quienes en sus funciones incurran en cualquier tipo de delito, sin importar su rango o relaciones políticas.

En el ámbito político, el buen gobierno sólo está presente cuando existe la democracia, la libertad y la justicia que implican el pleno respeto a los derechos humanos, sin importar el género ni la clase social de los individuos, es así que cuando nos referimos a un gobierno justo y democrático, por ende es un gobierno con una amplia capacidad de gobernanza.

Es el bien común lo que motiva a los individuos y a los grupos sociales, a generar sociedades más justas y pacíficas. Actualmente la paz no

es una utopía o algo inmaterial, podemos aproximarnos a ella, en la medida que se reduzca la violencia tanto en las relaciones individuales y colectivas.

Hoy en día, la sociedad padece de altos índices de violencia en todas sus manifestaciones –directa, estructural y cultural-, la presencia de ella, nos refiere a gobiernos incapaces de generar desarrollo humano, justicia social, democracia y la vigencia de los derechos humanos.

La compleja naturaleza humana impide la factibilidad de vivir una paz perfecta, en la que no exista ningún tipo de violencia, pero no por ello ha dejado de ser un anhelo de nuestras sociedades, sólo a través de un buen gobierno podremos acercarnos a una paz que aunque imperfecta, nos permitirá vivir en sociedades más justas e incluyentes.

Bibliografía

Aguilar Hernández Felipe. Moral Pública en los Procesos de Buen Gobierno, UAEM-Plaza y Valdés-IAPEM, México, 2000.

Bobbio Norberto. El tiempo de los derechos, Sistema, Madrid, 1991.

Fisas Armengol Vicent. Introducción al Estudio de la Paz y de los Conflictos, Editorial Lerna, México, 1987.

Flores Vega Misael. “La rendición de cuentas y el servicio público en un contexto democrático” en Espacios Públicos, No. 12, México, 2003.

Galtung, Johang. Investigaciones Teóricas. Sociedad y Cultura Contemporánea, Madrid, Editorial Tecnos, 1995.

Guerrero Orozco Omar. Políticas Públicas: Interrogantes en Revista de Administración Pública, INAP, México, 1993.

Guerrero Orozco Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista, Barcelona, Editorial Fontamara, 1988.

Jares Xesús; La educación para la paz en el umbral del siglo: retos y necesidades en La Paz es una Cultura, Gobierno de Aragón, Zaragoza España, 2001.

López Mario (coord.). Enciclopedia sobre la Paz. Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España, 2004.

Martínez Guzmán Vicent. Filosofía para Hacer las Paces. Ed. Icaria Antrazyt, España, 2001.

Muñoz Francisco (et al.). Investigación de la Paz y los Derechos Humanos desde Andalucía. Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España, 2005.

Muñoz Francisco. La paz; en Manual de Paz y Conflictos. Instituto de la Paz y los conflictos, Universidad de Granada, España, 2005.

Uvalle Berrones Ricardo. La transformación procedimental y democrática de la administración pública, México, IAPEM, 2005.

Vázquez Cano Luis. “Bases para un modelo de servicio público profesional de carrera para la administración pública del gobierno federal” en Servicio público de carrera en México, experiencias y perspectivas, México, INAP, 2001.

Abstract



La autora expone cómo a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos aplican políticas relacionadas con la seguridad interna, definiendo nuevas relaciones de corresponsabilidad entre el gobierno federal y los gobiernos locales, situación que

Seguridad Interna: *demanda sistemas más efectivos de comunicación, coordinación y operación que permitan dotar al sistema político de mejores recursos de ataque, defensa y sobrevivencia en el marco complejo, dinámico y tenso del federalismo cooperativo, el cual se ha convertido en un planteamiento institucional donde coexisten relaciones más dinámicas e intensas de poder.*

María Esther Coronado Martínez*

Palabras clave: Atribuciones, federalismo, políticas, seguridad interna y seguridad nacional.

The author exposes how since the terrorist acts of 11th September 2001, the United States applies policies related to the internal security, defining new relations of collaboration between the federal government and the local governments, situation that demands more effective systems of communication, coordination and operation that allow to equip the political system with better resources of attack, defense and within the framework complex survival dynamic and tense of the cooperative federalism, which has become an institutional exposition where more dynamic and intense relations of being able coexist.

* Candidata a obtener el grado de Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Key words: Attributions, federalism, policies, internal security and national security.*

Introducción

El sistema federal desde sus orígenes ha sido uno de los modelos más importantes a seguir para muchos países. La forma en que este sistema de gobierno permite que pequeñas entidades se organicen en una sola para fortificar su presencia internacional y obtener beneficios comunes, es una de las razones por las cuales las Trece Colonias inglesas en América decidieron unirse dentro de él. Entre las fortalezas que se pretendieron al adoptarlo, fue una identificación de las políticas nacionales en seguridad nacional. En 1787 la Constitución de Estados Unidos otorgó atribuciones totales de seguridad nacional a la federación. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias, llevaron a que los estados y entidades locales participaran activamente en la emergencia de seguridad nacional, lo que ha implicado modificaciones en el modelo federalista para ésta área y redefinición de las atribuciones para los distintos niveles de gobierno.

El objetivo de este trabajo es introducir el debate sobre el nuevo rol en la defensa nacional que la federación y los estados adquieren después de los ataques terroristas en Estados Unidos.

La pregunta de la que se parte es ¿cuáles son las consecuencias en las relaciones entre Federación y estados en el área de Seguridad Nacional después de los atentados del 11 de septiembre del 2001? La respuesta inmediata es que se redefinen las relaciones entre estados y federación, hay un ajuste en las atribuciones de cada uno en el tema, pero sobre todo los estados adquieren la posibilidad de tener una participación directa en un subsistema de seguridad nacional que cobró nueva relevancia: la emergencia nacional.

El presente artículo pretende demostrar que dada una falta de coordinación y cooperación entre los niveles de gobiernos y las agencias (U.S. Government, 2004), se crea la estrategia de seguridad interna dentro del área de seguridad nacional, donde se promueven relaciones más estrechas entre federación, estados y niveles locales. Dichas relaciones implican que los gobiernos locales y estados adquieran obligaciones y un papel más inclusivo dentro del área de defensa, lo cual crea retos y oportunidades para el federalismo estadounidense.

Para ello, la primera parte del ensayo explica brevemente los conceptos clave de seguridad nacional, seguido por una explicación del contexto en que nace el federalismo en seguridad nacional, así como la estructura de seguridad interna; la segunda parte hace referencia al paso de un modelo federalista dual a un federalismo cooperativo en seguridad nacional; la tercer parte explica los problemas derivados de esta relación cooperativa; la cuarta parte explica el caso particular de la asignación de transferencias presupuestales, para concluir con un recuento del análisis hecho.

Antecedentes y conceptualización de la Seguridad Nacional

Para comprender el planteamiento que se hizo al inicio y tener una mejor perspectiva del tema, se debe visualizar que es la seguridad nacional y sus connotaciones. Especialmente hay que tomar en cuenta que no es simplemente la lucha armada o el poder ejercido por un Estado sobre otro. Además, se debe añadir el componente de interés nacional, el cual finalmente es el que genera unidad en los estados y la población.

El interés nacional se define como “un propósito general y continuo por el cual el estado, la nación y el gobierno están bajo servicio (Lerche, 1979: 27)”. Por lo tanto, el interés sirve “para guiar la política en una orientación específica a través de un ambiente externo y para controlar criterios de elección en situaciones que requieren de acciones inmediatas (Lerche, 1979: 28)”. Así el interés nacional dicta la naturaleza de los esfuerzos de largo plazo en política exterior, y gobierna lo que se requiere a corto plazo en política interna, para que haya coherencia en ambas el interés debe ser formulado.

David W. Clinton (1991: 50) señala que el interés de una nación debe ser visto desde dos esferas, por un lado es la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades de los grupos de una población y de la sociedad en general, lo que podría definirse como el interés común; y por otro lado, es la búsqueda por el mantenimiento y ampliación del poder del estado, lo que se traduce en un interés de estado.

La relevancia del interés nacional es su función como plataforma básica de la que parte la seguridad nacional. La seguridad nacional surge de la percepción propia de cada estado con respecto a sus necesidades, las de su población y de la amenaza que estas enfrenten, lo cual se convierte en la defensa del interés nacional.

Edmundo Hernández-Vela define seguridad nacional como “un conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos sus órdenes (1996:505)”.

De forma que, al hacer referencia a la seguridad nacional, se debe entender que hay un respaldo en el interés nacional. No se puede implicar que seguridad es sólo la defensa de la nación del enemigo, sino que incluye un contexto más amplio de acciones y estrategias que van desde un sistema de protección y un sistema de respuesta a las amenazas.

Es pertinente mencionar que la visión que se tiene de las amenazas también forma parte esencial de la política de seguridad nacional. En la Guerra Fría la amenaza era el socialismo, pero después de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) las amenazas se vuelven múltiples. Esto afecta directamente al interés nacional y en especial amplía las áreas críticas de la seguridad nacional. En especial, la inclusión del terrorismo expande las atribuciones de seguridad nacional, como se demostró con los ataques dentro del territorio nacional.

Federalismo Estadounidense y Seguridad Nacional

Los cambios que presentan las relaciones federales en el área de seguridad nacional en Estados Unidos son resultado de los acontecimientos que precedieron la promulgación de la constitución y la elección de un modelo federal como tipo de gobierno.

La formación de Estados Unidos como Estado Federado fue la consecuencia de un proceso histórico. Trece estados que buscaron la unión para poder enfrentar a un país hegemónico y que pretendía ejercer sobre ellos un dominio total. La decisión de conformar un solo país, bajo un sistema federal obedeció a la búsqueda de los estados por un sistema en que pudieran conservar una gran autonomía en la mayoría de los asuntos públicos, pero que al mismo tiempo les ofreciera

garantías de protección y poder frente al resto de los países de la época, y el cual por sí solos, cada uno, era mínimo. Para entender esto se debe tener una visión más teórica y general de lo que es una federación. De acuerdo a William H. Riker, el federalismo es “una organización política en la cual las actividades del gobierno están divididas entre gobierno regional y gobierno central, de forma tal que cada tipo de gobierno tiene en su poder decisiones propias (Riker; 1975:101)”. La importancia de esa capacidad de toma de decisiones en el ámbito local fue uno de los principales atractivos del federalismo ya que se caracteriza por “entidades unificadas que se vinculan más estrechamente que la Confederación, carecen de personalidad jurídica internacional pero, conservan facultades soberanas en sus regímenes interiores (Arrellano, 1997: 293)”. La necesidad de vinculación obedeció en parte al propósito de fusionar los Trece Estados para crear un Estado poderoso capaz de hacer frente a las amenazas del exterior, tal y como se plasmó en el encabezado de la constitución.¹

Hamilton describe claramente la importancia del tema en el Federalista 23 al mencionar que entre los propósitos de la unión estaban, “la defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos (...)” (Hamilton, 1994: 93). El pensamiento de los padres fundadores al escribir la Constitución, consideró necesaria la federación, dado que las características jurídicas de dicha entidad, donde los estados federados solamente ceden algunas atribuciones a la federación y conservan una gran autonomía, permiten que el gobierno central ejerza la función de una institución eje dentro del ámbito de las políticas que velan por la seguridad nacional.

¹ “We people of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide common defense (...) establish this Constitution for the United States of America “.

Los fundadores de la nación entendían que la amenaza externa era ilimitada, por lo que, al llevarse a cabo la Unión, se otorgó todo el poder necesario al gobierno federal para que dicha tarea pudiera llevarse a cabo; esto bajo la premisa descrita por en el Federalista, donde se pone énfasis en que “(...) no es prudente imponer trabas constitucionales el poder a quien está confiada. Este poder debería ser tan amplio como todas las combinaciones posibles de esas circunstancias (...)” (Hamilton, 1994: 93), lo que lleva a que en esta área se estableciera un mando central desde el cual se originarían todas las políticas y se atenderían las necesidades que el naciente país demandará.

A partir de este momento se pueden distinguir tres momentos históricos para el federalismo en seguridad nacional, como se muestra en el cuadro 1.

ETAPA	BASE JURÍDICA Y POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS
1. Nacimiento y fortalecimiento de Estados Unidos como Estado.	La constitución de 1787.	Independencia de Gran Bretaña, Guerra Civil. Guerra Hispano-Estadounidense.
2. Promulgación de las leyes básicas de Seguridad Nacional.	Ley de Seguridad Nacional de 1947. Ley de la Agencia Central de Inteligencia de 1949.	Primera y Segunda Guerra Mundial. Guerra Fría.
3. La Posguerra Fría.	Estrategia de Seguridad Interna. Ley de Seguridad Interna de 2002.	Fin de la Guerra Fría. Ataques Terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Cuadro 1. Etapas históricas que marcaron el federalismo estadounidense en Seguridad Nacional. Elaboración propia con base en distintas fuentes.

Etapas de nacimiento y fortalecimiento de Estados Unidos como Estado-Nación: Aunque en 1787 se establece el sistema federal, el proceso de independencia y años después, el estallido de la Guerra Civil impidieron que se distinguiera claramente la formación de la estructura federal en seguridad nacional. Fue hasta en 1898 durante la Guerra Hispano-Estadounidense que se observó la actuación de la federación en eventos que requirieron una estrategia de seguridad nacional. El conflicto bélico fue clave para demostrar las capacidades de Estados Unidos al mundo. Aunque, a pesar de ello, en la historia se abrió un período de aislacionismo del mundo, lo que mostraba poca certeza del manejo de una política de seguridad nacional y más aún de las atribuciones de la federación.

Etapas de establecimiento de la política nacional de seguridad nacional, a través de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 1947: La intervención del país en los conflictos mundiales que ocurrieron en la primera mitad del siglo XX y el papel decisivo que en ambos sustentó, dio origen a la formalización del poder en la federación en el ejecutivo, y por medio de la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional de 1947, donde se crea el Departamento de Defensa y la Agencia Federal de Inteligencia; y la Ley Complementaria de la Agencia Federal de Inteligencia en 1949. El principal objetivo de dichas leyes fue la centralización absoluta de las capacidades de seguridad y defensa nacional en la federación, sin darle a los estados atribuciones más que la posibilidad de influir en las políticas a través del Congreso. Aquí, sobresale el hecho de que el líder en seguridad nacional, en esta época es el Presidente, apoyado en el Consejo de Seguridad Nacional, y el Congreso intervino simplemente como respaldo en la mayoría de las decisiones y acciones de éste.

Los conflictos de los que formaría parte el país dentro del marco de la Guerra Fría darían muestra de la importancia del poder de defensa centralizado.

Etapa de Posguerra Fría: La Guerra Fría fue el escenario para demostrar la efectividad de la centralización de la seguridad nacional en una estructura única, fortalecida y bajo la cual los estados nacionales formaron intrínsecamente dentro de la lucha al tener todos el mismo interés nacional. Una parte esencial en la victoria de Estados Unidos fue la cimentación de dicha estructura y relaciones.

Sin embargo, al inicio de la década de los noventa, con la desintegración de la Unión Soviética, el gobierno estadounidense se enfrentó con el dilema de nuevas amenazas. A partir de ese momento se dio paso a propuestas para reformar la estructura de defensa y adaptarla a la nueva dinámica internacional. Es así que en 1997 surge la frase "homeland defense", cuyo principal objeto era enfatizar la necesidad de fortalecer el sistema de seguridad dentro del territorio estadounidense (Kettl, 2004). Preocupación que se convierte en prioridad después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, y que da paso a la formulación de la Estrategia de Seguridad Interna y la Ley de Seguridad Interna de 2002. La ley que se sumaría a la base jurídica que conforma la política de seguridad nacional, es considerada como uno de los ejes rectores de las nuevas épocas, tal y como en su momento fuera considerada la Ley de 1947.

La última etapa aún se encuentra en momentos definitorios. El presente ensayo se centra en este último, considerando con mayor amplitud los componentes que permiten marcar la época con una nueva estructura en el modelo federalista de seguridad nacional.

La emergencia del 11 de septiembre y su impacto

Diferente de otros momentos donde la seguridad nacional de Estados Unidos ha estado en peligro, el 11 de septiembre no sólo marca el momento histórico en que el país es atacado en su territorio, situación que no había ocurrido desde la Segunda Guerra Mundial, sino también el hecho de que los actores que enfrentan el problema y las consecuencias son mayormente locales. La movilización de cientos de bomberos, rescatistas, policías, doctores, y enfermeras en las zonas de desastre, generó voces que cuestionaron las facultades de los gobiernos de locales para responder a estas emergencias. Cuando el gobierno hace el análisis de las acciones y de las fallas, se encuentra que las capacidades de respuesta a la emergencia y la infraestructura para enfrentarla son ampliamente heterogéneas. Pero también se reconoce un alto grado de des-coordinación y falta de cooperación entre agencias y niveles de gobierno.

Las primeras acciones que se llevaron a cabo para dar solución a los problemas fue la creación del Departamento de Seguridad Interna y la Estrategia de Seguridad Interna Nacional en enero del 2002. Una de las innovaciones más importantes en la agencia creada fue el establecimiento de una Oficina de Coordinación Intergubernamental, la cual representa claramente la necesidad de generar nuevas dinámicas en las relaciones entre el gobierno. Jeff Arnold, de la Asociación Nacional de Condados, expresó la importancia de la coordinación local y estatal, prioridad que es señalada en la legislación que dio origen al departamento. Uno de los elementos más importantes para él es la concentración de alrededor de 40 agencias en una instancia, lo que permite que el trabajo de coordinación sea más sencillo. (Arnold, 2002).

Sin embargo, la estrategia y la nueva agencia serán el parteaguas de este debate sobre las relaciones presentes y futuras en el área de seguridad dentro del marco de una emergencia nacional.

Seguridad Interna y los modelos de relaciones federales

La instauración del nuevo departamento se da dentro de una estrategia más amplia de seguridad nacional, lo que indica que por primera vez otros niveles de gobierno forman parte activa de las acciones del gobierno federal en un área donde el sistema federalista tiende a estar inmerso en un claro modelo tradicional o de federalismo dual. De acuerdo a la descripción de Dye (1990: 6) en dicho modelo la división y roles de los niveles gobierno se indica en forma clara en la Constitución, donde el gobierno nacional de acuerdo al Art. 1, Secc.8 tiene a su cargo la defensa nacional, las relaciones internacionales, la emisión de moneda, el comercio interestatal (...); mientras que los gobiernos estatales atienden asuntos internos como educación, bienestar, salud y justicia criminal.

Las relaciones en defensa nacional también se pueden describir dentro del modelo de Deil S. Wright de Autoridad Inclusiva, donde los poderes de los niveles de gobierno se sobreponen pero donde es claro que la federación o el nivel nacional ejerce el mayor poder en la relación con estados y localidades. (Wright, 2000: 79). La ventaja que ofrece este modelo es que permite entender la transición que se da en el tipo de relaciones en seguridad nacional al crearse una estrategia de seguridad interna. El modelo permite visualizar la forma en que el gobierno nacional expande su proporción de poder con respecto a los otros niveles, o en su caso opuesto que se reduzca.

Las nuevas dinámicas en seguridad nacional y el surgimiento de la seguridad interna, hacen pensar que el panorama estadounidense se encamina a un nuevo tipo de modelo llamado Federalismo Cooperativo. (Dye, 1990: 7). En este modelo se describe una relación donde se espera la cooperación de estados y comunidades para lograr objetivos que determina el gobierno nacional. Si se traslada este modelo en el marco de las funciones del Departamento de Seguridad Interna, tenemos una agencia nacional como el eje federal que establece los objetivos de gobierno, pero que busca que los estados y comunidades adquieran un papel dinámico en la estrategia, bajo su coordinación, siguiendo las líneas establecidas por el departamento.

Problemas derivados de la relación en un Federalismo cooperativo

En esta redefinición de las relaciones intergubernamentales, aún existen espacios de incertidumbre. Los problemas como son la reforma administrativa, la coordinación con las entidades y la estrategia nacional, implican una complicada estructura con metas complejas. Donald Kettl puntualiza que la forma en que esta conformada la estructura, multiplica objetivos, por lo que se da paso a una búsqueda de lo que el gobierno quiere y de la persona quién será el encargado de hacerlo (Kettl, 2003: 4).

La Academia Nacional de Administración Pública de Estados Unidos (N.A.P.A., 2002), donde se ha profundizado este debate, definió en el 2002 cuáles son las áreas de tensión en las relaciones intergubernamentales que se da con la estrategia de seguridad interna:

A. Roles y responsabilidades entre los tres niveles. Es claro que sigue siendo el nivel federal quien los asigna, por lo que será este quien define

estándares nacionales para equipamiento, así como requisitos mínimos de seguridad entre otros. En la tarea de asignación, el presupuesto es uno de los temas críticos, ya que los fondos federales en esta área tendrán que buscar nuevas formulas de distribución.

B. El Departamento de Seguridad Interna. Su estatus es el de agencia a nivel federal y parte del gabinete ejecutivo. Es una agencia que centraliza la administración y que tendrá a cargo coordinar a los otros niveles de gobierno.

C. Políticas Públicas. Una de las áreas más críticas es la creación y reformulación de políticas públicas que se relacionen con la seguridad. Dentro de las discusiones se ha exteriorizado la preocupación por que el gobierno viole los derechos civiles y humanos, y que límite el acceso a la información. En el caso de los niveles locales cualquier acción encaminada en este rumbo perjudica su relación directa con las personas. Por otro lado, se puede llegar a crear leyes nacionales que regulen policías, bomberos, hospitales y emergencias, donde los responsables de aplicarlas sean los niveles locales y estatales. Pero, al mismo tiempo se busca que estos niveles de gobierno regulen y determinen formulas más estrictas de seguridad; así como estrategias locales para combatir cualquier emergencia y que den cumplimiento a estándares mínimos establecidos desde el ejecutivo. En esto, Kettl apunta que los gobiernos locales pelearan por la autonomía en estas áreas, pero que no se puede dejar pasar desapercibido las necesidades mínimas de protección, y el inminente involucramiento del nivel federal en ello (Kettl, 8). Un tercer punto de debate es el caso de la Agencia Federal de Administración de la Emergencia (FEMA en inglés), quien tradicionalmente fue la encargada de trabajar con estados y localidades en la prevención de desastres. La importancia de la agencia hace

necesario que más adelante se profundice en su caso. El último punto es el de la coordinación, ya que la estrategia nacional requiere acciones entre los niveles de gobierno, entre agencias y con la iniciativa privada se desarrollan redes de comunicación y articulación amplias y organizadas donde todos puedan trabajar en conjunto y no obstaculizarse entre sí.

De acuerdo a NAPA, el principal problema surge de las nuevas necesidades de seguridad lo cual requiere cambios profundos en las relaciones tradicionales. (NAPA, 2002). Al respecto Kettl puntualiza que para que los cambios sean fructíferos y alcancen el impacto esperado las relaciones en seguridad interna requieren de dos componentes: un amplio proceso que dirija e invierta recursos humanos y materiales; y que dicho proceso no sea impuesto, sino colaborativo (Kettl, 2003: 4).

La legislación crea el Departamento de Seguridad Interna y el establecimiento de la oficina de coordinación con estados y localidades pretende cumplir con dicha tarea. De acuerdo a la Ley del Departamento de Seguridad Interna aprobada en enero del 2002, en el Título VIII, subtítulo A sección 801, sobre la Oficina de Coordinación con estados y gobierno locales, entre sus funciones se establece: coordinar las actividades del Departamento de relacionadas a los estados y gobierno locales; así como evaluar y entregar los recursos necesarios para implementar la estrategia nacional (HR5005, 2002, 87). El hecho es que a través de esta agencia que se definirán las relaciones intergubernamentales futuras en el área de seguridad nacional, por lo que el documento de creación de la misma recoge las preocupaciones de los gobiernos locales al respecto. En dicho documento se expresa que los participantes de la estrategia de seguridad nacional creen en que el departamento será el líder coordinador que permitirá que se alcancen los objetivos de seguridad. Sin embargo, también se teme

que se convierta en un obstaculizador por la magnitud concentradora de la burocracia y las tareas, además de que hay temor al cambio en las relaciones antes existentes. (Bush, 2002).

Se puede entender que la alteración de un sistema federal tradicional en un área como seguridad nacional trae consigo dudas y preocupaciones a los participantes de la relación, ya que la falta de experiencia y la expectativa de lo que pueda pasar conlleva cambios significativos que pueden modificar el poder en áreas donde estaba definida la relación. Además, no es fácil transitar de un modelo de gobierno a otro cuando el escenario es precedido por un sentido de emergencia, lo que limita la capacidad para planear y generar procesos paulatinos de adaptación. En su lugar, se presentará un período de prueba y error, que aunque es un suceso constante en los gobiernos, cuando se trata de seguridad nacional puede ocasionar mayores problemas.

Presupuesto y relaciones intergubernamentales en Seguridad Nacional: F.E.M.A.

En el apartado anterior se mencionó que uno de los problemas y discusiones más amplias en el cambio de las relaciones intergubernamentales en seguridad nacional, surgen alrededor del presupuesto. Parte de las responsabilidades del gobierno es la asignación de transferencias a estados y gobiernos locales para ciertas áreas de infraestructura y servicios que deben de basarse en estándares federales. (Kettl, 2003: 9). Antes de la creación del Departamento de Seguridad Interna ya existía una partida para otorgar a los estados transferencias para emergencia nacional. Los cambios con la Estrategia de Seguridad Nacional redefinen este rubro, ya que ahora esa parte del presupuesto se asigna directamente al Departamento de

Seguridad Interna. Esto significa que el presupuesto destinado a dicho departamento asciende a alrededor del 10% del total del presupuesto de Seguridad Nacional (Partida 051 del Presupuesto de Defensa, 2005).

Del 10% que se le asigna, aproximadamente un 20% es para el rubro de Respuesta y Preparación para Emergencia, de donde se les destinan las transferencias a los estados y gobiernos locales. En esta sección del presupuesto se ubica la Agencia Federal de Administración de la Emergencia (Federal Emergency Management Agency, FEMA), quien tradicionalmente ha sido la encargada de asignar estos recursos. F.E.M.A., como muchas otras agencias otorgantes de recursos establece de manera informal métodos de distribución del dinero. Al respecto Kettl menciona que el sistema intergubernamental tiene un claro proceso de negociación para otorgar dichas transferencias: el gobierno federal otorga el dinero a cambio de que se cumpla con los estándares federales (Kettl, 10). El problema es que dentro del contexto de seguridad interna todavía no hay conocimiento de la capacidad del gobierno federal para proveer de los estándares necesarios que hoy en día son requeridos por la complejidad del problema y la intromisión en los poderes de los otros niveles de gobierno.

Al integrarse FEMA como parte esencial del sistema de seguridad interna se tienen dos interrogantes: la primera es ¿FEMA cuenta con las capacidades suficientes para enfrentar los nuevos retos de seguridad interna? Y la segunda, es sí FEMA no cuenta actualmente con las capacidades necesarias para trabajar acorde al momento, entonces ¿es la agencia qué debe seguir a cargo de las transferencias con gobiernos estatales y locales?.

Las interrogantes surgen especialmente porque la agencia es la encargada de administrar los programas de emergencia que se requieren para otorgar recursos. Después de los ataques del 11 de septiembre, F.E.M.A. es evaluada por la Oficina del Contralor General (GAO), en donde se muestra una amplia gama de problemas de administración, manejo de programas, y de recursos que la hacen altamente ineficiente. (GAO, 2002). Un año después, para el 2003 se vuelve a evaluar, y aún cuando se muestra mejoras significativas, se siguen presentando problemas. De acuerdo a la Oficina del Inspector General el problema principal es que los estados de la unión y los gobiernos locales no llevan a cabo un monitoreo adecuado de los programas, no los cumplen en tiempo, y no mantienen un adecuado sistema de información para el manejo de los recursos. (OIG, 2003). Lo anterior denota la existencia de serios problemas de cumplimiento de acuerdos por parte de gobiernos locales, así como de un liderazgo coordinador de las agencias federales.

La importancia de que los problemas que se presentan en F.E.M.A. y su organización, deben ser tratados de inmediato ya que la agencia es parte importante de la estructura federal y de acuerdo al Departamento de Seguridad Interna F.E.M.A. (Bush, 2002: 11), continuará en sus tareas enfocándose en mitigar el riesgo y avance de emergencias, mediante la promoción de comunidades resistentes al desastre. Donald Kettl, como el pionero en el estudio del federalismo y seguridad nacional, (2003: 9) propone la creación de un sistema que mida la actuación de los estados y localidades, así como de la agencia con base en tres líneas: 1) Umbrales básicos: creación de evaluaciones básicas sobre las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar amenazas y combatir riesgos; así también como determinar si los gobiernos cuentan con niveles mínimos de equipamiento y habilidad para enfrentar amenazas; 2) Resultados:

No se puede esperar a otro ataque terrorista para ver el éxito o fracaso de la estrategia de seguridad interna, por lo cual se deben tener objetivos secundarios más allá del objetivo principal de defender al país en un ataque. 3) Preparación: El gobierno federal debe crear un índice de preparación, con estándares de equipamiento, planes básicos de emergencia y respuestas; planes de entrenamiento y coordinación, y todo lo necesario para preparar al gobierno local.

Junto a esta propuesta también se tiene la de crear índices para medir el cumplimiento de los niveles locales de estándares de seguridad y con base en ellos, crear fórmulas para destinar las transferencias. Sin embargo, un problema constante es que aún con la estandarización y uso de índices, existe una gran disparidad de capacidades en las localidades, por lo que podrían crearse importantes sesgos en la distribución de recursos. Éste problema se hizo presente cuando se presentó la situación de emergencia nacional, que es considerada dentro del ámbito de la seguridad nacional, por los huracanes del 2005. Donde nuevamente se crearon conflictos entre los estados afectados y el gobierno federal; en primer lugar, por la falta de recursos disponibles y la forma en que se distribuyeron, en segundo lugar, por que otra vez se mostraron limitantes ante la capacidad de respuesta, y en tercer lugar, la coordinación y distribución de responsabilidades aún no se definen en forma correcta.

Conclusiones

El presente documento analizó que existe evidencia de cambios en las relaciones intergubernamentales en el área de seguridad nacional después de los ataques terroristas del 11 de septiembre y con la creación del Departamento de Seguridad Interna. Los cambios que

surgen debido a una preocupación por la seguridad dentro del país afectaron la tradición federalista tradicional donde el nivel federal era el único responsable de crear y aplicar la estrategia de seguridad nacional, así como todas las demás funciones que conllevara.

Por un lado, es claro que el nivel federal sigue siendo el líder en el área y el coordinador de la estrategia; se puede distinguir que los gobiernos locales y los estados se vuelven participantes activos en la estructura, transitando a un modelo de federalismo cooperativo.

Por otro lado, la necesidad imperante de cooperación y coordinación ante amenazas dentro del territorio deja muchas interrogantes, ya que se están alterando e interviniendo en otras áreas fuera de la seguridad nacional donde las funciones de los gobiernos locales estaban claramente delimitadas. Es así, como mencionamos que se generan retos y oportunidades en las relaciones intergubernamentales, sobre todo por este impacto en las tareas tradicionales.

El debate, como se mencionó es muy reciente y seguramente surgirán más expectativas sobre el camino que recorre la seguridad nacional, y dentro de los roles que se afectan en el sistema federal.

El ámbito de la seguridad se está expandiendo, y cada vez existen más peligros que la afectan. La inminencia de problemas cada vez más serios en el medio ambiente y sus consecuencias requiere de afirmar un sistema que trabaje en cualquier momento, en forma organizada y coordinada, con recursos suficientes, pero en especial que se tengan definido muy claramente como se tendrán que relacionar los niveles de gobierno.

Sin embargo, algo que se puede deducir de la situación y la forma en que se han dado los cambios en el área es que, al introducir la expresión de “seguridad interna” en el contexto de la seguridad nacional y sobretodo redefinir la estrategia nacional en términos de esta, indica la importancia para el gobierno de que las unidades locales cooperen con el nivel federal para construir un sistema más sólido capaz de funcionar en los momentos críticos. El recorrido es aún muy largo.

Bibliografía

Arellano García, Carlos (1997), Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa: México.

Arnold, Jeff, (2002), "The Proposed Department of Homeland Security: Implications for State and Local Government". October 4, 2002. National Academy of Public Administration, Standing Panel on the Federal System.

Bush, George W., (2002), The Department of Homeland Security. June 2002.

Clinton, W. David (1991), "The national interest: normative foundations" en Richard Little y Michael Smith (editores), Perspectives on World Politics, Londres: Routledge.

Dye, Thomas, (1990), Federalism as competition. American Federalism: Competition Among Governments, 1-33. Lexington Books.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1994), El federalista, México, FCE.

Hernández Vela Salgado, Edmundo, (1996), Diccionario de Política Internacional, Porrúa: México.

HR5005, Ley del Departamento de Seguridad Interna, Enero del 2002.

Kettl, Donald F., (2003), Promoting State and Local Government Performance for Homeland Security, Nueva York: The Century Foundation Homeland Security Project.

Kettl, Donald F., (2004), System under Stress. Homeland Security and American Politics. Washington D.C.: CQ Press.

Lerche, Charles O. y Abdul A. Said, (1979), Concepts of International Politics in Global Perspective. New Jersey: Prentice Hall.

National Academy of Public Administration, N.A.P.A., (2002), "Homeland Security: Intergovernmental Relations Issues", April 18, 2002, National Academy of Public Administration Standing Panel on the Federal System.

Office of Management and Budget, (2003), Budget of the United States Government: Fiscal Year 2003.

Office of the Inspector General, (2001), Federal Emergency Management Agency, Semi-Annual Report, April 1, 2001-September 30, 2001.

Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious, ed. (1984), The president, congress and the Constitution : power and legitimacy in American politics, Londres: The Free Press.

Riker, William H. (1975), "Federalism" en Fred I. Greensyain y Nelson W. Polsby (ed.) Handbook of Political Science, Vol. 5, Governmental Institutions and Processes. Reading: Addison-Wesley.

The Constitution of the United States of America, citada en Pyle, Christopher H. y Richard M. Pious, ed. (1984), The president, congress and the Constitution: power and legitimacy in American politics, Londres: The Free Press.

U.S. Government (2004), The 9/11 Comission Report. Washington D.C.: U.S. Printing Office.

Wright, Deil. (2000), Models of national, state and local relationships. Reprinted in Laurence J. O'Toole (ed). American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives and Issues, 74-88. 3rd. Ed., CQ Press.





Abstract

La Consolidación de la Ciudadanía Moderna: Estados Unidos y la Democracia Representativa

Gabriel Pérez Pérez*

El autor analiza los factores históricos, políticos y culturales que dan origen a la ciudadanía moderna en los Estados Unidos, destacando su relación directa con la democracia representativa y cómo este hecho se ha institucionalizado en el sistema federal, hasta crear un orden político más abierto e incluyente que reconoce la existencia de los derechos y libertades individuales para dar vigencia pragmática al principio de igualdad política.

Palabras Clave: Constitución, ciudadanía, democracia, libertad y representación.

The author analyzes the historical, political and cultural factors that origin modern citizenship in the United States, emphasizing their direct relation with the representative democracy and how this fact has been institutionalized in the federal system, until it creates an open and equitable political order that recognizes the individual existence of the rights and liberties to give pragmatic use at the beginning of political equality.

Key words: Constitution, citizenship, democracy, freedom and representation.

* Profesor Investigador del Departamento de Relaciones Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Introducción

Los estadounidenses perfeccionaron la democracia representativa, al democratizar la teoría inglesa de la representación al tiempo que republicanizaron la Constitución inglesa.¹ La idea de un pueblo soberano como fuente de la legitimidad había sido formulada por Rousseau. Pero la delegación, es decir, la idea de la representación, se pensó y se puso en práctica durante la Guerra de Independencia de 1776. Madison afirmaba que la República americana no tenía precedentes: había inventado la idea de representación, esto es, la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por los demás. El nacimiento histórico de la democracia americana entre 1776 y 1787 vino acompañado de un amplio debate de ideas en el que se contrastaba y fundían tradiciones intelectuales diversas: la filosofía política de la Antigüedad, la teología cristiana, el empirismo liberal inglés, el racionalismo de la Ilustración. Durante una decena de años, un pueblo entero participó en el nacimiento de una nueva forma de sociedad.

En 1775, cuando estalló la Guerra de Independencia de las Trece Colonias inglesas de Norteamérica, la sociedad colonial era muy diversa y además existían fuertes diferencias económicas, sociales y culturales entre las diversas colonias. Cuando el Congreso Continental de las Trece Colonias Inglesas de Norteamérica promulgó la Declaración

¹ No obstante que la Revolución Gloriosa de 1688 confirmó el fin del absolutismo real y, simultáneamente, consagró la preponderancia del parlamento, pero también la necesidad de la presencia del rey en la cima del edificio político y social. Sin embargo, lejos de marcar una ruptura violenta, la revolución se asentaba en la continuidad. Riesenbergs señala que "en el periodo de la guerra civil inglesa se encuentran un conjunto de ideas republicanas particularmente en lo que tiene que ver con la defensa del sufragio y la libertad, las cuales fueron de gran influencia para el mundo occidental". Durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, en Inglaterra se llevaron a cabo reformas que permitieron mantener el viejo tejido social, las nuevas prácticas parlamentarias a través de reformas sucesivas del derecho al voto y del reparto de poderes entre el rey, los lores y los comunes. Riesenbergs, Peter. *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau, USA, The University of North Carolina Press, 1992, pp. 242-244.*

de Independencia, rompiendo los lazos políticos con la metrópoli y estableciendo “Estados libres e Independientes” y, por lo tanto, nuevas comunidades políticas, en ellas participaron mayoritariamente los varones propietarios de origen europeo. Las colonias, que desde el 4 de julio de 1776 se constituyeron en Estados, una vez rotos sus lazos con la metrópoli, redactaron y promulgaron constituciones escritas para mejor salvaguardar los derechos de los ahora ciudadanos. Todas, siguiendo el modelo del estado de Virginia, tenían una Declaración de Derechos, así como un sistema de separación de poderes y un mecanismo de controles para evitar tiranías. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial recaían en cuerpos distintos. Las nuevas constituciones no sólo dibujaron una nueva y revolucionaria organización institucional sino que también, establecieron las condiciones que debían reunir los electores y los elegibles. Aunque el requisito de propiedad fue rebajado, sólo lo suprimieron en cuatro Estados. En Pensilvania, Delaware, Carolina del Norte y Georgia siendo contribuyentes se podía ejercer el derecho al sufragio. Las condiciones fueron todavía más restrictivas para ser elegido. Además de la condición de propietario, se exigían requisitos de orden religioso o formular determinados juramentos que alejaban a los católicos y a los monárquicos de los puestos políticos. En total, de los cuatro millones de habitantes que existían en las trece colonias en la era revolucionaria sólo tuvieron derecho al voto unos 120.000. Se excluyó a los desiguales, indios, afroamericanos, mujeres, no propietarios, católicos y realistas. La Revolución afectó exclusivamente a un grupo pequeño de pobladores propietarios varones de origen europeo, todavía principalmente de ascendencia británica, que configuraron la élite económica y política de las antiguas colonias inglesas de Norteamérica.²

² De la Guardia, Carmen. “La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos”, en: Ciudadanía y Democracia, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.77-82.

En 1776, a pesar de la violencia y de la guerra y no obstante las divergencias reales y profundas, se logran establecer los principios políticos que darían forma a la naciente república. Nada muestra mejor la prudencia (y, por lo tanto, la audacia) de los estadounidenses que la Declaración de Independencia. Jefferson afirma, allí la universalidad de estos derechos que son “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” pero también recuerda que la resistencia a la opresión sólo está justificada en casos extremos y que los gobiernos establecidos gozan, por lo tanto, de una presunción de legitimidad. Es por esto que pide la independencia de los estadounidenses, al mostrar que, para ellos, es el único medio para gozar de las libertades que se creían ligadas a la calidad de un Inglés. El primer monumento del patriotismo estadounidense celebra, indiscutiblemente, el nacimiento de un pueblo nuevo y su particular devoción a la causa universal de la libertad.³

La lucha por la conquista de la ciudadanía política fue ardua en los Estados Unidos. A pesar de que al estallar la Revolución Americana existieron voces que consideraron que el fin último de la Revolución debía ser la defensa de los derechos y libertades que todo ser humano tiene por el hecho de haber nacido y pronto triunfaron posiciones más conservadoras. Efectivamente, durante los primeros años de la Guerra de Independencia los textos políticos estaban diseñados para evitar tiranías que constriñesen los derechos fundamentales. Así la Declaración de Independencia, las Constituciones Estatales, y, sobre todo, el primer texto que diseñaba una organización común a los trece Estados independientes los Artículos de la Confederación, defendían una articulación de las instituciones políticas encaminadas a la mejor defensa de los derechos y libertades individuales. Sin embargo, las

³ Raynaud, Philippe. “De la Libertad al Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense”, en: *Nación y Modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión, 1997, pp.85-86.

dificultades que tuvo que afrontar la joven república en sus primeros años de existencia –conflictos fronterizos entre los Estados, rebeliones campesinas, luchas con las tribus indígenas y problemas internacionales– hicieron que se alzasen voces con planteamientos políticos diferentes. Para muchos propietarios, mercaderes e industriales norteamericanos era necesario reforzar los poderes de las instituciones comunes a los Estados. Defendían la creación de una federación de Estados soberanos que fuese capaz de garantizar la tranquilidad y el orden público necesarios para la defensa de la propiedad. Los federalistas fueron mayoría en la asamblea constituyente de Filadelfia de la cual surgió la Constitución de 1787. Esta constitución se caracteriza por dos rasgos importantes para el futuro político de los Estados Unidos: era una constitución republicana y, además, era una constitución federal.⁴

El Federalista y la Teoría del Gobierno Representativo

En Estados Unidos la teoría de Locke fue una de las que más influyó en el pensamiento de Jefferson y en *El Federalista* para adaptar la idea de representación política. *El Federalista* formó parte de una estrategia para exponer las virtudes de la Constitución después de la convención federal de 1787; se trataba de una serie de ensayos publicados en la prensa de Nueva York a cargo de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. La obra estaba dividida en seis ramas de las que sobresalen sus argumentos sobre la utilidad de la unión, la insuficiencia de la entonces presente Confederación, la necesidad de un gobierno enérgico y el republicanismo de la Constitución que se expresó en la adopción de la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la democracia a la que se refería *El Federalista* no era la “democracia pura”, esta diferencia se basaba en que la democracia pura pertenecía

⁴ De la Guardia, Carmen. Op. Cit., pp.82-83.

necesariamente a una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, en contraste con la “democracia americana” que se trata de un gobierno en que se da el esquema de representación, calificando a la república creada por la constitución como “democracia representativa”. En oposición con ésta, las democracias puras han constituido, para los autores de El Federalista, “espectáculos de desorden y luchas y han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y con los derechos de propiedad. No puede ser una sorpresa el que en general hayan sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte”.⁵ Frente a esto la ventaja que ofrece la democracia representativa es “un dispositivo que se adopta en lugar de la democracia directa debido a la imposibilidad de reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar, es un sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos”.⁶ La representación así se configura como una vía deseable de conceder y permitir la participación. Significa, “la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en vez de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos”.⁷

Este sistema es importante ya que las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos. El gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones mismas fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, “suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, esto es, los intereses de los ciudadanos”.⁸ Pero el

⁵ Pitkin, Hanna F. *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 212.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, México, F.C.E., 1957, p. 45.

⁸ *Ibíd.*

gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para la protección de los ciudadanos, es necesario impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. La mejor forma de evitarlo es a través de una república “grande” donde el número de representantes no sea demasiado extenso, como para exponerse a la confusión de la multitud. Las ventajas que ofrece una república grande frente a una pequeña diseñada para una democracia directa al estilo Rousseau, es que la proporción de sujetos capaces de representar políticamente a los ciudadanos es constante. El electorado tendría muchas más posibilidades para escoger. En un Estado grande los representantes son elegidos por un electorado extenso que tiene más probabilidades de reconocer a los candidatos “indignos”. Además de que en un Estado grande con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y por lo tanto, según los autores, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. De esta forma, la diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder. Pese a que una de las desventajas de un gran Estado es que los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, para los autores de *El Federalista*, es más importante detener esa excesiva acumulación de poder en unos cuantos. La solución propuesta ante el posible alejamiento es una constitución federal donde los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, los locales y particulares a los órganos legislativos de los estados. De esta forma se está dando paso a lo que de alguna manera sería la médula de la democracia representativa propuesta: la división de poderes. Así, los poderes legales del ejecutivo, legislativo y judicial respectivamente están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local y de esta forma

se garantiza mejor la protección de la libertad a la que tanto aludía Montesquieu.⁹

Uno de los argumentos que los autores utilizan para justificar la división de poderes y evitar así el exceso de poder es que como en “el gobierno republicano predomina por fuerza la autoridad legislativa, el departamento legislativo, como ha demostrado la triste experiencia de los gobiernos estatales, está extendiendo por dondequiera la esfera de sus actividades y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino”.¹⁰ De ese modo, la fuerza de la separación está dirigida especialmente contra la legislatura, porque una legislación opresiva devalúa por fuerza, o al menos generalmente, “la dignidad de los cargos ejecutivos y judiciales”, pues una ejecución y una adjudicación serviles, “lo mismo que sus presidentes y jueces no gozan de dignidad, ni poder, ni fama y en última instancia tampoco de recompensa pecuniaria”.¹¹ Para ello los autores consideran que el ejecutivo y el judicial deben tener los medios y los motivos personales para resistir la legislatura. Ante esto el ejecutivo debe estar capacitado para atreverse a poner en práctica sus propias opiniones, con vigor y decisión. Así la separación de poderes crea autoridades que, pese a ser dependientes del pueblo y a carecer de cualquier título independiente para gobernar, están dispuestas a resistir y contrarrestar a la legislatura cuando ésta comienza a ceder a las demandas equivocadas del “populacho”, amo constitucional de

⁹ De todas las teorías de Montesquieu, la de la división de poderes es la que ha tendido mayor éxito, a tal grado que las primeras constituciones escritas, la norteamericana de 1776 y la francesa de 1791, se consideran una aplicación de ella. Para el autor *Del espíritu de las leyes*, el poder debe ser distribuido de manera que el poder supremo sea el efecto de una sabia disposición de equilibrio entre diferentes poderes parciales, y no esté concentrado en las manos de uno solo. El gobierno moderado de Montesquieu deriva de la disociación del poder soberano y de su división con base en las tres funciones fundamentales del Estado, la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, México, FCE, 1990, pp.134-135.

¹⁰ Hamilton, Madison y Jay. *Op. Cit.*, p.77.

¹¹ *Ibid.*

las tres ramas del gobierno. En este sentido, la separación de poderes ayuda a resolver no solo la opresión sino la ineptitud del gobierno popular evitando poner el gobierno en manos de la mayoría.

Frente a los peligros que se advierten respecto a la insensibilidad de la masa para saber lo que quiere y en contraparte frente a la concentración del poder en unos pocos o en un solo departamento, los efectos positivos de la representación en este sentido se distingue porque:

“afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales. Con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin”.¹²

Otra de las ventajas que un Estado federal representativo podía ofrecer a la naciente nación es que ésta constituye un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos, además de que se garantiza la seguridad de las personas su propiedad y las demandas de los complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones internacionales.

Aunque no se concibe que los grupos, o incluso la nación entera tengan un interés que dicte el curso de la acción sobre temas particulares, sí se invoca el interés “común” distinto a los muchos intereses respecto de las diversas necesidades y situaciones en diversos momentos, porque el interés de un hombre “es lo que él cree que es, exactamente igual

¹² *Ibid.*, p.215.

que su opinión es lo que piensa, es subjetivo, personal, mudable, no inspira confianza y generalmente antagónico con respecto al bienestar real de la nación”. Por “bienestar real de la nación” se entiende “un bien objetivo” que los intereses individuales no reflejan pues solo se trata de su opinión. Para ello se distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado de alguien, y los intereses inmediatos que contienen “pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación”. A este último corresponde el interés del pueblo motivado por esos intereses mudables y pluralistas, mientras que los primeros están representados por los elegidos del pueblo, mismos que tratarán de ofrecer una salida para la facción.¹³ Sin embargo, aunque la representación no garantiza que las facciones sean eliminadas o inofensivas, si se consigue de alguna forma, “refinar y ampliar las perspectivas públicas, pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones transitorias o parciales”.¹⁴ De esta manera, “la voz pública en boca de los representantes del pueblo, será más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo”.¹⁵

Pese a la solución propuesta, ello no indica que se liberará totalmente a la legislatura de aquellos “hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras y puedan mediante la intriga, la corrupción o por otros medios, obtener en primer término, los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo”. Por ello su

¹³ La facción equivale en El Federalista, a un grupo de interés, es decir, a un cierto número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad. *Ibíd.*

¹⁴ Pitkin, Hanna F. *Op. Cit.*, p.217.

¹⁵ *Ibíd.*

confianza no está totalmente depositada en el efecto filtro y en la “sabiduría superior” de los elegidos.

Una posible salvaguardia en contra de los males de la facción, es la extensión y en consecuencia, la diversidad de una república. Es decir, para los autores de El Federalista, un Estado grande y diverso tiene mayores probabilidades de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además de que en un Estado grande, habrá una variedad más amplia de intereses y por consiguiente, menos probabilidad de que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa. “Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos o si existe tal motivo común será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros”.¹⁶

Pese a que la propuesta trata de la representación de las personas antes que de la representación de los intereses, ve a la representación como una búsqueda de los intereses de esas personas de acuerdo con sus deseos. Para El Federalista, el gobierno representativo es como la maquinaria que contiene, equilibra y ajusta el tratamiento de intereses y que como éste es un gobierno popular existe la posibilidad de que “el pueblo pierda el control de su gobierno, de que los gobernantes representativos subviertan el régimen, también es posible que las mayorías populares con la ayuda de representantes sumisos gobiernen en forma opresiva”¹⁷ y finalmente existe la posibilidad de que la mayoría con la “complicidad de los representantes sumisos” gobiernen no en forma opresiva pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para

¹⁶ Hamilton, Madison y Jay. Op. Cit., p.52.

¹⁷ Ibid., p.58.

darle fuerza y estabilidad al gobierno. Lo importante en esta posición es mantener los intereses y por tanto, la participación de la población al margen de las decisiones de gobierno, dejando que los “virtuosos” se encarguen de “traducir” tales intereses de forma que éstos sean paralizados y por tanto ayuden a equilibrar los conflictos que los intereses facciosos puedan generar.

La consolidación de la ciudadanía política en los Estados Unidos

Los nuevos ciudadanos americanos de la época de la Independencia pertenecían a una sociedad homogénea, modelada por una religiosidad de inspiración bíblica, formada en una misma cultura política, asentada en un territorio no sujeto a contiendas y con historia común. La declaración de independencia no había provocado una ruptura brutal en la estructura institucional ni en la organización de la sociedad. Los Estados Unidos independientes no sólo tenían la voluntad de gestionar sus propios asuntos sin que interviniese Inglaterra; formaban ya una comunidad de ciudadanos con el proyecto de establecer la primera democracia auténtica basada en la libertad. El sentimiento de unidad nacional y las Constituciones de las Trece Colonias fueron anteriores a la organización del Estado federal. Las realidades objetivas favorecían el nacimiento de una idea original de sociedad.

Desde 1803, durante la presidencia de Thomas Jefferson, nuevos Estados se habían incorporado a la Unión. La misma Asamblea Constituyente que elaboró la constitución de 1787, ratificó uno de los últimos acuerdos tomados por el Congreso de la Confederación: la Ordenanza del Noroeste. Un texto de tanta trascendencia para el futuro político de la joven República como la Constitución. En la Ordenanza de

1787, se recogía el procedimiento por el cual los territorios adquiridos o conquistados por los Estados Unidos podían constituirse en Estados con los mismos derechos que los Estados fundadores.¹⁸ Los nuevos Estados no incluyeron ningún requisito para que los colonos fueran electores. Todos los varones blancos mayores de edad podían acudir a las urnas cuando fuesen convocados. El deseo de que sus intereses fueran defendidos por sus representantes como miembros de pleno derecho en el Congreso Federal, evitó cualquier debate sobre la ciudadanía política de los varones de origen europeo.

La guerra civil supuso un nuevo avance en la conquista de la ciudadanía. Esta vez, aparentemente fueron los afroamericanos los que obtendrían no sólo la ciudadanía civil sino, también, su participación en el sistema político. Ya durante la guerra civil un problema constitucional se había planteado al nuevo Partido Republicano que detentaba el poder en los Estados fieles a la Federación. Cómo debían reincorporarse los Estados protagonistas de la Secesión que estaban siendo conquistados militarmente por el Norte. La solución de Lincoln se estableció en su Proclama de Amnistía y Reconstrucción, de diciembre de 1863, donde se ofrecía el perdón a los sureños (salvo a los altos dirigentes de la Confederación) que jurasen fidelidad a la Constitución de 1787, y que prometiesen respetar la abolición de la esclavitud que se había promulgado ese mismo año para los Estados fieles o dominados por la Unión. El Plan de Reconstrucción de Lincoln no gustó al ala más

¹⁸ El mecanismo fue el siguiente: Los territorios con voluntad de convertirse en Estados tenían que permanecer un tiempo como unidades vinculadas a la Unión pero no como miembros de pleno derecho. En el momento en el que el territorio candidato a Estado tuviese 60.000 residentes que reuniesen los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, éstos podían elegir una Asamblea Constituyente, que tras redactar una Constitución, debían presentarla para su aprobación por el Congreso de los Estados Unidos. Cuando la aprobación se producía, el hasta entonces territorio pasaba a ser un Estado de pleno derecho de la Federación de los Estados Unidos. Por este procedimiento Ohio se había convertido en Estado 1803, Indiana en 1816, Illinois en 1818 y muchos otros lo harían en la década de los treinta. De la Guardia, Carmen. Op. Cit., pp.87-88.

radical de su partido, que consideraba que no bastaba con otorgar la libertad a los antiguos esclavos. Los republicanos radicales lograron imponer medidas constitucionales drásticas. Aprobaron en el Congreso Federal la Enmienda Decimocuarta concediendo los derechos de ciudadanía política a los antiguos esclavos y previniendo problemas con los Estados del sur; los radicales elaboraron una nueva Enmienda Constitucional. La Decimoquinta Enmienda, aprobada en el Congreso Federal en 1870, establecía garantías para que el derecho al sufragio de los ahora libertos no fuese nunca violado.¹⁹

De todas formas, las enmiendas constitucionales aprobadas por los republicanos radicales y ratificadas por los Estados otorgando derechos a los afroamericanos, fueron insuficientes. Los gobiernos de los distintos Estados Sureños pronto empezaron a utilizar artimañas legales para alejar a los afroamericanos de la ciudadanía política. Así idearon un nuevo procedimiento. La “norma del Abuelo” establecía que todo individuo cuyos padres pudieran votar en 1867 tenía el derecho al sufragio. Así quedaba zanjado el problema. Los antepasados de los blancos votaron ya en los Estados del Sur, los de los afroamericanos, desde luego, no. Además las élites blancas sureñas lograron imponer la segregación; primero, prohibieron que los niños negros acudiesen a las mismas escuelas que los blancos; después, que compartiesen el espacio en los locales y en los medios de transporte públicos. Fue el movimiento progresista, el mismo que accedió a la concesión de la ciudadanía política de las mujeres en 1920, con la promulgación de la Decimonovena Enmienda, el que institucionalizó en toda la Unión Federal la pérdida de derechos civiles y políticos de los afroamericanos, aunque aún quedaban algunos impedimentos.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, pp.91-93.

²⁰ *Ibid.*, pp.94-96.

Fue durante la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), y tras las movilizaciones en pro de los derechos civiles, robustecidas durante la segunda guerra mundial, cuando las instituciones federales se decidieron a intervenir directamente para lograr el acceso a la ciudadanía de los excluidos. En 1954, el Tribunal Supremo falló a favor de la inconstitucionalidad de la segregación en los centros educativos. El 13 de noviembre de 1956, el Tribunal Supremo reconocía que la segregación en los autobuses era inconstitucional. En 1957, tras un duro debate, el Congreso aprobó la primera ley de Derechos Civiles desde la Reconstrucción. En ella se permitía tanto a los individuos como al Fiscal General del Estado denunciar judicialmente a cualquiera que obstaculizara el derecho de otra persona a votar. Los progresos más importantes en el camino hacia la igualdad política se lograron en la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Por un lado las movilizaciones sociales se multiplicaron y además confluyeron. Luchadores a favor de los derechos civiles, feministas, el movimiento en contra de la Guerra de Vietnam, luchadores contra la pobreza, los indios americanos y los hispanos, protagonizaron multitudinarios actos de protesta y aceleraron las reformas federales necesarias para la consecución de la ciudadanía civil y política. En 1964 se promulgó la Ley de Derechos Civiles, por la que se protegía el derecho al voto de todos los norteamericanos. En 1965, se promulgó la Ley de Derechos Electorales, que eliminaba todos los tecnicismos legales que habían alejado al afroamericano del ejercicio de su derecho al sufragio. En 1966, el Tribunal Supremo consideró inconstitucional el pago de impuestos como condición previa al ejercicio del derecho al voto. El resultado de estas medidas no fue inmediato. Pero podemos afirmar que desde principios de la década de los setenta todos los ciudadanos norteamericanos podían ejercer sus derechos políticos.²¹

²¹ *Ibíd.*, pp.97-99.

El mito de origen, de ver creado una nueva nación en la tierra, y las instituciones políticas que surgieron en el periodo colonial y en la Guerra de la Independencia garantizaron la integración de la sociedad estadounidense pese a la creciente heterogeneidad de las oleadas inmigratorias. La forma en que los Estados Unidos construyeron las bases de su representación política y sus formas de participación ciudadana fueron sumamente influyentes en todo el mundo, constituyen uno de los movimientos claves para entender la consolidación de la ciudadanía moderna.

Conclusión

La creación de los Estados Unidos de América, particularmente de su constitución de 1787, junto con la influencia proveniente de la Revolución Francesa de 1789 dieron origen a la idea de que en adelante el pueblo que debía gobernar –o en cuyo nombre al menos debía ejercerse el gobierno- fue concebido, delimitado y moralmente asumido como la nación. Este principio fue la creencia de que las naciones eran las unidades naturales y las únicas verdaderamente políticas, los fundamentos sobre los cuales debían edificarse los Estados, los gobiernos y sus respectivas políticas.

La independencia de los Estados Unidos de América es el primer ejemplo de guerra de liberación anticolonial conducida por un pueblo para obtener su libertad; se trató de una guerra que no produjo trastornos fundamentales en la esfera socioeconómica, a pesar de que hayan sido muchos los ciudadanos norteamericanos que permanecieron fieles súbditos del rey de Inglaterra y que por lo tanto debieron pagar esta elección con la confiscación de sus bienes y con el abandono del país. Las relaciones socioeconómicas permanecieron sustancialmente

invariables y las élites políticas norteamericanas que emergieron pertenecían ya al estrato superior de la sociedad colonial. El cambio político fundamental de la revolución de independencia de los Estados Unidos culmina con la creación de la federación norteamericana.

Los Estados Unidos son el primer ejemplo de pacto federal entre Estados soberanos y al mismo tiempo la experiencia constitucional más importante en la historia de las instituciones federales, no se puede dejar de concluir que con el “Federalismo” los Estados Unidos introducen un nuevo instrumento político, cuyo fin último es la estabilidad política de una nación soberana. Los ensayos de Hamilton, Jay y Madison que se publicaron entre 1787 y 1788 en El Federalista nos dan la primera y una de las completas formulaciones de la teoría del Estado federal. En su tiempo, la obra de El Federalista se presentó más como medio para resolver los problemas políticos de los norteamericanos que como modelo de gobierno de la sociedad de las naciones.

El principio constitucional en que se fundamenta el Estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los Estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes. La consecuencia de esta distribución de las competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

El gran aporte de los Estados Unidos a la consolidación de la ciudadanía moderna proviene de la puesta en marcha de la democracia representativa, tal y como hemos visto en este artículo. La democracia de los regímenes representativos se caracteriza por la gradual ampliación del derecho de voto, que en un principio es restringido a una exigua parte de los ciudadanos con criterios que pueden estar basados en la renta, en la cultura, en el sexo o en la raza, por señalar unos ejemplos, pero la representación democrática se ha extendido según una evolución constante, gradual y general a todos los ciudadanos de ambos sexos que hayan alcanzado un cierto límite de edad. La otra característica importante de la democracia representativa proviene de la multiplicación de los órganos representativos, es decir, de los órganos compuestos por representantes elegidos.

Tanto en los Estados Unidos después de su independencia como en Europa después de la Revolución Francesa se constituye un Estado representativo en donde “el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. El presupuesto ético de la representación, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular”.²²

El concepto de representación política, tanto en sus implicaciones teóricas como en sus traducciones prácticas, es sin duda uno de los elementos clave de la historia política moderna. El desarrollo de la representación política viene a constatar el triunfo de las nuevas formas de gobierno político constitucional, liberal y democrático. A su alrededor se abrirá más tarde la disputa relativa al cumplimiento de la democracia, suscitada por aquellos movimientos que polémicamente contraponen a la democracia representativa la democracia directa y participativa.

²² Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 1999, pp.161-164.

En el régimen político representativo se opone por un lado a los regímenes absolutistas y autocráticos, es decir, desvinculados del control político de los ciudadanos, y por el otro, a la democracia directa, es decir, el régimen en el cual en teoría debería desaparecer la distinción entre gobernantes y gobernados. El sentido de la representación política está por lo tanto en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona. Por lo tanto, la democracia representativa es un particular “mecanismo” político para la realización de una relación de control entre gobernados y gobernantes.

Bibliografía

Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1990.

Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

De la Guardia, Carmen. "La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos", en: Ciudadanía y Democracia, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1957.

Pitkin, Hanna F. El Concepto de Representación, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Raynaud, Philippe. "De la Libertad al Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense", en: Nación y Modernidad, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión, 1997.

Riesenberg, Peter. *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau, USA*, The University of North Carolina Press, 1992.





Abstract

El autor expone el papel que los partidos políticos desempeñan en la democracia moderna y cómo a partir de sus acciones pueden constituirse en opciones de gobierno que se comprometen con la gestión de las políticas públicas, las cuales sintetizan los compromisos más sobresalientes que asumen cuando triunfan en los procesos electorales para dar cumplimiento a la oferta política que difundieron entre los diversos sectores de la sociedad civil.

La relación entre los partidos políticos, la democracia y la gestión de gobierno

Palabras clave: Elecciones, política, gobierno, gestión de políticas y partido político.

Salvador Mora Velázquez*

The author exposes the paper that the political parties carry out in the modern democracy and how from his actions they can constitute itself in government options that are committed with the management of the public policies, which synthesize the most excellent commitments that they assume when they prevail in the electoral processes to give fulfillment to the political supply that spread between the diverse sectors of the civil society.

Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente se desempeña como secretario Académico del Centro de Estudios en Administración Pública de la misma Facultad.

Key words: Elections, policy, government, management of policies and political party.

Contexto

Los periodos postransicionales en regímenes con una democracia de incipiente institucionalización son altamente complejos por la multiplicidad de acciones que ocurren, pues las motivaciones que llevan a la instauración del gobierno democrático son, en primera instancia, el avance de un proceso extenso de cambios que superan la coyuntura electoral, es decir, la selección por medio de las elecciones fundacionales, dado que hay una diversidad de acciones en las cuales los actores intervienen con un objetivo definido: participar en el proceso de decisiones que da vida a los gobiernos y las políticas públicas.

Por eso, la conformación de los acuerdos requiere no sólo del liderazgo político sino también dar a conocer la estructura jurídico-política a la mayoría de los actores, para que se apeguen a los imperativos de la Ley que salvaguardan al régimen naciente; en este caso, bajo la óptica del paradigma del Estado de derecho. Ello implica aludir a las “reglas básicas del juego” que se han acordado como punto de partida para la instauración del momento fundacional que da base y apoyo al sistema de instituciones.

De esta manera, estamos en la recreación de un régimen que institucionaliza la competencia mediante el reconocimiento de un sistema de partidos que a su vez requiere cumplir ciertos elementos para que consideremos la existencia de una real competencia electoral, lo que implica: a) que no exista un control monopólico sobre el poder; b) la existencia de competidores que ofrezcan un programa alternativo y, c) el respeto a las reglas establecidas para la liza electoral.

Así se posibilita la existencia de requisitos formales, y se tiene un régimen que pueda mantener la política competitiva, la cual se define como un sistema que salvaguarda "... un mínimo de competencia limpia (y de confianza mutua)...".¹ Éstos elementos mínimos permiten el reconocimiento jurídico de una organización del poder que supera las categorías analíticas de Robert Dahl, pues va más allá de la apertura de un régimen que se define como una oligarquía competitiva,² o hegemonía representativa o cerrada.³

Esta nueva etapa es antecedida por un debate profundo que tiene frente la dicotomía autoritarismo/democracia como momentos históricos que mantienen promesas incumplidas en el paso de un régimen a otro. Estas cuentas pendientes se traducen en incertidumbre, lo que ha provocado desencantos que afectan no sólo el rendimiento de la democracia, sino su propia consolidación como un sistema operacional de instituciones.

En consecuencia, surge el dilema de la sobrevivencia del pasado como resabio que altera la conformación del nuevo régimen que no culmina su proceso de consolidación; de ahí que surja la dicotomía entre alternancia/transición como procesos complejos que están empantanados debido al déficit de la democracia que alude en este caso, al espacio electoral.

Por ello, las múltiples agendas que invaden el espacio social se conviertan en banderas políticas que determinan la conformación de proyectos que vislumbran la necesaria búsqueda de los consensos para dar vida a las políticas públicas una vez que se asume el mando

¹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 2ª reimpresión, 1997, p. 175.

² Entendemos como oligarquía competitiva a aquel sistema que en un plano hipotético tiende abrirse más al debate público, volviéndose más competitivo. Ver al respecto Robert Dahl, *La Poliarquía. Participación y Oposición*, México, Editorial REI, 1992.

³ Hemos considerado la oligarquía competitiva en primera instancia en la medida de que es la frontera con un régimen poliárquico (democrático). Por su parte un régimen autoritario, bien puede ser ilustrado como un modelo hegemónico representativo o cerrado.

del gobierno. Este escenario es el que determina la institucionalización de la “política competitiva” que evita no sólo una definición electorera basada en la proximidad de los resultados entre los partidos, sino que retoma otros principios, en los que destaca la existencia de un sistema de partidos multipartidista y por otro lado, la existencia de una oposición partidista responsable la cual, según Sartori, permite una competencia limpia⁴ para generar confianza cuando llega al poder público.

Llegar a este modelo requiere entender a los partidos políticos como actores que tienen la obligación de asumir “...la responsabilidad [...] de ‘responder’ a sus representados...”,⁵ en la medida que la representación mantiene como característica, la búsqueda de una identificación con sectores de la sociedad, lo que permite que surja la idea de la participación a partir de la incorporación de los partidos políticos como organismos que caracterizan a las democracias modernas.

Sin duda, el papel de los partidos políticos es de importancia en los gobiernos representativos, debido a que el sentido político de esta forma de organización política, es hacer posible la existencia de un proceso de selección que, a través de la celebración de elecciones, posibilita la articulación de un gobierno con sentido de maduración institucional y apto para llevar a cabo la administración de la sociedad.

No obstante, la elección no permite la incorporación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones; por el contrario, hay límites en los principios democráticos como son la libertad y la igualdad donde se manifiestan de mejor manera, debido a que el proceso de selección significa para el ciudadano tan sólo el principio del consentimiento del mando, el cual recae en los partidos políticos.

⁴ Ver Giovanni Sartori, Op. cit. p. 175.

⁵ Juan Abal Medina (h), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 46.

Se infiere de lo expuesto, que los partidos son actores que se encuentran alejados de los principios de corresponsabilidad y la rendición de cuentas horizontal,⁶ por lo que se encuentran independiente sin una regulación ciudadana sobre las acciones que lleva a cabo.

Es decir, el vínculo sociedad/partido se encuentra fracturado, lo que genera una oligarquización de la política; una limitación del ciudadano en cuanto sujeto comprometido con los asuntos de la ciudad; por lo tanto, se genera una parálisis de las instituciones políticas entre las que se encuentran los partidos políticos en la medida de que se debilita su carácter de representación democrática en la sociedad civil contemporánea.

Si consideramos que los partidos sólo pueden potenciarse en el momento en que se instaura el sufragio universal, como cuerpos intermedios de representación, van más allá de representar cuerpos burocráticos que se caracterizan por tener una racionalidad administrativa que limita la representación política que encaran cuando la misma se deja en manos de los profesionales de los procesos de gestión. Ante la falta de vínculo entre los partidos y los ciudadanos se da origen a una crisis de los partidos que se corrobora cuando los cuadros de operación influyen para que la comunicación y nexos con los ciudadanos no sea fluido y oportuno

Crisis de los Partidos Políticos

A partir de que los partidos políticos se han alejado de las demandas ciudadanas han aparecido actores (numerosos y positivos a la democracia) de los cuales nos interesa destacar a los movimientos sociales que se presentan como alternativas que dan oxígeno a

⁶ Para una definición de este concepto ver a Leonardo Morlino, Democracias y democratizaciones, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005, p. 270 y ss.

la vida política. Su principal característica es que son sectores no institucionalizados,⁷ que ponen en jaque el papel de los partidos, pues se vislumbra la incapacidad manifiesta de éstos en su función primordial en tanto que el partido⁸ es y debe ser el vehículo para presentar y defender las demandas ciudadanas. Sin embargo, no ha sido así, pues el partido presenta una incapacidad que se ve reflejada en la exclusión de temas relevantes dentro de las agendas del gobierno o en sus propias plataformas.

Estos sectores no institucionalizados han planteado desde los años '70 la mayor crítica a la democracia liberal-representativa pues avanzan en el reto de construir el espacio de la acción política ciudadana cuestionando los límites del espacio de los organismos públicos gubernamentales en la sociedad, la economía y la vida comunitaria.

Además, abren un debate funcional en la nueva esfera de lo público que recobra la legitimidad ciudadana en la medida que se redefine la acción pública de la participación, a partir de que el individuo deja a un lado su interés particular como parte distintiva de su razón de ser, dado que la distinción de su propiedad como de su manifiesta unicidad existencial es en la diferencia que mantiene con el Otro, y es precisamente en este encuentro con su ser colectivo, donde se reconoce como un sujeto político, en tanto participa en una sociedad de iguales en términos formales y cimentada en la diferencia y la pluralidad.

⁷ Cfr. Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, segunda reimpresión, 1996.

⁸ Entendemos al partido en un carácter funcional para la sociedad en tanto que debe "...definirse por los intereses que desean encarnar y las clases y segmentos sociales encontrarían en los partidos en general los vehículos propios para hacerse representar." ver Octavio Rodríguez Araujo, "Partidos y democracia" en Suárez Iñiguez, Enrique, (coord.) *Enfoques sobre la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor /Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2003, p. 15.

Lo anterior implica un punto que se expresa no sólo en rasgos físicos, sino en valores que se traducen en intereses particulares que son en esencia, divergentes de uno a otro individuo. De ahí el papel de la sociedad en cuanto es el espacio público de confluencia y de participación del ciudadano y del mismo individuo, para que a través de la agregación de voluntades, es decir, a partir de la construcción de los acuerdos entre seres humanos racionales y autoreflexivos, se logren establecer puntos mínimos de acuerdo que al ser colocados en un cuerpo normativo, cobran un valor ético –política de naturaleza imperativa, para todo aquel que participe de esta sociedad y se trata de, “... la creación de una participación política responsable caracterizada por la adopción metódica de prácticas de convivencia y de buen gobierno...”⁹

Así, lo que parecían dos espacios que se definían en oposición, lo público y lo privado, hoy se conciben desde un carácter complementario a la persona, es decir, como elementos en coexistencia dentro del sujeto, esto es, en el hombre se desarrollan estos dos ámbitos sin que exista alguna frontera nítida.

Así puede señalarse que las transformaciones de la sociedad han venido a modificar el sentido de las actividades particulares y colectivas, donde la sociedad es la que determina el espacio de lo público del mismo modo en que el individuo se presenta en su capacidad deliberativa frente a otras voluntades para articular un orden social que tiene “... propósitos colectivos de organización pública...”¹⁰

⁹ Juan Carlos León, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, UNAM, noviembre de 2003, p. 67 (Tesis de Doctorado en Ciencia Política)

¹⁰ *Ibid.*, p. 149.

Esta redefinición necesariamente requiere una reconstitución sobre la idea de lo que es el partido político, pues en su acepción moderna, éste ha sido superado y puesto a prueba en su capacidad de cuerpo representativo ante las demandas ciudadanas. Entre los elementos que se pueden destacar como causas de esta crisis de la idea moderna de partido sobresalen los siguientes:

- a) La existencia de una oligarquía que monopoliza los puestos de dirección del partido y que presenta un límite a la realización de una plena democracia hacia el interior de los partidos.¹¹ Hay pues, un elemento sustancial para que se promueva una "... mayor participación de los electores en la nominación de los candidatos..."¹² Y que a su vez rompa con esa estructura cerrada, que impide "... la reflexión racional, la crítica argumentativa y la toma de decisiones basada en la responsabilidad personal..."¹³

- b) El concepto de partido catch all se convierte en un argumento que se coloca como primordial para exponer en primera instancia la pérdida de definición ideológica y es el fin del partido como representante de clase. De esta manera, si reconocemos que la fortaleza de la idea del partido que atrapa todo, es consustancial

¹¹ Entendemos por democracia interna la posibilidad de que se genere un ambiente propicio para que se posibilite a) la selección democrática de dirigentes y, b) la selección democrática de candidatos. Ver al respecto Pedro Ojeda Paullada "Democracia interna de los partidos políticos en México" en María del Pilar Hernández (coord.), Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 209 y ss.

¹² Víctor Manuel Muñoz Patraca, "La democracia y el cambio" en Enrique Suárez Iñiguez (comp.), Enfoques sobre la democracia, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/ Miguel Ángel Pomúa Editor, 2003, p. 126.

¹³ Ver al respecto Pedro Rivas Monroy, "La nueva democracia de los partidos", en María del Pilar Hernández (coord.), Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 266.

al fortalecimiento de la democracia liberal, lo cierto es que los partidos al evitar la defensa de los intereses de una clase y al convertirse en partidos pluriclasistas han generado "... una renuncia a la socialización y a la movilización de las masas, y la adopción de altas dosis de pragmatismo."¹⁴ Y al mismo tiempo ha ocurrido un desvanecimiento del "... perfil ideológico de los partidos, sus definiciones doctrinarias y programáticas perdieron densidad, limitando su capacidad para distinguir claramente entre un proyecto político y otro".¹⁵

- c) Una creciente crisis de la democracia representativa que surge de su limitada legitimidad procedual, que se desvanece en cuanto se da el salto de la elección a la acción gubernamental. Aquí importa destacar la calidad del mando democrático, no sólo de su articulación mediante el proceso electoral, que ha sujetado al partido a una lógica que le sobrepone "... la búsqueda de votos (en todo lugar) de donde se puedan obtener, renunciando así a cualquier enfoque especializado (de clase, confesional o de otro tipo) en <<sectores propios>>..."¹⁶ Lo anterior provoca que se observe la ruptura entre sociedad civil y partidos faltando un acercamiento que posibilite cerrar el vacío político que trae implícito la transformación de la política.

Como consecuencia de este comportamiento que se resume como una "... situación que identifica legitimidad democrática con el imperio de

¹⁴ Manuel Alcántara, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos" en *VV AA, Curso de partidos políticos*, España, Akal Ediciones, 1997, p. 49.

¹⁵ Jacqueline Peschard Mariñcal, "Los retos de los partidos en la postransición" en *Reveles Vázquez, Francisco (coord.), Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Editorial Gernika/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, 2005, p. 45-46.

¹⁶ Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, p. 96.

los partidos degenera en una figura conocida como 'partidocracia', por la que los partidos llegan a absorber el papel de elementos sustantivos del régimen político y adquieren intereses autónomos".¹⁷

Con esa autonomía que se sitúa al ciudadano como un "... sujeto abstracto de voluntad, como a uno cualquiera dotado de derecho a voto."¹⁸ Esta situación se agrava más para los partidos, pues la legitimidad de estas organizaciones políticas las cuales son para la democracia las instituciones que le proveen su carácter representativo, no encuentran modificaciones en los índices de aceptación ciudadana, pues la encuesta del Latinbarómetro 2005 señala que la confianza en los partidos políticos alcanza 19% de los encuestados,¹⁹ con lo que se da por sentado que los partidos forman parte de la profunda crisis que vive la democracia representativa.

Los partidos, al estar inmersos en una espiral de déficit de legitimidad, son arrastrados a una crisis de identificación ciudadanos/partido. Este déficit de identificación de la sociedad con los partidos provoca que ante los nuevos retos de la transformación de la política así como por la aparición de actores otrora alejados del espacio de deliberación se debate un escenario que se manifiesta por múltiples alternativas de participación que van más allá del espacio de los partidos, destacando instituciones políticas como son los mecanismos que impulsa la democracia directa como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular; e incluso la participación, así como el llamado a que tengan un papel activo en la vida ciudadana. En este sentido, lo que antes era un despertar de la sociedad organizada es ahora una realidad formada por

¹⁷ Manuel Alcántara, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos" en VV AA, op cit., p. 50.

¹⁸ Claus Offe, op cit., p. 96.

¹⁹ "Informe Latinbarómetro 2005.1995-2005 Diez años de opinión pública. 176,554 entrevistas en 18 países", Chile, www.latinbarometro.org.

de organizaciones no gubernamentales que diversifican su trabajo en áreas que van de movimientos ecologistas hasta problemas laborales, preocupándose de influir en la agenda de las políticas públicas y en la dirección administrada de la sociedad.

Con base en lo descrito, se puede afirmar que la democracia representativa construida con la idea de que no hay un mejor sistema para traducir la representación que los partidos, y las elecciones como vehículo para construir gobiernos y por ende a la lucha intrapartidaria es una fórmula que debe ser efectiva para no provocar el desaliento de los ciudadanos en la vida pública. Este elemento provoca que el partido, en las distintas formas en que está concebido, sea una estructura rígida, siendo incapaz de recobrar los intereses ciudadanos o de un importante sector de la población al volcar su trabajo a la esfera electoral y a limitar la participación a cuadros dirigentes o élites que monopolizan los cargos y candidaturas internas.

Ante ello, cabe preguntarnos: ¿A quién responden nuestros representantes: a los objetivos de los ciudadanos o a los intereses de la dirigencia? Incluso el problema se hace exponencial si además agregamos que los partidos "...habiendo perdido, desde hace tiempo, su capacidad movilizadora en beneficio de los llamados nuevos movimientos sociales o de formas de comunicación social individualizantes, [...] han eclipsado el contacto directo entre los políticos y la gente. El realismo político reduce las ideologías a nuevas etiquetas perdiendo los partidos su capacidad de 'gestionar utopías' movilizadoras de importantes núcleos sociales" .²⁰

²⁰ Manuel Alcántara, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos" en *VV AA, Curso de partidos políticos*, p. 49.

De esta manera podemos llevar el argumento de que existe un monopolio de la representación, en la misma posición que Robert Michels planteó la oligarquización de las estructuras de los partidos políticos. Complemento esta afirmación con una apreciación que pasa a lo largo de la intervención de los partidos en la vida interna de un sistema político, al encontrar temas que se vuelven complejos por el impacto que provocan; es el caso del debate de la reelección indefinida. Este tema preocupa en tanto que la existencia de un régimen político es la circulación de las élites; de ahí que el consentimiento de la reelección supone no dañar y atentar contra los principios políticos que dieron nacimiento al sistema vigente, pues si es un régimen definido como una democracia formal que hay que tomar en cuenta cómo se construyen y tienen vigencia los principios de igualdad y libertad para no generar situaciones contrarias a los mismos.

Si los procesos electorales son el camino para el acceso al poder por vías pacíficas, tenemos una justificación jurídica y política que permite retomar al menos en la forma, que los actos de un régimen democrático al emanar de valores liberales, presupone el principio de igualdad para ocupar los cargos públicos, por lo que la reelección no es justificable y mucho menos al estar señalada como origen de la perpetuación de élites políticas.

O mejor dicho, pensar en la reelección da sentido a la idea de una democracia de élites, de la cual los partidos se han visto fortalecidos bajo la necesidad de establecer un control electoral que a su vez no amplíe la geografía partidista, así la constricción de ampliar a la clase política habla de un evidente monopolio.

Al respecto, la encuesta sobre La democracia en América Latina muestra un dato evidente; a lo largo de la década de los '90 del siglo pasado sólo en seis países de la región se permitían candidaturas independientes²¹ con lo que la democracia de partidos fue fortalecida, pero a su vez el carácter representativo entró en una etapa de crisis.

De esta manera, a pesar de la crisis del sistema representativo los gobiernos latinoamericanos, bajo un modelo atentatorio de un diseño de participación y de colaboración ciudadana hacia el interior de sus democracias, han estimulado medidas antidemocráticas en sus leyes que han frenado las candidaturas independientes, lo cual puede ser contrario a la igualdad y equidad políticas.

Es así que los partidos como organizaciones han asumido como privilegio el derecho de articular los intereses de la población, garantizándose la preeminencia como los únicos cuerpos intermedios entre la sociedad y el gobierno; dando un vuelco hacia "...la democracia político-electoral...".²²

En este sentido, la búsqueda de cargos de representación sin mediar un compromiso mayor con los ciudadanos, define un tipo de partido centrista, el cual busca desenvolverse en el espacio electoral y lo ubica como un partido que se desempeña en un papel inclusivo, semejante a un partido atrapa todo, o de un partido cartel²³ pues "... las ideologías que los caracterizaban se difuminaron y la supuesta representación de un sector o clase social perdió sentido".²⁴

²¹ La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2ª edición, 2004, p.86.

²² Octavio Rodríguez Araujo, La reforma política y los partidos en México, México, Editorial Siglo XXI, 1997, p.37.

²³ Ver a Manuel Alcántara Sáez, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos" en VV AA, Op. cit.

²⁴ Octavio Rodríguez Araujo, "Partidos y democracia" en Suárez Iñiguez, Enrique, (coord.) Op. cit. p. 44.

Esta situación ocurre en la medida de que los partidos adoptan un sentido de pragmatismo electoral que les permite sobrevivir a la cúpula dirigente en la esfera política.

En este mismo sentido resaltamos que la centralización de los procesos electorales para la articulación de gobiernos, sólo puede lograrse por vías pacíficas donde mediante leyes electorales se construyeron regímenes de partidos selectivos que más que ofrecer una competitividad altamente participativa, han generado una deficitaria legitimidad del régimen político, pues el 65%²⁵ de los entrevistados por el Latinobarómetro están insatisfechos con la democracia, sin duda consideramos que este resultado muestra que los partidos son copartícipes de esta falta de confianza que viven los gobiernos.

En otro orden de ideas, el proceso postransicional no podrá fortalecerse si antes no separamos los derechos de los ciudadanos de los obtenidos por los partidos políticos, pues esta confusión provoca una definición limitada del ciudadano, constriñéndolo a la esfera política con lo que el partido obtiene no sólo el derecho de expoliarle prerrogativas, sino también tiene el consentimiento ciudadano que a su vez le provee al partido de la legitimidad política para ser autoridad.

Esta situación se posibilita debido a la noción de democracia y al objetivo que persigue cada partido, el cual no va más allá de ser una vía para que el pueblo participe en la elección de sus gobernantes, es decir, se hace del ciudadano una fuente de legitimidad política, más que personas deseosas de ocupar un cargo.²⁶

²⁵ "Informe Latinobarómetro 2005.1995-2005 Diez años de opinión pública. 176,554 entrevistas en 18 países", Chile, www.latinbarometro.org.

²⁶ Para un interesante análisis de los gobiernos representativos ver el libro de Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Editorial Alianza, 1998.

La relación gobierno-oposición

Para fortalecer el planteamiento referido, para que el partido sea un instrumento ciudadano de participación política, sólo será posible si también buscamos modificar las relaciones que los partidos guardan con el gobierno, pues los vínculos de dependencia a partir de mecanismos que, aunque legales provocan un estrecho vínculo con el poder, promueven que se aísle a la ciudadanía haciéndola ajena a la acción política. Quizá este sea el punto que algunos autores destacan cómo el origen que fundamenta la crisis de los partidos en tanto se demuestra que los actos de los partidos son ajenos en muchos casos al sentir de sus representados. La autonomía que se reproduce impacta en el orden social pues no hay una correlación entre las acciones gubernamentales y parlamentarias con el ciudadano.

En poco contribuye la rendición de cuentas vertical, pues las elecciones no permiten que se fortalezca la calidad- básicamente el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas- del gobierno democrático, ya que como proceso de selección tan sólo establece las reglas de acceso, es decir, es el método para exigir responsabilidad final a los gobernantes y a los administradores del Estado, pero no hay elementos para exigirles cuentas cuando en el ejercicio del cargo, fallan o incumplen con las políticas públicas. No hay una forma institucional de hacer política ciudadana en este sentido y para ello se requiere de medidas que regulen y sancionen las acciones gubernamentales en el momento mismo en que se incumple la oferta de políticas públicas.

Sin embargo, consideramos que esta acción no es posible si la existencia de los partidos está determinada por el cumplimiento de los requisitos gubernamentales que estimulan fuerzas políticas débiles

que se refugian en los fondos públicos que reciben en forma de financiamiento. El vínculo que se crea entre gobierno-partidos atenta contra la construcción de una seria oposición política que a la larga es un comprometido proyecto alternativo de gobierno.

Al respecto Gianfranco Pasquino dice que "...la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de esta última..."²⁷. Por ello, pensemos que la interacción y trabajo de un partido no puede estar alejado de la influencia y papel central del ciudadano, menos aún cuando se trata de compromisos cuando el partido vencedor detenta el poder público.

En la medida de que haya un vínculo estrecho se fortalece la vida interna de la oposición partidista; desde el ángulo que se valore la función de la oposición es fundamental en la medida de que conserve su autonomía con respecto del gobierno, debido a que existe un compromiso de las fuerzas opositoras en defensa de un buen gobierno, entendido como un gobierno abierto, democrático y responsable que evita la impunidad desde el ejercicio de los cargos públicos.

Desde esta postura, la oposición debe formular propuestas amplias y nutridas que se conviertan en acciones y mecanismos que sean viables, para ello, debe existir la autocrítica sobre sus acciones, esto con el fin de revalorar agendas postpuestas o que han sido vetadas por la misma lógica del proceso político.

Por ello, el disfrute de una real y efectiva autonomía evitará la subordinación al gobierno, quien manifiesta un creciente rechazo a su papel opositor; así en la política de adversarios, en la pluralidad

²⁷ Gianfranco Pasquino, *La oposición*, España, Alianza Editorial, 1998, p. 119.

democrática que mantiene institucionalizada la incertidumbre del resultado electoral implica pensar en un modelo de oposición que evita del "... gobierno, directrices de cómo debe ser o actuar. Todo lo contrario, deberá contender con el gobierno las reglas de su actividad y las políticas, siendo crítica de sus contenidos pero postuladora de alternativas y conciliadora cuando sea procedente".²⁸

La relación gobierno-oposición favorece un escenario de competencia sana donde la beneficiada es la sociedad en su conjunto, al permitir que diversos proyectos se manifiesten en un clima de tolerancia y riqueza no sólo ideológica sino programática en potencia; la calidad de la democracia proviene de la existencia de fortalecer a de este actor que se define por su alta institucionalidad, la cual permite que se comprometa por la estabilidad y plenitud del régimen del cual emanan.

Por ello, una vez que se defina la función política de la oposición frente al gobierno, su papel y presencia en la vida pública se plantea lo siguiente:

a. Formular políticamente las demandas sociales, económicas, políticas y culturales que no hayan sido tenidas en cuenta por el gobierno.

b. Fiscalización, corrección y denuncia de las acciones improcedentes, de la administración o por la mayoría.

c. Presentar alternativas políticas para materializar en programas y candidaturas.

d. Exhortar al electorado a la comprobación de cuál ha de ser la alternativa legítima y posible, buscando que aquel la determine o aprecie como la opción políticamente deseable.

²⁸ Orlando Pardo Martínez, "Poder y oposición: la dinámica política", s.p.e., p.2.

e. Ordenar pedagógicamente el debate político-público, a través de la participación ciudadana, con miras a elevar la cultura política”.²⁹

De lo anterior se deriva que el compromiso de la oposición con el régimen democrático se sustenta en que la derrota en un proceso electoral no necesariamente lo confina al ostracismo, sino a plantear un trabajo que lo reposicione con miras al próximo proceso electoral.

Al respecto, Gianfranco Pasquino señala que “(...) no sólo la oposición se obliga a ser decididamente alternativa, sino que debe ser fuertemente programática y considerablemente propositiva. Se encuentra en condiciones de renunciar sin paliativos a las ventajas de las rentas de la posición de una representación sectorial para apostar por su capacidad de representar el abanico más amplio de la necesidad de transformación que expresan los regímenes democráticos, aunque sea de forma fragmentaria y segmentada. No se trata pues de un problema de oposición y objetivos incompatibles en el sentido de adecuación, aquiescencia, consociación y subalternidad. La calidad de la oposición y, por tanto, también su cantidad vendrán definidas por su programaticidad”.³⁰

De esta forma, descubrir la dimensión política de la oposición se manifiesta cuando en sus acciones se define como corresponsable de la estabilidad del gobierno. Es el límite que bordea las acciones de los funcionarios gubernamentales, es la voz que denuncia y propone salidas alternativas a momentos críticos del gobierno. La oposición responsable no limita su campo al espacio electoral sino busca incorporarse a los

²⁹ Ibid., p. 8.

³⁰ Gianfranco Pasquino, Op. cit. p. 116-117.

asuntos gubernamentales y administrativos que incumben e impactan el orden social para asumirlos en su posición privilegiada frente al Estado. Es quizá el momento clave que cualquier oposición espera para superar su situación de oposición por ser oposición y asumirse como una alternativa no sólo hacia la consecución del poder.

En su dimensión societal, el partido de oposición es el medio de inclusión de minorías, o dicho en palabras de Manuel Alcántara "...la estructura de los partidos puede desarrollarse de tal manera que estimule el máximo grado de integración en el sistema político".³¹

La tarea es compleja, ya que como se advierte, la pista por la que transita el gobierno y la oposición son convergentes en la medida de que el actor al cual van dirigidos sus acciones responde en tanto sujeto que se ve impactado en sus intereses, mientras que para el gobierno el individuo tiene presente su vida privada, subordina a todo acto público en tanto sus necesidades se vean satisfechas; al contrario la oposición desarrolla su trabajo en el sujeto activo en ese ciudadano que quiebra la esfera electoral y retoma el vigor de la capacidad cívica de sus acciones para expresar protestas e inconformidades.

Conclusión

En este trabajo se ha explicado que el nacimiento de una fuerte oposición sólo se reproduce a partir de que existan dos elementos sustantivos: el ciudadano y un régimen democrático que recrea el orden social donde la minoría no se encuentra literalmente en el ostracismo político, sino incorporada en mecanismos de participación que superan clientelas ortodoxas a semejanza del viejo autoritarismo. La oposición de esta manera tiene un atributo básico a saber: la experiencia que le permite

³¹ Manuel Alcántara Sáez, "Las tipologías y funciones de los partidos políticos" en VV AA, op cit., p. 41.

superar la dimensión de antipolítica, de consecución de intereses personales, de crítica a toda intervención pública. Hoy se tiene que valorar la importancia de una cultura de gobierno que se manifieste en la reproducción de valores políticos, donde los partidos asuman un carácter responsable y comprometido con el mantenimiento de la vida democrática de cualquier país, que la existencia y permanencia de un régimen no es una tarea que sólo le corresponde al gobierno, sino que es empresa compartida por la sociedad, los partidos, los políticos dirigentes y los administradores del Estado.

De esta manera, podemos decir que ni siquiera las políticas radicales pueden tener éxito, por la propia condición que guarda frente a sus opositores centristas pues sus "... posiciones político-ideológicas, más definidas que en cualquier otro partido, son excluyentes de amplios sectores de la población..."³², en suma, no tienen cabida en una vida política centrista, con izquierdas y derechas indefinidas ideológicamente, pragmáticas.

Sin embargo, estas convergencias muchas veces no llegan a crear coaliciones gubernamentales, producto del sistema electoral que se adopta y la regla de mayorías, así como a una visión intransigente propia de guerras electorales que se desembocan en procesos impugnados, en fraudes e incluso en el desconocimiento de los marcos regulatorios de los procesos electorales. Esto es, retomando el concepto de enemigo de Carl Schmitt, muchas veces ante la lucha electoral estamos frente a una descarnada definición que se refiere "... a la posibilidad real de la eliminación física."³³ Fenómeno que se opone a la pluralidad que se vive en una democracia.

³² Octavio Rodríguez Araujo, "La crisis de los partidos políticos en México" en Memoria, diciembre de 2005, Núm. 202, p. 17.

³³ Carl Schmitt, "El concepto de lo político" en Orestes Aguilar, Héctor (pról. y selección de textos Carl Schmitt, teólogo de la política, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 183.

Recordemos que la vida política en una democracia requiere del reconocimiento del adversario. De una oposición que se encuentre trabajando en una pista alterna, que posibilite su trabajo y sirva de válvula a los descontentos sociales que no pueden ser absorbidos por los proyectos políticos dominantes.

Evitar la crisis de legitimidad de un régimen la presencia de una oposición responsable; por eso la labor del gobierno es mantener los espacios públicos de participación, mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho y del reconocimiento de las libertades políticas. La oposición no se entiende sin su contraparte: el gobierno; así como la derecha sin la izquierda no tiene cabida, pues de alguna manera los múltiples fracasos de los partidos provienen de su incapacidad por comprender que el éxito gubernamental, proviene no de la concentración del poder, sino del proceso de descentralización del poder, para que la participación tenga carácter plural e incluyente y que sea consecuente con la pluralidad de las políticas que se diseñan e implementan desde la Administración pública.

Bibliografía

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Argentina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

“Informe Latinbarómetro 2005.1995-2005 Diez años de opinión pública. 176, 554 entrevistas en 18 países”, Chile www.latinbarometro.org .

Abal Medina, Juan (h), La muerte y la resurrección de la representación política, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Alcántara, Manuel, “Las tipologías y funciones de los partidos políticos” en VV AA, Curso de partidos políticos, España, Akal Ediciones, 1997.

Dahl, Robert, La Poliarquía. Participación y Oposición, México, Editorial REI, 1992.

León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, México, UNAM, 2003, (tesis de doctorado en ciencia política).

Manin, Bernard, Los principios del gobierno representativo, Madrid, Editorial Alianza, 1998.

Morlino, Leonardo, Democracias y democratizaciones, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel, “La democracia y el cambio” en Enrique Suárez Iñiguez (comp.), Enfoques sobre la democracia, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa Editor, 2003.

Offe, Claus, Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Editorial Sistema, 1996.

Ojeda Paullada, Pedro, “Democracia interna de los partidos políticos en México” en María del Pilar Hernández (coord.), Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Pardo Martínez, Orlando, “Poder y oposición: la dinámica política”, s.p.e.

Pasquino, Gianfranco, **La oposición, España, Alianza Editorial, 1998.**

Peschard Mariscal, Jacqueline, “Los retos de los partidos en la postransición” en Reveles Vázquez, Francisco (coord.), **Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?, México, Editorial Gernika/ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, 2005.**

Rivas Monroy, Pedro, “La nueva democracia de los partidos”, en Hernández, María del Pilar (coord.), **Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.**

Rodríguez Araujo, Octavio, “La crisis de los partidos políticos en México” en **Memoria, diciembre de 2005, Núm. 202.**

_____, “Partidos y democracia” en Suárez Iñiguez, Enrique, (coord.) **Enfoques sobre la democracia, México, Miguel Ángel Porrúa Editor /Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2003.**

_____, **La reforma política y los partidos en México, México, Editorial Siglo XXI, 1997.**

Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Madrid, 2ª reimpresión, 1997.

Schmitt, Carl, “El concepto de lo político” en Orestes Aguilar, Héctor (pról. y selección de textos) Carl Schmitt, teólogo de la política, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.





El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social. Avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad.

El CONAPRED también se encarga de resolver las reclamaciones y quejas presentadas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, desarrolla acciones para proteger a todos los ciudadanos de toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Es un órgano descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación. Con autonomía técnica y de gestión, adopta sus decisiones con plena independencia, y no está subordinado a ninguna autoridad para sus resoluciones en los procedimientos de reclamaciones o quejas.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACION

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 2. Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 3. Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Artículo 5. No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

- I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;
- II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;
- III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general;

- IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;
- V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;
- VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;
- VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y
- VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

Artículo 6. La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable. (DR)IJ

Artículo 7. Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

Artículo 8. En la aplicación de la presente Ley intervendrán las autoridades y los órganos públicos federales, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CAPITULO II

MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION

Artículo 9. Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

- I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación;
- III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;

- V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional;
- VI. Negar o limitar información sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas;
- VII. Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;
- VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;
- IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables;
- X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;
- XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia;
- XII. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así

como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables;

- XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana;
- XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja;
- XV. Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4 de esta Ley a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación;
- XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público;
- XVII. Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia;
- XVIII. Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables;
- XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños;

- XX. Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la Ley así lo disponga;
- XXI. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea;
- XXII. Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;
- XXIII. Explotar o dar un trato abusivo o degradante;
- XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;
- XXV. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;
- XXVI. Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable;
- XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión;

- XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, y
- XXIX. En general cualquier otra conducta discriminatoria en términos del artículo 4 de esta Ley.

CAPITULO III

MEDIDAS POSITIVAS Y COMPENSATORIAS A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Artículo 10. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres:

- I. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;
- II. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;
- III. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten, y

- IV. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas lo soliciten.

Artículo 11. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños:

- I. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;
- II. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;
- III. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad;
- IV. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad;
- V. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;
- VI. Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas;

- VII. Promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales;
- VIII. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados, y
- IX. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete en los procedimientos judiciales o administrativos, en que sea procedente.

Artículo 12. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:

- I. Garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social, según lo dispuesto en la normatividad en la materia;
- II. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan:
 - a) De apoyo financiero directo y ayudas en especie;
 - b) De capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos; y

- III. Garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.

Artículo 13. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad:

- I. Promover un entorno que permita el libre acceso y desplazamiento;
- II. Procurar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas regulares en todos los niveles;
- III. Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad;
- IV. Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral;
- V. Crear espacios de recreación adecuados;
- VI. Procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general;
- VII. Promover que todos los espacios e inmuebles públicos o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso;

- VIII. Procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito;
- IX. Informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y uso de inmuebles, y
- X. Promover que en las unidades del sistema nacional de salud y de seguridad social reciban regularmente el tratamiento y medicamentos necesarios para mantener y aumentar su capacidad funcional y su calidad de vida.

Artículo 14. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;
- III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;
- IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las

culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;

- V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;
- VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y
- VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Artículo 15. Los órganos públicos y las autoridades federales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades y a prevenir y eliminar las formas de discriminación de las personas a que se refiere el artículo 4 de esta Ley.

CAPITULO IV

DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION

Sección Primera

Denominación, Objeto, Domicilio y Patrimonio

Artículo 16. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

Artículo 17. El Consejo tiene como objeto:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Artículo 18. El domicilio del Consejo es la Ciudad de México, Distrito Federal, pero podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares de la República Mexicana.

Artículo 19. El patrimonio del Consejo se integrará con:

- I. Los recursos presupuéstales que le asigne la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a través del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados;
- III. Los bienes que adquiera por cualquier otro título lícito;
- IV. Los fondos que obtenga por el financiamiento de programas específicos, y
- V. Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales.

Sección Segunda De las Atribuciones

Artículo 20. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;

- II. **Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable;**
- III. **Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos;**
- IV. **Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;**
- V. **Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan;**
- VI. **Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas;**
- VII. **Divulgar los compromisos asumidos por el estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia; así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;**
- VIII. **Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación;**

- IX. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, en el ámbito de su competencia;
- X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales;
- XII. Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley;
- XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;
- XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;
- XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley;

- XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de discriminación;
- XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia;
- XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de Reclutamiento, Selección, Ingreso, Sistema de Compensación, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Promoción y Separación de los Servidores Públicos, y
- XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.

Artículo 21. El Consejo difundirá periódicamente los avances, resultados e impactos de las políticas, programas y acciones en materia de prevención y eliminación de la discriminación, a fin de mantener informada a la sociedad.

Sección Tercera
De los Órganos de Administración

Artículo 22. La Administración del Consejo corresponde a:

- I. La Junta de Gobierno, y
- II. La Presidencia del Consejo.

Artículo 23. La Junta de Gobierno estará integrada por cinco representantes del Poder Ejecutivo Federal, y cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva.

Los representantes del Poder Ejecutivo Federal son los siguientes:

- I. Uno de la Secretaría de Gobernación.
- II. Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Uno de la Secretaría de Salud;
- IV. Uno de la Secretaría de Educación Pública, y
- V. Uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los representantes del Ejecutivo Federal deberán tener nivel de Subsecretario y sus respectivos suplentes el nivel inferior jerárquico inmediato.

Los integrantes designados por la Asamblea Consultiva durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro periodo igual. Este cargo tendrá el carácter de honorífico.

Asimismo, serán invitados permanentes a la Junta de Gobierno con derecho a voz, pero no a voto, un representante de cada uno de los siguientes órganos públicos: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Artículo 24. La Junta de Gobierno tendrá, además de aquellas que establece el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar su reglamento de sesiones y el Estatuto Orgánico del Consejo, con base en la propuesta que presente la Presidencia;
- II. Establecer las políticas generales para la conducción del Consejo en apego a este ordenamiento, al Estatuto Orgánico, al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación y a los demás instrumentos administrativos que regulen su funcionamiento;
- III. Aprobar el proyecto de presupuesto que someta a su consideración la Presidencia del Consejo y conocer los informes sobre el ejercicio del mismo;
- IV. Aprobar el informe anual de actividades que remitirá la Presidencia del Consejo a los Poderes de la Unión;

- V. Nombrar y remover, a propuesta de la Presidencia del Consejo, a los servidores públicos de éste que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, y
- VI. Acordar con base en los lineamientos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal, la realización de todas las operaciones inherentes al objeto del organismo con sujeción a las disposiciones aplicables y delegar discrecionalmente en el Presidente del Consejo sus facultades, salvo las que sean indelegables de acuerdo con la legislación aplicable, conforme a lo establecido en este artículo;
- VII. Aprobar el tabulador de salarios del Consejo;
- VIII. Expedir y publicar un informe anual de la Junta, y
- IX. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.

Artículo 25. La Junta de Gobierno sesionará válidamente cuando en la sesión se encuentren presentes más de la mitad de los miembros, siempre que entre ellos esté el Presidente de la Junta.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Las sesiones que celebre la Junta de Gobierno serán ordinarias y extraordinarias; las ordinarias se llevarán a cabo por lo menos cada tres meses, y las extraordinarias se celebrarán cuando lo convoque el Presidente.

Artículo 26. El Presidente del Consejo, quien presidirá la Junta de Gobierno, será designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Artículo 27. Durante su encargo el Presidente del Consejo no podrá desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión distinto, que sea remunerado, con excepción de los de carácter docente o científico.

Artículo 28. El Presidente del Consejo durará en su cargo tres años, y podrá ser ratificado hasta por un periodo igual.

Artículo 29. El Presidente del Consejo podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 30. El Presidente del Consejo tendrá, además de aquellas que establece el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del Consejo, con sujeción a las disposiciones aplicables;
- II. Presentar a la consideración de la Junta de Gobierno el proyecto del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación;
- III. Someter a la consideración de la Junta de Gobierno el informe anual de actividades y el informe sobre el ejercicio presupuestal;

- IV. Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones de la Junta de Gobierno, así como supervisar su cumplimiento por parte de las unidades administrativas competentes del Consejo;
- V. Enviar a los Poderes de la Unión el informe anual de actividades; así como el ejercicio presupuestal, este último previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno el proyecto del Estatuto Orgánico;
- VII. Nombrar a los servidores públicos del Consejo, a excepción de aquellos que ocupen los dos niveles jerárquicos inferiores inmediatos al Presidente;
- VIII. Ejercer la representación legal del Consejo, así como delegarla cuando no exista prohibición expresa para ello;
- IX. Celebrar acuerdos de colaboración con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de las atribuciones del Consejo, de conformidad con las normas aplicables;
- X. Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial del Consejo, y
- XI. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.

Sección Cuarta

De la Asamblea Consultiva

Artículo 31. La Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación.

Artículo 32. La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica que por su experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo.

Los miembros de esta Asamblea Consultiva serán propuestos por los sectores y comunidad señalados y nombrados por la Junta de Gobierno en términos de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico.

Artículo 33. Los integrantes de la Asamblea Consultiva, no recibirán retribución, emolumento, o compensación alguna por su participación, ya que su carácter es honorífico.

Artículo 34. Son facultades de la Asamblea Consultiva:

- I. Presentar opiniones ante la Junta de Gobierno, sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice el Consejo;
- II. Asesorar a la Junta de Gobierno y al Presidente del Consejo, en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de todos los actos discriminatorios;

- III. Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por el Presidente del Consejo;
- IV. Contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- V. Nombrar cinco personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;
- VI. Participar en las reuniones y eventos que convoque el Consejo, para realizar el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre temas relacionados con la materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- VII. Presentar ante la Junta de Gobierno un informe anual de la actividad de su encargo, y
- VIII. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

Artículo 35. Los integrantes de la Asamblea Consultiva durarán en su cargo tres años, y podrán ser ratificados por un periodo igual, en términos de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico.

Artículo 36. Las reglas de funcionamiento y organización de la Asamblea Consultiva se establecerán en el Estatuto Orgánico.

Artículo 37. El Consejo proveerá a la Asamblea Consultiva de los recursos necesarios para el desempeño de sus actividades.

Sección Quinta De los Órganos de Vigilancia

Artículo 38. El Consejo contará con una contraloría, órgano de control interno, al frente de la cual estará la persona designada en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por sí o a través del órgano interno de control del Consejo, el ejercicio de las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación.

El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

El Comisario acudirá con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Artículo 39. El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general que se emitan;

- II. Promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;
- III. Vigilar que el Consejo proporcione con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera en cuanto a los ingresos y gastos públicos realizados;
- IV. Solicitar a la Junta de Gobierno o al Presidente del Consejo, la información que requiera para el desarrollo de sus funciones, y
- V. Las demás inherentes a su función y las que le señale expresamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia.

Sección Sexta

Prevenciones Generales

Artículo 40. El Consejo se regirá por lo dispuesto en esta Ley y su Estatuto Orgánico en lo relativo a su estructura, funcionamiento, operación, desarrollo y control. Para tal efecto contará con las disposiciones generales a la naturaleza y características del organismo, a sus órganos de administración, a las unidades que integran estos últimos, a la vigilancia, y demás que se requieran para su regulación interna, conforme a lo establecido en la legislación de la materia y por esta Ley.

Artículo 41. Queda reservado a los Tribunales Federales el conocimiento y resolución de todas las controversias en que sea parte el Consejo.

Sección Séptima
Régimen de Trabajo

Artículo 42. Las relaciones de trabajo del organismo y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO V
DE LOS PROCEDIMIENTOS

Sección Primera
Disposiciones Generales

Artículo 43. Toda persona podrá denunciar presuntas conductas discriminatorias y presentar ante el Consejo reclamaciones o quejas respecto a dichas conductas, ya sea directamente o por medio de su representante.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar reclamaciones o quejas en los términos de esta Ley, designando un representante.

Artículo 44. Las reclamaciones y quejas que se presenten ante el Consejo por presuntas conductas discriminatorias, sólo podrán admitirse dentro del plazo de un año, contado a partir de que el reclamante o quejoso tengan conocimiento de dichas conductas, o en dos años fuera de esta circunstancia.

Artículo 45. El Consejo proporcionará a las personas que presuntamente hayan sido discriminadas, asesoría respecto a los derechos que les

asisten y los medios para hacerlos valer y, en su caso, orientará en la defensa de los citados derechos ante las instancias correspondientes, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico.

Artículo 46. El Consejo, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a petición de parte; también podrá actuar de oficio en aquellos casos en que la Presidencia así lo determine.

Artículo 47. En todo lo no previsto en esta Ley respecto a los procedimientos que la misma establece, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 48. Los servidores públicos y las autoridades federales a que se refiere el artículo 3 de esta Ley están obligados a auxiliar al personal del Consejo en el desempeño de sus funciones y rendir los informes que se les soliciten en el término establecido por la misma.

Artículo 49. Las reclamaciones y quejas, a que se refiere esta Ley, no requerirán más formalidad que presentarse por escrito con firma o huella digital y datos de identificación del interesado.

Las reclamaciones y quejas también podrán ser verbales, por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, sin más señalamiento que el asunto que las motivó y los datos generales de quien las presente, debiendo ratificarse con las formalidades establecidas en el párrafo anterior dentro de los cinco días hábiles siguientes, de lo contrario se tendrán por no presentadas.

Artículo 50. Cuando el Consejo considere que la reclamación o queja no reúne los requisitos señalados para su admisión o sea evidentemente

improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado y fundado que emitirá en un plazo máximo de cinco días hábiles. El Consejo deberá notificarle al interesado dentro de los cinco días siguientes a la resolución. No se admitirán quejas o reclamaciones anónimas.

Artículo 51. Cuando la reclamación o queja no sea competencia del Consejo, se proporcionará al interesado la orientación para que acuda a la autoridad o servidor público que deba conocer del asunto.

Artículo 52. Cuando el contenido de la reclamación o queja sea poco claro, no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención del Consejo, se notificará por escrito al interesado para que la aclare en un término de cinco días hábiles posteriores a la notificación; en caso de no hacerlo, después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés.

Artículo 53. En ningún momento la presentación de una queja o reclamación ante el Consejo interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos previstos por la legislación correspondiente.

Artículo 54. El Consejo, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con la Junta de Gobierno, podrá excusarse de conocer de un determinado caso si éste puede afectar su autoridad moral o autonomía.

Artículo 55. En el supuesto de que se presenten dos o más reclamaciones o quejas que se refieran al mismo acto u omisión presuntamente discriminatorio, el Consejo podrá acumular los asuntos para su trámite en un solo expediente. En este caso el último expediente se acumulará al primero.

Artículo 56. En caso de que la reclamación o queja presentada ante el Consejo involucre tanto a los servidores públicos o autoridades como a particulares, se procederá a efectuar la separación correspondiente, de manera que las conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los primeros, se sigan, a través del procedimiento de reclamación. Las cometidas por los particulares serán atendidas conforme a lo dispuesto por la Sección Sexta del Capítulo V de este ordenamiento.

Artículo 57. Contra las resoluciones y actos del Consejo los interesados podrán interponer el recurso de revisión, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Sección Segunda De la Reclamación

Artículo 58. La reclamación es el procedimiento que se sigue ante el Consejo por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Artículo 59. Una vez presentada la reclamación, el Consejo deberá, dentro de los cinco días siguientes, resolver si se admite la reclamación.

Una vez admitida y registrada la reclamación, dentro de los siguientes cinco días hábiles el Consejo deberá notificar a las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables, así como al titular del órgano del que dependan; asimismo, se solicitará un informe por escrito sobre los actos u omisiones de carácter discriminatorio que les atribuyan en la reclamación.

Artículo 60. El informe solicitado a los servidores públicos presuntamente responsables, deberá rendirse en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación.

Artículo 61. En el informe mencionado en el artículo anterior, la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable, debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos, en su caso, así como los elementos de información que considere necesarios.

Artículo 62. En caso de no haber respuesta por parte de las autoridades o servidores públicos requeridos, dentro del plazo señalado para tal efecto, se tendrán por ciertos los hechos mencionados en la reclamación, salvo prueba en contrario. El Consejo podrá, si lo estima necesario, realizar las investigaciones procedentes en el ámbito de su competencia, ejerciendo las acciones pertinentes.

Artículo 63. Los particulares que consideren haber sido discriminados por actos de autoridades o de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas que acudan en queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y si ésta fuera admitida, el Consejo estará impedido para conocer de los mismos hechos que dieron fundamento a la queja.

Sección Tercera **De la Conciliación**

Artículo 64. La conciliación es la etapa del procedimiento de reclamación por medio de la cual el Consejo buscará avenir a las partes involucradas a resolverla, a través de alguna de las soluciones que les presente el conciliador.

Artículo 65. Una vez admitida la reclamación; lo cual se hará del conocimiento del presunto agraviado por conductas discriminatorias, se le citará para que se presente en la fecha y hora señalada a la audiencia de conciliación, la cual deberá llevarse a cabo en los quince días hábiles siguientes a aquel en que se notificó a las partes dicha celebración. Esta audiencia tendrá verificativo en las instalaciones del Consejo.

Por lo que se refiere al o a los presuntos responsables de conductas discriminatorias, se les citará a la audiencia de conciliación a que se refiere el párrafo anterior, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos discriminatorios imputados en su contra, salvo prueba en contrario.

Artículo 66. Al preparar la audiencia, el conciliador designado solicitará a las partes los elementos de juicio que considere convenientes para ejercer adecuadamente sus atribuciones, pudiendo aquéllas ofrecer los medios de prueba que estimen necesarios.

Artículo 67. En caso de que el reclamante no comparezca a la audiencia de conciliación y justifique la causa de su inasistencia dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a la fecha de la misma, se señalará por única ocasión nueva fecha para su celebración. En el supuesto de no justificar su inasistencia, se le tendrá por desistido de su reclamación, archivándose el expediente como asunto concluido.

Artículo 68. El conciliador, en la audiencia de conciliación, expondrá a las partes un resumen de la reclamación y de los elementos de juicio que se hayan integrado y los exhortará a resolver sus diferencias, para cuyo efecto propondrá opciones de solución.

Artículo 69. La audiencia de conciliación podrá ser suspendida por el conciliador o por ambas partes de común acuerdo hasta en una ocasión, debiéndose reanudar, en su caso, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Artículo 70. Cuando las partes lleguen a un acuerdo, se celebrará el convenio respectivo, que será revisado por el área competente del Consejo; si está apegado a derecho, lo aprobará y dictará el acuerdo correspondiente sin que sea admisible recurso alguno.

Artículo 71. El convenio suscrito por las partes y aprobado por el Consejo tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado o por la persona que designe el Consejo, a petición de aquél.

Artículo 72. En caso de que el servidor público no acepte la conciliación, o de que las partes no lleguen a acuerdo alguno, el Consejo hará de su conocimiento que investigará los hechos motivo de la reclamación, en los términos de esta Ley e impondrá, en su caso, las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación previstas en la misma; asimismo, el Consejo promoverá el fincamiento de las responsabilidades que resulten de la aplicación de otros ordenamientos.

Sección Cuarta De la Investigación

Artículo 73. Cuando la reclamación no se resuelva en la etapa de conciliación, el Consejo iniciará las investigaciones del caso, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen conductas discriminatorias, la presentación de informes o documentos complementarios;
- II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;
- III. Practicar inspecciones a las autoridades a las que se imputen conductas discriminatorias, mediante personal técnico o profesional;
- IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y
- V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Artículo 74. Para documentar debidamente las evidencias, el Consejo podrá solicitar la rendición y desahogo de todas aquellas pruebas que estime necesarias, con la única condición de que éstas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.

Artículo 75. Las pruebas que se presenten, por los interesados, así como las que de oficio se allegue el Consejo, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados.

Artículo 76. Las resoluciones estarán basadas en la documentación y pruebas que consten en el expediente de reclamación.

Artículo 77. El Consejo puede dictar acuerdos de trámite en el curso de las investigaciones que realice, los cuales serán obligatorios para los servidores públicos federales que deban comparecer o aportar información o documentos; su incumplimiento traerá aparejadas las medidas administrativas y responsabilidades señaladas en este ordenamiento.

Sección Quinta De la Resolución

Artículo 78. Si al concluir la investigación, no se comprobó que las autoridades federales o servidores públicos hayan cometido las conductas discriminatorias imputadas, el Consejo dictará la resolución por acuerdo de no discriminación, atendiendo a los requisitos a que se refiere el Estatuto Orgánico del Consejo.

Artículo 79. Si al finalizada la investigación, el Consejo comprueba que los servidores públicos o autoridades federales denunciadas cometieron alguna conducta discriminatoria, formulará la correspondiente resolución por disposición, en la cual se señalarán las medidas administrativas a que se refiere el Capítulo VI de esta Ley, así como los demás requisitos que prevé el Estatuto Orgánico del Consejo.

Sección Sexta Del Procedimiento Conciliatorio entre Particulares

Artículo 80. Cuando se presente una queja por presuntas conductas discriminatorias de particulares, el Consejo iniciará el procedimiento conciliatorio.

Artículo 81. El Consejo notificará al particular- que presuntamente haya cometido conductas discriminatorias, el contenido de la queja, haciéndole saber que, si así lo desea, podrá someter la misma al procedimiento conciliatorio. En caso de que las partes lo acepten, deberá celebrarse la audiencia principal de conciliación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación al particular.

Si cualquiera de las partes o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio del Consejo, éste atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes.

Artículo 82. En este procedimiento se estará a lo dispuesto por los artículos 66, 67, 68, 69 y 70 de este ordenamiento.

CAPITULO VI DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACION

Artículo 83. El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:

- I. La impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de una resolución por disposición dictada por el Consejo, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades;
- II. La fijación de carteles en cualquier establecimiento de quienes incumplan alguna disposición de esta Ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias;

- III. La presencia del personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo;
- IV. La publicación íntegra de la Resolución por Disposición emitida en el órgano de difusión del Consejo, y
- V. La publicación o difusión de una síntesis de la Resolución por Disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación.

La imposición de estas medidas administrativas a los particulares, se sujetará a que éstos se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente.

Artículo 84. Para determinar el alcance y la forma de adopción de las medidas administrativas dispuestas por el Consejo se tendrán en consideración:

- I. El carácter intencional de la conducta discriminatoria;
- II. La gravedad del hecho, el acto o la práctica discriminatoria, y
- III. La reincidencia.

Se entiende que existe reincidencia cuando la misma persona incurra en nueva violación a la prohibición de discriminar.

Artículo 85. El Consejo podrá otorgar un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.

El reconocimiento será otorgado previa solicitud de parte interesada.

La Junta de Gobierno, a propuesta de la Presidencia del Consejo, ordenará verificar el cumplimiento de los requisitos señalados.

El reconocimiento será de carácter honorífico, tendrá una vigencia de un año y podrá servir de base para la obtención de beneficios que, en su caso, establezca el Estado, en los términos de la legislación aplicable.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. La designación del Presidente del Consejo deberá realizarse dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

La primera designación del Presidente del Consejo durará hasta el treinta de diciembre del año 2006 pudiendo ser ratificado sólo por un periodo de tres años.

Artículo Tercero. La designación de la Junta de Gobierno deberá realizarse dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la Ley. En tanto se instala la Asamblea Consultiva, la Junta de Gobierno dará inicio a sus funciones con la presencia de los representantes del Poder Ejecutivo Federal y de cinco integrantes designados por única vez por el Presidente del Consejo, quienes durarán en dicho cargo seis meses, pudiendo ser ratificados por la Asamblea Consultiva, una vez instalada, en cuyo caso sólo ejercerán el cargo hasta completar los tres años desde su primera designación.

Artículo Cuarto. La Presidencia del Consejo someterá a la aprobación de la Junta de Gobierno el proyecto del Estatuto Orgánico dentro de los 120 días siguientes a su nombramiento.

Los procedimientos a que alude el Capítulo V de este decreto, empezarán a conocerse por parte del Consejo, después de los 150 días de haber entrado en vigor la presente Ley.

Artículo Quinto. Una vez designada la persona titular de la Presidencia del Consejo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proveerá, con sujeción a las previsiones que para tal efecto estén contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos necesarios para dar inicio a las actividades de la institución y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará a cabo las acciones necesarias en su ámbito de competencia.

México, D.F., a 29 de abril de 2003. Dip. Armando Salinas Torre, Presidente. Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente. Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán, Secretario. Sen. Yolanda E. González Hernández, Secretaria. Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil tres. Vicente Fox Quesada. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Rúbrica.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.

ESTATUTO ORGANICO DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACION

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Este Estatuto regula la estructura, facultades, funcionamiento, operación y desarrollo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, como organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus actividades; cuyo objeto principal es, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevenir y eliminar la discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades en favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, en coordinación con las autoridades y Organismos Públicos Federales. Asimismo, este Estatuto tiene como objeto regular las reglas de funcionamiento y organización de la Asamblea Consultiva, como órgano consultivo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tendrá su domicilio en la Ciudad de México y podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares de la República Mexicana.

Artículo 2. Para los efectos de este Estatuto se entenderá por Ley, a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; por Consejo, al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y por Presidente, al Presidente del Consejo.

Artículo 3. En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía el Consejo no recibirá instrucciones de autoridad o servidor

público alguno. Sus resoluciones se basarán únicamente en las constancias que integren sus expedientes.

Artículo 4. El Consejo tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de denuncias por presuntas conductas discriminatorias cuando éstas fueren imputadas a particulares o a autoridades y servidores públicos de carácter federal, siempre que estos últimos actúen en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Para el desarrollo de las facultades de investigación del Consejo se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra análoga, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Las comunicaciones que estén relacionadas con las medidas positivas y compensatorias establecidas en el capítulo III de la ley serán turnadas a la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación, a fin de que se les brinde la atención correspondiente.

Artículo 5. Los procedimientos que se sigan ante el Consejo deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que señale la ley, el presente Estatuto y que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas y

de las actuaciones no indispensables. Los términos y plazos en días a que se refiere este Estatuto se contarán como días naturales a menos que específicamente se señale que deban ser hábiles.

Artículo 6. Para aquellos supuestos no previstos por este Estatuto y por la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en lo aplicable se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, su reglamento y las disposiciones legales y administrativas pertinentes.

Artículo 7. Todas las actuaciones del Consejo serán gratuitas, lo que se deberá informar expresamente a quienes acudan a éste.

TITULO II ESTRUCTURA DEL CONSEJO

Artículo 8. El Consejo se integrará con:

- I. Una Junta de Gobierno;
- II. Un Presidente;
- III. Una Asamblea Consultiva.

Artículo 9. A la persona designada como titular de la Presidencia del Consejo, como órgano ejecutivo, corresponde llevar a cabo, de acuerdo con la ley, las funciones directivas del Consejo, del cual es el representante legal.

Artículo 10. La persona designada como titular de la Presidencia del Consejo deberá tener la ciudadanía mexicana en pleno goce y ejercicio

de sus derechos civiles y políticos y gozar de reconocido prestigio y experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación. El procedimiento para su nombramiento, la duración en el cargo, su destitución y el régimen jurídico que como funcionario le es aplicable, son los previstos en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la ley.

Artículo 11. La persona designada como titular de la Presidencia del Consejo, para los fines señalados en el artículo 18 de la ley, podrá establecer los acuerdos y lineamientos correspondientes.

Artículo 12. Para los efectos del artículo 20 fracción XVII de la ley, la persona designada como titular de la Presidencia del Consejo podrá celebrar convenios, acuerdos, bases de colaboración y demás instrumentos jurídicos con los órganos análogos que se creen en las entidades federativas del país, respecto de las materias cuya competencia resulte concurrente o con cualquier otra finalidad relacionada con el objeto de la ley. Asimismo, y a fin de cumplir con tal objeto, podrá celebrar convenios con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales.

Artículo 13. En caso de ausencias temporales del titular de la Presidencia, sus funciones y representación legal serán cubiertas por la persona que éste designe para ello.

Artículo 14. Para el desempeño de las funciones que le corresponden, la persona designada como Presidente contará con el apoyo de:

- I. Una Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas;

- II. Una Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones;
- III. Una Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación;
- IV. Un Órgano de Vigilancia;
- V. Una Dirección de Administración y Finanzas;
- VI. El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Las personas que sean designadas como titulares de las áreas enunciadas en las fracciones de la I a la VI deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos y contar con los requerimientos profesionales y éticos necesarios para desarrollar su función adecuadamente.

Artículo 15. La Dirección de Administración y Finanzas tendrá las siguientes funciones:

- I. Atender las necesidades administrativas del Consejo, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Presidente y la Junta de Gobierno;
- II. Establecer, con la aprobación del Presidente, los sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros, materiales e informáticos del Consejo;

- III. Coordinar la formulación del proyecto de presupuesto del Consejo, de acuerdo con los criterios establecidos por el Presidente y la Junta de Gobierno;
- IV. Supervisar la autorización de las adquisiciones, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con los lineamientos establecidos por el Presidente y la Junta de Gobierno;
- V. Coordinar la conservación y custodia de los bienes muebles e inmuebles del Consejo y llevar el registro y control de los mismos;
- VI. Dirigir el diseño del servicio de carrera, de conformidad con las leyes aplicables en la materia;
- VII. Coordinar la elaboración de los manuales de organización y procedimientos del Consejo;
- VIII. Apoyar y brindar asesoría técnica al personal del Consejo en materia de informática;
- IX. Las demás que le señale el Presidente, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 16. La persona designada como titular de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas tendrá las siguientes funciones:

- I. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable;

- II. **Desarrollar y fomentar estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro género que resulte pertinente;**
- III. **Dirigir la realización de estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan;**
- IV. **Formular y evaluar las políticas públicas, estrategias e instrumentos para prevenir y eliminar la discriminación así como para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional;**
- V. **Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia, que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas;**
- VI. **Coordinar la elaboración del informe anual de actividades del Consejo;**
- VII. **Realizar estudios sobre instrumentos internacionales en materia de prevención y eliminación de la discriminación;**
- VIII. **Brindar a los miembros de la Junta de Gobierno y de la Asamblea Consultiva el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones;**
- IX. **Coordinar las Delegaciones del Consejo;**

- X. Las demás que le señale el Presidente, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 17. La persona designada como Titular de la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación tendrá las siguientes funciones:

- I. Promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;
- II. Promover la presentación de denuncias por actos discriminatorios;
- III. Promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional;
- IV. Difundir periódicamente los avances, resultados e impactos de las políticas, programas y acciones en materia de prevención y eliminación de la discriminación, a fin de mantener informada a la sociedad;
- V. Difundir y promover contenidos y materiales para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias y para dar a conocer las funciones y actividades del Consejo;
- VI. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia, así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de Gobierno;

- VII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados y de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales en el ámbito de su competencia;
- VIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, con personas y organizaciones sociales y privadas y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;
- IX. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- X. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos, previa solicitud de parte interesada, cuando tales medidas y programas no sean resultado de los procedimientos de queja o reclamación establecidos en la Ley y en este Estatuto e impliquen que tales instituciones públicas o privadas o los particulares se distinguan en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos. El reconocimiento será de carácter honorífico, tendrá una vigencia de un año y podrá servir de base para la obtención de beneficios que, en su caso, establezca el Estado, en los términos de la legislación aplicable;

- XI. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento fuera de los procedimientos de queja o reclamación establecidos en la Ley y en este Estatuto, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;
- XII. Auxiliar al Presidente en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación del Consejo, así como en sus relaciones con los medios de información;
- XIII. Coordinar las reuniones de prensa del Presidente y demás funcionarios del Consejo;
- XIV. Las demás que le señale el Presidente, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 18. El Órgano de Vigilancia del Consejo estará integrado en los términos establecidos en el artículo 38 de la Ley y en las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Artículo 19. La persona designada como titular de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Iniciar a petición de parte, o de oficio en los casos que lo considere pertinente, la investigación de las quejas e inconformidades por presuntos actos de discriminación;
- II. Dirigir los procedimientos de queja y de reclamación, tramitados por presuntos actos de discriminación;

- III. Dirigir los procedimientos derivados de la aplicación de medidas administrativas;
- IV. Entrevistar a las personas que tengan dudas o reclamaciones sobre el tratamiento que se esté dando a sus respectivos expedientes;
- V. Resolver los recursos de revisión que se presenten contra los acuerdos que tengan por concluidos los procedimientos de queja y reclamación;
- VI. Resolver si procede la reapertura de los expedientes de queja y de reclamación, en los términos establecidos en este Estatuto;
- VII. Coordinar la elaboración de convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia y suscribir los que le correspondan;
- VIII. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, información relacionada con los procedimientos de queja, reclamación o los derivados de la aplicación de medidas administrativas;
- IX. Representar al Presidente del Consejo en los juicios de amparo relacionados con el Consejo;
- X. Las demás que le señale el Presidente del Consejo, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 20. La Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones se auxiliará de una Dirección de Reclamaciones y una Dirección de Quejas, las cuales actuarán bajo su estricta supervisión. Asimismo, contará con el personal profesional y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 21. El personal de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones tendrá fe pública en relación con los trámites realizados con motivo de los procedimientos de queja, de reclamación y de aplicación de medidas administrativas. Se entenderá por fe pública la facultad de autenticar documentos preexistentes o declaraciones y hechos que tengan lugar o estén aconteciendo en presencia de dichos funcionarios, sin perjuicio del valor probatorio que se atribuya a las actuaciones del Consejo dentro de las controversias planteadas en el artículo 41 de la Ley.

Artículo 22. La persona designada como titular de la Dirección de Reclamaciones tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias cuando éstas sean imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, siempre que estos últimos actúen en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- II. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- III. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información necesaria para integrar los expedientes de reclamación;

- IV. Conocer y resolver los procedimientos de reclamación señalados en la Ley y en este Estatuto;
- V. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las reclamaciones que por su propia naturaleza lo permitan;
- VI. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los acuerdos de conclusión de los expedientes de reclamación;
- VII. Emitir, según corresponda, el acuerdo de no discriminación o el acuerdo por disposición;
- VIII. Dirigir la administración del archivo general del Consejo, en el que se resguarden los expedientes de queja y de reclamación;
- IX. Recibir y registrar con número de expediente las quejas y reclamaciones que se presenten ante el Consejo por escrito y acusar acuse de su recepción;
- X. Coordinar el despacho de toda la correspondencia concerniente a las quejas y reclamaciones presentadas, y que se recaben los acuses de recepción correspondientes;
- XI. Dirigir la asignación de las quejas y reclamaciones, en el orden de turno que corresponda, al personal de la Dirección de Reclamaciones y de la Dirección de Quejas;

- XII. Coordinar la recepción de la correspondencia que ingrese al Consejo y su turno a las áreas correspondientes;
- XIII. Las demás que le señale el titular de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 23. La persona designada como titular de la Dirección de Quejas tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, cuando éstas sean imputadas a particulares;
- II. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- III. Conocer y resolver los procedimientos de queja señalados en la Ley y en este Estatuto;
- IV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información necesaria para integrar los expedientes de queja;
- V. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las quejas que por su propia naturaleza así lo permitan;
- VI. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja;

- VII. **Controlar la correcta y completa aplicación de las medidas administrativas que sean resultado de los procedimientos de queja y reclamación;**
- VIII. **Garantizar la impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de una resolución por disposición dictada por el Consejo, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades;**
- IX. **Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, cuando tales medidas y programas deriven de los procedimientos de queja y reclamación y, en su caso, expedir los reconocimientos respectivos;**
- X. **Garantizar que se oriente a las personas que directamente quieran presentar una queja o reclamación, mediante formularios que faciliten tal trámite;**
- XI. **Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información necesaria para verificar el cumplimiento de las conciliaciones resultado de los procedimientos de queja y reclamación;**
- XII. **Las demás que le señale el titular de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.**

Artículo 24. Las Direcciones Generales Adjuntas mencionadas antes contarán con las unidades administrativas necesarias para el desarrollo de sus funciones. Aquellas que no estén definidas en este ordenamiento, serán señaladas en los manuales correspondientes.

TITULO III

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE QUEJA Y RECLAMACION

PROCEDIMIENTOS COMUNES

Artículo 25. El personal del Consejo deberá manejar la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia de manera confidencial, en términos del artículo 14 fracción VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 26. Toda queja o reclamación que se dirija al Consejo deberá presentarse dentro del plazo de un año, contado a partir de que el reclamante o quejoso tengan conocimiento de tales conductas, o en dos años fuera de esta circunstancia. Asimismo, deberá presentarse por escrito con la firma o huella digital del interesado y deberá contener, como datos mínimos del interesado, el nombre y apellidos, domicilio y en su caso teléfono, de la persona que presuntamente ha sufrido la afectación y de quien presente la queja o reclamación. Además, el escrito de queja o reclamación deberá contener un breve relato de los hechos imputados, manifestar su pretensión y, de ser posible, la identificación de la persona a quien se imputan tales hechos.

La falta de alguno de los requisitos señalados en el primer párrafo de este artículo se hará saber al quejoso para que lo subsane en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique la omisión. De preferencia la comunicación al quejoso se hará por vía

telefónica, debiendo levantarse el acta circunstanciada correspondiente para efecto de acuse de recepción. De no subsanarse tal falta, la queja o reclamación se considerará anónima.

Artículo 27. Cuando el contenido de la reclamación o queja sea poco claro, en forma tal que no sea posible deducir los elementos que permitan la intervención del Consejo, se notificará por escrito al interesado para que la aclare en un término de cinco días hábiles posteriores a la notificación; en caso de no hacerlo, después de un segundo requerimiento que podrá realizarse por vía telefónica en cuyo caso deberá levantarse el acta circunstanciada correspondiente para efecto de acuse de recepción, el expediente será archivado por falta de interés del peticionario.

Artículo 28. Las reclamaciones y quejas también podrán presentarse por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, pero en ese caso deberán ser ratificadas dentro de un plazo de cinco días hábiles, de lo contrario se tendrán por concluidas por falta de interés del quejoso y el expediente se enviará al archivo. Sin embargo, en el caso de que los quejosos se encuentren privados de su libertad, o materialmente impedidos para acudir al Consejo, a la mayor brevedad, personal de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones buscará tener contacto directo con éstos para que manifiesten si ratifican o no la queja o reclamación, por el medio que resulte más adecuado. Si no la ratifican, el asunto se tendrá por concluido por falta de interés del quejoso y el expediente se enviará al archivo.

Artículo 29. El titular de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones deberá notificar al peticionario sobre la recepción de su queja o reclamación, a la brevedad posible.

Artículo 30. No se admitirán quejas o reclamaciones anónimas, ni aquellas que resulten evidentemente improcedentes o infundadas, no expongan hechos que caractericen actos de discriminación o sean sustancialmente la reproducción de alguna petición anterior ya examinada por el Consejo.

Artículo 31. Se considerará que una queja o reclamación es evidentemente improcedente o infundada cuando se advierta carencia de fundamento o improcedencia de pretensión y cuando el peticionario se conduzca con falsedad o mala fe o tenga por finalidad vulnerar la autonomía o autoridad moral del Consejo.

Artículo 32. Cuando un quejoso solicite que su nombre se mantenga en estricta reserva, el titular de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones evaluará los hechos y, discrecionalmente, determinará si de oficio se inicia una investigación de la misma. Además de tal caso, el Consejo podrá determinar en otras hipótesis la iniciación de investigaciones de oficio.

Artículo 33. Cuando se considere que la reclamación o queja no reúne los requisitos señalados para su admisión o sea evidentemente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado y fundado en el que se explique claramente la causa que impidió la admisión, el cual será emitido en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la petición y notificado al interesado dentro de los cinco días hábiles siguientes a su emisión.

Artículo 34. En caso de que la reclamación o queja presentada ante el Consejo involucre como responsables tanto a los servidores públicos o autoridades como a particulares, se procederá a efectuar la separación

correspondiente, de manera que las conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los primeros, sean turnadas a la Dirección de Reclamación y las cometidas por los particulares sean remitidas a la Dirección de Quejas, a fin de que se integren los procedimientos correspondientes.

Artículo 35. El Presidente del Consejo, el personal que éste designe para ello y el personal de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones podrán solicitar, por cualquier medio de comunicación, a las autoridades o particulares involucrados en una queja o reclamación, medidas precautorias o cautelares ante la noticia de un acto o presunto acto de discriminación que se considere particularmente grave y que pudiera resultar de difícil o imposible la reparación.

Artículo 36. Las autoridades, servidores públicos o particulares a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para informar por escrito al Consejo sobre dicha medida. Ese plazo puede ser reducido en casos especialmente urgentes. Tal informe puede ser remitido por algún medio electrónico, a reserva de que posteriormente se formalice por escrito.

Artículo 37. Cuando resulten ciertos los hechos, y la autoridad o particular a quien se haya solicitado una medida cautelar o precautoria los negare o no adoptare la medida requerida, tal circunstancia se hará notar en la resolución correspondiente, una vez realizadas las investigaciones, a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Si los hechos violatorios no resultaren ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

Artículo 38. Una vez que la queja o reclamación haya sido recibida, registrada, asignado número de expediente y se haya acusado recibo de la misma por la Jefatura de Recepción, Registro y Turno de la Dirección de Reclamaciones, para lo que contará con el plazo de un día hábil, ésta la turnará, según corresponda, a la Dirección de Reclamación o a la Dirección de Quejas, para los efectos de su calificación.

Artículo 39. Las Direcciones de Reclamación y de Quejas contarán con un plazo de tres días hábiles para realizar la calificación correspondiente.

Artículo 40. La calificación podrá formularse en el sentido de que se trata de:

- I. Un presunto acto de discriminación;
- II. Incompetencia del Consejo;
- III. Calificación pendiente, cuando la queja o reclamación sea confusa o se requiera de mayor información;
- IV. Un caso de no discriminación.

Artículo 41. Cuando la queja haya sido calificada como un presunto acto de discriminación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, se enviará al peticionario una notificación de admisión de la instancia, en el que se le informará sobre el resultado de la calificación, el nombre del servidor público a cargo del expediente y su teléfono. Asimismo, se le invitará a mantener comunicación con éste durante la tramitación del expediente.

Artículo 42. Cuando la queja haya sido calificada como de incompetencia, a la brevedad posible y sin admitir la instancia, se comunicará al peticionario, con toda claridad, la causa de incompetencia y sus fundamentos. Asimismo, se le orientará de manera breve y sencilla sobre la naturaleza del problema y las posibles formas de solución. En su caso, se precisará el nombre de la dependencia pública competente para atender al peticionario, a la cual se le enviará un oficio en el que se indique que el Consejo ha orientado al peticionario y se le solicitará que éste sea recibido para la atención de su problema.

Artículo 43. Cuando la queja haya sido calificada como pendiente, el servidor público a cargo del expediente deberá realizar las gestiones pertinentes para aclararla. Si ello implica mayor información por parte del peticionario y éste no la proporciona según lo señalado en el artículo 27 de este Estatuto, la calificación deberá asentarse la imposibilidad de determinarla por falta de información del peticionario y el expediente se concluirá por falta de interés de éste.

Artículo 44. Cuando se encuentren nuevos elementos, la calificación original podrá ser modificada.

Artículo 45. En el supuesto establecido en el artículo 55 de la Ley, es decir, cuando se presenten dos o más reclamaciones o quejas que se refieran al mismo acto u omisión presuntamente discriminatorio, el Consejo podrá acumular los asuntos para su trámite en un solo expediente. En este caso el último expediente se acumulará al primero, salvo que por alguna razón como la dificultad o el avance de una investigación, resulte más conveniente seguir un criterio distinto.

Artículo 46. Todas las actuaciones realizadas por personal del Consejo a fin de integrar los expedientes de queja o reclamación deberán constar en las actas circunstanciadas correspondientes.

Procedimiento de Reclamación

Artículo 47. Una vez admitida y registrada la reclamación, para los efectos del artículo 59 de la Ley, en el oficio de solicitud de información se incluirá el apercibimiento señalado en el artículo 62 de la Ley. En los casos de urgencia, independientemente del oficio de solicitud de información, se podrá establecer de inmediato comunicación telefónica con la autoridad señalada como responsable o con su superior jerárquico para conocer la gravedad del problema y, en su caso, solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas.

Artículo 48. El plazo al que se refiere el artículo 60 de la Ley podrá ser ampliado a solicitud de la autoridad señalada como responsable cuando, a juicio del Consejo, ésta proporcione razones suficientes para ello.

Artículo 49. Si la autoridad a la que se corrió traslado de la queja no rinde el informe que se le solicitó o lo rinde pero no envía la documentación correspondiente dentro del plazo otorgado, se le requerirá por segunda vez. En el segundo requerimiento se apercibirá a la autoridad que, de no contestar en un plazo de 5 días, se estará a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley.

Artículo 50. De no recibirse respuesta de la autoridad señalada como responsable, no resultará procedente abrir la etapa de conciliación y se realizará la investigación prevista en el artículo 73 de la Ley.

Artículo 51. Toda la documentación que remita la autoridad deberá estar certificada y debidamente foliada.

Artículo 52. La respuesta de la autoridad se hará del conocimiento del peticionario en todos los casos en que a juicio del personal a cargo de la investigación se haga necesario que éste conozca el contenido de la respuesta de la autoridad. En tal supuesto se concederá al peticionario un plazo máximo de 10 días, contados a partir del acuse de recibo, para que manifieste lo que a su derecho convenga. De no hacerlo en el plazo fijado, se ordenará el envío del expediente al archivo, siempre y cuando resulte evidente que la autoridad se ha conducido con verdad.

Artículo 53. Cuando una reclamación haya sido calificada como presuntamente violatoria y del informe y de otras fuentes se desprendan elementos suficientes, se hará constar en el expediente la apertura del procedimiento de conciliación previsto en la Sección Tercera de la Ley.

Lo anterior será notificado al peticionario y a la autoridad presunta responsable. Además, en el escrito de notificación, se informará a ambos la fecha de la audiencia de conciliación, a la que deberán comparecer.

Asimismo, se les solicitará señalen si a su consideración existe alguna causa de incompetencia del Consejo y que aporten los elementos de juicio o medios de prueba que consideren convenientes, para lo que tendrán como máximo el día hábil anterior a la fecha de la audiencia. Cuando se trate de testimonios escritos, éstos deberán ser autenticados por algún fedatario público.

Artículo 54. En el caso de que el peticionario o la autoridad presunta responsable acrediten, antes de la fecha de la audiencia, que existe una razón fundada que les impida acudir a la misma, por única ocasión, podrá programarse una segunda fecha.

Artículo 55. Las audiencias se realizarán observando las siguientes reglas:

- I. Serán presididas por el personal del Consejo designado para ello;
- II. Serán privadas, por lo que sólo podrán encontrarse en el recinto en el que se lleven a cabo las personas que legítimamente hayan de intervenir. En el caso de que el peticionario o la autoridad presunta responsable soliciten al Consejo y se les autorice comparecer acompañados, sus acompañantes no podrán intervenir en la audiencia;
- III. Las personas que así lo requieran, serán asistidas por un traductor o intérprete;
- IV. Los servidores públicos del Consejo estarán obligados a identificarse;
- V. No se permitirá interrupción en la audiencia por persona alguna. El personal del Consejo queda calificado para hacer salir del recinto a la persona que interfiera con el desarrollo de la diligencia;
- VI. Las personas que intervengan en la diligencia deberán comportarse respetuosamente;

- VII. En el acta circunstanciada correspondiente se hará constar el día, lugar y hora en que inicie la audiencia, así como la hora en que termine. Asimismo, se harán constar las propuestas de conciliación, las posturas adoptadas al respecto y, en su caso, la solución a la que se llegue. Previa lectura del acta, ésta deberá ser signada por las partes y por el personal del Consejo a cargo de la audiencia.

Artículo 56. En el caso de que la audiencia sea suspendida bajo alguno de los supuestos planteados en el artículo 69 de la Ley, en ese mismo acto se fijará la fecha para su reanudación.

Artículo 57. Cuando la naturaleza del asunto lo permita o ambas partes estén de acuerdo, el proceso de conciliación podrá tramitarse por correo certificado o mensajería con acuse de recibo.

En ese caso, personal del Consejo, después de escuchar al peticionario, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación del caso. La autoridad o servidor público a quien se envíe una propuesta de conciliación, dispondrá de un plazo de quince días para responder a la propuesta, también por escrito, y enviar pruebas de su cumplimiento.

Si durante los 90 días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el peticionario lo podrá hacer saber al Consejo Nacional para que, en su caso, dentro del término de 3 días hábiles, contados a partir de la interposición del escrito del peticionario, se resuelva sobre la reapertura del expediente.

Artículo 58. Durante la fase de investigación de una reclamación, el personal del Consejo designado al efecto, podrá presentarse a cualquier oficina pública o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios; hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentación necesarios.

Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a la documentación o a los archivos respectivos, en términos del último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 59. Los expedientes de reclamación podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia del Consejo;
- II. Por tratarse de hechos no constitutivos de discriminación, caso en el que se dictará un acuerdo de no discriminación;
- III. Por haberse dictado la Resolución por Disposición correspondiente en los términos de artículo 79 de la ley, quedando abierto el caso exclusivamente para los efectos de su seguimiento;
- IV. Por desistimiento del reclamante o del presunto agraviado, expresado libremente y ratificado ante el Consejo;
- V. Por falta de interés del peticionario o del presunto agraviado en la continuación del procedimiento;

- VI. Por haberse acumulado el expediente a otro que continúe en trámite;
- VII. Por haberse solucionado la reclamación mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite, y
- VIII. Por no haber evidencias que permitan la identificación del autor del acto de discriminación.

Artículo 60. El acuerdo en el que se tenga por concluido un expediente se establecerá con toda claridad la causa de conclusión y su fundamento legal y reglamentario. Los acuerdos de conclusión de los expedientes serán notificados tanto al peticionario como a la autoridad o servidor público que hubiese estado involucrado. Asimismo, se les informará sobre la posibilidad de interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 57 de la Ley.

Artículo 61. Sólo procederá notificar a la autoridad o servidor público que hubiese sido señalado como responsable de la conclusión de un expediente, cuando se le hubiere corrido traslado con la reclamación y solicitado los informes respectivos.

Artículo 62. En los casos en que un peticionario solicite expresamente la reapertura de un expediente o que se reciba información o documentación posterior al envío de un expediente al archivo, se analizará el asunto y la determinación correspondiente se hará del conocimiento del peticionario y de la autoridad señalada como responsable, si a ésta se le pidieron informes durante la integración del expediente.

Artículo 63. En el trámite de una conciliación con motivo del Procedimiento de Queja previsto en los artículos 80, 81 y 82 de la Ley se aplicará lo previsto en los artículos 53 al 57 de este ordenamiento.

Artículo 64. Los expedientes de queja podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia del Consejo;
- II. Por tratarse de hechos no constitutivos de discriminación, caso en el que se dictará un acuerdo de no discriminación;
- III. Por desistimiento del quejoso o del presunto agraviado, expresado libremente y ratificado ante el Consejo;
- IV. Por falta de interés del peticionario o del presunto agraviado en la continuación del procedimiento;
- V. Por haberse acumulado el expediente a otro que continúe en trámite;
- VI. Por haberse solucionado la queja mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite, y
- VII. Por no haber evidencias que permitan la identificación del autor del acto de discriminación.

Artículo 65. En relación con el acuerdo de conclusión y la notificación correspondiente, se aplicará en lo pertinente lo señalado en el artículo 60 de este ordenamiento.

TITULO IV
DEBERES Y RESPONSABILIDADES
DEBERES Y RESPONSABILIDADES DEL PERSONAL DEL CONSEJO

Artículo 66. El personal del Consejo deberá conducirse en todo momento con honestidad y profesionalismo, prestando sus servicios con calidad, calidez y diligencia.

Artículo 67. El personal del Consejo no será sujeto de sanción por las determinaciones adoptadas en los procedimientos, salvo que se incurra en las hipótesis previstas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o se incumplan las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 68. Para efectos del artículo 27 de la Ley, por docencia se entenderá toda actividad que tenga por objeto contribuir a la educación y al conocimiento o a su divulgación, incluso por medios masivos de comunicación.

De los Servidores Públicos

Artículo 69. Los servidores públicos y las autoridades federales a que se refieren los artículos 3, 48, 73 y 77 de la Ley, y que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente al Consejo, deberán cumplir en sus términos las peticiones que éste les formule.

Artículo 70. Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter

reservado, lo comunicarán al Consejo, el que en términos del último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tendrá la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se le proporcione la información o documentación, misma que se manejará en la más estricta confidencialidad.

Artículo 71. La falta de colaboración de las autoridades a las labores del Consejo podrá ser motivo de la presentación de una protesta en su contra ante su superior jerárquico, independientemente de las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Artículo 72. Cuando una autoridad o servidor público federal deje de dar respuesta a los requerimientos de información del Consejo en más de dos ocasiones, el caso podrá ser turnado a la Secretaría de la Función Pública a fin de que, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se instaure el procedimiento administrativo que corresponda y se impongan las sanciones que resulten aplicables.

Artículo 73. Cuando ocurra la situación descrita en el artículo anterior, el Consejo podrá solicitar al superior jerárquico del funcionario moroso que le imponga una amonestación pública con copia para su expediente, de acuerdo con el procedimiento legal que corresponda.

Artículo 74. El Consejo podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento respecto de los requerimientos que el Consejo les hubiere formulado, por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones.

Artículo 75. Los servidores públicos y los particulares que durante y con motivo de los procedimientos de queja y reclamación incurran en faltas o en delitos, serán responsables penal y administrativamente, según corresponda. El Consejo podrá hacer del conocimiento de las autoridades competentes las situaciones referidas en el párrafo anterior.

TITULO V

REGLAS DE FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION DE LA ASAMBLEA CONSULTIVA

Artículo 76. De conformidad con el artículo 31 de la ley, la Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación. Por ello, una de sus funciones de apoyo fundamentales será la promoción de las actividades del Consejo.

Artículo 77. Al seleccionar a los miembros de la Asamblea Consultiva se buscará que en su composición se respete el equilibrio de los sectores privado, social y de la comunidad académica, así como el equilibrio de género, etnia, geográfico y el que resulte adecuado respecto de la participación de adultos mayores, personas con discapacidad y de otros grupos de la población cuya importancia sea significativa en la lucha contra cualquier forma de discriminación.

Artículo 78. En el caso de que algún miembro se separe de la Asamblea Consultiva antes de que termine su mandato, su sustitución se realizará respetando la forma y los criterios establecidos en el artículo anterior.

Artículo 79. De considerarlo conveniente, los miembros de la Asamblea Consultiva podrán organizarse por grupos de trabajo.

Artículo 80. En su calidad de órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación y a fin de cumplir con las facultades señaladas en el artículo 34 de la Ley, los integrantes de la Asamblea Consultiva deberán:

- I. Celebrar una reunión, por convocatoria del Presidente, con al menos una semana de anticipación previa a la sesión de la Junta de Gobierno, a fin de trabajar sobre las opiniones que presentarán a ésta;
- II. Celebrar las reuniones de trabajo necesarias, por convocatoria de la Presidencia del Consejo, a fin de Asesorar a la Junta de Gobierno y al Presidente del Consejo, en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de todos los actos discriminatorios;
- III. Atender las consultas y formular las opiniones, ya sea conjuntamente o por separado, por escrito o por cualquier otro medio, según les sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por el Presidente del Consejo;
- IV. Celebrar las reuniones de trabajo necesarias, por convocatoria de la Presidencia del Consejo, a fin de determinar la designación de las cinco personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;

- V. Participar en las reuniones y eventos a los que, por medio de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, los convoque el Consejo para realizar el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre temas relacionados con la materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- VI. Celebrar las reuniones de trabajo necesarias, por convocatoria de la Presidencia del Consejo, a fin de elaborar el informe anual de la actividad de su encargo que deberán presentar ante la Junta de Gobierno;
- VII. Colaborar con la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo, a fin de que éste pueda prestarles el apoyo que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Funcionamiento de la Asamblea Consultiva

Artículo 81. En su primera reunión, los miembros de la Asamblea Consultiva designarán a uno de sus miembros, a fin de que presida sus sesiones por el período de un año; vencido ese plazo o en el caso de que el miembro designado no pueda cumplir tal función, los miembros de la Asamblea Consultiva designarán a otro de sus miembros, para que presida sus sesiones.

Artículo 82. La Asamblea Consultiva podrá sesionar con la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 83. La Asamblea Consultiva podrá emitir opiniones en su calidad de órgano colegiado cuando éstas hayan sido sustentadas por la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 84. En el caso de inasistencia reiterada de algún miembro de la Asamblea Consultiva, la Junta de Gobierno podrá determinar su destitución.

Artículo 85. La justificación de una inasistencia sólo procederá cuando sea informada por escrito al Director General Adjunto de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo.

Artículo 86. En las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Consultiva podrá participar el personal del Consejo designado por el Presidente.

TITULO VI MODIFICACIONES AL ESTATUTO

Artículo 87. El presente Estatuto podrá ser modificado por las dos terceras partes de los integrantes de la Junta de Gobierno, a propuesta del Presidente.

ARTICULOS TRANSITORIOS

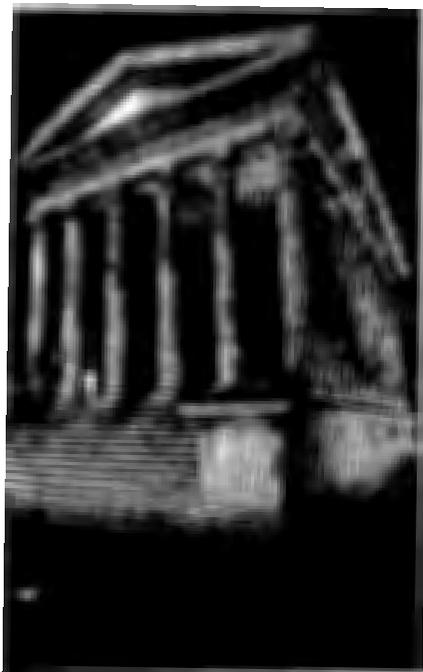
Artículo Primero. El presente Estatuto Orgánico entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. De acuerdo con el objeto de la Ley, dentro del ámbito de su competencia y durante el tiempo que resulte necesario, el Consejo

promoverá la creación de órganos análogos al mismo, en las entidades federativas del país.

El presente Estatuto Orgánico fue aprobado por la Junta de Gobierno del Consejo Nacional contra la Discriminación en su primera sesión ordinaria de trabajo sostenida el 27 de octubre de 2003 y modificado en su primera sesión de 2004, celebrada el 29 de marzo. México, D.F., a 29 de marzo de 2004.- El Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y de su Junta de Gobierno, Gilberto Rincón Gallardo y Meltis.- Rúbrica.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2004.



Entidades más pobladas del país

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
	MILES	%
México	14 161	13.7
Distrito Federal	8 670	8.4
Veracruz	7 081	6.9
Jalisco	6 652	6.5
Puebla	5 391	5.2
TOTAL	41955	40.7

Distribución de la población por entidad federativa

Entidades de entre 3 y 5 millones de habitantes

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
	MILES	%
Guanajuato	4 893	4.8
Chiapas	4 256	4.1
Nuevo León	4 164	4.0
Michoacán	3 988	3.9
Oaxaca	3 522	3.4
Chihuahua	3 238	3.1
Guerrero	3 116	3.0
Tamaulipas	3 020	2.9
TOTAL	30197	29.2

fuente: Resultados preliminares del II Censo de Población y Vivienda 2005.
<http://www.inegi.gob.mx>

Entidades con más de 2 y menos de 3 millones de habitantes

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
	MILES	%
Baja California	2 842	2.8
Sinaloa	2 610	2.5
Coahuila	2 475	2.4
San Luis Potosí	2 412	2.3
Sonora	2 384	2.3
Hidalgo	2 334	2.3
Tabasco	2 013	2.0
TOTAL	17070	16.6

Entidades con más de 1 y menos de 2 millones de habitantes

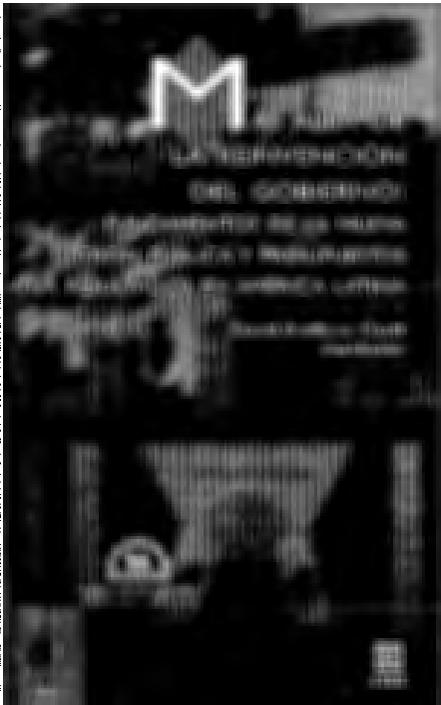
ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
	MILES	%
Yucatán	1 803	1.8
Morelos	1 605	1.6
Querétaro	1 593	1.6
Durango	1 489	1.4
Zacatecas	1 357	1.3
Quintana Roo	1 134	1.1
Tlaxcala	1 061	1.0
Aguascalientes	1 051	1.0
TOTAL	11093	10.8

Entidades con menos de 1 millón de habitantes

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	
	MILES	%
Nayarit	943	0.9
Campeche	751	0.7
Colima	562	0.6
Baja California Sur	517	0.5
TOTAL	2773	2.7

Tasa de crecimiento media anual por entidad federativa

ENTIDAD FEDERATIVA	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
Quintana Roo	4.7%
Baja California Sur	3.6%
Baja California	2.4%
Querétaro	2.2%
Aguascalientes	1.9%
Tlaxcala	1.7%
Tamaulipas	1.6%
Campeche	1.5%
Yucatán	1.5%
Nuevo León	1.5%
Chiapas	1.5%
México	1.4%
Coahuila	1.3%
Sonora	1.3%
Tabasco	1.1%
Puebla	1.1%
Chihuahua	1.0%
Jalisco	0.9%
Guanajuato	0.9%
San Luis Potosí	0.8%
Hidalgo	0.8%
Colima	0.6%
Morelos	0.6%
Sinaloa	0.5%
Durango	0.5%
Veracruz	0.4%
Nayarit	0.4%
Oaxaca	0.4%
Guerrero	0.2%
Distrito Federal	0.1%
Zacatecas	0.0%
Michoacán	0.0%



**Más allá de la reinención
del gobierno. Fundamentos
de la Nueva Gestión Pública y
presupuestos por resultados en
América Latina.**

Ricardo Uvalle Berrones*

El tema de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) tiene más de 20 años que ocupa la agenda de las instituciones académicas, gubernamentales y supranacionales por cuanto que se analiza, discute y aplica en diversas latitudes geográficas y políticas. Lo expuesto significa que no ha disminuido el interés para que sea divulgado de manera continua. En el campo de las ciencias administrativas contemporáneas, ha provocado diversas reacciones que indican que el objeto, horizonte y alcance que la caracteriza se mantiene en una línea de reflexión que invita a tratarlo independientemente de que se coincida o no con las propuestas que enarbola.

Un hecho importante es que la Nueva Gestión Pública ha provocado una multiplicidad de libros, artículos, ponencias, seminarios, coloquios para que sea examinada con base en diversas posturas. Como objeto de estudio no tiene un consenso sólido para que sea aceptada como ciencia o disciplina, pero hay diversos autores que le han dedicado tiempo y esfuerzo para problematizarla y categorizarla de manera sistematizada.

**Director de la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.*

En este sentido, se trata de un movimiento intelectual sustentado en el eclecticismo metodológico que enfoca a la Administración pública contemporánea no en razón de su origen liberal y republicano, sino a partir de conjugar las aportaciones del neoinstitucionalismo económico, la teoría del principal y el agente, el gerencialismo privado, el public choice y la teoría económica de las organizaciones.

Este planteamiento es peculiar porque los problemas de operación de las instituciones administrativistas son analizados con la óptica de campos de estudio que las conciben más como una carga negativa para la vida productiva, y no como una opción para que sean mejoradas en términos cualitativos.

La Nueva Gestión Pública tiene una visión conservadora sobre la Administración Pública, es decir, no la explica por su contribución al desarrollo de la sociedad, sino a partir de identificarla en la categoría fallas de gobierno las cuales tienen impactos y costos en la vida económica de la propia sociedad. Se trata de corriente de estudio que focaliza de manera importante en la burocracia estatal los principales errores que conllevan al desprestigio de los gobiernos y a partir de normas universales -sin referencia espacial y temporal- de reestructuración y desempeño, propone que las esferas privada y pública sean homologadas respecto a las prácticas de mercado y que éstas sean retomadas bajo marcos específicos que exalten la importancia de la productividad, la calidad, la competencia y la eficiencia, sin diferenciar sus ámbitos de competencia.

Aunque las propuestas que formula -contratos de desempeño, libertad para los gerentes, devolución de facultades, separación entre política y administración, creación de agencias autónomas, rendición de cuentas

no política, el arquetipo del ciudadano como cliente, contratación externa, control de la burocracia mediante indicadores e incentivos y la maximización del presupuesto- tienen un encadenamiento desde el ángulo de la lógica normativa, su valor cognoscitivo responde más a esquemas de restricción institucional, económica, financiera y política, es decir, más planteamientos que no favorecen la visión emprendedora de la Administración pública en el sentido de que es el hogar común de los ciudadanos y que, por lo mismo, es la responsable de hacer cumplir los valores de igualdad, equidad y bienestar en las sociedades democráticas.

En consecuencia y parafraseando a Tom Cristensen y Per Laegreid, la Nueva Gestión Pública está dando lugar a la existencia del “Estado fragmentado”, porque los ejercicios de reforma de la administración que predica y exalta, conllevan, por ejemplo, el rompimiento de la unidad de mando; a la pérdida de control de los políticos sobre la burocracia, al auge de la discrecionalidad gerencial y al predominio de relaciones inestables que lesionan la vigencia de los servicios civiles de carrera entre otros factores a destacar. De igual manera, se evapora el compromiso de la Administración pública con la sociedad y el público ciudadano, dando lugar a operaciones que se apoyan más en el utilitarismo y las preferencias individuales.

Por ello es importante destacar en el universo amplio y variado sobre el tema de la Nueva Gestión Pública, que el libro motivo de la presente reseña, tiene el mérito de explicar a fondo su significado teórico, metodológico e institucional, así como las consecuencias que se derivan de su adopción mecánica e intemporal, en particular en sociedades que no tienen amplia tradición empresarial eficaz ni aparatos administrativos que se caractericen por el desarrollo pleno de la modernización.

El libro es fruto de la colaboración de profesores e investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas que, coordinados, por David Arellano Gault, incursionan por diversas facetas del análisis metodológico, hasta identificar y explicar los fundamentos discursivos de ese campo de conocimiento. A partir de utilizar sólidas herramientas de comprensión y argumentación, los autores realizan una aportación fundamental para situar la dimensión y naturaleza de la Nueva Gestión Pública, en un esfuerzo en el cual destacan tanto la seriedad como las conclusiones a que llegan.

Para fines de exposición, los capítulos que integran el libro se estructuran de la siguiente manera: 1) Nueva Gestión Pública ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa elaborado por David Arellano Gault; 2) Las fuentes económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas, preparado por Antonio Haro, Gilberto García, José Ramón Gil y Edgar Ramírez; 3) Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno; 4) Nueva Gestión Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México elaborado por David Arellano Gault, José Ramón Gil, Jesús Ramírez y Ángeles Rojano; 5) Presupuestos por resultados en América Latina, preparado por Edgar Ramírez, José Ramón Gil, Edgar Eugenio Ramírez de la Cruz y Gilberto García Vázquez, David Arellano Gault y Gabriel Purón ; y Jesús Ramírez y José Ramón Gil y 6) Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal elaborado por David Arellano Gault.

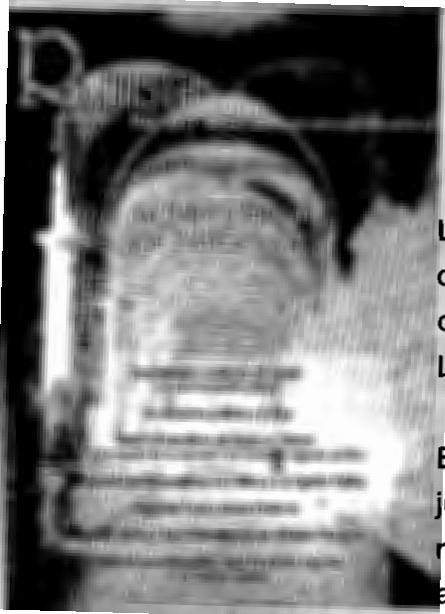
Un punto medular del libro consiste en que además de su vigor conceptual, es que presenta para fines prácticos y empíricos, diversas experiencias institucionales que permiten corroborar el horizonte efectivo de la Nueva Gestión Pública. Así, es posible constatar cómo a partir del análisis comparativo es viable inferir los contextos donde ha tenido vigencia la Nueva Gestión Pública, destacando su influencia en diversas latitudes geográficas y de gobierno.

Este ejercicio contribuye a romper el equívoco de que en la Administración pública hay modas que se adoptan por qué sí; cuando lo que en realidad se descubre, son las influencias políticas, ideológicas y administrativas que se expanden de un ámbito a otro, a partir de formular cosmovisiones que se estructuran en axiomas, premisas y postulados que consiguen trascender lo casuístico y lo anecdótico que ocasionan alimentar la superficialidad de las ciencias administrativas.

El libro esclarece los puntos medulares que sustentan a la Nueva Gestión Pública y es importante consultarlo tanto para las tareas docentes como el trabajo de investigación y la práctica profesional. El libro es referente obligado para entender en su justo valor y no mediante explicaciones historicistas, deterministas y extrapoladas, lo que es y significa un campo de conocimiento.

El libro no tiene velos ideológicos ni parte de afirmaciones temerarias que conducen con facilidad al maniqueísmo académico. Por el contrario, tanto el uso del método por parte de los autores, así como el trabajo de las fuentes bibliográficas, son garantía de un texto conceptuoso, crítico y esclarecedor que permite incursionar con detenimiento en el significado que en el tiempo contemporáneo tiene una ventaja del conocimiento que tiene como significado la revolución gerencial en la Administración Pública.

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 2004-2007, 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 ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*

- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. 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 disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión 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 ensayos, 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.

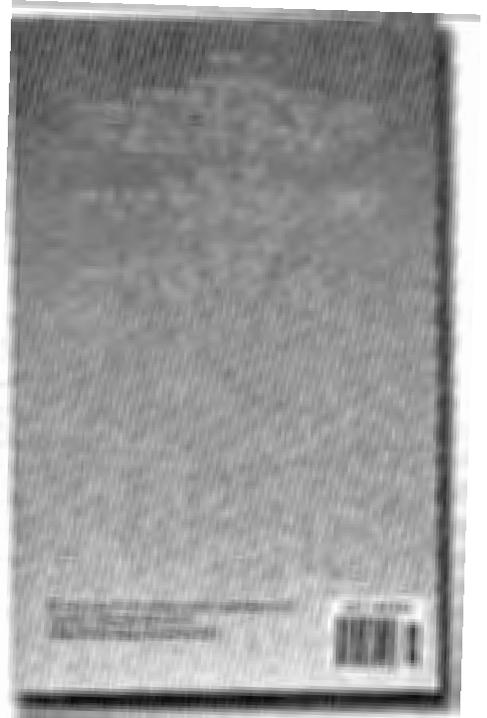
(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

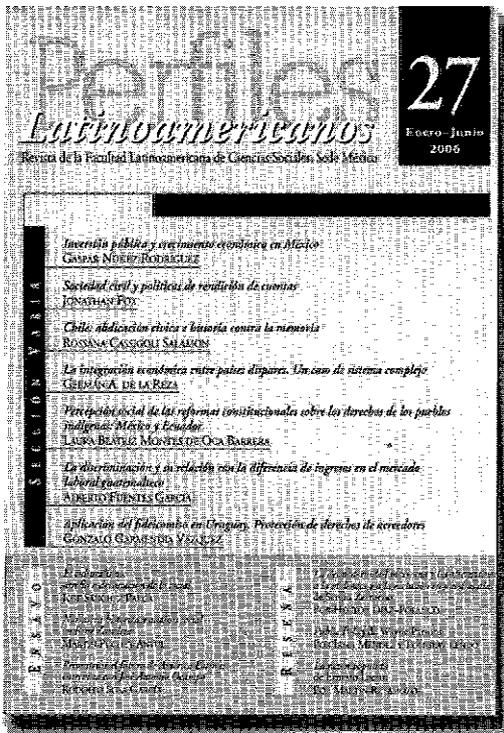
Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx

Revistas de interés





Índice

SECCIÓN VARIA	<i>Inversión pública y crecimiento económico en México</i>
11	GASPAR NUÑEZ RODRIGUEZ
33	<i>Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas</i> JONATHAN FOX
69	<i>Chile: abdicación cívica e historia contra la memoria</i> ROSSANA CASSIGOLI SALAMON
87	<i>La integración económica entre países dispares. Un caso de sistema complejo</i> GERMÁN A. DE LA REZA
107	<i>Percepción social de las reformas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas: México y Ecuador</i> LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA
141	<i>La discriminación y su relación con la diferencia de ingresos en el mercado laboral guatemalteco</i> ALBERTO FUENTES GARCÍA
169	<i>Aplicación del fideicomiso en Uruguay. Protección de derechos de acreedores</i> GONZALO GARMENDIA VAZQUEZ



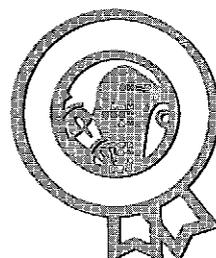
EL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO

Convoca al

PREMIO IAPEM 2005



Tradición y Excelencia



Objetivo general:

Fomentar el estudio de la administración pública, a través del reconocimiento de investigaciones teóricas y teórico-prácticas que propicien el desarrollo del conocimiento y ejercicio publiadministrativo.

Objetivos particulares:

1. De las investigaciones teóricas:

Impulsar la realización de investigaciones teóricas de calidad que contribuyan, desde un punto de vista sólidamente disciplinario o multidisciplinario, al estudio y comprensión de la evolución, actualidad, tendencias y prospectiva de la administración pública.

2. De las investigaciones teórico-prácticas:

Estimular la realización de investigaciones de calidad que centren su interés en la formulación de propuestas teórico-prácticas, que contribuyan al desarrollo de la administración pública. Los estudios de caso deberán circunscribirse al Estado de México.

La presente convocatoria se registrá por las siguientes **Bases:**

PRIMERA. Podrán participar los asociados del Instituto, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y todos aquellos ciudadanos mexicanos interesados en contribuir a mejorar la administración pública estatal y municipal a través de la vinculación de la investigación teórica y de su aplicación práctica.

SEGUNDA. Los trabajos de investigación, estudios de caso o aplicación, podrán abordar con énfasis en el Estado de México y/o alguno(s) de sus municipios, temáticas propias de administración pública o ciencias afines.

TERCERA. De los trabajos:

1. Deberán presentarse en español, en original impreso y seis copias, adjuntando versión electrónica en disco de 3.5 o CD.
2. Las investigaciones deberán tener una extensión mínima de 120 páginas y máxima de 300 con texto a una cara (incluyendo cuadros, gráficas y mapas), en tamaño carta, interlineado a doble espacio, en tipo de letra Arial en 12 puntos.
3. Deberán remitirse bajo seudónimo, suprimiendo cualquier elemento que identifique en su interior al(los) autor(es), quien(es) acompañará(n) con un sobre cerrado (con la leyenda Identidad) los datos necesarios para su identificación: seudónimo, título de la investigación, nombre completo, domicilio, teléfono(s), dirección electrónica y síntesis de currículum vitae.

4. El plazo de entrega de trabajos finaliza a las 18:00 horas del día 16 de junio de 2006, y podrán entregarse directamente en las instalaciones del IAPEM, o remitirse por correo certificado o por servicio de paquetería especializado, a las oficinas centrales o a las Delegaciones Regionales del Instituto de Administración Pública del Estado de México (consultar direcciones al final de la Convocatoria).

5. Los concursantes recibirán un comprobante de recepción de sus trabajos, previa constatación de que cumplen las Bases de la presente Convocatoria.

6. Los sobres cerrados con los datos señalados en párrafos anteriores, deberán ser dirigidos a Premio IAPEM 2005. Tradición y Excelencia, mismos que serán remitidos al Notario Público para su resguardo, quien levantará el acta y dará a conocer la identidad de los participantes, una vez que el Jurado emita su veredicto después de valorar todos los trabajos presentados.

CUARTA. *No podrán concursar:*

1. Los trabajos en cuya elaboración hubiesen participado más de 3 personas.

2. Las investigaciones Teóricas y Teórico-Prácticas Institucionales o aquellas contratadas por alguna dependencia o entidad pública o privada, que no cuenten con la autorización por escrito del representante legal.

3. Las que hubiesen sido publicadas o galardonadas en certámenes previos o promocionados al mismo tiempo que al presente u otros.

4. Manuales, monografías, guías e instructivos.

5. Aquellas personas que hubiesen recibido el Premio IAPEM en certámenes anteriores; que se encuentren trabajando en el Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., o que formen parte de su actual Consejo Directivo o Comité de Trabajo.

QUINTA. No se devolverán originales ni copias de los trabajos registrados.

SEXTA. Podrán inscribirse tesis que sirvan para obtener un grado académico en administración pública o en disciplinas afines, siempre y cuando sus bases y planteamientos sean actuales y no hayan sido publicadas.

SÉPTIMA. Los criterios de evaluación de las investigaciones teóricas y teórico-prácticas, serán los siguientes:

1. Vinculación.- del contenido del trabajo con los objetivos del Certamen.

2. Originalidad.- Carácter innovador del trabajo.

3. Relevancia.- Aportaciones teóricas y/o prácticas que coadyuven a la solución de problemas actuales de la gestión pública con énfasis en el ámbito local.

4. Rigor metodológico.- Comprende lo relacionado a la sustentación teórica y manejo de los referentes teóricos y empíricos; congruencia en el desarrollo de los planteamientos teóricos y el manejo de fuentes,

estudio de casos y análisis de información de primera mano y/o fuentes secundarias; análisis, interpretación, elaboración de conclusiones y manejo de referencias y citas de las fuentes bibliográficas, hemerográficas, documentales, electrónicas, técnicas y estadísticas, de acuerdo a cada caso.

5. Estilo.- Claridad y coherencia en la exposición y manejo adecuado del lenguaje.

6. Oportunidad.- Vigencia de la información.

OCTAVA. *Del Jurado:*

Se integrará un sólo Jurado para dictaminar sobre los trabajos presentados, mismo que estará conformado con un representante de cada una de las instituciones que se mencionan a continuación:

- Gobierno del Estado de México.
- Universidad Autónoma del Estado de México.
- Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- El Colegio Mexiquense, A.C.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

NOVENA. El Jurado será presidido por el Presidente del Consejo Directivo del IAPEM; el Secretario Ejecutivo del mismo fungirá como Secretario en la sesión en que se determinen los resultados.

DÉCIMA. El Jurado podrá eventualmente, declarar desierto alguna de las categorías de premiación, si considera que los trabajos presentados no cumplen con los términos establecidos en esta Convocatoria.

DECIMOPRIMERA. El dictamen del Jurado será inapelable y se dará a conocer el 31 de agosto de 2006, a través de la página electrónica del Instituto y en listas que se publicarán en las sedes del IAPEM.

DECIMOSEGUNDA. *De los premios y distinciones:*

Los premios se dividen en tres galardones que consisten en:

- **Primer Lugar:** \$100 000.00 (cien mil pesos M.N.), diplomá y publicación de la obra.
- **Segundo Lugar:** \$50 000.00 (cincuenta mil pesos M.N.) y diploma.
- **Mención Honorífica:** Diploma y una colección de publicaciones del IAPEM.

DECIMOTERCERA. *De la publicación:*

El Instituto se reserva el derecho de publicar los trabajos que el Jurado expresamente recomiende. El (los) autor(es), al registrar su trabajo, reconoce(n) que lo hace(n) bajo el entendido de que, si resulta(n) galardonado(s) cede(n) al IAPEM los derechos de autor sobre sus respectivos trabajos registrados.

DECIMOCUARTA. En su caso, para la publicación del (los) trabajo(s) galardonado(s), el (los) autor(es) deberá(n) atender puntual y oportunamente las recomendaciones indicadas por el Jurado.

DECIMOQUINTA. A criterio de la mayoría de los integrantes del Jurado podrán publicarse y/o otorgarse otra clase de distinciones a alguna(s) de las investigaciones.

DECIMOSEXTA. Todo asunto relativo al certamen Premio IAPEM 2005, no previsto en esta Convocatoria, será resuelto por el Jurado.