





# Revista iapem

---

Número 91, Mayo-Agosto, 2015  
42 Aniversario del IAPEM

## Desafíos y propuestas para gobernar

La agenda ampliada de la  
Administración Pública



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

© **Revista IAPEM**

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

*Directora de la revista:*

Guillermina Baena Paz

*Comité Editorial de la Revista:*

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),  
Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),  
Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*)  
Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,

(01722) 213 4674

Correo electrónico: [instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

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

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

*Revista IAPEM*, impresa en Ecatepec, México

Agosto, 2015

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

# Revista iapem

Número 91, Mayo-Agosto, 2015  
42 Aniversario del IAPEM

## Desafíos y propuestas para gobernar. La agenda ampliada de la Administración Pública

<i>Presentación</i> . . . . .	7
ENSAYO	
<i>El significado de la responsabilidad y la rendición de cuentas.</i> . . . . . Omar Guerrero Orozco	11
ARTÍCULOS	
<i>La corrupción en la Administración Pública en México. Diagnóstico y pronósticos.</i> . . . . . José Juan Sánchez González	37
<i>El Estado y su papel en los procesos de Seguridad Humana</i> . . . . . Sandra Kanety Zavaleta Hernández	51
<i>Escenarios de cooperación global para combatir la delincuencia organizada a nivel internacional y en México.</i> . . . . . Juan Carlos Velázquez Elizarrarás	57
<i>Geopolítica de la maldad: Guerra, inseguridad y subdesarrollo en México</i> . . . . . Leopoldo Augusto González Aguayo	91
<i>Problemas de gestión para la nueva reforma al Sistema de Justicia Penal</i> . . . . . Guillermina Baena Paz	101

<i>Los retos de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)</i> . . . . .	125
David Alonso Figueroa Hernández	
<i>Gobierno electrónico municipal. Cuatro diferentes realidades, 2009-2012</i> . . . . .	137
Christian Arturo Cruz Meléndez	
<i>Las raíces de la violencia contra la mujer, retos para la Administración Pública.</i> . . . . .	165
María Sierra Pacheco	
<b>PROSPECTIVA</b>	
<i>Prospectiva y definición de políticas públicas: una relación difícil pero necesaria</i> . . . . .	187
Jordi Serra del Pino	
<i>Prospectiva y reconstrucción de la utopía</i> . . . . .	205
Yazmin Majul Zamudio	
<b>AGENDA GLOCAL</b> . . . . .	219
<b>RESEÑAS</b>	
Francisco José Mojica y Francisco López Segrera; <i>¿Hacia dónde va el mundo? (prospectiva, megatendencias y escenarios latinoamericanos)</i> . . . . .	223
Guillermina Baena Paz	
Alejandro Anaya Huertas; <i>México, ni dictadura perfecta ni estado fallido.</i> . . . .	227
Patricia G. Baena Paz	
<b>DOCUMENTOS</b>	
<i>El México de siempre...</i> . . . . .	231
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i> . . . . .	233
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i> . . . . .	239

## PRESENTACIÓN

Apenas hace dos décadas todavía la Administración Pública quedaba acotada en sus funciones a la acción operativa del gobierno; sin embargo, en poco tiempo, la situación ha cambiado profundamente. Ahora la Administración Pública tiene una agenda ampliada que debe reconocer y conocer para ampliar su ámbito de acción y tomar decisiones cada vez más informadas, conscientes y entendidas de manera integradora en toda su problemática.

Caos, crisis, contradicciones y complejidad, han causado estos cambios radicales y de urgente atención.

De ahí que la reflexión, el análisis y la información que se ofrece en este número, sirva para entender los fenómenos que la Administración Pública tiene como retos que ha de enfrentar, si no quiere ser rebasada por la realidad,

La *Revista IAPEM* penetra en temas cruciales, analizados por especialistas, donde la academia contribuye a que los tomadores de decisiones estén informados para que las acciones de gobierno sean en beneficio de las mayorías, y también para hacer reflexiones conjuntas que nos permitan entender el origen y evolución sobre problemas actuales que parecen irresolubles, pero que nos dotan de herramientas e ideas para poder dar soluciones, no sólo salidas.

Aprovechamos este número de aniversario para reforzar el compromiso moral del IAPEM, el de aportar a la forma de gobernar elementos que le permitan hacer una mejor labor, de calidad y de certezas. Pero sobre todo, pensar en grande al ubicarse en visiones de largo plazo. Ya lo dijo un pensador, sería un gran error arruinar el presente, recordando un pasado que ya no tiene futuro.

Así, el doctor Omar Guerrero, reconocido intelectual de la Administración Pública, autor de su historia, nos da una lección sobre la importancia de *El significado de la responsabilidad y la rendición de cuentas*. La responsabilidad y la rendición de cuentas son dos instituciones fundamentales de la Administración Pública moderna. Ambas están orientadas a garantizar el desempeño ético del servidor público, así como la calidad y eficiencia en el ejercicio de sus obligaciones.

Ambas constituyen un mecanismo orientado a elevar el rendimiento del servicio público, a través de la conformación de sus actividades a los valores socialmente aceptados, y garantizar una observancia forzosa de esta conformación.

El doctor José Juan Sánchez, en su artículo *La corrupción en la Administración Pública en México. Diagnóstico y pronósticos*, toca uno de los temas más complejos por resolver y fuente de múltiples situaciones que vivimos, haciendo un diagnóstico y un pronóstico de la misma. La propuesta enfoca un diagnóstico con datos cuantitativos para suponer el comportamiento futuro mediante la creación de tres escenarios posibles: *pésimo, intermedio y óptimo*.

La doctora Sandra Kanety Zavaleta Hernández escribe un texto titulado *El Estado y su papel en los procesos de Seguridad Humana*. Con gran claridad explica este nuevo concepto y los problemas a los que se enfrenta el Estado para administrar la seguridad humana en un contexto donde la seguridad ampliada ha llevado a complementar la seguridad nacional y pública.

El espinoso tema, que parece irresoluble, de la delincuencia organizada y su impacto internacional, es abordado con profundidad por el doctor Juan Carlos Velázquez Elizarrarás en su artículo *Escenarios de cooperación global para combatir la delincuencia organizada a nivel internacional y en México*. Su propuesta deriva en un conjunto de escenarios que nos permiten ver hacia dónde podemos encontrar algunas soluciones.

*Geopolítica de la maldad: guerra, inseguridad y subdesarrollo en México*, es el artículo del doctor Leopoldo Augusto González Aguayo, uno de los internacionalistas más reconocidos por el estudio de la geopolítica. El autor hace un análisis muy interesante del momento en que nuestro país dejó su época de estabilidad para entrar en el lado oscuro de la geopolítica de la maldad que nos puso en medio de la guerra, la inseguridad y nos dejó en el subdesarrollo.

Tal vez uno de los retos más agudos en los que está inmersa esta administración es el de la Reforma al Sistema de Justicia Penal, que se ha resuelto de las más diversas formas y pocos saben las implicaciones que tiene y los problemas que acarrea. El asunto no es una visión parcial, es tener el panorama de lo que implica la Reforma. Eso es lo que plantea la Dra. Guillermina Baena Paz en su artículo *Problemas de gestión para la nueva reforma al Sistema de Justicia Penal*.

David Alonso Figueroa Hernández plantea *Los retos de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)*, uno de los pilares de un gobierno abierto y cercano, lo cual no es fácil camino por la cantidad de candados en algunos procesos.

Resulta que un solo modelo de gobierno electrónico en los municipios no puede ser posible. Hasta dónde se ha podido llegar y cuáles son los problemas que se



enfrentan, Christian Arturo Cruz Meléndez analiza *Cuatro diferentes realidades de gobierno electrónico municipal. 2009-2012*.

El empoderamiento de la mujer en este siglo y la incorporación paulatina en las decisiones públicas, que le dan cada vez más mayores oportunidades, hace necesario que entendamos el origen de la discriminación hacia un futuro diferente. Por eso, María Sierra Pacheco presenta esta interesante investigación sobre *Las raíces de la violencia contra la mujer, retos para la Administración Pública*.

La Sección Prospectiva presenta dos importantes artículos sobre el tema, uno del prospectivista con reconocimiento internacional, Jordi Serra del Pino, acerca de la *Prospectiva y definición de políticas públicas: una relación difícil pero necesaria*, para entender por qué ha sido tan difícil que los gobiernos empaten la visión de futuro con las políticas públicas .

El segundo artículo sobre *Prospectiva y reconstrucción de la utopía*, de Yazmin Majul Zamudio, consultora y prospectivista, nos acerca la inquietud de la visión utópica que sí puede ser posible.

Y para finalizar encontrará el lector la Agenda Glocal, las reseñas y la siempre interesante sección de Documentos.



## El significado de la responsabilidad y la rendición de cuentas

Omar Guerrero Orozco\*

*El administrador público no puede vivir en la oscuridad ni morir en la privacidad. Para él no hay medio de escapar a las consecuencias de sus juicios, cualquiera que sea la ficción de su responsabilidad.*

ROWLAND EGGER, *Responsability in Administration*, 1965.

### Resumen

La responsabilidad y la rendición de cuentas son dos instituciones fundamentales de la Administración Pública moderna. Ambas están orientadas a garantizar el desempeño ético del servidor público, así como la calidad y eficiencia en el ejercicio de sus obligaciones. Ambas constituyen un mecanismo orientado a elevar el rendimiento del servicio público, a través de la conformación de sus actividades a los valores socialmente aceptados, y garantizar una observancia forzosa de esta conformación. La responsabilidad y la rendición de cuentas emanan del concepto del *deber*, que contrasta a la Administración Pública moderna y aquella otra precedente que estaba basada en la arbitrariedad.

### Palabras clave

Administración Pública, responsabilidad, rendición de cuentas, servicio público, deber, funcionario.

### Abstract

Responsibility and accountability are two fundamental institutions of modern public administration. Both are oriented to ensure the ethical conduct of public servants, as well as the quality and efficiency in the performance of their liabilities. Both are a mechanism aimed to raise the performance of the public service, through the conformation of its activities to socially accepted values, and ensure compliance with this conformation enforced. The responsibility and accountability emanating from the concept of *duty*, that contrast to modern public administration and that other precedent based on arbitrariness.

### Key words

Public Administration, responsibility, accountability, public service, duty, official.

---

\* Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública y del Seminario de Cultura Mexicana.

## Introducción

**A** lo largo de los tiempos, algunos funcionarios públicos conspicuos han dejado huella de su desempeño, principalmente cuando crearon instituciones de gran relevancia o encabezaron reformas administrativas eminentes. En Francia, el cardenal Richelieu estableció las intendencias, en tanto que Jean-Baptiste Colbert dio vida al sistema municipal del país. De estas dos obras trascendentales surgió la centralización, que es el emblema de la Francia de nuestros días. En forma similar, en Inglaterra, Hubert Walter instituyó el autogobierno local que es el símbolo de la nación, y el origen del parlamentarismo británico de hoy. La conducta de estos insignes hombres de Estado estuvo apegada a su responsabilidad en el cargo, pues fueron grandes ministros estrechamente comprometidos con su deber.

Otros administradores públicos notables tuvieron un final diverso. Thomas More, autor de *Utopía*, fungía como canciller de Inglaterra cuando se vio enredado en el conflicto de la supremacía entre el Estado y la Iglesia, pero principalmente en el anunciado nuevo desposamiento de Enrique VIII al que se opuso. More fue condenado y ejecutado bajo el cargo de inclinarse en favor la Iglesia y no de la monarquía. En Alemania, Johann Heirich von Justi, el más grande profesor de ciencias financieras de Prusia, fue encarcelado, irónicamente, bajo la acusación de malversación de fondos, falleciendo en prisión. Un caso similar fue vivido por Sari Mehmed Pasha, ministro de Hacienda (*defterdar*) otomano por casi 50 años, quien fue aprisionado por “descuido, negligencia y menosprecio a la religión y el gobierno”. Rodó su cabeza, que luego fue colgada en la puerta del palacio imperial en Estambul. Estos notorios estadistas, como se podría suponer, al final de cuentas estuvieron despegados de su responsabilidad en el puesto, aunque la mayor parte de su encargo se hubiese caracterizado por su sentido del deber.

En todo caso, el conjunto de los funcionarios mencionados pasaron por el tamiz de la responsabilidad, algunos positivamente, otros no. La responsabilidad, como el rostro de Jano, tiene dos caras que pueden marcar el destino de los administradores públicos. Entonces, de ser la responsabilidad tan relevante, hoy en día torna a ser nuevamente un tema central en Administración Pública.

## La responsabilidad y la cultura occidental

La responsabilidad hunde sus raíces en la civilización y el gobierno en el Occidente, particularmente dentro de la cultura griega ancestral. En el libro de Aristóteles

sobre la constitución de los atenienses, el gran filósofo comenta que en Atenas se nombraron a diez contadores y diez defensores del fisco, ante quienes todos aquellos que ejercieron un puesto debían rendir cuentas (Aristóteles, 2008: 179). Mucho más tarde, en 1765, cuando Jean-Jacques Rousseau diseña un proyecto de constitución para Córcega, dentro de sus páginas desarrolla una cadena de rendición de cuentas que va de la parroquia al cantón, de éste a su jurisdicción y de *ella* al Tribunal de Cuentas (Rousseau, 2012: 53). La responsabilidad ha sido revivida en nuestro tiempo y reinterpretada desde el comienzo de la época moderna. Pero no es un fenómeno puramente político, sino también inherente a la familia, la propiedad y la constitución del Estado. De hecho, la responsabilidad se ensancha hacia la ética, el Derecho y la religión, ella es el “horizonte de la humanidad” (Graham, 1946: 437).

Merece especial atención el papel de la responsabilidad en los días de la Roma republicana, la cual la legó junto con las instituciones y los mecanismos que le son inherentes. Ella era validada ante el pueblo, y así pasó al Imperio donde se siguió invocando la responsabilidad de los Césares frente el pueblo mismo. Sin embargo, tanto la responsabilidad como la rendición de cuentas no fueron compatibles del todo con el concepto romano de la magistratura. De hecho, la segunda sólo se aplicaba a los cuestores por cuanto fungían como administradores de la tesorería del Estado, y principalmente en caso de defraudación fiscal (Mommsen, sin año: 227-230). Fue hasta la época del Imperio tardío, con Diocleciano, cuando la evolución progresiva del servicio público favoreció una organización más profesionalizada y el establecimiento de la responsabilidad, sometiendo a los funcionarios a un sistema de penas que llegaba hasta su inhabilitación. Un sistema de vigilancia estricto encomendado a los altos mandos sobre sus subordinados posibilitó un mejor control sobre el desempeño de los funcionarios, incluyéndose la competencia concurrente hasta de tres funcionarios superiores para corroborar ese desempeño (Varela Gil, 2005: 360-363). Desde entonces, jerarquía y delegación comenzaron a ser el soporte de la responsabilidad.

Luego ese sistema se proyectó en el Imperio bizantino y después en la Europa occidental, donde encarna en el Derecho divino de los reyes. La formulación de este Derecho colaborará a la formación del Estado moderno a partir del uso de los mismos argumentos papales: el origen divino no sólo de la iglesia, sino también de la monarquía (Neville, 1942: 13). En los reinos de entonces, la responsabilidad, inexistente en su administración doméstica, se comienza a desarrollar tardíamente junto con el concepto de servicio público cuando se establecen las primeras monarquías constitucionales. Es entonces que el gobierno se rige no sólo por la ley,

sino por el interés público. En Inglaterra, la responsabilidad se fortifica cuando los funcionarios son llamados ante los tribunales ordinarios, y luego cuando la Administración Pública se hace responsable ante el Parlamento (Gaus, 1967: 27).

Pero lo dicho anteriormente no significa que sólo exista responsabilidad en la cultura occidental, sino que ella es parte esencial de esa cultura. En otros continentes y países como en China, la responsabilidad en Administración Pública fue muy temprana y estuvo estrechamente vinculada con la ética enseñada por Confucio y el sistema de exámenes de los funcionarios del Imperio. Naturalmente, hoy en día sigue siendo un tema que reclama mucho interés (Shen Shihuang, 2003). En efecto, el desarrollo de la responsabilidad en cualquier sociedad nace como producto de un flujo natural y armónico de fuerzas e ideas (Dykstra, 1939: 9).

La responsabilidad de los servidores públicos ante el pueblo significó no sólo una recuperación del clasicismo romano, sino el reverdecer de lo que James Mooney definió como delegación ascendente. Todas las formas de delegación tienen un rasgo común: indican una autoridad que delega y tiene derecho para hacerlo (Mooney, 1954: 22-23). Normalmente observamos a la delegación donde un jefe delega en los subordinados parte de su autoridad, es decir, fluye hacia abajo. En la precedente, la delegación hacia arriba, lo que se delega es una autoridad verdadera sobre el delegante. El pueblo, como mandante, delega autoridad en el mandatario para que lo gobierne, pero al mismo tiempo lo hace responsable ante él.

Para apreciar plenamente la naturaleza y la importancia de la responsabilidad en la Administración Pública, es necesario comprender el servicio público en el Estado moderno. Obviamente, el gobierno constitucional presupone una burocracia en funcionamiento, pues en tanto no exista una maquinaria administrativa desarrollada será inútil esforzarse por sujetarla al control popular (Maas-Radway, 1953: 441). Ello obedece al hecho de que el servicio público es el “verdadero centro de la democracia constitucional”, en tanto que ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente. Aquí no existe dilema alguno entre democracia y burocracia, ni entre constitucionalismo o administración eficiente, sino su combinación y un equilibrio que garantice un servicio público responsable.

Originalmente la responsabilidad de los funcionarios públicos se hizo cumplir frecuentemente –“y quizá más fácilmente”– por medio de sanciones religiosas, más que a través de penas seculares. Se trata pues de una coacción hierocrática, de una coerción psíquica para garantizar un orden determinado en la medida en que concede o rehúsa bienes de salvación. De aquí que la única manera de eludir la responsabilidad religiosa y los frenos que conlleva, radicó en la emancipación

de las creencias religiosas. Este suceso trascendental se remonta a la Italia del Renacimiento, donde fue necesario evitar las normas religiosas para asumir las exigencias prácticas del gobierno (Maas-Radway, 1953: 441). En ese entonces fueron descubiertos los *Anales* de Tácito, obra que en manos de Niccoló Macchiavelli y Jean Bodin derivó en la teoría de la razón de Estado. Hasta entonces, la mentalidad cristiana, dependiente aún de tradiciones ideológicas, había justificado esa conducta deificando el orden político.

En suma, la responsabilidad es un producto de la civilización occidental, y ha asumido claramente una significación eminente a partir del Renacimiento. Ella está formada con materiales provenientes de las ideas, los ideales, las actitudes y conciencia de la obligación, así como del Derecho, la convención y las costumbres (Graham, 1946: 457, 459). La responsabilidad se desarrolla al mismo tiempo que se desenvuelve el gobierno de la mayoría, los cuerpos representativos, los derechos de las minorías, el régimen con base en la ley y los funcionarios profesionales. Como producto de la cultura occidental, la responsabilidad entraña la igualdad del ser humano y los derechos de las minorías, así como el sentido de moderación y restricción; lo mismo que la unidad y la generosidad en favor de la conciliación y la reconciliación entre las mayorías y esas minorías.

## **El Estado de Derecho**

El corolario del proceso referido es el constitucionalismo moderno, que se empeña por lograr una conducta responsable en los asuntos públicos sin recurrir a sanciones religiosas. La democracia constitucional trata de someter al servidor público a normas seculares. A partir de entonces, la responsabilidad administrativa comprende un conjunto de prácticas constitucionales, reglamentarias, disciplinarias, judiciales y profesionales, por las cuales los funcionarios públicos están constreñidos y regidos en sus actos oficiales. Jurídicamente, el funcionario está sujeto a responsabilidad política y penal (Chanes Nieto, 1997: 31-35). Como lo adelantamos, también está sometido a responsabilidad administrativa, que implica sanciones por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

### *Esencia del Estado de Derecho*

Pero se debe considerar el alcance y las funciones de la Administración Pública moderna, los cuales son, por sí mismos, una dificultad para asegurar la responsabilidad. Incluso, este problema tiende a incrementarse, como es visible en Gran Bretaña, donde todavía se piensa que su régimen asegura la responsabilidad por cuanto que el gabinete es responsable directo ante el Parlamento. En ese país, el control parlamentario comprende tanto a los altos funcionarios como a los de menor rango (Friedrich, 1940: 3). Tal es el motivo por el cual se debe considerar en el tema de la responsabilidad, que toda organización del gobierno por mejor que se haya diseñada y establecida siempre dejará margen a la irresponsabilidad.

Sin embargo, no es posible identificar los criterios para medir la responsabilidad administrativa con base sólo en expresiones generales. Es necesario relacionar el concepto general de responsabilidad con las funciones específicas del poder, es decir: responsabilidad ¿ante quién?; y el propósito: responsabilidad, ¿por qué? Más adelante volveremos a este tema. Hoy en día, dentro de todo sistema administrativo, cualquiera de sus organizaciones posee gran poder. Ello obedece a que las tendencias expansionistas del Estado, así como la creciente necesidad de confiar en las facultades discrecionales oficiales, más que en los preceptos legislativos, no sugieren disminución alguna de la autoridad administrativa. En una sociedad democrática, el poder requiere control, y cuanto mayor es el poder, mayor es la necesidad de control. Uno de los dilemas históricos del gobierno popular es cómo conceder poder suficiente para los propósitos que se persiguen y mantener al mismo tiempo los controles adecuados sin mutilar a la autoridad (White, 1946: 515). En el Estado de Derecho es menester que a mayor concentración de facultades en un punto determinado de la sociedad, corresponda mayor necesidad de precaver los abusos. Las facultades de la Administración Pública hoy en día son grandes, y no hay duda de que serán mucho mayores en el futuro. De aquí que reviste particular importancia el tema de la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, así como el control democrático por los ciudadanos mismos. A falta de adecuados controles democráticos, es posible que la concentración de facultades en la administración pueda subvertir al gobierno popular. El remedio para estos males potenciales es añejo e implica un proverbio: “a toda delegación de facultades deberán corresponder responsabilidades equivalentes” (Dimock-Dimock, 1953: 491-492).

En Estados Unidos, la idea de la responsabilidad en la Administración Pública tuvo su origen en la exigencia al jefe del Poder Ejecutivo de someterse al voto



popular; procedimiento que después se extendió a los jefes ejecutivos subordinados. En la época de la Revolución de independencia y de la redacción de la Constitución, aún no se había establecido en los Estados de Europa la responsabilidad de los principales funcionarios ejecutivos con respecto a la Legislatura. Cuando se relevó al rey de Inglaterra de la responsabilidad del naciente gobierno estadounidense, no se transfirió la responsabilidad del Poder Ejecutivo a las nuevas legislaturas que se crearon (Gaus, 1967: 30). Más bien se desarrolló una triple responsabilidad de la Administración Pública, pues ella es responsable ante el pueblo a través del jefe del Poder Ejecutivo, así como ante los tribunales ordinarios por la observancia de las disposiciones legales. También tiene responsabilidad ante la Legislatura, aunque no en forma tan completa como ocurre en el régimen de gabinete en Europa, particularmente en Francia e Inglaterra. Sin embargo, esta responsabilidad se hace efectiva a través de medidas financieras, y la regulación del establecimiento y organización de la Administración Pública por medio de investigaciones legislativas, así como por la confirmación o ratificación de las personas designadas para los cargos.

Dentro de la cultura occidental, las antiguas raíces de la responsabilidad de la época greco-romana llegan hasta la Revolución francesa.

### ***La Asamblea Nacional Francesa***

La administración de la monarquía francesa organizada bajo el régimen de policía fue esencialmente discrecional, particularmente por no estar contenida en ninguna regla jurídica. En ese entonces no se puede hablar de Derecho Administrativo por no existir ningún límite preciso para los poderes de los agentes del rey; ni tampoco procedimiento obligatorio alguno para el ejercicio de sus funciones. Eran funcionarios sin responsabilidad (Berthélemy, 1903: II-III). El régimen moderno surgido de la Revolución francesa reposa sobre principios radicalmente opuestos. La transformación producida obedece a que la soberanía nacional sustituyó al poder personal de los reyes. Lo esencial y lo más importante es la soberanía de la ley. Desde entonces, está por encima de todas las actividades del Estado sin excepción.

Charles-Jean Bonnin propuso un código administrativo como cosmos jurídico de garantías del ciudadano ante la Administración Pública, que contribuye directamente a que dicha administración se deshaga de los rastros del método administrativo absolutista. Será principalmente una garantía de legalidad en todo acto administrativo, pues debido a que la Administración Pública es obrar y

movimiento continuo, ella no debe seguir siendo dominada por la arbitrariedad que impera desde antaño (Bonnin, 1809: 109-110). Bonnin explica que la Administración Pública no es poder arbitrario, sino autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador público. Del mismo modo como el Código Civil expedido por Napoleón dio arreglo a los asuntos sociales, el Código Administrativo dará orden a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como a los recursos interpuestos contra la autoridad.

El paso del régimen de policía al régimen de Derecho en Francia ocurrió de un solo golpe. Destaca la celeridad con que las nuevas ideas fueron formuladas y puestas inmediatamente en ejecución. El objetivo inmediato de la Revolución fue la destrucción entera de los añosos cuadros de la actividad administrativa, la abolición de sus antiguas fórmulas y la supresión de organismos obsoletos que recordaban su papel como instrumento de tiranía (Berthélemy, 1903: V). La Revolución hace tabla rasa del pasado, toda vez que el nuevo edificio de la Administración Pública que se elevará desde sus ruinas no utilizará ninguno de sus materiales, salvo la centralización, perfeccionada por los revolucionarios y elevada a la cúspide por Napoleón.

El Estado de Derecho arribó a la vida también aceleradamente. Entre el 9 de julio y el 27 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional construyó enteramente los cimientos de ese Estado a través de la declaración de los *Derechos del Hombre y el Ciudadano*. Los arquitectos fueron Sieyés, Mirabeau, Condorcet, Lafayette y Robespierre, entre otros próceres más.

La Asamblea Nacional redefinió del todo a la Administración Pública, situándola sobre principios diversos a los precedentes. Destaca el concepto de funcionario, que es definido como un “mandatario público” independientemente de su puesto, porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia por ser el “poder de todos”; y a quien solamente se le ha confiado, nunca enajenado, pues la voluntad popular es inalienable. De manera que la función pública no es patrimonio del funcionario, porque el ejercicio del poder público no es un Derecho, sino un deber. Lo único que distingue al funcionario público es tener más deberes que los ciudadanos. La idea de un gran deber a cumplir, es decir, brindar una gran utilidad a los otros, es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos. Tiene aquí sus raíces la responsabilidad en su sentido actual, pues la función pública no es patrimonio de quien la desempeña, ni su ejercicio es un Derecho, sino un deber; de aquí que, como lo declara Sieyés,

los funcionarios públicos en todas las categorías son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta (Sieyes, 1789 [Bonnin, 1820: I, 48-66]).

También la Asamblea Nacional determina un principio esencial del servicio público: la responsabilidad por el desempeño no sólo en términos de honradez, sino de eficiencia. Siendo responsable, todo lo que al funcionario público no le está permitido, le está prohibido. Los cargos públicos no son un privilegio de la Corona, sino funciones establecidas para el bien de todos; son propiedad del cuerpo político, no de aquellos que los ejercen, y los funcionarios no son sino los mandatarios de la nación. Particularmente fue Sieyès quien insistió en definir la responsabilidad del funcionario público, así como su obligación de rendir cuentas de su conducta. Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración Pública moderna. De aquí que la sociedad tenga el derecho de demandar cuentas (*demandar comte*) de su administración a todo funcionario público, y así se refrenda en el artículo 15 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* (Bonnin, 1821: I, 20). Desde entonces quedan asociadas la responsabilidad y la rendición de cuentas, tal como hoy en día está patentizado.

Consiguientemente, los ministros y todos los agentes son responsables de sus gestiones ante la nación o sus representantes. Se condena la venalidad en los cargos, particularmente en la judicatura, por ser incompatible con un gobierno libre, toda vez que ninguna función pública debe ser hereditaria ni patrimonio de los que la ejercen. Con todo lo mencionado, la Asamblea estableció la garantía social, es decir, la acción de toda la ciudadanía en pro del goce y conservación de sus derechos (Bonnin, 1820: I, 130). Su base es la división de poderes, los límites determinados al ejercicio de las funciones públicas por la ley y la exigencia de responsabilidad a los funcionarios públicos.

En fin, como lo explica George Graham: “la responsabilidad se convierte en deber” (Graham, 1946: 474). Es desde entonces que la Administración Pública puede sentar sus bases en las tradiciones más elevadas de integridad y la devoción del gobierno responsable.

## Concepto de responsabilidad

La responsabilidad es uno de los conceptos administrativos más importantes. Muchos de los textos de Administración Pública la consideran en sus páginas, y suele servir de corolario a sus planteamientos. Luis-Marie de Cormenin llamó

fuertemente la atención sobre su importancia en la Administración Pública, particularmente en lo tocante al desempeño de los ministros y de sus subordinados. Él destacó principalmente el imperativo de que la responsabilidad estuviera organizada de manera adecuada, para no convertirse en el instrumento de un control ilusorio. En su opinión, la responsabilidad debería ser vigilante de la acción de la Administración Pública para hacerla enteramente legal y estar alejada de la arbitrariedad. De manera que todos los ministros saldrían airosos de los cargos al mantenerse apegados a la “virtud de la responsabilidad” (Timon, 1842: 79 y 107).

### *Idea General*

Se trata de un tema compartido principalmente con las disciplinas jurídicas, donde la responsabilidad es abordada desde el ángulo del Derecho penal, civil, laboral y administrativo. En este último punto se considera a menudo como responsabilidad de los servidores públicos, particularmente desde su aspecto disciplinario (García Ramírez, 2002: 70-87). Se aborda, pues, la responsabilidad política, civil, laboral, penal y administrativa. En nuestro país, dentro de la *Carta Magna*, la responsabilidad de los funcionarios públicos se halla en el Título IV, particularmente en el artículo octavo, donde se establece la responsabilidad por delitos comunes, así como las faltas y omisiones en que incurra el funcionario en el ejercicio del cargo (Rives, 2011: 305-316). A nosotros nos interesa básicamente la responsabilidad administrativa, generalmente relacionada con los aspectos disciplinarios del ejercicio del servicio público (Bossacoma y Miró: 1988, pp. 58-66).

Como veremos más adelante, la responsabilidad es una institución social con antigua data que fue fraguada en el seno de la civilización occidental. Dentro del proceso de formación de la cultura occidental, la configuración del Estado de Derecho fue acompañada estrechamente por el desarrollo de la responsabilidad. De aquí que la expresión “Estado de Derecho” indica que el Estado debe fijar y delimitar con exactitud las vías y los límites de su actividad, así como hacer lo propio en la esfera de libertad de sus ciudadanos, de conformidad con el Derecho. Pero esta exigencia va dirigida especialmente a la Administración Pública (Mayer, 1903-1906: 76-77). En efecto, la Administración Pública debe operar conforme al Derecho, estar vinculada a las reglas jurídicas. Es cierto que la Constitución ha creado la ley con esa finalidad, pero ello no basta porque es fácil observar que la actividad del Estado no puede circunscribirse sólo a la simple ejecución de leyes existentes. La administración necesita “vivir y obrar”, según lo sentenció Lorenz von Stein, incluso

cuando no tuviera normas para dirigir su actividad. Y porque, asimismo, existen en la administración una multitud de temas que no pueden ser previstos por reglas estrictas que de tal modo la encadenarían.

Sin embargo, el Derecho hace responsable a la Administración Pública. Ocurre así porque la responsabilidad es la esencia del gobierno por cuanto este mismo es actividad; por ejemplo, al construir las vías de comunicación. El funcionario actuante se mueve con base en la ley o merced a un mandato superior, toda vez que su actividad no es aislada, sino configurada como un conjunto de actos conectados con los actos de otros funcionarios, así como encaminada hacia un propósito. De aquí que John Gaus sentenciara que “la responsabilidad es rendición de cuentas” (Gaus, 1967: 27). Ciertamente, por principio se entiende que una persona es responsable por cuanto “rinda cuentas a otra”, sea un individuo o una corporación, la cual al mismo tiempo debe dar cuenta de los hechos inherentes a esta relación, así como por sus resultados. Existe pues un acuerdo entre un agente responsable y su “principal”, o comendador como lo llama Karl Friedrich, concerniente a la acción en curso o los resultados que se deben esperar. No obstante, si consideramos la complejidad de la Administración Pública moderna, no se debe obviar el hecho de que este acuerdo es parcial e incompleto (Friedrich, 1940: 4). De aquí la necesidad de que en el gobierno sean establecidos mecanismos explícitos que aseguren la responsabilidad, por medio de los cuales se plasmen los propósitos y las funciones involucrados a lo largo del proceso de la actividad administrativa. Ello obedece a que, en todo caso, una acción debe ser efectiva. En Administración Pública existe una relación estrecha entre responsabilidad y efectividad, porque ella no sólo está orientada al alcance de objetivos, sino también a que se logren con optimidad. La responsabilidad no sólo constituye un resumen de los valores sociales vigentes, sino asimismo un recurso a favor de la eficiencia administrativa.

Como la Administración Pública debe “vivir y obrar”, en ella la ley no sólo tiene su asilo, sino también la iniciativa y la imaginación, incluso a sabiendas de que en su funcionamiento pueda existir un margen para el error. Siempre un funcionario será responsable por su acción o su inacción, cuando son erróneas, y asimismo estará sujeto al escrutinio público (Friedrich, 1940: 5). Hoy en día la hechura de la *policy* (*policy making*) incluye plenamente al funcionario público, y este hecho tiende a ensancharse, toda vez que en Administración Pública no sólo se debe considerar su buena marcha como un efecto de la pura aplicación. De aquí que la responsabilidad sea mucho más comprensiva que antaño.

## ***Responsabilidad y Rendición de Cuentas***

La responsabilidad ha tendido que vincularse estrechamente con la rendición de cuentas, desde el tiempo en que ambas fueron asociadas por los legisladores de la Revolución francesa. De aquí que la responsabilidad ha venido a significar la “responsividad” de la Administración Pública ante los administrados. Existe, pues, la necesidad de determinar la medida en que los administradores públicos son sensibles a los valores de otros individuos o grupos dentro y fuera del servicio público. Por lo tanto, para saber ante quién es responsivo el funcionario público se requiere saber ante quién debe de rendir cuentas. Pero responsabilidad y rendición de cuentas no son lo mismo: la responsabilidad es la conformación de las actividades administrativas a determinados valores, en tanto que la rendición de cuentas es la observancia forzosa de esta conformación (Simon *et al.*, 1950: 548-549). Dicha conformación suele ser mucho más amplia que la observancia obligada, porque es posible que haya quienes acepten determinados valores aunque no se disponga de medios eficaces para obligarles a proceder en esa forma. En un país con valores democráticos, la mayoría de administradores públicos tendrán la convicción de que en sus decisiones imperará la conformidad con esos valores. De modo que pueden trabajar en pos de esos valores como base para sus decisiones, independientemente de los controles legislativos, judiciales o jerárquicos establecidos para obligarles a acatarlos. Por su parte, la rendición de cuentas consiste en los métodos, procedimientos y fuerzas que determinan qué valores se reflejarán en las decisiones administrativas; es decir, “es la observancia obligada de responsabilidad”, ella consiste en el poder coercitivo que hace valer a la responsabilidad (Simon *et al.*, 1950: 513).

Herman Finer enfatizó la importancia de la relación entre la responsabilidad y la rendición de cuentas, en provecho de la efectividad de la Administración Pública. De hecho, la responsabilidad no sólo es tan importante como la eficiencia, sino también un ingrediente esencial para que la eficiencia tenga lugar. Pero la responsabilidad debe ser distinguida del “sentido del deber”, esencialmente porque entraña una efectiva rendición de cuentas. Es decir, su índole es la organización de un sistema de corrección y castigo para políticos y funcionarios que se hagan merecedores a ello. En este punto Finer difiere de Friedrich, quien observa a la responsabilidad sin sanción, limitando la rendición de cuentas al caso de la lealtad a los estándares profesionales. De modo que la responsabilidad tiene dos acepciones. La primera significa que X rinde cuentas a Y, y ésta a Z. La segunda significa el sentido personal interior de obligación moral. Lo que distingue a la

primera acepción es la externalidad de la agencia o la persona a la cual se rinde cuentas. La segunda acepción pone el énfasis en la conciencia del agente ante la posibilidad de incurrir en una falta, que sólo lo reconoce su propia conciencia. La primera implica lo que Finer metafóricamente concibe como una “ejecución pública, mientras que la segunda es el *hara-kiri*” (Finer, 1936: 535-337). De aquí la necesidad que en un gobierno democrático se deben establecer los mecanismos que hagan responsables a políticos y funcionarios ante el pueblo.

Existe pues una relación estrecha entre la responsabilidad y la rendición de cuentas, a la cual se debe añadir la “obligación”. Gerald Caiden, con base en el concepto de discrecionalidad, identifica la responsabilidad cuando se tiene la autoridad para actuar, el poder de control, y la libertad para decidir entre lo recto y lo incorrecto (citado por Gagne, 1996: 213). En este caso, la conducta debe ser racional y obligada, consistente y confiable, cuando se trata de un juicio interno. Por su parte, rendición de cuentas es atender a la responsabilidad, informar, ofrecer razones y asumir las obligaciones cuando se trata de un juicio externo. En fin, la obligación consiste en asumir el deber de actuar debidamente, reparar, compensar y recompensar cuando ocurrió una falta, o existió un juicio deficiente. La responsabilidad, así entendida, es consistente con la cultura administrativa en el Estado de Derecho.

### ***Tipos de Responsabilidad***

La responsabilidad reconoce cierto monto de racionalismo y prudencia. Cuando el funcionario busca aplicar estándares científicos en su desempeño, considera en su actividad a un conjunto de hipótesis previamente establecidas y racionalizadas. Una desviación de este marco hipotético provocará la reacción de sus colegas, quienes le alertarán sobre su alejamiento con respecto al “camino de la ciencia”. Ello obedece a que se trata de una responsabilidad objetiva y funcional, la cual debemos contrastar de la responsabilidad subjetiva, cuya índole es política, religiosa o moral. Esta última asegura que la acción administrativa se ajuste al asentimiento popular, mientras que la responsabilidad objetiva es invocada cuando se despide a un funcionario, o cuando se le castiga. Friedrich sugiere que en lugar de llamarla objetiva, se diga responsabilidad “técnica”; y en vez de subjetiva, responsabilidad “funcional” (Friedrich, 1940: 13). Por esta razón no debemos perder de vista al servidor público en quien, en último análisis, recae la responsabilidad. Legalmente es responsable ante un funcionario superior y ante la ley. Pero también tiene una responsabilidad ante las normas de su profesión, por cuanto esas normas puedan



afectar al interés público. También es reconocida su responsabilidad con una profesión a través de alguna organización representante de los servidores civiles, o de los grupos profesionales donde fue reclutado (Gaus, 1967: 39).

Nos interesa particularmente el examen de la responsabilidad objetiva o funcional, por ser de naturaleza administrativa. Ella se origina en las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la Administración Pública. Entraña el desajuste del funcionario con respecto a la función, y afecta la esencia de la ordenación administrativa. Las faltas que generan son muchas, destacando la desidia, apatía, descuido, inasistencia del cargo e incorrección con los superiores, los iguales o los subordinados, así como con el público (García Oviedo, 1948: 318-319). También incluye quebrantamiento no punible de la disciplina, conducta social irregular, falta de probidad y abandono del cargo. Las sanciones que acarrea son, entre otras, el apercibimiento, reprensión (pública o privada), multa, pérdida de puestos, postergación de ascenso, suspensión y la destitución. Es en este tipo de responsabilidad donde observamos el peso de la rendición de cuentas, no sólo por la previsibilidad coercitiva que entraña, sino también por su desarrollo institucional y su carácter indispensable para una Administración Pública efectiva.

### ***Características de la Responsabilidad***

La responsabilidad supone la existencia de la capacidad discrecional. La discrecionalidad es indispensable a la Administración Pública para realizar sus deberes cabalmente. El motivo radica en la que la ley no puede prever ni reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De aquí que, por principio general, la ley se limita a determinar las normas que fijan la competencia de los órganos administrativos y les concede alguna libertad de “apreciación” sobre los hechos, para tomar decisiones u orientar su actuación. Por lo tanto, la ley siempre es el fundamento y razón de ser del ejercicio de la discrecionalidad. De aquí que el límite primigenio del poder discrecional radica en la ley que lo autoriza (Brewer-Carias, 1980: 200-205). Tal es la fuente del poder discrecional, que es la condición indispensable de una eficiente Administración Pública; sin embargo, es indispensable su limitación para evitar que esa administración sea arbitraria y que los administrados se expongan a su albedrío. De este hecho deriva una doble garantía social: la salvaguarda del poder administrativo por el reconocimiento del poder discrecional, y salvaguarda de los derechos de



los administrados por la limitación de ese poder, donde la responsabilidad juega un papel principal. Ambas garantías deben conciliarse para evitar que el Estado torne en caótico o arbitrario.

De allí que los procesos de rendición de cuentas incluyen tanto los procedimientos planificados, como las fuerzas políticas y sociales. Los primeros incluyen al sistema judicial, los cuerpos legislativos y la jerarquía ejecutiva. Ninguno de estos controles, ni los tres juntos, habilitan al funcionario público en la totalidad de las premisas de valor que participan en sus decisiones. Más bien, se tropieza con un patrón extraordinariamente complicado de implementación de una labor hecha de retazos, influencias y contrainfluencias formales e informales (Simon *et al.*, 1950: 514). A medida que se examina cada mecanismo de control, se observa que puede adolecer a grandes limitaciones y deja intactas muchas áreas a la discrecionalidad.

La discreción es esencial a la responsabilidad, porque ésta es más que puramente forzar la rendición de cuentas. Un deber carente del elemento de iniciativa, juicio y capacidad de decidir en su actividad puede ser sujeto de rendición de cuentas, pero no de la responsabilidad en un amplio sentido (Graham, 1946: 458-459). Una segunda característica de la responsabilidad es el reconocimiento de la obligación con respecto a los estándares de desempeño establecidos. Esto se patentiza en el interés público, el cual, sin estar detalladamente configurado, se reconoce como superior. Aquí, el interés general está por encima del interés individual o de grupo. En fin, la tercera característica de la responsabilidad es el reconocimiento de las consecuencias de una acción.

El incremento de discrecionalidad en la Administración Pública implica conceptos más creativos para asegurar la responsabilidad, porque el funcionario tiende a afrontar escenarios mutantes que asimismo le exigen una habilidad creativa. Como lo señaló Cormenin, “no hay responsabilidad sin independencia” (Timon, 1842: 109). Una acción debe ser, ante todo, una respuesta con soluciones creativas. Por consiguiente, una acción puede ser irresponsable si se aleja del asentimiento popular o del conocimiento humano. Un funcionario es “responsable cuando es responsivo”, es decir, cuando atiende ambos factores dominantes y posee capacidad de respuesta (Friedrich, 1940: 5). La irresponsabilidad emerge cuando una *policy* viola uno de estos imperativos, o cuando los soslaya en provecho de soluciones urgentes. Un funcionario irresponsable es, en última instancia, quien tiene una conducta irresponsable.

## Estructura y funcionamiento de la responsabilidad

La responsabilidad es mejor entendida a través del examen de la jerarquía y la delegación, que constituyen su estructura y funcionamiento.

### *La Jerarquía Administrativa*

En uno de sus libros más importantes, John Stuart Mill explicó que hay dos modos de compartir la responsabilidad, uno de los cuales sólo la debilita, mientras que el otro la destruye. Se debilita cuando concurren más de un funcionario para ejecutar el mismo acto, porque siendo ambigua la sede de la responsabilidad del acto, cada cual evadirá su compromiso en caso de ocurrir un error (Mill, 1958: 195). La responsabilidad se destruye cuando ese problema es agravado donde concurren no dos, sino muchos servidores públicos, como una junta en la cual la responsabilidad constituye una simple palabra, pues en su seno las deliberaciones derivan en el acto de nadie, y a nadie se le puede hacer responsable. Este es el motivo por el cual las juntas no son un órgano adecuado para los asuntos ejecutivos, los cuales siempre están en mejores manos cuando los asume una sola persona.

Dicho de otro modo, la jerarquía es uno de los elementos característicos de la Administración Pública, pues normalmente está asociada con el mando y la autoridad individual. Ella brinda uniformidad y es usual observarla como elemento esencial en la centralización, independientemente de su grado y alcance (Timon, 1842: 52). Pero debemos tomar distancia de un concepto estático y rígido de la jerarquía, pues se trata de una categoría esencial del régimen administrativo, si bien tiene sentido propio en toda organización social. La jerarquía, en un significado formal, consiste en la graduación del escalafón administrativo, mientras que en sentido sustancial es donde se fundan los atributos propios del funcionario público. Entre otros, estos atributos son el valor del título y la idoneidad efectiva, así como las cualidades personales (Bielsa, 1960: 49). La idoneidad, por su parte, no consiste sólo en la aptitud profesional o técnica, sino también en una cualidad moral de *substratum* cívico.

La Administración Pública es una forma de actividad del Estado que sólo puede realizar sus funciones mediante personas físicas, es decir, sus funcionarios y empleados. La acción de Administración Pública como acción del Estado consiste en los actos de esos servidores públicos (Bielsa, 1963: 265-266). Consiguientemente, “administración activa” significa la dirección y efectuación de los destinos públicos.

Su labor, sin embargo, no es puramente práctica sino de “decisión y ejecución a un tiempo” (García Oviedo, 1948: 287). Esta administración está dotada de órganos unipersonales, pues la organización corporativa no está configurada para esta función, que obedece a la necesidad de “resoluciones prontas, firmes y enérgicas, seguidas de movimientos rápidos”. La organización unipersonal está personificada por la organización burocrática, sistema por el cual se adscriben las funciones públicas a personas individuales sometidas a una ordenación jerárquica.

### *Delegación*

La gradación escalafonaria de la jerarquía es el resultado de la delegación. Ésta “significa que una autoridad superior confiere una autoridad” (Mooney, 1954: 17). Igualmente, la delegación implica una doble responsabilidad: quien recibe la autoridad por delegación es responsable ante el superior por el cumplimiento de su tarea; en tanto que el superior sigue siendo el responsable de que esa tarea se realice. El principio de delegación es el foco de todos los procesos en la organización formal, porque la delegación es una consecuencia necesaria de la autoridad, y es inherente a la naturaleza misma de las relaciones entre superior y subordinado. En la medida en que un objetivo previsto requiere un esfuerzo organizado desplegado por más de una persona, siempre habrá liderazgo con una delegación de deberes. Esto ocurre de tal modo hasta en la organización más sencilla. Sin embargo, una persona autorizada puede delegar todo, salvo la autoridad inherente a su propia tarea, así como la responsabilidad que le corresponde de que el trabajo se haga (Mooney, 1954, 18). Por consiguiente, la delegación envuelve siempre otorgamiento de autoridad. Incluso, el capataz de una cuadrilla laboral delega autoridad en sus hombres: la autoridad de hacer ciertas cosas, pero que lleva consigo la responsabilidad de realizar aquello que han sido autorizados hacer. Siempre, en todo trabajo, incluso en la mensajería de oficina, debe haber autoridad delegada porque sin ella la responsabilidad no tendría una base. En suma,

delegación implica siempre conferir autoridad, pero nunca implica transferencia de autoridad, porque la descentralización bajo estos términos puede llevar a la desintegración. La concesión de autoridad que al mismo tiempo la retiene, es la base de la coordinación de la responsabilidad (Mooney, 1954, 79).

## **Control Jerárquico**

Particularmente merecen atención los controles jerárquicos. La teoría tradicional del control jerárquico en la Administración Pública es ilustrada por Simon y sus colegas a través de la célebre *Comisión Hoover (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government)*, establecida en 1947 con la finalidad de realizar una reforma administrativa en pro de una mayor eficacia del gobierno estadounidense. Este cuerpo colegiado formado por 12 miembros, concluyó sobre el tema de la responsabilidad que esta materia y la rendición de cuentas son imposibles sin autoridad con suficiente poder de mando. Que el ejercicio de autoridad no es posible sin una clara ordenación de mandos desde la cima hasta la base, así como la línea de responsabilidad y rendición de cuentas que retornara desde la base hasta la cúspide (Simon *et al.*, 1950: 532). Ciertamente: si el titular del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, si él puede contratar y despedir a sus colaboradores de primera línea, si éstos pueden contratar y despedir a sus subordinados inmediatos, y así sucesivamente; entonces los valores incluidos en las decisiones administrativas provendrán del pueblo y discurrirán de arriba-abajo por la línea de mando sobrepuestos siempre a los que ocupan niveles inferiores por la amenaza de la sanción de despido. Es de tal modo que la Administración Pública será responsable y estará sujeta a rendición de cuentas en cada nivel jerárquico superior, hasta llegar al Ejecutivo que responde al pueblo. Tal es la noción común del control jerárquico. Pero esta concepción de la jerarquía dista mucho de describir las realidades de la Administración Pública, según lo aprecian Simon y sus colegas, porque no todos los órganos son jerárquicos y no todos los funcionarios públicos son designados, sino electos. El poder de los superiores jerárquicos para contratar y despedir está limitado por doquier, principalmente por el sistema de mérito y el nombramiento condicionado por el Poder Legislativo.

Las mismas fuerzas que han reducido la potencia de los controles legislativos, han ceñido la energía de los controles jerárquicos. Esas fuerzas consisten en la creciente variedad, complejidad y número de problemas gubernamentales (Simon *et al.*, 1950: 532). Por ejemplo, a medida que se asciende en jerarquía, el titular del Ejecutivo apenas si tiene tiempo para revisión de las decisiones de sus subordinados. La organización moderna se basa en la especialización, mientras el Ejecutivo es un “generalista”. Por la misma razón, aunque él dispusiera de tiempo, carecería de conocimientos para someter a una crítica cuidadosa el trabajo de sus especialistas. Sin embargo, la responsabilidad puede ser observada dentro un concepto diverso de jerarquía propuesto por Simon y sus colegas. Como lo explica Rowland Egger,

para Paul Appleby la sanción final de la responsabilidad administrativa emana de la política, porque su fidelidad al principio del control político es inequívoca (Egger, 1965: 307). La sanción inmediata de la responsabilidad es la jerarquía administrativa. El concepto de Appleby sobre la responsabilidad administrativa, varía del concepto mecanicista del autómatas administrativo. Appleby cree en la jerarquía, pero su concepto no es la institucionalización de un orden impuesto a “picotazos”, sino la configuración de una red de inteligencia y comunicación que ofrece una matriz de valores e influencias diversos para las decisiones en una sociedad pluralista.

El poder administrativo, que está ampliamente difundido y está mucho más extensamente influido y controlado en el Estado de Derecho, es justamente un aspecto del poder del gobierno “ejercido en forma cooperativa” por estar considerablemente autocontrolado por la interacción de sus propias partes. Ello obedece a que tanto las partes como el todo están políticamente controlados. El problema del poder reside menos en el hecho de que pueda ser arbitrario, que en el hecho de que pueda ser ignorante (Appleby, 1949: 118-119). En todo caso, el número de participantes no garantiza la sabiduría, y las personas son libres de obrar equivocadamente. Sin embargo, como son libres, ellos pueden rectificar sus errores. En todo caso, los funcionarios públicos responsables tienen la obligación de modificar su conducta y corregirla.

### ***La responsabilidad en la no-actividad***

La responsabilidad es observable en la acción y en la inacción de los servidores públicos. Sin embargo, resulta mucho más visible en el primer aspecto que en segundo. Desde algunas décadas atrás se ha estudiado el problema de la no-acción del gobierno, pero esos avances no se han ampliado suficientemente al estudio de la responsabilidad por omisión desde el punto de vista de la toma de decisiones. También se ha explorado el temario de la objeción de conciencia entre los ciudadanos, pero no se ha hecho suficientemente extensiva a los servidores públicos. Ambos casos pueden dar algunas respuestas al vacío de responsabilidad a la que incurren los servidores públicos, proveyendo de explicación en situaciones signadas por la omisión de actividad oficial.

### *No-Decisiones*

La responsabilidad tiene una relación directa con la discrecionalidad. Como sabemos, la dificultad existente para fincar la responsabilidad en la actividad administrativa obedece en buena medida a la movilidad perpetua de los campos de acción de los gobiernos. Sin embargo, en la Administración Pública no sólo es visible por lo que hace, sino también por la inacción, la inercia y omisión, todas ellas no siempre bien comprendidas y que pueden caer en la categoría de irresponsabilidad. Existen muchos casos de inactividad administrativa deliberada, incluso so pena de irresponsabilidad, que es promovida por fuerzas poderosas que la inducen en su provecho. Hay pues un campo de estudio donde la responsabilidad puede ser explorada cuando el funcionario se abstiene de actuar. De antiguo, el gobierno ha sido estudiado a partir de su actividad general o particular, mientras que escasamente se ha cultivado su estudio donde hay ausencia de actividad. Paralelamente, la toma de decisiones ha sido un caudal de temas para el análisis del gobierno, pero no en el caso de las “no-decisiones”.

El proceso de no-decisión constituye una laguna de investigación no desdeñable para entender el problema de ausencia de responsabilidad. También ese concepto está anclado en la cultura de los pueblos, y por lo tanto, en la idea de que toda organización política es susceptible de padecer prejuicios en favor de la explotación de alguna clase de conflicto y suprimir otros, por cuanto una organización es concebida como fuente de movilización del prejuicio (Bachrach and Baratz, 1962: 949). El prejuicio es un elemento de interés para el estudio de la Administración Pública, porque colabora en la comprensión del proceso de no-decisión. Teniendo a la vista valores dominantes, mitos, procedimientos políticos y reglas del juego, se puede hacer una auscultación cuidadosa dentro de la cual, ya se trate de las personas, grupos o clases sociales, alguien gana por la existencia del prejuicio o pierde por las desventajas que produce su vigencia. Esta percepción atiende al proceso de hechura de no-decisiones, que es muy útil para explicar las inacciones e inercias administrativas, así como ciertas pasividades incomprensibles en el ámbito de la responsabilidad administrativa.

De modo que cuando un gobierno se propone ejercitar el poder y resulta inefectivo, el resultado puede ser el producto de una no-decisión. Una situación tal puede existir cuando los valores dominantes, las reglas del juego aceptadas, las relaciones de poder existentes entre los grupos y los instrumentos de fuerza, aislados o combinados, tienen la capacidad de evitar la emergencia de ciertos agravios derivados de la implementación de una decisión. Pero debemos destacar

que la no-decisión es diferente al aspecto negativo de la hechura de decisiones, es decir, no-decidir a actuar o decidir no-decidir. La diferencia tiene su origen en la movilización del prejuicio, es decir, entraña la previsión de un resultado latente a favor de una cuestión para decidir. La no-decisión constituye un ángulo relevante de la agenda del gobierno, porque hay problemas dignos de ser resueltos que no se confían a la acción de los hacedores de decisiones. Más bien son considerados dentro de la inacción, dentro del concepto de no-decisión (Bachrach and Baratz, 1963: 952). Es sabido que existen procesos administrativos reservados deliberadamente al secreto, por juzgarse convenientes para la conservación del *statu quo*. La no-decisión contribuye a develar esta arcana, al transparentar que existen asuntos de hechura de no-decisiones que no llegan a convertirse en materia de decisión. Esto es: los asuntos se mantienen latentes y se suspende su ingreso al proceso de hechura de decisiones, debido al impacto de la movilización del prejuicio a favor de ciertos sectores poderosos, magnates y clases privilegiadas.

La no-decisión también constituye un marco para el acotamiento de la agenda del gobierno. La no-decisión es un no-suceso, inacción, y por consiguiente un dato que puede explicar la reducción de actividad del gobierno dentro de una agenda referente a temas con éxito de alta probabilidad, toda vez que sugiere la segregación de tópicos no agendables que se consideran riesgosos. La no-decisión es la estrategia de limitar el alcance de la hechura de decisiones a los asuntos que se juzgan como seguros para grupos privilegiados, por medio de la manipulación de los valores comunitarios compartidos que definen y prevalecen en las instituciones y procedimientos políticos.

La responsabilidad y la rendición de cuentas deben considerar la existencia de factores obstructivos como el prejuicio, y otros similares, que pueden torcer la ruta de la administración activa en provecho de oligarquías y plutocracias, y hacerla un asilo para la inactividad, la omisión y la inercia. Gobiernos y servidores públicos sesgados por el prejuicio caen en la irresponsabilidad deliberadamente, estirando hasta romperse el ámbito de la discrecionalidad en provecho de intereses poderosos que así lo dictan.

### ***Objeción de Conciencia***

Como lo observamos, la responsabilidad es un componente principal de la cultura occidental, la cual, entre sus prendas, también esa cultura destaca por la tolerancia, la convivencia, el respeto a las minorías y la libertad de creencias. En las Adminis-

traciones Públicas contemporáneas laboran personas que tienen diversos códigos morales de conducta y que profesan religiones distintas. Consiguientemente, pueden ocurrir situaciones donde un funcionario se encuentre ante el conflicto de su responsabilidad, siempre laica, y sus creencias morales o religiosas. Pueden colisionar la responsabilidad y la objeción de conciencia. De hecho, también la segunda se remonta a la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, cuyo artículo segundo proclama la resistencia ante la opresión como un Derecho natural, junto con la libertad, la propiedad y la seguridad (*Déclaration des droits*, 1791. Bonnín, 1820: I, 19). Sieyés, en su proyecto sobre ese tema, sustenta en el artículo 21 que toda orden arbitraria o ilegal es nula, y quienes la hayan emitido son culpables, así como quienes la ejecutaran o hicieran que se ejecutara; y por lo tanto deben ser castigados (Sieyes, 1789. Bonnín, 1820: I, 60).

La objeción a la conciencia es la actitud negativa o positiva del hombre que rechaza a ciertas instituciones, a un cierto tipo de Estado o un cierto poder político (Langlade-Demoyen, 1958: 9). Específicamente, consiste en desobedecer un mandato legislativo o un decreto administrativo. Le caracteriza igualmente el ser un rechazo porque cuando se da una orden, dada la naturaleza de la situación, la no aceptación por parte del destinatario es conocida de antemano por las autoridades. Un ejemplo típico es la negativa de los testigos de Jehová a saludar a la bandera nacional, así como la renuencia de un pacifista para servir en las fuerzas armadas (Rawls, 1997: 337-338). Debido a que se supone que el acto de objeción es conocida por las autoridades, aunque ocasionalmente se previene el ocultarlo, en los casos en que la objeción sea secreta se hablaría de “evasión”, no de objeción de conciencia. Esta situación entraña a la ciudadanía en general, pero puede implicar a un funcionario dentro de la escala jerárquica.

La frase “objeción de conciencia” es usada como un concepto designado esencialmente en forma de una visión moral de los hechos. Es el caso representativo de la exención del servicio militar por razones morales o religiosas (Hall, 1971: 30). La objeción de conciencia puede estar garantizada por la ley y es protegida por ella misma. Algo similar ocurre con las demostraciones, las marchas, los *boicots* y las protestas, que son consideradas como armas que protegen la disidencia.

En la objeción de conciencia sencillamente una persona o grupo se niega, por motivos íntimos de tipo moral o religioso, a obedecer una orden o cumplir un precepto legal. Este hecho, que emana frecuentemente de principios políticos, también se puede fundar en criterios religiosos que están en desacuerdo con el orden constitucional. Sin embargo, la objeción de conciencia puede apelar también a los principios políticos cuando una persona o grupo se niega a obedecer una ley



que se supone injusta, o que el obedecerla sea imposible. John Rawls apunta que un ejemplo ilustrativo al respecto sería que una ley ordenara a una persona que se desempeña como funcionario, que someta a la esclavitud a un ser humano. Tales hechos significarían violaciones evidentes de los principios políticos socialmente reconocidos (Rawls, 1997: 337-338). Hay casos diversos, como el del gobernador de Mississippi, Ross Barnett, quien invocó la objeción de conciencia para no aplicar las leyes integracionistas alegando que eran injustas e inmorales (Malem Seña, 1990: 229). En sentido diverso, en la Alemania nacional-socialista se expidió una ley segregacionista en 1933, por la cual fueron expulsados del servicio civil los funcionarios carentes de sangre “aria”; en tanto que en 1935 otra disposición similar dio inicio a la segregación de los servidores públicos de origen judío (Mortein Marx, 1936: 117-118). Como resultado, en Prusia fueron despedidos 211 funcionarios, y después mediante despido o traslado, otros 258 servidores más (Neumann, 1942: 309-310). Este tipo de disposiciones podrían hacer surgir la objeción de conciencia entre los funcionarios, pero en la Alemania Nacional-Socialista resulta improbable debido al autoritarismo exacerbado allí reinante.

También la objeción de conciencia puede ser una manifestación minoritaria contra el Estado, que toma las formas de tiranicidio, de insurrección y de revuelta (Langlade-Demoyen, 1958: 9, 252). La objeción de conciencia, por lo tanto, puede ser pasiva, es decir, un rechazo de la obediencia, o activa bajo forma de una revuelta o insurrección como un último y supremo recurso. Un caso de objeción digno de mención es la deserción masiva del batallón de San Patricio en la guerra entre México y Estados Unidos (1846-1848), cuyos aproximadamente 800 efectivos se pasaron a las filas mexicanas. Se sabe que el gobierno mexicano ofrecía más sueldo y promesas de tierras para alentar la deserción, pero fue quizá más poderoso el incentivo religioso para muchos irlandeses y otros europeos católicos, el combatir del lado con quienes compartían la misma creencia.

Los funcionarios públicos pueden potencialmente encontrarse en la disyuntiva entre su responsabilidad y la objeción de conciencia, en casos sociales tan relevantes como el aborto, la eutanasia, la trata de personas, el divorcio, los matrimonios del mismo género, la tortura, el racismo y otros muchos más, hoy latentes o manifiestos en las sociedades contemporáneas cada vez más plurales y activas. Esto puede ocurrir en el caso de los médicos de hospitales públicos, oficiales del registro civil, defensores de oficio y otros más. La responsabilidad debe ensanchar su alcance para considerar un número creciente de situaciones, donde los servidores públicos puedan encontrarse ante la disyuntiva de su responsabilidad y sus creencias.

En tanto la responsabilidad sea materia relevante de la cultura de las sociedades modernas, se debe perseverar en el imperativo de rendición de cuentas para todo funcionario, al mismo tiempo que adaptarse a una sociedad plural más rica en sus diversidades.

## Fuentes

- Appleby, Paul (1949), *Policy and administration*, University of Alabama Press.
- Aristóteles (2008), *La Constitución de los atenienses*, Madrid, Editorial Gredos.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz (1962), “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4.
- Berthélemy, H. (1903), *Préface*. Mayer, Otto, *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, Édition française par l’author, cuatro tomos.
- Bielsa, Rafael (1960), *La Función Pública*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor.
- Bonnin, C.J. (1809), *Principes d’administration publique, por servir a l’études des lois administratives, et considérations sur l’importance et la nécessité d’un code administratif, suivies du projet de ce code. Obvrage utile aux préfets, sous-préfets, maires et adjoints, aux membres des conseils généraux de départements, de préfectures, d’arrondissement, communaux et municipaux*, A Paris, chez Clement Frères, Libraires, seconde édition.
- Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrrear, Libraire, dos tomos.
- Bossacoma, Márques, Eulaia y Lluís Miró i Sola (1988), *Los Derechos del funcionarios*, Barcelona, Ediciones Fausí.
- Brewer-Carias, Allan (1980), *Fundamentos de la Administración Pública*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.
- “Decisions and No-decisions: an Analytical Framework” (1963), *The American Political Science Review*, vol. 57, núm. 3, United States.
- Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* (1791), en Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrrear, Libraire, dos tomos, tomo I.
- Dykstra, Clarence (1939), “The Quest for Responsibility”, *The American Political Science Review*, vol. 33, no. 1, pp. 1-25.
- Dimock, Maeshall y Gladys Dimock (1953), *Public Administration*, New York, Rinehart and Company.
- Egger, Rowland (1965), “Responsability in Administration”, Martin, Roscoe, *Public Administration and democracy*, Syracuse, Syracuse University Press.

- Finer, Herman (1936), "Better Government Personnel", *Political Science Quarterly*, vol. 51, núm. 4, pp. 569-599.
- Friedrich, Carl (1940), "Public Policy and Nature of Administrative Responsibility", Carl Friedrich y Edward Mason (eds.), *Public policy*, Harvard University Press.
- Gagne, R. L. (1996), "Accountability and Public Administration", *Canadian Public Administration*, vol. 39, no. 2, pp. 213-225.
- Gaus, John (1967), "The Rol of Responsibility of Public Administration", en Gaus, John, Leonard White y Marshall Dimock, *The Frontiers of public administration*, New York, Russell and Russell. Publicado originalmente en 1936.
- García Oviedo (1948), *Derecho administrativo*, Madrid, EPESA.
- García Ramírez, Sergio (2002), *Derechos de los servidores públicos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Graham, George (1946), "Essentials of Responsibility", Morstein Marx, Fritz (ed.), *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Hall, Robert (1971), *The Morality of civil disobedience*, New York, Harper.
- Langlade-Demoyen, Claude (1958), *L'Objetion de conscience dans les idées et les institutions*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Malem Seña, Jorge (1990), *Concepto y justificación de la desobediencia civil*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Maas, Arthur y Laurence Radway (1953), "Gauging Administrative Responsibility", Waldo, Dwight, *Ideas and issues in Public administration*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Mayer, Otto (1903-1906), *Droit administratif allemand*, Paris, V. Giard & E. Brière, Édition française par l'autor, cuatro tomos.
- Mill, John Stuart (1958), *Considerations on representative government*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts.
- Mommsen, Teodoro (s/f), *Compendio de Derecho Público Romano*, Madrid, España Moderna.
- Morstein Marx, Fritz (1936), *Government in the third reich*, New York, Mac-Graw Book Company.
- Neumann, Franz (1942), *Behemoth: the structure and practice of national socialism*, London, Victor Gollancz.
- Neville Figgis, John (1942), *El Derecho divino de los reyes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Principios de Derecho administrativo* (1963), Buenos Aires, Ediciones Depalma. Publicado originalmente en 1942.
- Sieyes (1789), "Reconnaissance et Exposition Raisonné des Droit de l'homme et du Citoyen".
- Simon, Herbert *et al.* (1950), *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.
- Shen Shihuang (2003), "The Way to Realize Public Administrative Responsibility in a Changing Society", International Association of Schools and Institutes of Administration.

- Rawls, John (1997), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rives, Roberto (2011), *La Reforma constitucional en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rousseau Jean-Jacques (2012), *Projet de constitution pour la Corse*, París, Edition Numérique, Pierre Hidalgo. Source: Les classiques de sciences sociales. Publicado originalmente en 1765.
- Timon [Luis Marie de Cormenin] (1842), *De la Centralization*, Paris, Pagnerre, Éditeur.
- Varela Gil, Carlos (2005), *El Estatuto Jurídico del Empleado Público en el Derecho romano*, Madrid, Editorial Dykinson.
- White, Leonard (1964), *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones.

# La corrupción en la Administración Pública en México. Diagnóstico y pronósticos

*José Juan Sánchez González\**

## **Resumen**

Este trabajo nos muestra el fenómeno de la corrupción en nuestro país, y propone realizar un adecuado diagnóstico con datos cuantitativos para suponer el comportamiento futuro mediante la creación de tres escenarios posibles: pésimo, intermedio y óptimo.

Se ofrece la definición de corrupción y se plantea un diagnóstico de la corrupción en México observando diversos índices de detección, como los Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2014), los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010), los de Transparencia Mexicana, así como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2012) y algunos indicadores de percepción internacionales.

Finalmente se denota un pronóstico de la corrupción en México a través de los tres escenarios que se plantean.

## **Palabras clave**

Agenda de la Administración Pública, corrupción, indicadores de percepción internacionales, indicadores de percepción nacionales, corrupción administrativa.

## **Abstract**

This work shows us the phenomenon of corruption in our country, and proposes to make a proper diagnosis with quantitative data to suppose the future behaviour through the creation of three possible scenarios: bad, intermediate and optimal.

Raises the definition of corruption and there is a diagnosis of corruption in Mexico observing different detection rates as the corruption perception index of transparency International (2014), the national Indices of corruption and good governance (2001, 2003, 2005, 2007 and 2010), the of Transparencia Mexicana, as well as the national survey on quality and impact governmental (2012) and some international indicators of perception.

Finally is denoted a prognosis of corruption in Mexico through the three scenarios that arise.

## **Key words**

Agenda of the public administration, corruption, international perception indicators, national indicators of perception, administrative corruption

---

\* Doctor en Administración Pública, Centro Universitario UAEM, Zumpango. Experto en Teoría de la Administración Pública y Administración Pública mexicana.

## Introducción

La corrupción como la apropiación de lo público para beneficios privados quebrantando la ley, es un tema de la agenda de la Administración Pública en México (Sánchez, 2011). Aunque por mucho tiempo era considerada un asunto menor, un “asunto cultural”, un problema ético de bueno o malo, en realidad la corrupción es un flagelo que afecta a la sociedad, a la democracia, al crecimiento económico y en general a todas las instituciones de cualquier sociedad.

El fenómeno de la corrupción en nuestro país sólo puede ser entendido realizando un adecuado diagnóstico con datos cuantitativos y para suponer su comportamiento futuro, mediante la creación de escenarios que puedan describir el comportamiento de algunas variables para determinar qué pasará con la corrupción administrativa. En este pequeño ensayo sólo se aspira a determinar la magnitud de la corrupción en México con indicadores de percepción internacionales y nacionales, para en un segundo momento realizar un pronóstico de la corrupción en tres escenarios posibles: pésimo, intermedio y óptimo. Por último, se agregan algunas lecciones que pueden ser conclusiones en esta materia.

### I. ¿Qué es la corrupción?

La definición de la corrupción es el primer asunto para conocer de qué se está hablando en esta materia. Existen diversas interpretaciones de la corrupción y enfoques prevalecientes en relación a este fenómeno. Sin que exista una definición única, en general, la corrupción involucra lo siguiente:

- Quebranto de un servidor público para beneficio privado.
- Quebranto de la ley para un beneficio personal.
- Poder cuasi monopolístico sobre un servicio o la asignación de un recurso.
- El ejercicio de aquel poder para beneficio propio.
- Prevalece el beneficio privado por encima del beneficio colectivo.
- Intervienen por lo menos dos participantes.

La corrupción existe cuando los incentivos a participar en ella son mayores que los desincentivos. En nuestra opinión, la corrupción administrativa es una apropiación de lo “público” para un beneficio privado, mediante el quebranto de una ley por parte de un servidor público.

## II. Un diagnóstico de la corrupción en México

Un segundo aspecto que debe analizarse es un diagnóstico de la corrupción en México. Al respecto, una de las mayores dificultades en la investigación sobre la corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida. Los investigadores han utilizado dos tipos de instrumentos para “medir el nivel de corrupción”. Algunos han usado documentos escritos como informes de prensa, registros judiciales e informes de agencias anticorrupción. Mientras que otros han hecho uso de datos proporcionados por encuestas. Ambos tipos de instrumentos tienen tanto ventajas como desventajas.

Utilizar documentos para medir el nivel de corrupción tiene tres ventajas (Castillo, 2001: 383-384). Primero, los recaudadores de datos muchas veces no están consientes del objetivo específico de la investigación para la que están trabajando, por lo que los datos recogidos de fuentes de archivos suelen ser no reactivos y potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. En segundo lugar, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo sustancial, es posible hacer un análisis longitudinal y comparativo, lo cual permite contar con datos más confiables. Por último, el análisis de documentos tiene una ventaja sobre el costo de la investigación. Al emplear registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de la recolección de datos crudos por sí mismos, así como el costo de almacenamiento de voluminosos documentos.

Para un diagnóstico preciso de la corrupción en México, se utilizan los Índices de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2014), los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010), de Transparencia Mexicana, así como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2012) y algunos indicadores de percepción internacionales.

### *Transparencia Internacional (2014)*

El indicador de percepción de Transparencia Internacional (2014) en una secuencia histórica de 2001 a 2014, muestra la baja calificación del nivel de corrupción de México en un rango de 3.7 a 3.5. Además de que en 2001 el país tenía un lugar intermedio de 51, y en el 2014 estaba en el lugar 103, lo que colocaba a México entre los países más corruptos en el mundo. Ver cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Resultados de Transparencia Internacional**

<i>México</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2014
Posición	51	57	64	64	65	70	72	72	89	98	100	103
Calificación	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.5

Fuente: elaboración propia.

Esta tendencia histórica marca que si no se realizan acciones contundentes, el lugar de nuestro país seguirá creciendo en la percepción internacional. También demuestra que a pesar del mejoramiento en el control interno y el control externo, además de los programas gubernamentales, la corrupción no sólo no se ha detenido, sino que sigue creciendo en los diferentes poderes y los niveles de gobierno.

### ***Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno***

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) fue realizada por Transparencia Mexicana, sección de Transparencia Internacional, en una secuencia histórica de cinco entregas. Tres en el Gobierno de Vicente Fox (2001, 2003 y 2005) y dos en el gobierno de Felipe Calderón (2007 y 2010), destacando que faltan las que deberían aplicarse en el Gobierno de Enrique Peña Nieto.

La metodología de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno y de su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) consiste en:

- 13,790 entrevistados a nivel nacional entre junio y julio de 2001. En 2010, la muestra fue de 15,326 hogares a nivel nacional.
- 72% de las entrevistas realizadas con el informante idóneo, el jefe del hogar; 20% con el cónyuge; 8% restante con un miembro adulto del hogar.
- Se seleccionaron los 35 servicios públicos más relevantes.
- Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado “mordida” a cambio de un servicio público.

En el resumen de cinco entregas del INCBG, los resultados muestran lo siguiente:



**Cuadro 2**  
**Resultados de la INCBG 2001-2003-2005-2007-2010**

Año	INCBG	Actos de corrupción	Costo promedio	Costo global (mdp)	% de ingreso	% de ingreso (ingreso 1 sm)
2001	10.5	214 millones	\$109.50	\$23,400	6.9%	13.9%
2003	8.5	101 millones	\$107.00	\$10,656	7%	29.5%
2005	10.1	115 millones	\$177.40	\$19,000	8%	24%
2007	10.0	197 millones	\$138.00	\$27,000	8%	18%
2010	10.3	200 millones	\$165.00	\$32,000	14%	33%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENCBG.

El promedio del INCBG en 2001 era de 10.5% y llega a 10.3% en 2010. Sólo en 2003, el INCBG bajó a 8.5%, siendo su mejor momento. Después tendió a crecer, como se muestra el Cuadro 2. En actos de corrupción, en 2001 fueron 214 millones y en 2010 alcanzó los 200 millones, lo que significa que se mantuvieron bajando; en 2003 disminuyeron a 101 millones de actos de corrupción, para después continuar ascendiendo.

Por lo que corresponde al costo promedio de \$109.50 en 2003, éste se elevó a \$165.00. El costo global de la corrupción muestra la magnitud del problema; en 2003 era de \$23,400 millones de pesos y en 2010 se había elevado a \$32,000 millones de pesos. Por último, el costo de la corrupción afecta en mayor medida a los más pobres, ya que tienen que destinar el 13.9 por ciento en 2003, mientras que en 2010 ya era de un 33 por ciento.

### ***Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental***

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG), la cual presenta la percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos en México. Se trata, hasta donde se sabe, de la primera encuesta de percepción de la corrupción en nuestro país.

El diseño de la ENCIG –de acuerdo al INEGI– retoma el modelo de la encuesta de satisfacción canadiense denominada *Citizens First* que realiza el *Institute for Citizen-Centred Service* para elaborar estrategias de mejora de los servicios que proporciona el gobierno de aquel país. El siguiente cuadro establece los mejores servicios y los peores servicios públicos, estos últimos en donde es más frecuente (prevalencia) la corrupción:

**Cuadro 3**  
**Trámites y servicios mayor y menor calificados**

<i>Nivel</i>	<i>Evaluación de trámites y servicios</i>
Mayor calificación	Inscripción al sistema de educación universitaria estatal (8.5)
	Pago ordinario de luz (8.4)
	Inscripción a educación pública básica (8.4)
	Pago ordinario de agua potable (8.4)
	Pago del predial (8.3)
	Declaración de impuestos ante el SAT (8.2)
Menor calificación	Permiso de uso de suelo (6.4)
	Trámites de aduana (6.3)
	Solicitud de una pipa de agua (6.1)
	Trámites ante un juzgado o tribunal estatal (6.1)
	Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público) (6.0)
	Trámites ante el ministerio público (5.9)

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 4).

Un dato que puede destacarse entre mayor y menor servicios calificados, es que el uso de las tecnologías de la información (TIC's), cada vez más reduce la discrecionalidad, la cual es una de las vías para fomentar la corrupción. Es decir, en la medida que se apliquen esquemas de TIC's, habrá menores posibilidades de actos corruptos.

Con relación a la importancia de los grandes problemas del país, deben destacarse en primer lugar la inseguridad y la delincuencia, en segundo lugar el desempleo y en tercer lugar la corrupción, incluso por el tema de la pobreza que ocupa el cuarto lugar.

**Cuadro 4**  
**Percepción sobre los problemas más importantes en las entidades (nacional)**

<i>Problema</i>	<i>Porcentaje</i>
Inseguridad y delincuencia	69.2
Desempleo	54.6
Corrupción	52.5
Pobreza	39.9
Mal desempeño del gobierno	27.4
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7
Mala aplicación de la ley	15.1
Baja calidad de la educación pública	13.1
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6
Desastres naturales	2.0
Otros	0.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 10).

El cuadro anterior permite demostrar que para los mexicanos, la corrupción es un problema central que debe resolverse y no puede quedarse sólo entre los tantos temas de la agenda pública.

Por último, en el cuadro 5 se contrastan las medidas que pueden favorecer la corrupción en México, donde “sancionar a los servidores públicos corruptos” alcanza un 97.0 de acuerdo, lo que supone debe pasar del control preventivo a un control sancionador para aplicar las leyes respectivas. Mientras que con un 54.6, “mejorar sueldo a personal de atención al público” tiene un menor acuerdo para controlar la corrupción.

**Cuadro 5**  
**Acciones que favorecerían la mejora de trámites y servicios a nivel nacional**

<i>Acciones</i>	<i>Si favorecería</i>	<i>No favorecería</i>
Sancionar a los servidores públicos corruptos	97.0	3.0
Facilitar la presentación de quejas y denuncias	95.4	4.6
Reducción de requisitos y menos formatos	92.5	7.5
Horarios de atención más amplios	88.8	11.2
Medición de la satisfacción del usuario	85.9	14.1
Más oficinas de atención al público	81.6	18.4
Mejorar las oficinas de servicio al público	80.9	19.1
Números telefónicos de orientación al público	79.6	20.4
Trámites en cajeros y kioscos automatizados	78.0	22.0
Ventanilla única	74.6	25.4
Trámites, servicios y pagos por internet	65.5	34.5
Realización de trámites y pagos vía telefónica	56.9	43.1
Mejorar sueldo a personal de atención al público	54.6	45.4

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 7).

Los tres niveles de gobierno mexicanos podrían tomar en cuenta la lista de acciones que marca el Cuadro 5, las cuales pueden mejorar la atención y calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, pero también más relevante podrían inhibir actos corruptos dentro de la Administración Pública actual.

### ***Con diferentes indicadores de percepción***

Una vez descritos los indicadores de percepción de la corrupción, tanto a nivel internacional como nacional, en el Cuadro 6 se observan otros indicadores que confirman el tamaño de la corrupción, ya que no sólo puede ser considerado un tema menor, sino que requiere de un cambio de rumbo en el combate a la pobreza.

**Cuadro 6**  
**Diversos indicadores de percepción de la corrupción**

<i>Elementos</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Descripción</i>
Percepción social	Índice de percepción de la corrupción 2013	Mira la percepción de un país entre líderes, empresarios y analistas financieros. Posición de México: 106 de 177 países evaluados, siendo 1 el menos corrupto y 177 el más corrupto.
	Latinobarómetro, 2011	Mide la opinión de los habitantes de México. 16% de la población está de acuerdo en pagar un soborno para obtener un beneficio.
	Barómetro Global de la Corrupción, 2013	Mide la opinión de los habitantes de México. 7 de cada 10 mexicanos encuestados cree que la corrupción ha aumentado en los últimos dos años.
Experiencia	Barómetro Global de la Corrupción, 2013	1 de cada 3 mexicanos encuestados reportó haber pagado un soborno en los últimos 12 meses.
	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013	12.1% de las veces que un ciudadano tuvo contacto con un servidor público experimentó un acto de corrupción (prevalencia).
	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010	10.3 de cada 100 veces que un ciudadano realiza un trámite u obtiene un servicio público paga un soborno.
	Encuesta Global sobre Delitos Económicos, 2014	36% de las empresas encuestadas en México reportó haber sido víctima de un delito económico en los últimos 24 meses.
Instituciones	Informe Global de Competencia, 2014	Posición 61 de 144 países evaluados. El componente de calidad institucional –que incluye la frecuencia de corrupción– muestra un índice de 3.4 sobre un máximo (positivo) de 7.
	Informe de Integridad Global, 2011	Mide la calidad del marco legal para la integridad pública y su brecha con la implementación: marco legal sólido de 83/100; en implementación, 52/100 (muy débil). Resultado general de 68/100 (débil).
	Índice de Estado de Derecho, 2014	Posición 79 de 99 países evaluados. Calificación: 0.45 de un máximo de 1.

Fuente: Eduardo Bohórquez, Andrés de Miguel, Rafael García Aceves y Svenja Schöneich, “Ángulos y perspectivas: la imagen de México a través de los índices de corrupción y buen gobierno”, en *Este País*, núm. 282, México, octubre, 2014, p. 21.

En suma, la corrupción en México durante 2015 denota los mayores niveles de corrupción en los indicadores internacionales, mientras que en las mediciones nacionales los comportamientos de actos de corrupción se van incrementando, no disminuyen y tiene altos costos para la democracia, el crecimiento económico y en las condiciones de vida de los mexicanos.

### III. Pronóstico de la corrupción en México

En 2015, el pronóstico de la evaluación y desarrollo de la corrupción política y administrativa en México parte de dos elementos fundamentales:

La aprobación de un nuevo régimen de transparencia y el fortalecimiento del IFAI en INAI como nuevo órgano autónomo constitucional.

La reciente aprobación en el Poder Legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción, que falta completar con la aprobación de las leyes secundarias, el cual deberá estar en funcionamiento en el año 2016.

A partir del comportamiento de algunas de las variables más relevantes y otros acontecimientos relevantes, se pueden elaborar escenarios sobre el comportamiento de la corrupción administrativa. Al menos, se describen tres escenarios.

#### a) Escenario pésimo

- El comportamiento de la corrupción sigue igual, es decir, que el Sistema Nacional Anticorrupción no tiene efectos en los actos de corrupción.
- Que la voluntad de los poderes públicos sea discursiva y no efectiva en el combate a la corrupción; se trata de que los gobernantes sólo incluyen discursivamente a la corrupción, pero no la combaten.
- Que el contenido de las leyes secundarias y reglamentarias sea flexible y laxo, no penalizando las faltas graves y no graves.
- Que la Fiscalía Anticorrupción en la Fiscalía General de la Federación no cuente con la autonomía y atribuciones necesarias para sus funciones, o bien que su manejo sea “político” más que legal.
- Que los gobernadores impidan que la Auditoría Superior de la Federación pueda realizar sus atribuciones en los niveles estatal y local.
- Que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no aplique de manera adecuada y apegada el marco legal, por lo que se presentan de forma discrecional los asuntos de corrupción.
- Que exista renuencia por parte de los gobernadores para la aplicación del Sistema Nacional Anticorrupción.

#### b) Escenario intermedio

- Hay un cambio en el comportamiento gradual de la corrupción administrativa en el aparato público como producto de la aplicación del control de sanciones sin distinciones.
- Comienza a controlarse a la corrupción:

1. **Grupal:** con poder para instalar el tema y encontrar “líderes” que lo incluyan en la agenda nacional.
  2. **Institucional:** a través de cambios tendientes a crear “islas de integridad”.
  3. **Social:** a través del fortalecimiento de las libertades sociales y la protección de los medios de comunicación.
  4. **Internacional:** mediante la presión de los organismos internacionales y los inversores externos, así como las ONG’s.
- El combate a la corrupción requiere de una persona sumamente honesta a cargo de la limpieza y la rendición de cuentas.
  - Requiere de un cambio de expectativas y un ajuste de instituciones, tanto a nivel cultural como de los intereses políticos.
  - Controlar la corrupción tiene un costo, como es aumentar los salarios de algunos servidores públicos y mejorar la vigilancia de los mismos.
  - El Sistema Nacional Anticorrupción empieza a trabajar de manera gradual e incremental, por lo que se hace más visible su acción.
  - Las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción se coordinan en lo básico y establecen compromisos concretos para realizarse.

c) Escenario óptimo

- Hay un cambio radical en el combate a la corrupción que los ciudadanos perciben.
- Existe un compromiso real de los tres poderes y de los tres órdenes de gobierno de combatir a la corrupción (política, administrativa y judicial).
- El Sistema Nacional Anticorrupción funciona de manera coordinada y activa en todos los órdenes de la vida pública, combatiendo la corrupción.
- El control preventivo, el control sancionatorio y la fiscalización forman parte de una cultura del servicio público en México.
- El combate a la corrupción, junto con la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización, se combinan para mejorar el quehacer público.
- El combate a la corrupción es un asunto social y de los ciudadanos que se involucran en su combate mediante una activa participación ciudadana.
- Se aplican sin distinción multas en los casos corruptos.
- Existen mayor transparencia y rendición de cuentas efectivas.
- Contratación y promoción por méritos.
- Control adecuado de los gastos del gobierno.
- Fortalecimiento del servicio profesional de carrera y terminación del “sistema de botín” en los niveles estatal y local.

- Se fomenta una cultura de prevención de la corrupción.
- Se elimina el conflicto de intereses y tráfico de influencias.
- Por fin el régimen político entiende que el combate a la corrupción forma parte de su propia supervivencia.

#### **iv. Conclusiones: lecciones para combatir la corrupción en México**

A partir de esta construcción de escenarios se pueden adelantar algunas lecciones para combatir a la corrupción en México, en los siguientes términos:

- Crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con amplios poderes para combatir la corrupción, ya que el control interno –Secretaría de la Función Pública– fue ineficiente e incapaz de detener la corrupción.
- Fortalecer el control externo –Auditoría Superior de la Federación– con mayores atribuciones y recursos para fiscalizar adecuadamente a los poderes públicos y los niveles de gobierno.
- Pasar del control preventivo al control sancionatorio, ya que existen los mecanismos para detectar actos de corrupción, pero donde se falla es en la aplicación de las sanciones.
- La prevención a la corrupción no es tarea de un gobierno, se trata de una política de Estado, permanente y sin excepciones, que debe acompañarse por la ciudadanía.
- Los programas federales de combate a la corrupción no fueron suficientes para prevenir a la corrupción. El combate a la corrupción es una política de largo plazo.
- Se requieren mayores encuestas y mecanismos de percepción en los estados y municipios, para conocer la magnitud del problema y poder combatirla.
- Aprender “mejores prácticas” de otros países puede ser un punto de partida para aplicarlas en nuestro país.
- Las nuevas generaciones de mexicanos deberán recordar este diagnóstico cuando México era uno de los países más corruptos y se convirtió en varias décadas después en un país íntegro y libre de corrupción.



## Fuentes

- Bohórquez, Eduardo, Andrés de Miguel, Rafael García Aceves y Svenja Schöneich (2014), “Ángulos y perspectivas: la imagen de México a través de los índices de corrupción y buen gobierno”, en *Este País*, núm. 282, México.
- Del Castillo, Arturo (2001), “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”, en *Gestión y Política Pública*, volumen x, número 2, México, CIDE.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, www.inegi.org.mx. Consulta: 12 de octubre, 2012.
- Sánchez González, José Juan (2011), “La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio”, en *RAP. Revista de Administración Pública*, núm. 125, volumen XLVI, núm. 2, México, INAP.
- Transparencia Mexicana (2001), *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México.
- Transparencia Mexicana (2003), *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, México.
- Transparencia Mexicana (2005), *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Resultados 2001, 2003 y 2005*, México.
- Transparencia Mexicana (2006), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Informe Ejecutivo 2005-2006*, México.
- Transparencia Mexicana (2007), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*, México.
- Transparencia Mexicana (2011), *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2011*, México.



# El Estado y su papel en los procesos de Seguridad Humana\*

Sandra Kanety Zavaleta Hernández\*\*

## Resumen

Constantemente, la seguridad ha estado estrechamente vinculada al Estado y en ese sentido también se han definido sus amenazas y delineado sus estrategias. Se han dejado de lado concepciones de seguridad integrales que puedan, en efecto, coadyuvar a la seguridad de las personas en su vida cotidiana. De manera breve, las siguientes líneas son una reflexión alrededor del paradigma de seguridad humana y sobre el papel que el Estado debiera realizar en los procesos de seguridad de las personas.

## Palabras clave

Seguridad humana, seguridad tradicional, Estado, seguridad nacional, capacidades humanas.

## Abstract

Security has been closely linked to the State and in that sense also defined threats and outlined their strategies. Comprehensive security concepts that may indeed contribute to the safety of people in their daily lives have been shelved. Briefly, the following lines are a reflection around the human security paradigm and the role that the State should perform security processes of people.

## Key words

Human security, traditional security, State, national security, human capabilities.

---

\* Este documento formó parte de la presentación del libro *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, realizada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Universidad Autónoma Metropolitana. Es también un extracto del artículo “Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad” (*Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, México, CDHDF, UAM-A, 2015, pp. 169-187).

\*\* Titulada en todos los casos con Mención Honorífica de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, de la Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales y del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó un posdoctorado en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad, en donde desarrolló la investigación “El estado de la seguridad humana en México”. Es profesora de tiempo completo del Centro de Relaciones Internacionales en el área de Política Internacional, en donde ha impartido las asignaturas Política Internacional Contemporánea, Seminario de Relaciones Internacionales, Desarrollo

## Introducción

**T**radicionalmente, la percepción de la seguridad ha estado vinculada a elementos de carácter unidimensional y unidireccional. De manera general, la definición de seguridad, así como sus posibles riesgos y amenazas, han estado anclados a la dimensión militar y se ha visto al Estado como su exclusivo proveedor. Ello, además de tener un impacto negativo en el diseño de estrategias de política pública encaminadas precisamente a la consecución o salvaguardia de la seguridad, ha conducido a la evidente desvinculación entre la llamada “seguridad del Estado” o “seguridad nacional” y la seguridad humana; es decir, hay una franca ruptura entre lo que el Estado concibe por seguridad –integridad territorial, protección de las fronteras, conflictos armados, resguardo de soberanía, protección del “interés nacional”, etcétera– y lo que concepciones más integrales, como la seguridad humana, perciben –desempleo, inseguridad social, falta de alimento, de servicios de salud, de cohesión social, de participación, etcétera.

Esto no quiere decir, sin embargo, que exista *per se* una separación entre ambas concepciones; por el contrario, la seguridad nacional y la seguridad humana son complementarias y no deben desvincularse. La seguridad del Estado debe sustentarse en elementos de carácter integral, multidimensional y multidireccional en estrecha interdependencia. La seguridad humana debería así concebirse como parte fundamental de las doctrinas, estrategias y políticas de seguridad de los Estados.

## Seguridad centrada en las personas

Colocar a los individuos, hacer de las personas –y no de los Estados– el motivo principal de la seguridad, implica la consideración de un amplio espectro de condiciones o amenazas a la supervivencia, que podrían no ser prioritarias dentro

---

Humano. Ha sido profesora en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, en donde ha impartido Tendencias Actuales de las Relaciones Internacionales, El sistema Mundo en la Posguerra Fría y Política Mundial II. Ha impartido clase también en la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Ha sido Coordinadora e Investigadora de seis proyectos de investigación. Los más recientes: “Análisis de la sociedad internacional: hacia el orden mundial del siglo XXI-2”; y “Educación, justicia social, seguridad y desarrollo”. Sus líneas de investigación giran en torno a temas de Seguridad Internacional, Seguridad Militar y Seguridad Humana, así como a temas de desarrollo: Teorías de Desarrollo y Desarrollo Humano. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores en México.

de los esquemas tradicionales –y mayoritariamente aceptados– de la “seguridad nacional” (Kanety, 2012).

Si bien el Estado sigue siendo el proveedor fundamental de la seguridad de sus habitantes, no puede negarse que muy frecuentemente no efectúa dicha obligación y que incluso puede llegar a convertirse en una fuente de amenazas para su propia población. Por ello, el paradigma de seguridad humana considera que la atención debe ser desplazada de la seguridad del Estado hacia la seguridad de las personas (Commission on Human Security, 2003).

En efecto, la seguridad humana se constituye de las capacidades de la gente para hacerse de una vida más plena, basándose en la participación activa de las personas para lograr diversas opciones. Sin embargo, la consecución de la seguridad humana no se refiere únicamente a la protección de la persona, sino a la facilitación por parte del Estado de los medios para valerse por sí misma. En este sentido, la seguridad nacional y la seguridad humana no deberían concebirse como opuestas sino como partes de un mismo proceso.

Entonces, aunque desde la óptica de la seguridad humana *la seguridad debe centrarse en las personas y no en el Estado*, ello no significa invalidar el papel fundamental que éste representa en su construcción. Por el contrario, dentro de los procesos de seguridad humana, el Estado desempeña un papel primordial en la seguridad de sus habitantes al fungir ya sea como proveedor o facilitador de herramientas que puedan ampliar las opciones de las personas o, en su defecto, como un sujeto obstaculizador al dificultar, limitar e incluso negar el acceso a dichas opciones. Si bien el Estado se ha desempeñado como garante de derechos, satisfactor de necesidades o proveedor de bienestar, también es cierto que en muchos casos ha fungido como su principal transgresor (Kanety, 2012).

La idea fundamental de estas breves líneas reside en plantear que la seguridad humana puede mitigar eficazmente los actuales desafíos de inseguridad del Estado por medio de la ampliación de la visión militar de seguridad hacia los aspectos integrales que concibe la seguridad humana, como la seguridad alimentaria, la seguridad en la salud, la seguridad personal, política, medioambiental, comunitaria y económica de la población nacional. Es precisamente en las características y componentes de la seguridad humana que el Estado –el gobierno– podría encontrar enormes bondades para hacer frente a las vulnerabilidades cotidianas de sus poblaciones.

En primera instancia, el desplazamiento del eje de atención desde el Estado hacia la persona implicaría un cambio de enfoque en el análisis; implicaría pasar, por ejemplo, de los derechos de los Estados –soberanía, no injerencia en asuntos

internos, integridad territorial, etcétera– a los derechos humanos de los individuos; implicaría de igual manera un cambio en cuanto a las preocupaciones del Estado; es decir, implicaría trascender de los “intereses nacionales”, por ejemplo, hacia las preocupaciones de las personas, como las necesidades básicas, las libertades, entre otras (Pérez de Armiño, 2007).

Por otro lado, el hecho de enfocarse en la seguridad de las personas y en la multiplicidad de sus posibles amenazas, exigiría el diseño por parte del Estado de mecanismos que en su implementación práctica puedan proveer seguridad. Medidas que no se sustenten únicamente en la capacidad militar sino en mecanismos de carácter integral, multidimensional, preventivos e interdependientes, que contemplen los aspectos que son inherentes a la seguridad, y por ende a las amenazas y vulnerabilidades diversas de las personas.

### **Romper la visión estatocéntrica**

Además, romper con el elemento estatocéntrico de los esquemas tradicionales de seguridad y ampliarlos al enfoque de seguridad humana permitiría colocar al Estado ante el escrutinio público y, en consecuencia, juzgar y evaluar sus políticas, sus capacidades y, más importante aún, su legitimidad (p. 78). En este sentido, la seguridad humana aporta significativos criterios y valiosos elementos de juicio para el análisis del papel de los gobiernos y de la relación entre éstos y sus ciudadanas y ciudadanos.

Por otra parte, el carácter integral y multidimensional que posee la seguridad humana posibilitaría la contemplación de elementos de diversa índole –en las agendas y, sobre todo, en las estrategias de seguridad– que respondan a interrogantes múltiples; por ejemplo, si las personas sienten socavada su seguridad personal por causa de un conflicto bélico, pero también si tienen acceso a suficiente y adecuado alimento, si cuentan con el ingreso mínimo necesario para satisfacer necesidades vitales, si son víctimas de represión, si se sienten seguras en las calles, si se desenvuelven en un medio natural sano, si cuentan con servicios educativos o de salud apropiados, entre otras. En este sentido, la seguridad humana permitiría diseñar mecanismos e instrumentos igualmente diversos a través de redes o vínculos entre los distintos actores y en múltiples sectores.

Pese a sus enormes bondades, el concepto de seguridad humana suele soslayarse y demeritarse antes, incluso, de ser conocido o estudiado. Si bien es cierto que en él se encuentran imprecisiones, también es cierto que puede adecuarse de mejor

manera a la realidad internacional y nacional, y responder de forma más efectiva a la situación de inseguridad y amenazas que se viven día a día en el mundo y, más importante aún, en nuestro país.

Al ser un paradigma con perspectiva antropocéntrica, integral y multidimensional, la seguridad humana podría ser una significativa herramienta de seguridad del Estado para hacer frente efectivo a las vulnerabilidades sociales más urgentes.

## Conclusiones

Debe comprenderse entonces que la seguridad de las personas no se contradice con la seguridad del Estado; son complementarias. Velar por la seguridad humana no significa despojar a las personas de la responsabilidad y la oportunidad de regir su vida. Por el contrario, cuando la gente está insegura, se transforma en una carga para la sociedad. La seguridad humana afirma que la gente debe estar en condiciones de cuidarse por sí misma: todas y todos deben tener oportunidad de satisfacer sus necesidades más esenciales y de ganarse la vida (PNUD, 1994); y para lograrlo, el Estado debe asumirse como pieza fundamental.

## Fuentes

- Boutros-Boutros, Ghali (1992), *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council.
- CHS (2003), *Final Report of the Commission on Human Security*, Human Security Now, New York, Commission on Human Security.
- Pérez de Armiño, Karlos (2007), “El concepto y uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, núm. 76, Barcelona, diciembre 2006-enero 2007.
- PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano. Un programa para la Cumbre Mundial del Desarrollo Social*, México, FCE.
- UNDP (1992), *Human Development Report, Global dimensions of human development*. New York, Oxford University Press.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2012), *Más allá de la visión tradicional de la seguridad y del desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las relaciones internacionales contemporáneas*, México, UNAM.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2015), “Alcances y límites de la seguridad humana como el marco de acción del Estado para proveer seguridad”, *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, México, CDHDF, UAM-A.

- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2006), “La seguridad humana en un mundo desigual”, en Guillermina Baena Paz (coord.), *Seguridad humana y capital emocional*, México, UNAM, Red Latinoamericana Escenarios y Estrategias del Proyecto Milenium, American Council for Universidad de las Naciones Unidas de la ONU, Metadata.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2010), “Seguridad humana: una perspectiva integral de la seguridad”, Edmundo Hernández-Vela (Ed.) y Sandra Kanety Zavaleta Hernández (coord.), *Política Internacional. Temas de Análisis 1*, México UNAM/SITESA.
- Zavaleta Hernández, Sandra Kanety (2009), “Una aproximación al concepto de seguridad humana”, en Edmundo Hernández-Vela (Ed.) y Sandra Kanety Zavaleta Hernández (coord.), *Paz y seguridad y desarrollo*, tomo I, México UNAM/SITESA.



# Escenarios de cooperación global para combatir la delincuencia organizada a nivel internacional y en México

Juan Carlos Velázquez Elizarrarás\*

## Resumen

Con el crimen organizado transnacional y las violaciones graves a los derechos humanos, se está amplificando lo que denominamos un *estado anómico y descentralizado de la sociedad global*, una verdadera patología en el cuadro actual del Derecho y las relaciones internacionales. En esta lógica, convendría reconfirmar que el Derecho Internacional Penal cobra hoy enorme e inusitada relevancia porque vivimos en el contexto de una sociedad global de características conflictuales y anárquicas, donde imperan la violencia, el caos y el desorden, la inseguridad, el demérito de los valores, el genocidio y la tortura, las conductas delictuosas, los crímenes, los delitos y las infracciones a la ley, así como la corrupción y la impunidad en todas sus amplias y variadas connotaciones.

Tomando en cuenta lo anterior, la comunidad internacional articulada por la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados han desarrollado una serie de instrumentos internacionales para prevenir y combatir a la delincuencia organizada transnacional (DOT). Dentro de estos instrumentos, el más importante es la

denominada *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, conjuntamente con sus Protocolos complementarios (CNUCOT y PP). Es importante conocer, al menos en su generalidad, el contenido de dichos instrumentos, así como el grado, forma y procesos de implementación y recepción de esta tetralogía normativa internacional asumida por el Estado mexicano, con la convicción de prevenir y combatir las amenazas criminales transnacionales y el estado de anomia creciente de las sociedades nacionales e internacionales de la actualidad.

Al final del trabajo se plantean cuatro escenarios para combatir la DO a nivel internacional y en México.

## Palabras clave

Crimen organizado, derechos humanos, estado anómico, sociedad global, Derecho, relaciones internacionales, Derecho Internacional Penal, delincuencia organizada transnacional, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

---

\* Profesor Titular "C" de Carrera por Oposición en el Área de Derecho Internacional, Nivel PRIDE "D", adscrito al Centro de Relaciones Internacionales (CRI), FCPYS/UNAM. Profesor del Posgrado de Derecho de la UNAM. Doctor en Relaciones Internacionales (1982), y en Ciencias Políticas y Sociales (2000) por la UNAM. Investigador Nacional Nivel III. Tutor a Distancia de la Universidad de las Naciones Unidas. Coordinador del Seminario Permanente de Derecho

**Abstract**

With transnational organized crime and the serious violations of human rights, you are amplifying call it an anomic and decentralized State of global society, a real pathology in the current frame of the law and international relations. In this logic, it would be advisable to reconfirm international law criminal cobra today huge and unusual relevance because we live in the context of a global society of features conflict and anarquicas, where prevailing violence, chaos and disorder, insecurity, the demerit of values, genocide and torture, criminal conduct, crimes, offences and infringements of the law as well as the facilitating and impunity in all its wide and varied connotations.

Taking into account the above, the international community articulated by the United Nations and its specialized agencies have developed a series of international instruments to prevent and combat their organized transnational (DOT). Within these instruments the most important

is the Convention of the United Nations against the transnational organised of its, together with their stealthy complementary (CNUC DOT and PPP). It is important to know at least in its generality, the content of these instruments as well as the degree, shape and processes of implementation and reception of this international normative tetralogy assumed by the Mexican State, with the conviction of prevent and combat transnational criminal threats and the State's increasing anomie of national and international societies of today.

At the end of the work there are four scenarios to combat the DO at the international level and in Mexico.

**Key words**

Crimen organizado, human rights, been anomic, global society, law, international relations, international criminal law, transnational organized crime, the United Nations Convention against transnational organized crime.

**Introducción**

La prevención y el combate efectivo al cada vez más preocupante fenómeno de la delincuencia organizada trasnacional son una prioridad para cualquier Estado soberano y para la comunidad de naciones. Los efectos que esta expresión criminal genera han obligado al desarrollo de una serie de políticas estatales que buscan ser eficaces para tal fin. El despliegue de funciones de autoridad debe ser realizado ubicando el centro de la actividad estadual al ciudadano y la plenitud de dignidades que le son propias. Nos desenvolvemos ostensiblemente en una era donde nuestro modo de vida se ve amenazado por nuevos e invisibles riesgos que acechan a nuestras sociedades en todos niveles y espacios. Nos referimos a la transnacionalización del delito y la violación amplificada del orden social, el impacto más perverso del crimen organizado en todas sus manifestaciones. Con el crimen organizado transnacional y las violaciones graves a los derechos humanos, auténticas estructuras multinacionales del delito, que buscan el máximo beneficio y el mínimo riesgo, así como los *modus* más lucrativos de actividad ilegal, se está amplificando lo que denominamos un *estado anómico* y

---

Internacional y del Seminario de Estudios de Política Comparada en Relaciones Internacionales, CRI/FCPYS/UNAM. Miembro de la Internacional Law American Society (ILAS), de la International Studies Association (ISA), de la Academia de Ciencia Política de los Estados Unidos de América y de la Academia Mexicana de Ciencias.

*descentralizado de la sociedad global*, esto es, una verdadera patología inscrita en el cuadro actual del Derecho y las relaciones internacionales. En esta lógica, convendría reconfirmar que el Derecho Internacional Penal cobra hoy enorme e inusitada relevancia, porque vivimos en el contexto de una sociedad global de características conflictuales y anárquicas, donde imperan la violencia, el caos y el desorden, la inseguridad, el demérito de los valores, el genocidio y la tortura, las conductas delictuosas, los crímenes, los delitos y las infracciones a la ley, así como la corrupción y la impunidad en todas sus amplias y variadas connotaciones.

El Derecho Internacional Penal es un sistema legal cuyas normas e instituciones están a diario ensanchándose y renovándose a cada paso, conforme evoluciona y se transforman la sociedad internacional y las relaciones internacionales; pero que no existe una difusión adecuada en todos sus niveles, de sus méritos para mantener un orden entre los Estados dentro de un marco normativo, para evitar el delito, la violencia y el caos, y para lograr un grado de cooperación cada vez mayor. Empero, por encima de las dificultades, percibimos que la disciplina se va imponiendo por sí misma, pues está fundamentada en la razón misma de las cosas y ha ido ganando más y más seguidores, aunque todavía no en el número necesario ni con el entusiasmo que esta materia requiere, ni tampoco en los países más necesitados de su acción: los *subdesarrollados*.

Ante esta realidad, nos declaramos optimistas de este Derecho, y de sus métodos de cooperación para la represión organizada contra el delito internacional y el crimen transnacional, pues consideramos que en situaciones de desajuste, delito y caos como la que hoy vivimos, es precisamente cuando mejor se perciben los valores del orden legal internacional. Ciertamente, la controversia permanente sobre sus fuentes, su aplicación, su interpretación, su técnica, su fundamento, su inserción en la actividad política, sus alcances, habrá de continuar en el futuro, pero eso no le resta significación ni disminuye su efectividad, ni su tendencia a mejorar. Como lo hemos sostenido en diferentes foros de discusión académica, como en el PROSPEC 2015, no existe alternativa ni hay sustituto de ese Derecho ni a la cooperación penal transnacional, porque son factores probados, aunque no suficientemente ante un problema que crece a diario, que evitan el caos, el conflicto, la violencia y la criminalidad.

Tomando en cuenta estas premisas básicas, la comunidad internacional articulada por la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados han desarrollado una serie de instrumentos internacionales para prevenir y combatir a la delincuencia organizada transnacional (DOT). Dentro de estos instrumentos, el más importante es la denominada *Convención de las Naciones*

*Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, conjuntamente con sus Protocolos complementarios (CNUCDOT y PP). Es importante conocer, al menos en su generalidad, el contenido de dichos instrumentos, así como el grado, forma y procesos de implementación y recepción de esta tetralogía normativa internacional asumida por el Estado mexicano, dentro del desarrollo soberano de su capacidad de comprometerse ante el orden jurídico internacional, con la convicción de prevenir y combatir las amenazas criminales transnacionales y el estado de anomia creciente de las sociedades nacionales e internacionales de la actualidad.

La delincuencia organizada transnacional es un fenómeno complejo. No es posible definirla ni analizarla sin conocer primero la problemática de la delincuencia organizada dentro del contexto interno de las naciones, aunque la característica de transnacionalidad en la actualidad es inherente al propio fenómeno criminal. Incluso en algunos casos, como el de la Delincuencia Organizada (DO) que se ha desarrollado en Estados Unidos casi desde fines del siglo XIX, así como en la mafia italiana, la *yakuza* japonesa, los *tongs* chinos, las mafias rusas y otras expresiones semejantes, los elementos de orden multinacional y transnacional han estado presentes de manera permanente y son inherentes al propio *modus operandi*. La delincuencia organizada doméstica, no obstante, puede ser utilizada como una categoría epistemológica y jurídica básica útil para conocer las características generales del fenómeno como fuerza transnacional, según lo definiría la sociología histórica. Es, por así decirlo, una variable de una fórmula que se puede complejizar.

La delincuencia suele ser entendida “*como el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado y en un momento histórico dado*”. La criminalidad o delincuencia implican la existencia de un orden normativo que proscriba conductas que en cada caso sean consideradas como contrarias al arreglo social determinado. En dicho orden normativo se contemplarán castigos o reprimendas, así como otro tipo de medidas punitivas a efecto de que dichas conductas o bien no sean cometidas o cuya comisión produzca consecuencias dentro de la teleología que la política criminal establezca en cada caso. Estos dos objetivos son conocidos como la dualidad de la prevención general y la prevención particular del orden penal. En este sentido, la DO en la actualidad implica la existencia de una criminalidad que incrementa el desafío al orden social dado: si la sociedad es un conjunto de personas que se han organizado para coexistir bajo un determinado orden y con la aspiración de construir el bien común, la DO se presenta como un grupo que antagoniza en contra del primero, que adopta una serie de mecanismos y funciones que le posibilitan obtener ventajas fuera del susodicho orden, pero no se olvide: aprovechando las ventajas del mismo.

Me explico: el objetivo más importante de la DO es el de obtener beneficios materiales y económicos, a costa de la legalidad. Para hacerlo utiliza instituciones que la propia sociedad ha creado para su desarrollo, como la libertad en términos generales, la libertad de profesión y otras prerrogativas que el orden jurídico-político actual conceden al ciudadano como el derecho de propiedad o la utilización de herramientas sociales como el dinero. Para ejemplificar la idea de cómo la delincuencia abusa de las instituciones y las libertades ciudadanas, hablaremos de uno de los instrumentos universales que la cultura ha generado para facilitar la vida social: el dinero. El dinero es una de las herramientas sociales más importantes en la historia de la humanidad. Implica una unidad de medida y una convención social que posibilita y simplifica las transacciones económicas y con éstas el devenir cotidiano de prácticamente todos los seres humanos. Como herramienta que el ser humano ha ideado, supone un manejo basado en la buena fe, una utilización virtuosa del mismo acorde con los objetivos finales de la propia sociedad.

Su eficacia se sustenta en la existencia de derechos universales del ciudadano consolidados en el iluminismo como el derecho de propiedad, de trabajo, entre otras. Sin embargo, el delincuente común y el organizado utilizan al dinero de una manera tal que pervierten su función social. Revierten su objetivo y lo explotan para atentar en contra de la sociedad que lo creó. Lo mismo ocurre con el derecho de propiedad. El derecho de propiedad existe porque la sociedad y el arreglo jurídico político que le da forma ha considerado que es un derecho necesario y propicio para el desarrollo de la persona y del grupo social. Sin embargo, la organización criminal pervierte y abusa del derecho de propiedad; incluso lo vuelve instrumento de sus delitos. Esta perversidad es una de las características peculiares e inherentes al grupo criminal organizado. Es una capacidad de elaborar, de manera creativa y destructiva a la vez, estrategias antisociales por parte de sus miembros, darles eficacia y ejecutarlas a través de una sistemática que no se detiene y que se convierte en un círculo vicioso.

Esta característica, que implica el escalamiento de la antisocialidad, y otras que se perciben a simple vista, han obligado a los legisladores nacionales y a los organismos internacionales a considerar provisiones para reprender, perseguir y prevenir la existencia de la DO. Hoy en día, la DO implica uno de los más grandes desafíos no sólo al orden social, sino que incluso ya llega a significar riesgos para la organización estadual y, por lo mismo, llega a lesionar la convivencia de las naciones y la sanidad de las instituciones. Debido al escalamiento de la amenaza que implica la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) ya es considerada como

una amenaza a la estabilidad política de regiones enteras del orbe y se cataloga como un delito conexo al terrorismo y puede vincularse incluso al terrorismo nuclear. El fenómeno de la criminalidad internacional también es objeto de reflexiones importantes, a propósito de sus características instrumentales y su inserción en la época previa a la globalización y a su expansión intensiva con un fenómeno avasallante que no dará marcha atrás. El cambio y desarrollo socioeconómico y tecnológico han compartido el fenómeno concomitante de una importante internacionalización del delito; la frecuencia de los delitos propiamente transnacionales y otros crímenes de carácter puramente internacional, han aumentado en gran variedad de formas, diseminación e intensidades. En las últimas décadas, la delincuencia transnacional se ha intensificado geométricamente hasta alcanzar niveles difícilmente imaginables, circunstancias propiciadas y facilitadas por los medios modernos de comunicación, viajes a velocidades ultrasónicas con precios accesibles, la transferencia de bienes, servicios y fondos a nivel internacional.

La internacionalización de la delincuencia organizada se refleja en la proliferación de los mercados mundiales ilícitos de drogas, bienes hurtados, armamentos, otros bienes y servicios ilícitos suministrados y manipulados mediante una red mundial de operaciones comerciales ilícitas. Es común que para esto se utilicen empresas legítimas, por ejemplo, hoteles, sociedades comerciales de importación y exportación, sociedades mercantiles y de inversión, negocios de bienes raíces, entre muchos otros de nuevo cuño. Un aspecto verdaderamente grave de la delincuencia organizada en sus distintos niveles lo constituyen las actividades terroristas, en constante aumento, disponiendo siempre, gracias a los traficantes de armas, de estos instrumentos en lo más avanzado tecnológicamente hablando, de la mayor publicidad a través de los medios masivos de información, de las vías más discretas y rápidas para la fuga en caso necesario (mediante lo más moderno de la transportación) y utilizando la mejor tecnología para la coordinación de sus acciones. Ha quedado claro que es altamente dudosa la cuestión de si hay un Derecho Internacional Penal o Penal Internacional, que contenga algo más que simples recomendaciones dirigidas a los Estados, para que promulguen determinados preceptos penales eficaces, expeditos y de mayor contundencia y actualidad.

## **1. Diagnóstico del crimen o Delincuencia Organizada Transnacional (DOT)**

La DOT es uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad en el mundo contemporáneo. El haberla soslayado como parte del catálogo de problemas emer-

gentes a lo largo de varias décadas en el siglo XX propició su enquistamiento y su consecuente arraigo y crecimiento. Ha sido un mal largamente inoculado, que se ha valido de su carácter clandestino, acomodaticio y simbiótico con las estructuras de poder corruptas o corrompibles, así como con entornos sociales que padecen debilidad institucional o deficiencias en materia de apego a valores. Sin embargo, la cualidad en la que radica la mayor fuerza y capacidad de incrustarse en las sociedades contemporáneas es su poderío económico. En ese sentido, la DOT es un sistema económico paralelo que implica la existencia de amplios mercados en los que la oferta y demanda de bienes ilícitos posibilita su prevalencia. Asimismo, la posibilidad de legitimar activos a través del lavado de dinero establece vínculos entre los mercados ilícitos y la economía legal y formal. Sin lavado de dinero, el mercado de bienes ilícitos de la DOT tendería a verse acotado y a desaparecer en algún momento. De acuerdo a estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), los flujos ilícitos generados por la delincuencia organizada cada año ascienden a más de 121 mil millones de dólares estadounidenses, sin incluir el flujo correspondiente a la marihuana. Llama la atención desde diversos puntos de vista que ésta no fuese incluida en el análisis de la ONU. Para tener una referencia de las dimensiones del mercado de dicho enervante, se puede tener como referencia al cálculo que en 2006 hiciera la Oficina de Política Nacional para el Control Droga de Estados Unidos (ONDCP), y que indica que tan sólo el mercado de marihuana entre México y Estados Unidos se elevó a ocho mil 500 millones de dólares, cifra que casi se duplicó siete años después. Si bien estas cifras no generan consensos, son útiles como indicio.

Como se observa, la DOT implica la comisión de diversos delitos, que a su vez generan cantidades muy importantes de recursos. Dicha afluencia económica alimenta el ciclo criminal al ser reinvertidos tanto en actividades lícitas como ilegales por las redes delincuenciales a efecto de conseguir más y más mercancías ilícitas, armas, y para la corrupción de miembros de las corporaciones de seguridad y justicia de autoridades de los países del mundo entero. Este ciclo criminal se está convirtiendo en una amenaza dentro del ámbito interno de las naciones y su seguridad pública. En algunos casos, las organizaciones criminales son tan poderosas en términos financieros y logran contar con tal capacidad de fuego, que llegan a poner en riesgo el funcionamiento de las instituciones públicas de algunas sociedades, erosionando incluso de manera muy riesgosa el entorno político. Si bien la DOT no nace con el denominado proceso de globalización, se puede decir que se ha valido de éste, en tanto que ha facilitado la existencia de flujos de mercancías criminales y la realización de prácticas ilícitas en escalas transnacionales.

La relación entre política y criminalidad es un fenómeno complejo y que ha existido siempre. En algunos países ha tenido costos muy importantes. El saneamiento de la política y el combate a la influencia de la criminalidad sobre ésta, es uno de los objetivos de la ONUDD y de los instrumentos que bajo sus auspicios se promueven en la comunidad internacional.

En la actualidad, el fenómeno criminal que implica el conjunto de actividades como el tráfico de drogas, la corrupción, los ciberdelitos, el fraude corporativo, la trata de personas, el tráfico de migrantes y de armas, representa si no la única, sí la mayor amenaza para Latinoamérica y para México. Una de las causas de esta situación es la vecindad con Estados Unidos, que es de los mayores mercados para los estupefacientes, el primer consumidor mundial y demandante de enervantes, un centro de atracción de migrantes sin documentos de todo el mundo, un mercado emisor de dólares sucios (2 millones de millones de dólares sin garantía de convertibilidad) y de armas largas en proporciones inestimables, propicias para los narcotraficantes y los traficantes de todo género. En términos de su localización geográfica, se puede afirmar que México es visto por la delincuencia mundial como uno de los espacios con más ventajas para consolidar negocios ilícitos multimillonarios. Por tal razón, es importante que el conjunto de las autoridades mexicanas, del orden federal, estatal y municipal, así como la propia sociedad civil, cobren conciencia del tamaño de esta amenaza. En dicho entorno se impone la realización de estrategias y acciones coordinadas, coherentes y consecuentes tanto con el fin como con las razones y proporciones del problema y las soluciones.

Adicionalmente, cabe señalar que en la actualidad la delincuencia vive un proceso de consolidación vertical y horizontal (como los grandes *holdings* de la economía mundial abierta). Lo anterior implica que los jefes y capos (término tomado del italiano y que sirve para designar a los cabezas y cabecillas del narcotráfico) al pretender consolidar su presencia en una plaza o lugar, intentan controlar no sólo sus actividades *tradicionales*, como la venta de estupefacientes, incluso al menudeo, sino que también generan esquemas de control respecto de la delincuencia común, de poca monta, e incursionan en otros crímenes como el secuestro, la extorsión, la extorsión en su forma de cobro de piso, venta de protección, delitos contra la propiedad industrial, tráfico de madera, especies, metales estratégicos, joyas, obras de arte y un largo etcétera. Todas estas actividades generan recursos que del modo que los meandros y arroyos son tributarios de ríos medianos y éstos a su vez de los grandes ríos, se van acumulando a distintos caudales que pugnan por llegar a la economía formal, vía el lavado de dinero. Por esta última razón es posible afirmar que el delito de lavado de dinero es el delito



de delitos, el más peligroso, y por sus características e implicaciones uno de los más difíciles de combatir. La existencia de organizaciones criminales en México es producto de una larga y compleja historia. Diversos factores han alimentado al fenómeno, algunos que incluso tienen aspectos mitológicos, como aquel que señala que durante la guerra de Vietnam las laderas de la Sierra Madre Occidental fueron utilizadas para la producción de amapola para surtir las necesidades de opio y morfina de los contingentes bélicos norteamericanos que eran heridos en ese conflicto.

Coincido con Abadinsky y Peter Andreas cuando señalan algunas de las principales causales del incremento del crimen organizado en México y su vinculación con la DOT: la corrupción en primer término, el autoritarismo y la impunidad histórica, el prolijamiento de grupos criminales burocráticamente organizados, la infiltración sistemática en estructuras gubernamentales a todos niveles, vinculación real con cárteles estadounidenses y sudamericanos, incorporación al portafolio de las organizaciones criminales mexicanas del tráfico de inmigrantes, mujeres, niños y trabajadores. Todo esto, sin pasar por alto el papel innegable al sistema político antidemocrático y dictatorial encubierto que continúa padeciendo el país y en el pasado el régimen del partido único que dominó la escena política nacional por más de setenta años. Además, aparece el grave estado de rezago, de descuido institucional y de deshonestidad y cinismo de la clase política heredado, y que persiste hasta el momento a pesar de los esfuerzos, reales y simulados, de las autoridades para promover el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. Finalmente, es atender el estancamiento orgánico y estructural de las fuerzas policiales que todavía persiste en diversos estados de la República, que siguen funcionando bajo las reglas políticas del antiguo régimen.

En resumen, la DOT es un fenómeno añejo que se ha agudizado en cuanto a su incidencia y sus efectos en la comunidad internacional. Dicho estado de cosas es tan grave que a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, ya se considera un factor de amenaza para la estabilidad de los Estados y de las propias relaciones internacionales. Ante el fenómeno de la agudización de la DOT, la comunidad internacional ha tomado medidas de todo tipo, destacándose dentro de éstas la creación de instituciones internacionales como la citada ONUDD, así como instrumentos internacionales orientados a prevenir y resolver la DOT. Sin embargo, el tamaño y las facultades de dicha Oficina son evidentemente insuficientes, por lo que proponemos su ampliación urgente en ambos rubros. El proceso de negociación de la CNUCDOT o Convención de Palermo y sus protocolos complementarios tomó varios años y diversas rondas de negociación debido a la diversidad

de visiones respecto de la naturaleza, efectos y procedimientos propuestos por los Estados Partes para el combate de la DOT. La necesidad de impulsar la adhesión y suscripción por Estados que no lo hayan realizado, sigue vigente debido a la necesidad que tiene la comunidad internacional de fortalecer los mecanismos de cooperación y asistencia para el combate efectivo a las complejas redes criminales transnacionales.

## 2. Definiciones generales en el nivel internacional

Existen muchas definiciones de lo que son la DO y la DOT. La propia definición del fenómeno ha sido objetivo de un debate muy añejo. La CNUCDOT no propone una definición de dicho fenómeno, más bien define lo que es “grupo delictivo organizado”, “delito grave” y lo que debe entenderse por el carácter transnacional del delito. No es arriesgado afirmar que la DO existió como fenómeno incluso antes de ser categorizada, estudiada e incorporada en la tipología del Derecho Penal de las naciones. Durante muchos años, el Buró Federal de Investigaciones (FBI) utilizó la siguiente definición creada por Donald Cressey:

Un crimen organizado es cualquier crimen cometido por una persona que ocupa, en una división de trabajos establecida, una posición diseñada para la comisión de delitos, en el entendido de que dicha división de tareas incluya al menos una posición para un corruptor, una posición para el corrompible y una posición para el perpetrador.

De esta definición podemos destacar la división de tareas, la especialización, la división del trabajo delincencional. Lo anterior confirma el carácter de subproducto cultural de la sociedad moderna de la DOT, ya que imita de manera antisocial las formas de reproducción societaria. El Departamento de Justicia de Estados Unidos definió en 1970 el término como “*todas las actividades ilegales perpetradas por los miembros de grupos criminales activos en los Estados Unidos y todas las actividades ilegales perpetradas por los asociados conocidos y confederados de dichos miembros.*”

En esta noción tienen relevancia las figuras de “asociados conocidos y asociados”. El gregarismo, considerado como una virtud y característica de los grupos humanos es, paradójicamente, indispensable para esta forma sofisticada que atenta en contra de la sociedad. Según comenta Abadinsky, el FBI actualmente define al crimen organizado

como cualquier grupo que posee alguna manera de estructura formalizada y cuyo objetivo primario es obtener recursos a través de actividades ilegales. Dichos grupos mantienen su posición a través del uso de la violencia, real o a través de amenaza, corromper a servidores públicos, cohecho, o extorsión, y generalmente tienen un impacto significativo en la gente de sus localidades, regiones o el país, en su conjunto.

Esta definición es más compleja y adosa elementos que van desde la parte sustantiva relativa a las actividades ilegales como a la orgánica y a la procedimental.

Respecto al antiguo debate entre la relación existente de la DOT y el terrorismo, la Comisión Europea lo confirmó a través de estudios serios y de gran calado. Su definición acepta que si bien puede haber conexidad con terrorismo, la DO es de hecho una amenaza a toda la sociedad, no sólo a una parte de ella. Como se puede observar, las características comunes de las definiciones aquí presentadas implican la existencia de grupos con alguna formalidad, con división de funciones y con capacidad de influir por vías corruptas en los servidores públicos. Es de destacar que la CNUCDOT no hiciera una definición directa de DOT, sino de los elementos constitutivos de la misma. Dicho instrumento define, en su artículo 2(a) que:

a) Por “grupo delictivo organizado *se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*”. Habiendo señalado que uno de los países en el que la DO se ha desarrollado es Estados Unidos (por un sinnúmero de razones que van desde el tamaño de su economía, la diversidad social y la complejidad cultural que alberga). Vale mencionar que dicha nación ha contado desde 1970 con una potente provisión legislativa para combatir a este tipo de criminalidad. En efecto, la denominada Ley RICO es un ejemplo a nivel internacional y sobre todo para los países del *Common Law* de provisiones especialmente diseñadas para este problema. En virtud de la misma, se avitualla a las autoridades e incluso a particulares con medidas inusitadas y extremas para el combate a los delincuentes organizados para delinquir. La denominación de la Ley RICO se debe a que es un acrónimo de *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (Ley para Organizaciones Corruptas e Influidas por Ilícitud). Esta es una ley federal que dispone penas severas y causa para demandas civiles por hechos realizados como parte de una organización criminal. La Ley RICO fue promulgada en la sección 901(a) del Acta de Control al Crimen Organizado de 1970. Esta ley se codificó como el Capítulo 96 del Título 18 del *Código de los Estados Unidos* (aunque

su objetivo era la persecución de la Mafia, así como a otras organizaciones ilegales, su aplicación se ha extendido).

En cuanto a los elementos constitutivos de la DO, ésta puede ser descrita como el hecho consistente en que los delincuentes constituyen grupos dotados de una importante capacidad económica y técnica; también les permite prever sus objetivos y planear nuevas estrategias delictivas a nivel internacional. En sus diversas manifestaciones se presenta como una verdadera empresa o industria delictiva que busca obtener el máximo provecho, racionalizar sus recursos e infiltrar tanto el sistema económico como político. Para alcanzar sus fines, se escuda generalmente en el desarrollo de actividades lícitas, como la organización de empresas industriales o de servicios. Por la misma razón, sus miembros son reclutados, generalmente, en razón de sus vínculos familiares, étnicos, regionales o de clan. Todos estos factores permiten a la delincuencia organizada tener una gran capacidad financiera, ramificaciones locales e internacionales y una fuerte influencia política. De esta manera, poseen una particular capacidad para disimular sus actividades de acuerdo con los cambios políticos, económicos y jurídicos. Por tanto, para comprender mejor este fenómeno delictivo, hay que observar el conjunto de las actividades delictuosas y no sólo estos actos individualmente considerados, teniendo en cuenta el dinamismo que resulta de las alianzas y conflictos colectivos.

### 3. Definiciones y contenido básico de la legislación mexicana en la materia

La legislación mexicana también ha reaccionado en los últimos quince años y se ha transformado de una manera muy importante para afrontar los desafíos jurídicos que la DO implica. A este respecto, México ha destacado a nivel internacional por haber contado con una legislación de orden federal precisamente para el combate a la delincuencia con una antelación de cuatro años a la emisión de la Convención de Palermo. La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, del 7 de noviembre de 1996, sancionaba en su artículo 2 lo siguiente:

Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada conductas que por sí o unidas a otras tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho como miembros de la delincuencia organizada:

I. *Terrorismo*, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previsto

en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal*.

II. *Acopio y tráfico de armas*, previsto en los artículos 83 bis y 84 de la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*.

III. *Tráfico de Indocumentados*, previsto en el artículo 138 de la *Ley General de Población*.

IV. *Tráfico de órganos*, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la *Ley General de Salud*.

V. *Asalto*, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal*, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.

De acuerdo al Artículo 3 de dicha Ley, las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de delitos predicados bajo la hipótesis de DO implicaban el posibilitar mecanismo de investigación, persecución, procesamiento y sanción distintos a aquellos que no se encuentren bajo dicha condicionante. Estas definiciones supusieron un avance muy importante tanto en el ámbito legislativo como en la actividad del Estado Mexicano, ya que, como se comentó, se anticiparon en muchos aspectos a la discusión internacional. Cabe destacar que esta legislación tiene tres componentes esenciales: una parte sustantiva, que prescribe las conductas típicas, los delitos que se consideran como propios del esquema organizativo y por lo tanto requieren de una sanción prefigurada por el legislador de acuerdo con la severa gravedad de los efectos de tales conductas; en segundo lugar, una parte adjetiva que proyecta formas y técnicas para investigar y perseguir dichos delitos. A este conjunto metodológico criminalístico se le conoce como técnicas especializadas de investigación; en tercer lugar, una parte operativa que distribuye competencias y facultades a diversos operadores del Derecho mexicano, Procuraduría General de la República (en breve Fiscalía General de la Nación) y Jueces.

Ahora bien, al trasladarnos a la actualidad podemos observar que como resultado de la muy trascendente reforma al sistema de justicia penal mexicano, realizada a través de la reforma constitucional del 28 de julio de 2008, las herramientas jurídicas para el combate a la DO también han sido modificadas. En primer lugar, el constituyente permanente mexicano decidió incluir en el texto constitucional una definición al respecto en el Artículo 16, párrafo noveno: “*Por delincuencia*

*organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.*” Sin embargo, el texto constitucional no sólo contiene esta definición, sino que también desarrolla una serie de postulados de órdenes sustantivos y procesales que deben atenderse al momento de cotejar los compromisos internacionales contraídos por nuestro país. La decisión del constituyente de desarrollar con algún nivel de detalle esta normatividad, dice mucho de la compleja problemática que enfrentamos en virtud de la proliferación de grupos criminales que aprovechan las características geoestratégicas de México para la comisión de sus fechorías. El estatuto doméstico de la Delincuencia Organizada también se ha transformado en los últimos años. Ahora, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la definición ha quedado descrita de la siguiente manera:

Artículo 2o. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho como miembros de la delincuencia organizada:

- i. *Terrorismo*, previsto en los artículos 139 al 139 y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 bis al 148; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis; y el previsto en el artículo 424 bis, todos del *Código Penal Federal*.
- ii. *Acopio y tráfico de armas*, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*.
- iii. *Tráfico de indocumentados*, previsto en el artículo 138 de la *Ley General de Población*.
- iv. *Tráfico de órganos*, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la *Ley General de Salud*.
- v. *Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad* o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el Artículo 201; *Pornografía* de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; *Turismo sexual* en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los Artículos

203 y 03 bis; *Lenocinio* de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el Artículo 204; *Asalto*, previsto en los artículos 286 y 287; *Tráfico de menores* o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el Artículo 366 ter, y *Robo de vehículos*, previsto en los artículos 376 bis y 377 del *Código Penal Federal*, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal.

vi. *Trata de personas*, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*.

vii. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Esta nueva formulación implica que el estándar mexicano para la delincuencia organizada tiene dos partes: la definición básica de la organización criminal y un catálogo específico de delitos predicados, es decir, de los delitos que son indispensables para adjetivar a las conductas del grupo criminal como del orden que se previene. La descomposición de los elementos constitutivos de la práctica criminal que analizamos es una de las tareas más arduas a realizar, puesto que de dicha separación se desprenden las categorías jurídico-penales que de acuerdo a la visión particular de cada escuela de pensamiento y cultura jurídica, deben ser proyectadas en la configuración específica de tipos penales. Dentro de este análisis criminológico de la DO se ha pretendido identificar algunas de las características distintivas de dicho fenómeno. Hay tantas taxonomías como autores que lo analizan y discuten. Por ejemplo, Abadinsky afirma que la DO tiene las siguientes características:

1. No tiene fines políticos.
2. Es jerárquica.
3. Tiene una membresía limitada o exclusiva.
4. Constituye una subcultura única.
5. Se perpetúa a sí misma.
6. Exhibe una proclividad a usar violencia ilegal.
7. Es monopolística.
8. Se gobierna por reglas y patrones específicos.

Las conceptualizaciones y definiciones varían tanto en componentes como en enfoques. Existen tanto en el ámbito académico, el político, el legal y el conven-

cional. Un ejemplo del enfoque político es la configuración que se dio en abril de 2008 cuando se reunió el Consejo sobre Crimen Organizado (cco) del gobierno de Estados Unidos a convocatoria del entonces Procurador General, Michael Mukasey. A efecto de analizar la evolución de las amenazas de la DO, además de las actividades ilegales perpetradas por los grupos criminales, el cco señaló que estas organizaciones pueden:

- Penetrar el sector energético y otros estratégicos de la economía.
- Facilitar apoyo logístico y de otro tipo a terroristas, servicios de inteligencia extranjeros y gobiernos ajenos.
- Introducir ilícitamente y realizar trata de migrantes y contrabandear con bienes en territorio norteamericano.
- Explotar los sistemas financieros de Estados Unidos e internacionales para transferir fondos ilícitos.
- Usar el ciberespacio para tener como blancos a víctimas e infraestructura estadounidense.
- Manipular el intercambio de valores y perpetrar fraudes complejos.
- Corromper o buscar corromper servidores públicos en Estados Unidos y otras naciones.
- Usar la violencia y la amenaza de violencia como recurso disuasorio.

Es muy probable que en el análisis de cada una de estas características y posibilidades de infringir daño sea discutible que todas ellas se cumplan en un solo momento y a cabalidad, sobre todo en el ámbito de algunas organizaciones criminales domésticas tanto de México como de otros países y más aún en la fenomenología de la DOT. Sin embargo, el riesgo de su ocurrencia es cada vez mayor e incluso en aspectos que pueden ser más preocupantes a los señalados. Esta relatividad es otra de las características del fenómeno que se analiza y que además lo convierte en un hecho mudable, dinámico, plástico y en muchas ocasiones no previsto por la norma jurídica. Es muy importante que el estudioso del problema y los operadores nacionales e internacionales del Derecho y la cooperación internacional estén muy atentos a este dinamismo para no quedar inermes ante la habilidad de los liderazgos delincuenciales que siempre están a la búsqueda de la optimización de sus ganancias y de burlar la acción de la justicia.

La definición o conceptualización de la DOT se realiza a partir de la comprensión de la categoría de DO, pero es necesario incluir el elemento de transnacionalidad en el análisis. Este aspecto no resulta palmario, ya que debe distinguirse la cualidad



transnacional con la de delito internacional. Desde luego, la diferencia es significativa. Para entender el alcance de la connotación de transnacionalidad, Madsen afirma que: “*Los delitos transnacionales son delitos que en uno o varios sentidos implican a dos o más jurisdicciones soberanas, pero que están codificados en las legislaciones domésticas de dichas jurisdicciones*”. Por otra parte, es importante enfatizar que “delito transnacional” no es un sinónimo de “delito internacional” como se tipificaría en el Derecho Penal Internacional; un delito transnacional puede estar tipificado bajo el Derecho Penal Internacional, por ejemplo, el narcotráfico, que es objeto de diversos tratados internacionales y por lo tanto del Derecho Internacional; sin embargo, no siempre es así. Otra diferencia importante es que una violación del Derecho Penal Internacional no tiene por qué involucrar a más de un país, mientras que un delito transnacional sí lo hace.

Respecto de la recepción de la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cabe apuntar que:

- Si bien es cierto que la recepción en el Derecho doméstico de las obligaciones sustantivas del conjunto de instrumentos jurídicos estudiados es la más fácilmente verificable y evaluable, también lo es que es fundamental el contar con indicadores que puedan dar cuenta con la implementación de las normas no sustantivas, consideradas como de *soft-law*, sobre todo de los países de la región. Si el conjunto de medidas de orden administrativo y de cooperación penal internacional no se implementan de manera homogénea en los países en la región, el combate a la DOT y la nacional se dificultará de una manera importante y en algunos temas se puede hacer imposible.
- Se debe implementar no sólo la parte sustantiva, pues hay importantes previsiones adjetivas como la aplicación de técnicas especializadas de investigación y beneficios para quienes son colaboradores. En México existen la intervención de comunicaciones y los testimonios de testigos protegidos, así como las operaciones encubiertas en la LFDO.
- Si bien la reforma constitucional en materia de justicia penal atribuye en exclusiva a la Federación la facultad de legislar en materia de DO, lo anterior no implica que el ejercicio de las facultades para la prevención y combate a la misma sean funciones exclusivas de dicho ámbito de gobierno. En su momento, el Congreso Federal tendrá que emitir una Ley General para Prevenir y Combatir la Delincuencia Organizada en virtud de la cual se distribuyan competencias para los tres ámbitos de gobierno. No hacerlo así y conformarse con un régimen federal en la materia, sin que las entidades federativas tengan

participación activa en el combate a dicho género de criminalidad, sería un verdadero despropósito si no es que una gran irresponsabilidad.

- En términos estrictamente legislativos, es factible afirmar que nuestro país ha cumplido de manera conveniente la mayoría de las obligaciones de implementación de la tetralogía de Palermo. También es importante hacer notar que en algunos temas, como lo es el de la Trata de Personas y la emisión de una nueva ley de delincuencia organizada, México atraviesa una transición legislativa ordenada por el Constituyente en las reformas que se han referido. La nueva Ley 2015 sobre la Desaparición Forzada de Personas es un buen ejemplo de ello, pero ciertamente no es suficiente a la luz de la generalización del crimen organizado en el ámbito nacional y la inserción de los grupos criminales mexicanos en las redes sociales del espacio virtual y en las delincuenciales transnacionales activas.

#### 4. Instrumentos internacionales colaterales a la CNUCDOT

Es importante señalar que los temas sustantivos cubiertos por los protocolos complementarios (que para todo efecto son en realidad tratados internacionales, por gozar de la formalidad prescrita tanto en el Derecho internacional público como en el constitucional doméstico y que no obstante se administran con la CNUCDOT –tratado madre– y que para ser eficaces requieren de la previa suscripción de éste) ya habían sido objeto de diversos instrumentos internacionales, algunos incluso de larga data. Como ejemplo de lo anterior se tienen los siguientes tratados en cada uno de los temas que fueron sistematizados bajo la tesitura de la Convención de Palermo. En materia de Trata de Personas se cuenta con los antecedentes convencionales siguientes:

- Convención Relativa a la Esclavitud (D.O.F., 13/09/1935).
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (D.O.F., 24/06/1960).
- Protocolo para Modificar la Convención Relativa a la Esclavitud firmada en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926 (11/05/1955).
- Convención sobre los Derechos del Niño (25/01/1991).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización los Niños en la Pornografía (22/04/2002).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém doPará (19/01/1999).

- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (25/01/1936).
- Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (21/06/1938).
- Convención Internacional con Objeto de Asegurar una Protección Eficaz Contra el Tráfico Criminal Conocido Bajo el Nombre de Trata de Blancas (20/06/1956).
- Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (19/06/1956), Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933 (19/10/1949).
- Convenio 105 Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (21/08/1959; Fe de Erratas, 17/09/1959).
- Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (07/03/2001).

En materia de *Tráfico de Migrantes* se tienen los siguientes tratados precedentes:

- Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa relativo a la Readmisión de Personas (27/08/1998).
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Estatuto de los Apátridas (25/08/2000).
- Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones (09/08/2002).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (25/08/2000), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (25/08/2000).
- Convención sobre Asilo Diplomático (05/04/1957).
- Convención sobre Asilo Político (10/04/1936), Convención sobre Asilo Territorial (04/05/1981), Convención sobre Asilo (19/03/1929).
- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (21/12/1993).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (13/08/1999).
- Convenio Internacional del Trabajo No. 21 Relativo a la Simplificación de la Inspección de los emigrantes a Bordo de los Buques, firmado en Ginebra, Suiza (28/04/1938).

En materia de *producción y tráfico ilícito de armas*, se tienen los siguientes instrumentos:

- Declaración Relativa al Empleo de Balas que se Dilaten o Aplasten Fácilmente en el Cuerpo Humano (D.O.F., 14/09/1901).
- Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (Firma: 10/10/1980).
- Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (Firma: 14/11/1997).

La diversidad de tratados en las materias señaladas denota la persistencia y gravedad de la problemática de cada una de ellas. No obstante, el nuevo orden mundial y los fenómenos inherentes a la globalización han exacerbado tanto la intensidad como la extensión de los crímenes que se abordan, generando un escenario internacional que preocupa seriamente a la comunidad de naciones. Como ya señalamos, actualmente la problemática derivada del lavado de dinero podría requerir de la expedición de un protocolo adicional que refuerce el combate internacional a tal ilícito.

## 5. Cooperación penal internacional y asistencia jurídica mutua

Desde el año de 2002 entró en funciones la Corte Penal Internacional como instancia jurisdiccional relevante y competente para tratar crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y agresión, pero no aborda los que son comúnmente cometidos por el crimen organizado transnacional y que constituyen su principal *modus operandi*. La CPI es un esfuerzo muy importante de la comunidad internacional pero no constituye un método en sí mismo, sino una instancia de impartición de justicia internacional. Ahora bien, dentro de los métodos más importantes de la cooperación penal internacional para prevenir y combatir a la delincuencia transnacional, destacan tres, sobre los que haremos una breve y concisa mención: la jurisdicción universal, la extradición y la asistencia jurídica mutua. Entremos en materia.

### a) *La Jurisdicción Universal*

Sobre este tema de la jurisdicción universal en realidad se ha escrito muy poco en lengua española; sin embargo, en los años recientes varios investigadores y penalistas internacionales nos hemos abocado al tema, especialmente preocupados por conocer y promover mecanismos efectivos para combatir el flagelo que nos ocupa. Lo esencial se puede resumir en las siguientes premisas:

- La jurisdicción universal es una base excepcional para que un Estado juzgue a un criminal extranjero por ofensas no cometidas ni dentro de su territorio ni contra sus nacionales.
- Existe consenso respecto del carácter excepcional de este Derecho, ya que pretende proteger los valores e intereses más fundamentales de la comunidad internacional; este Derecho debe distinguirse del principio *aut dedere aut judicare*.
- Un factor relevante para determinar si una conducta está sujeta a la jurisdicción excepcional, es la doble *opinio juris* respecto tanto de su *status* como crimen internacional, como de que está, de hecho, sujeta a jurisdicción universal.
- La piratería, la esclavitud, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio, están sujetos a jurisdicción universal.
- Existe una creciente práctica de los Estados respecto del ejercicio de la jurisdicción universal, aunque se le critica con base en el ataque a la soberanía de otros Estados.
- Hay un consenso en la sociedad global de nuestros días de que ciertos crímenes son un golpe a la conciencia humana, los cuales no deberían quedar impunes, y que los perpetradores de esos crímenes son considerados enemigos de la humanidad.
- Cada Estado tiene derecho, con base en el Derecho internacional, de proceder a aplicar este principio de jurisdicción universal sobre aquellos crímenes internacionales independientemente del lugar donde fueron cometidos o de la nacionalidad del criminal o de la víctima.

### b) *La Extradición*

Se trata de la más elaborada de las reglas internacionales en materia de cooperación penal para el tratamiento de los autores de los crímenes y delitos internacionales. Se trata de una de las instituciones mayormente estudiadas en la doctrina universal, ampliamente revisada y justificada en su fundamento y ahora susceptible de desarrollo y de nueva aplicación a pesar de las reservas y deficiencias

que plantea en la práctica cotidiana y a pesar de la variedad y heterogeneidad de sus manifestaciones. La vitalidad de la institución se demuestra sobre todo por el hecho del número de convenciones colectivas que tienen por objeto y consideran delitos y crímenes internacionales. La extradición ha interesado a tres campos del Derecho: el internacional, el penal y el procesal, restando por realizarse su estudio desde la perspectiva del Derecho constitucional y del internacional privado. Es una de las instituciones del Derecho Penal Internacional por excelencia.

Se le define de muchas maneras, pero la más general y clara es:

una institución jurídica de Derecho internacional mediante la cual un Estado hace entrega a otro de un sujeto responsable de la comisión de un ilícito penal en el país solicitante, o bien que lo cometió y que se encuentra en el territorio del país requerido, con objeto de que sea procesado o para que cumpla con una sentencia condenatoria;

esta entrega deriva, generalmente, del deber jurídico (*aut dedere aut iudicare*) impuesto por un tratado y tiene como finalidad hacer eficaz la convivencia pacífica de las naciones, así como la seguridad internacional, respetando desde luego la soberanía de cada país. Podemos también afirmar que esta figura actualmente es uno de los mecanismos que ayuda al perfeccionamiento cotidiano de las relaciones internacionales, ya que implica espíritu de colaboración, estructuras orgánicas puestas al servicio de la misma e interacciones maduras. La posibilidad de que una soberanía juzgue por delitos a un individuo nacional de otro país es un logro del diálogo internacional y una de las muestras de que el sistema de instituciones internacionales sí funciona en una base cotidiana, intensa y muy provechosa para los afanes de cumplimiento de justicia de los pueblos del mundo.

El *corpus* de principios que rigen esta materia es cada vez más amplio y variado por la creciente convergencia de las principales tradiciones jurídicas que dominan el escenario actual de las relaciones penales internacionales, esto es, el Derecho Civil latino y el Derecho Común anglosajón. Revisemos someramente los más usuales.

- *Principio de legalidad.* Se basa en el principio de *Nullum crimen, nulla poena sine lege*. Expresión de los principios de estricta legalidad que garantiza a cualquier individuo la seguridad de no ser tratado como delincuente en tanto no infrinja una ley penal vigente. No es delito el acto u omisión no sancionado por las leyes. La extradición sólo procede en virtud de la consignación legal de la misma.

- *Principio de especialidad.* Consiste en que el Estado requiriente no puede enjuiciar ni aplicar la pena al sujeto sino exclusivamente en virtud de los hechos delictivos que específicamente determinaron la extradición. En todo proceso de extradición debe constar de manera inequívoca y precisa los conceptos delictivos motivadores de la misma.
- *Principio de la doble incriminación.* Exige que el hecho que motiva la extradición sea constitutivo de delito en los ordenamientos punitivos internos, tanto del Estado requiriente como del Estado requerido, y se estará a lo que establezca la legislación interna y los tratados internacionales.
- *Principio Nen bis in idem.* Se explica por el hecho de que el delincuente que ha sido condenado o absuelto por el comportamiento delictivo que motivó la extradición en un determinado Estado; no puede ser ya entregado por vía de extradición para que de nuevo sea juzgado por el mismo acto delictivo. Resulta interesante revisar este principio a la luz del tratamiento que le da el Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional (CPI).
- *Principio de la gravedad criminal.* Consiste en que la duración de la pena o la medida de seguridad asignada al delito no debe ser inferior a un año de privación de libertad.
- *Principio de la ejecución delictiva.* Reclama la exigencia de actos ejecutivos, no solamente preparatorios aunque sean punibles, como motivo de la extradición.
- *Principio de delitos comunes.* Solamente los delitos del orden común pueden dar lugar al acto de extradición, es decir, quedan excluidos los delitos políticos.
- *Principio de reciprocidad.* Este postulado resulta fundamental en la extradición, ya que garantiza la seguridad jurídica e implica la exigencia de igualdad de tratamiento en todos los supuestos y actores de extradición.
- *Principio de prioridad jurídica.* Es el que atiende la concurrencia de demandas de extradición a criterios normativos: la gravedad del delito, el lugar de la comisión, la fecha de formulación de la petición, la nacionalidad del delincuente y la existencia o no de un tratado.
- *Principios relativos a los delincuentes.* La doctrina y práctica actuales hace referencia a una docena de estos principios, como por ejemplo: no entrega del nacional (con diferentes y variadas posturas estatales); no entrega del extranjero sometido a la jurisprudencia de los tribunales nacionales; no entrega del asilado; no entrega de delincuentes susceptibles de represalias (para frustrar ilegítimas preocupaciones de delincuentes, por razones políticas, ideológicas, religiosas, étnicas o raciales) que lesionan los fundamentos democráticos del Estado de Derecho; no entrega de delincuentes juveniles, etcétera.

- *Principios relativos a la penalidad.* La pena capital es automáticamente conmutada en virtud de la extradición del sujeto sobre el que recae. Se rechaza la extradición cuando el Estado requiriente no diere garantías de que el extraído no será sometido a penas corporales e inhumanas. La no aplicación de pena superior a la propia del concurso de delitos. No procede la entrega del delincuente cuando haya prescrito la responsabilidad penal correspondiente al comportamiento objeto de la solicitud. Se condiciona la práctica de la extradición a los términos específicos de los tratados.
- *Principios relativos a las garantías procesales.* Son varios y se traducen en la exigencia de que el delincuente o infractor, obtenido en virtud de extradición, quede excluido de enjuiciamiento por órganos que no sean los tribunales de jurisdicción ordinaria del Estado requiriente; así como en la asistencia jurídica del extraído y respeto a los derechos fundamentales de la persona humana.

#### c) La Asistencia Jurídica Mutua

En cuanto a la asistencia jurídica mutua, amén de 28 tratados bilaterales en materia de asistencia jurídica mutua celebrados por nuestro país, suscritos antes y después de la formalización de la tetralogía de Palermo, es importante mencionar la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (suscrita el 5 de junio de 2001 y ratificada el 7 de enero de 2003). En virtud de dichos acuerdos los procesos de asistencia pueden incluir:

- La notificación de resoluciones y sentencias.
- La toma de testimonios o declaraciones de personas o testigos citados.
- La inmovilización de activos.
- El embargo y secuestro de bienes.
- Las inspecciones e incautaciones.
- El examen de objetos y lugares.
- La exhibición de documentos jurídicos.
- La transmisión de documentos, reportes, informaciones y pruebas.
- El traslado de detenidos.

Por lo que toca al *Código Penal Federal*, éste contiene previsiones que posibilitan la eficacia de la asistencia jurídica mutua, de acuerdo a los cánones aceptados internacionalmente.



## **6. Enunciado de otros temas relevantes para el estudio integral de la Delincuencia Organizada Transnacional**

Son muchos los temas que deben abordarse necesariamente para lograr un estudio integral y completo del fenómeno de la Delincuencia Organizada Transnacional, los cuales sólo pasaremos a mencionar pues su tratamiento rebasa el espacio y propósitos de la presente ponencia. Se trata de los siguientes:

- DOT y seguridad internacional.
- DOT y sociedad civil internacional.
- DOT y reforma estructural del sistema de las Naciones Unidas.
- Sistema Político Mundial y DOT.
- Crimen transnacional y globalización económica.
- Liberalización y delincuencia financiera transnacional.
- El fenómeno de la cooperación entre organizaciones criminales.
- Las organizaciones regionales y la DOT: OEA, Unión Africana, Liga de Estados Árabes, Comunidad de Estados Independientes y ANSEA.
- Cooperación contra la DOT en Europa.
- La DOT y los conflictos regionales y subregionales.
- Estado y crimen organizado transnacional en América Latina.
- Las inteligencias internacionales frente a la DOT.
- Las policías internacionales, la Interpol y la DOT.
- Mito y realidad de las denominadas triadas globales.
- La CPI frente al tratamiento de los crímenes cometidos por la DOT.
- Empresas Transnacionales y DOT.
- La DOT y los mercados de energéticos y de materias primas.

### **Prospectiva general**

La posibilidad de realización de una prospectiva respecto del combate a la DOT depende de la determinación de distintas variables que superan los objetivos de esta contribución académica personal. Empero, en un afán de plantear escenarios elaborados de manera muy esquemática, se pueden derivar cuatro panoramas cuya realización dependerá de dicho complejo de variables.

- Primero, aparece un escenario de éxito relativo de la comunidad internacional en el combate a la DOT. La posibilidad de que la comunidad internacional y

cada uno de los países que la componen tengan éxito en su función exclusiva de hacer prevalecer el Estado de Derecho y el orden sobre las actividades criminales, puede parecer muy compleja; sin embargo, es necesario que se realicen todos los esfuerzos necesarios y se desplieguen las estrategias consecuentes para lograrlo. En aras de dicha finalidad es que se hace necesario actualizar los marcos jurídicos y las acciones gubernativas pertinentes. La CNUCDOT y sus Protocolos complementarios son instrumentos que la comunidad internacional ha desarrollado a manera de guías para que, a través de su aplicación, la DOT sea combatida de manera eficaz y en esa medida se pueda mantener el orden y la armonía social. Uno de los aspectos más importantes de este conjunto de prescripciones internacionales es el referente a las técnicas de investigación que se proponen. Estas implican metodologías de investigación criminal y criminalística idóneas para el combate a la criminalidad más sofisticada. La realización de este escenario supone el compromiso de las partes que han suscrito los instrumentos internacionales mencionados.

- Un segundo escenario posible es el que implica un control relativo de las actividades criminales internacionales y la prevalencia de países dominados por fuerzas criminales hegemónicas. Una de las tendencias que se puede identificar en el *modus operandi* de la actualidad es la que implica la identificación y establecimiento de grupos criminales en algunos lugares del mundo en mayor grado que en otros. En términos generales, esta tendencia se puede deber a dos factores: la lógica del negocio criminal y la poca resistencia de las estructuras de gobierno y las instituciones públicas para repeler y combatir a la criminalidad.
- El escenario intermedio posible para el futuro supone un mayor fortalecimiento en general de los sistemas estatales para evitar, prevenir y combatir el delito. Sin embargo, en la actualidad se puede constatar cómo en algunos países del mundo existe una debilidad institucional endémica o incluso una franca connivencia con el crimen. Estos paraísos criminales son la causa de un futuro complicado en el que las posibilidades de que este escenario intermedio sea el más posible.
- Hay otro escenario, el de la prevalencia criminal. Es el más indeseable, pero no por ello imposible, y en él todos los Estados tienden a aislarse del entorno, se abandonan las directrices de cooperación y asistencia. Varios pueden ser los factores que produzcan tan indeseable resultado: intereses políticos, despliegue de políticas pseudo-soberanistas, heterogeneidad, deterioro terminal de las instituciones, avance y consolidación de la corrupción y la impunidad (una constante actual de las relaciones internacionales), así como la falta de integración de sistemas jurídicos y políticos, entre otros.

Como puede observarse en cualquiera de estos escenarios de comportamiento futuro, el cumplimiento de las prescripciones de la Convención de Palermo tiene un lugar central, por lo que no es exagerado señalar a dicho instrumento como uno de los baluartes para la consecución de un futuro de mayor seguridad e incluso paz mundial.

### **Prospectiva para el caso de México**

Según se desprende del análisis de las acciones encaminadas a cumplir la recepción normativa y a realizar las acciones correspondientes para su cabal ejecución, México está en un momento de transición. El eje más importante respecto del que girará el proceso de transición hacia el nuevo sistema de justicia es precisamente la implementación del esquema adversarial de corte acusatorio a nivel federal, que en buena medida será orientación para casi el sesenta por ciento de los Estados que aún no han iniciado sus propios caminos hacia el nuevo sistema. Es de esperarse que en el corto, mediano y largo plazo se realicen las siguientes reformas y acciones tendentes a fortalecer el sistema de justicia penal y a consolidar la armonización de nuestros ordenamientos con la tetralogía de Palermo.

Adicionalmente a la realización de reformas, es muy importante el considerar que la aplicación de una política criminológica en materia de prevención y combate a la DO debe considerar aspectos que pueden ir más allá a la recepción lisa y llana de las prescripciones internacionales que hemos visto. En ese sentido, resulta interesante la propuesta realizada por Mark Kleiman, quien sugiere que, basándose en los tres elementos esenciales señalados por Cesare Beccaria para dar consistencia a una amenaza penal, severidad, prontitud y certeza, se puede construir un sistema disuasivo para la delincuencia. Alienta al establecimiento de *“un sistema de procuración de justicia que castigue menos para que produzca un efecto duradero en el comportamiento”*. Es decir, lo que se pretende es mantener a raya a la delincuencia mediante la disuasión: no es tan importante la amenaza en sí, sino que el delincuente tenga la certeza de que la va a enfrentar. Por tanto, parte de las estrategias de procuración de justicia adquirirán fuerza sólo con dichas percepciones.

Mas no se puede aceptar que una idea pueda sustituir por completo a la realidad, de modo que la amenaza debe ser real y tendrá que aplicarse cuando sea necesario. Uno de los temas que genera discusión sobre el combate a la DO<sup>T</sup> es el tema de la legalización de las drogas. Ante el agobio que diversas naciones enfrentan por

la presencia de grupos criminales, se aduce que el legalizar la droga resolvería de fondo el problema. Lo anterior se afirma y se hace siempre y con razón referencia a la enorme demanda de droga tanto del mercado de consumo estadounidense como del europeo (no se puede olvidar que respecto del mercado mundial de cocaína el 40% se presenta en Estados Unidos y 40% en Europa). Un escenario de legalización de drogas tendría que ser paradigmático. Una nación de manera unilateral no podría enfrentar los efectos nocivos de la legalización del narcotráfico (amén de la violación al orden jurídico internacional, se convertiría en paraíso de narcotraficantes). Uno de los argumentos que desaconseja la legalización del mercado de drogas es que sus efectos serían muy nocivos en materia de salud pública y que tendría efectos colaterales igualmente en materia de seguridad. El tema puede ser ampliamente desarrollado de manera prolija y no es objeto de la presente ponencia, pero debe ser enunciado en este apartado como un elemento a considerar en la prospectiva.

## Conclusiones

- México es un país con varias vulnerabilidades ante el fenómeno de la Delincuencia Organizada y la modalidad transnacional de ésta. Dichas debilidades se pueden dividir en dos: endógenas y exógenas.
- Forman parte de las debilidades endógenas una posición geográfica que lo hace propicio para el trasiego ilícito de drogas y estupefacientes y para ser territorio de paso y entrada de grandes flujos migratorios que se dirigen hacia Estados Unidos de Norteamérica. La debilidad institucional y un agudo problema de corrupción son también parte importante de las debilidades que arriesgan a la nación frente a las acechanzas de la DO. Lo mismo puede decirse de la situación de atraso económico que afecta a amplios sectores de la población, que incluye un nivel educativo que no es homogéneo.
- Los factores exógenos de orden criminológico que vulneran gravemente a México son los fenómenos relacionados con un enorme mercado de consumo de drogas y estupefacientes en Estados Unidos de Norteamérica, una disponibilidad económica muy grande puesta al servicio de dicho mercado y un mercado de armas que genera flujos muy importantes de tráfico de armas. Dichos fenómenos no son combatidos con eficacia por las autoridades de Estados Unidos, si bien se reconoce que se empieza a generar una cultura de corresponsabilidad en dichas autoridades.

- Respecto del problema de la trata, México es vulnerable a dicho delito en virtud de la susodicha situación de atraso económico de sectores de la población. También hay que mencionar que dichos factores de riesgo se presentan acaso de manera más aguda en algunos países de la región de centro y Sudamérica, que al propiciar flujos migratorios hacia el norte del continente, generan oportunidades de negocio ilícito tanto para los tratantes de personas como para los traficantes de migrantes.
- No obstante lo anterior, México ha resuelto tomar acciones de diversa índole para prevenir, combatir y resolver los serios desafíos que representa la Delincuencia Organizada Transnacional, pero ésta muestra un avance y diseminación que se mueve a mayor velocidad y consistencia.
- México siempre ha sido un destacado actor de la comunidad internacional. Su política exterior es respetada y ponderada, a pesar de los dilemas que a menudo debe enfrentar. En materia de cooperación para el desarrollo, México es igualmente reconocido. Esa tradición de apego y respaldo a las instituciones internacionales también se ha reflejado en la participación de nuestro país en los foros que la comunidad de naciones ha dispuesto para discutir y encontrar soluciones al tema de la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Las instituciones jurídicas que la comunidad internacional ha creado en los últimos cuarenta años para prevenir y combatir a la delincuencia han demostrado ser pertinentes, aunque el nivel de implementación aún se encuentra en pleno proceso de desarrollo. Lo anteriormente señalado se aplica especialmente al tema de la tetralogía de Palermo.
- En ese sentido, podemos afirmar que en los últimos tres lustros nuestro país ha acelerado el ritmo de aplicación, recepción en implementación del instrumental jurídico y administrativo que la comunidad internacional, especialmente el sistema de Naciones Unidas, ha creado para prevenir, combatir y erradicar la lacra de la DOT. A lo largo de los últimos doce años han transcurrido cuatro legislaturas del Congreso de la Unión (LVIII-LXI). Lo que ha quedado de manifiesto es que tanto el Poder Legislativo Federal como los Congresos Estatales y los gobiernos de las entidades federativas, son responsables por la implementación de la normativa de Palermo. El nivel de corresponsabilidad y pertinencia en la actuación de estos poderes no ha sido homogéneo y en muchas de las asignaturas legislativas y administrativas para el combate a la DO han sido omisos.
- Uno de los hechos que demuestra lo anterior es la denominada reforma constitucional de seguridad y justicia de junio de 2008, que impone la transición de un sistema de justicia inquisitivo-mixto a uno de orden acusatorio.

- La implementación de dicha reforma requiere enormes esfuerzos de parte de todos los operadores y componentes del Estado mexicano. También requiere la realización de actos de cooperación internacional muy intensos, para el intercambio de información, asistencia técnica, comunicación de mejores prácticas y experiencias, capacitación.
- La implementación de diversas figuras del orden sustantivo como adjetivo se encuentra en vías de realización. Tal es el caso de asignaturas tan relevantes como la implementación a nivel federal en legislación secundaria del sistema acusatorio a través de un nuevo código procesal penal, una nueva legislación en materia de delincuencia organizada, una nueva legislación de orden general en materia de trata, nuevos instrumentos penales y administrativos para combatir y revertir la legitimación de activos, también conocida como operaciones con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero.
- El enfoque necesario para que estas reformas cumplan su cometido, además de que en su aprobación no padezcan de mutilaciones o desviaciones, es que sean implementadas en el ámbito administrativo de los correspondientes órdenes de gobierno. En este sentido es necesario señalar la enorme dificultad que se ha vivido en los últimos años para aplicar la normatividad aprobada en el año 2009 para el fortalecimiento institucional dispuesto por la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Un ejemplo de la debilidad que se vive en los estados y entidades federativas es la lentitud con la que se realiza el proceso de certificación de los integrantes de los cuerpos de seguridad y justicia, a través de la aplicación de los exámenes de control de confianza. Este hecho nos indica que el compromiso por cumplir con los tratados internacionales en la materia no sólo debe ser de la Federación y que parte del atraso se deriva de la falta de interés, voluntad o capacidad de las autoridades locales.
- Uno de los temas que recientemente ha sido objeto de atención y seguramente también implicará profundas reformas y la generación de instrumentos específicos, es la atención a las víctimas de los delitos en todos los órdenes. La reciente creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas (ProVíctima) es una muestra de la tendencia gubernamental de considerar una especie de política victimológica, que también tiene correlatos en la tetralogía de Palermo.
- A efecto de contar con los mejores elementos de valoración respecto de la recepción normativa que nos ha ocupado y de la implementación en general de las políticas públicas correspondientes, resulta indispensable dar seguimiento a los ejercicios de evaluación recíproca que se realizan en el seno de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito. Al cabo del ejercicio y de manera

paralela, la representación mexicana debe insistir en la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto regional sobre la calidad del compromiso que tienen los países vecinos de México para llevar a efecto las modificaciones indispensables para estos cometidos, especialmente en los temas relativos a consumo de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas (Estados Unidos) y medidas de control y aplicación del Derecho respecto al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (Guatemala).

- La DOT es un fenómeno derivado de las desviaciones de grupos delincuenciales. Como tal, debe y puede ser derrotado. La experiencia nacional e internacional demuestra que esto no es imposible. Sin embargo, se requiere hacer esfuerzos muy importantes en diversos órdenes: político, económico, cultural, social, jurídico e internacional. Si el esfuerzo que se ha hecho en los últimos doce años se consolida, cada vez estaremos más cerca de contar con estándares de mayor seguridad y por consecuencia de una DOT a la que le debe resultar más difícil la realización de sus nocivas actividades en detrimento de los pueblos de la región y, especialmente, de la sociedad mexicana.
- Se debe plantear un protocolo adicional que aborde el tema de lavado de dinero, abordando la problemática desde todos los aspectos inherentes a ella. Se debe profundizar en medidas preventivas, correctivas, persecutorias y de recuperación de activos. Dicho arreglo internacional es urgente, como lo es la necesidad de homogeneizar la diversidad de políticas soberanas que rigen la materia. Existe, asimismo, otro género de delitos o formas o medios comisivos de delitos predicados que no se han abordado de manera exhaustiva en la tetralogía y que pueden ameritar ser incluidos como son los denominados ciberdelitos.
- No obstante la importancia de los instrumentos que hemos referido, es claro que la razón de fondo de la existencia de la delincuencia organizada transnacional es la existencia de una demanda muy importante a nivel mundial por productos ilícitos. Una solución a largo y mediano plazo debe ser también el combatir la demanda de ese tipo de productos o facilitaciones criminales (drogas, armas, bienes de contrabando, trata de personas, etcétera). Lo anterior también debe armonizarse con la promoción del crecimiento económico, la provisión de bienestar social, trabajos bien remunerados, ambientes propicios para el fomento de la legalidad y marcos políticos y sociales que fomenten la participación.
- Por último, no se puede descartar la relación que se puede dar entre la convergencia de intereses entre los miembros de la DO y grupos terroristas. Como

punto de unión entre ambos fenómenos se encuentran muy fuertes intereses económicos. Por tal razón, los países deben desplegar acciones de vigilancia ya no sólo para detener cargamentos de droga, precursores o armas de fuego, sino que ya es posible que se genere tráfico de material nuclear de uso dual. En las esferas que propenden a tener políticas liberales respecto las armas de fuego dentro de Estados Unidos, deberían reflexionar si su interés económico no implica a largo plazo un riesgo que facilite las actividades criminales y terroristas de los enemigos de su país.

## Fuentes

- Antolisei, Francesco (1988), *Manual de Derecho Penal*, Bogotá, Themis.
- Aguilar, Asdrúbal (1997), *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Caracas, Venezuela, Monte Ávila Editores Latinoamericana, C.A.
- Ambos, Kai (1997), *Impunidad y Derecho Penal Internacional*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Ad Hoc.
- Andrade Sánchez, Eduardo (1997), *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, UNAM/IIJ/Poder Judicial de la Federación.
- Ascencio, Hervé, Decaux Emmanuel y Alain Pellet (2000), *Droit international penal*, Francia, Editions A. Pedone, CEDIN Paris X.
- Berdal Mats y Mónica Serrano (compiladores) (2005), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México, FCE.
- Colín Sánchez, Guillermo (1993), *Procedimientos para la extradición*, México, Porrúa.
- Cherif Bassiouni, M. (1992), *Crimes against humanity in international criminal law*, Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Dondé Matute, Javier (2006), *Los tipos penales en el ámbito internacional*, México, INACIPE.
- Garofalo, Rafael (1980), *La criminología internacional*, Madrid, España.
- García Ramírez, Sergio (2000), *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, México, Porrúa.
- Gómez-Robledo y Alonso Verduzco (2000), *Extradición en el Derecho Internacional. Aspectos y tendencias relevantes*, México, UNAM/IIJ.
- Márquez Piñero, Rafael (2001), *Derecho Penal y globalización*, México, Porrúa.
- Míguez Daniel, Michel Misse y Alejandro Isla (compiladores) (2014), *Estado y crimen organizado en América Latina*, Buenos Aires, Argentina, Libros de la Araucaria.
- Olásolo Alonso, Héctor (2010), *Estudios de Derecho Penal Internacional*, México, INACIPE.
- Rico, José María (1979), *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, México, Siglo XXI Editores.
- Strapatsas, Nicolaos (2002), *La jurisdicción universal y la Corte Penal Internacional*, Canadá, Universidad de Québec.



- Valdés Castellanos, Guillermo (2015), *Historia del narcotráfico en México*, México, Grijalbo/Proceso.
- Velázquez, Elizarrarás, Juan Carlos, *Temas Selectos del Nuevo Derecho Internacional. Reestructuración general del nuevo Derecho internacional*, México, UNAM/FCPys, 1994.
- Velázquez, Elizarrarás (2003), Juan Carlos, *El Derecho Internacional Penal*, Tesis Doctoral, México, UNAM/FCPys.
- Villarreal, Lucinda (1999), *La Cooperación Internacional en Materia Penal*, México, Porrúa.



# Geopolítica de la maldad: guerra, inseguridad y subdesarrollo en México

*Leopoldo Augusto González Aguayo\**

## **Resumen**

Desde tres vertientes temáticas, el autor analiza la guerra, la inseguridad y el subdesarrollo; cuál ha sido la situación de México en su etapa de inestabilidad desde 1965 a nuestros días, haciendo un recorrido histórico de eventos significativos para la vida del país.

## **Palabras clave**

Guerra, inseguridad, subdesarrollo, México.

## **Abstract**

From three thematic aspects: war, insecurity and underdevelopment, we analyze the situation of Mexico in its stage of instability from 1965 to the present day, making a historical tour of significant events for the life of the country.

## **Key words**

War, insecurity, underdevelopment, Mexico.

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Experto en Geopolítica de la Academia Mexicana de Ciencias.

## Introducción

Para un trabajo de esta naturaleza utilizaré un diseño teórico basado en tres vertientes temáticas: *Guerra, Inseguridad y Subdesarrollo*. Diseño que, a mi juicio, nos permite enmarcar las principales aristas de dicha problemática. Además, este bastidor lo aplicaríamos para un modelo como el mexicano correspondiente a los últimos 215 años, es decir, a partir de 1810, o mejor aún si lo comprimimos, destinado sólo al espacio geohistórico de los últimos 50 años de la vida de México. Esto último podemos traducirlo en el ciclo del año 1965 a nuestros días, lo cual abarcaría el período de los presidentes de la República que sucedieron a Adolfo López Mateos (1958-1964). Advirtiendo que a este último Jefe de Estado lo considero como el último presidente visionario e inteligente que ha tenido el país, y casualmente con quien culminó la espléndida etapa de 30 años (1934-1964) que inició con las profundas reformas llevadas a cabo por Lázaro Cárdenas del Río. Período este último también conocido como la gran etapa mexicana de desarrollo económico, social, político y cultural, enmarcado en una alta estabilidad con ausencia de graves turbulencias internas, que permitieron al país proyectarse con un enorme éxito y prestigio externo (ver Cárdenas, Gilly, Shulgovski).

## La inestabilidad

Por obvias razones, cuando terminó el citado período de tres décadas de estabilidad, comenzó en el país la actual etapa de inestabilidad que, contada a partir de 1965 y hasta el 2015, suma exactamente cinco largas décadas.

Ahora bien, el período de estabilidad lo cubrieron los cinco regímenes presidenciales sucesivos, a saber: Lázaro Cárdenas del Río, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos.

En consecuencia, el espacio histórico de la inestabilidad lo han asumido los sucesores nueve regímenes presidenciales (González Aguayo, 2011), cuyos titulares fueron o han sido: Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y el de Enrique Peña Nieto, aún en ejercicio.

Las cinco presidencias de la estabilidad incluyen entre ellas alguna con una geopolítica y una administración con una ideología de la extrema izquierda, por

supuesto dentro del espectro y de los característicos parámetros mexicanos (Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940); de igual forma, durante la misma treintena se contó con otro régimen aunque de la extrema derecha (Miguel Alemán Valdés 1946-1952). Sin embargo, ambas tuvieron en común tasas de crecimiento económico espectaculares, bajo la directa conducción del Estado y de sus empresas: PEMEX, Altos Hornos de México, Nacional Financiera, CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), Dina Nacional, IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), ISSSTE (Instituto de Salud y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), entre las fundamentales. Durante este período, las respectivas asociaciones empresariales privadas: Asociación de Banqueros de México, La CONCANACO (Confederación de Cámaras de Comercio), la CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales), la CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de Transformación), la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana), la ICA (Ingenieros Civiles Asociados) y algunas otras, crecieron y se desarrollaron de forma muy importante, si bien siempre a la sombra de las empresas y de las grandes inversiones del Estado, esencialmente en materia de obras públicas.

En consecuencia, las grandes empresas estatales, como PEMEX (Petróleos Mexicanos), Nacional Financiera y la CONASUPO en manos de administradores brillantes se convirtieron en los modelos referentes para los países en vías de desarrollo, al permitir la implementación de redes con importantes obras de infraestructura; por ejemplo, la mejor red de carreteras y la mejor red de represas de la América Latina, implementadas entonces por mexicanos, con tecnología mexicana y a cargo de empresas mexicanas.

Al mismo tiempo, la infraestructura del IMSS y la del ISSSTE, aunadas al sistema de medicina preventiva implementado con vacunas destinadas a toda la población infantil, elaboradas y aplicadas por el Estado, hizo que los niveles de vida de los mexicanos se elevaran espectacularmente y que el crecimiento demográfico creciera al grado de doblar en volumen cada dos décadas. Además, durante esta época, México no tuvo deuda externa, la inflación fue más baja que la de Estados Unidos, el peso de plata era moneda dura de reserva, la educación pública fue de calidad. Por su parte, la economía diversificada con que contaba el país, lo hacía invulnerable a múltiples obstáculos y le permitía sostener su crecimiento económico, aun durante la grave crisis mundial de los años treinta del siglo xx (comentado en entrevistas de Antonio Ortiz Mena, durante las tres décadas de éxito, 1964).

En materia externa, los éxitos de los mexicanos se hicieron proverbiales. México que había colaborado en la creación de organismos internacionales, del tipo de las Naciones Unidas y de sus agencias: UNESCO, Consejo Económico y Social,

Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión del Desarme, entre varios otros, desarrolló habilidades en la diplomacia multilateral que le dieron un enorme prestigio.

Por ejemplo: en el transcurso de las conferencias especializadas, el delegado mexicano nunca fijaba su posición al inicio del evento, debido a que durante esta primera etapa ocurrían los enfrentamientos verbales, por ejemplo, los llevados a cabo entre árabes e israelíes, estadounidenses y cubanos, soviéticos y estadounidenses, entre otros. Durante este período, como característica en el transcurso de estos eventos, el delegado mexicano andaba muy ocupado, valiéndose de toda clase de pretextos, entrevistando a cierto tipo de delegados, por ejemplo, al sueco, al francés, al rumano, al egipcio, al etíope, al de La India, al indonesio, al australiano, al brasileño, al argentino, al de Costa Rica.

De esta forma, cuando empezaba la segunda etapa de la conferencia, es decir, la verdaderamente importante y productiva, el primero en fijar su posición era el mexicano, a quien con mucha atención veían todos los otros delegados, y una vez que concluía el mexicano su intervención ellos fijaban la suya. Así de importante era este país. Pero eso no es todo, una vez que terminaba la conferencia y el Presidente de la misma preguntaba quién iba a ser el Relator, todos volteaban a ver al mexicano, quien se levantaba para agradecer la inmerecida deferencia al tiempo que decía: “yo no venía preparado” y sacaba de la bolsa del saco el texto conteniendo los términos exactos para que todos los asistentes lo suscribieran. Es decir, el país y su dirigencia eran muy conscientes de su papel en el mundo (Garcés, 1961).

Por otra parte, México fue el único país de mundo que sostuvo a Etiopía en la sede de la Sociedad de Naciones en Ginebra, cuando en 1937 sufrió la agresión de la Italia fascista. También son perfectamente conocidos los episodios del apoyo de México al gobierno republicano español; la condena a la Alemania hitleriana por la invasión a Checoslovaquia; la repulsa a la invasión de Finlandia por la URSS y la condena al Japón por la invasión a China y el despojo de Manchuria. Por si esto no fuera suficiente, México fue el único país de América en sostener en 1951 al régimen iraní del Primer Ministro Mohammed Mossadegh, cuando nacionalizó a la empresa inglesa Anglo Iranian Petroleum Company. México fue el único país de América que apoyó en 1956 al gobierno egipcio del coronel Jamal Abdel Nasser (ver Cordellier, 2002) cuando nacionalizó el Canal de Suez. México fue el último país en sostener a la Cuba revolucionaria cuando en 1962 Estados Unidos y todos los países de la OEA (Organización de los Estados Americanos) decidieron expulsarla de la misma y apoyar el bloqueo que le impuso Estados Unidos hasta hace unos cuantos días del año 2015.

## La Guerra, la Inseguridad y el Subdesarrollo

Deliberadamente he expuesto los éxitos internos y externos de México durante las tres décadas en las cuales todo pareció salirle bien al país. Si nos valiéramos de un símil a fin de identificar esta época, diríamos que esto sería el equivalente al día, porque a partir de 1965 y hasta el día de hoy nos ha envuelto una muy larga y espesa noche con sus tinieblas. Por ello, para esta ponencia escogí el título: *Guerra, Inseguridad y Subdesarrollo*, que significa la antítesis de los treinta maravillosos años previos.

El periodo de la inestabilidad empieza cuando en 1965 el presidente Gustavo Díaz Ordaz ordena el asesinato de los jóvenes médicos del ISSSTE, quienes habían iniciado una huelga a fin de reclamar mejores condiciones de trabajo. El episodio de Tlatelolco del 2 de octubre de 1968, en la víspera de la inauguración de los Juegos Olímpicos, es bastante conocido y tuvo muchos testigos, que me incluyen a mí, debido a que yo vivía en el edificio Guanajuato que daba a la Plaza de las Tres Culturas.

Para el concepto de la Guerra me apoyaré en el texto coordinado por el Prof. Jacques Soppelsa, Presidente de la Sorbonne, titulado: *Léxique de Géopolitique*, publicado por la Editorial Dalloz de Paris en 1988, el cual en las páginas 133 a 137 incluye los siguientes conceptos: guerrilla, guerra, guerra relámpago (*blitzkrieg*), guerra civil, guerra fría, guerra justa y guerra psicológica. A estos criterios habría que agregar los de: contraguerrilla y los de grupos de autodefensa.

Según la célebre fórmula de Karl Von Clausewitz (1983), la guerra es un acto de violencia destinado a imponer al adversario nuestra voluntad. De hecho, la guerra se presenta bajo formas infinitamente variadas. En la historia de la guerra encontramos incluso las guerras controladas, como las que llevaron a cabo los príncipes europeos del siglo XVIII; también cabe aquí recordar la llamada “guerra florida”, que periódicamente realizaban en fechas y lugares determinados los mexicas y los tlaxcaltecas durante los siglos XIV y XV del calendario cristiano, con objeto de obtener prisioneros. Tanto los mexicas como los tlaxcaltecas son complejas culturas guerreras de origen náhuatl, con intereses antagónicos, que poblaron y edificaron espléndidas ciudades en la parte central sobre las altas mesetas del actual territorio mexicano. Los mexicas entre los siglos XIV, XV y principios del siglo XVI. Los tlaxcaltecas varios siglos antes que los mexicas. En el otro extremo está la guerra absoluta, caracterizada por la acción a tales extremos que el objetivo no sólo ha sido la derrota total del adversario, sino alcanzar la paz no negociada, sino dictada, como fue el caso de la capitulación de Alemania y del Japón en 1945.

No hace falta recalcar que lo que ha prevalecido en México, durante el último medio siglo, es una guerra interna sin lugar a dudas contra la gran inconformidad de sectores muy importantes de la población. Finalmente declarada como tal al principio de su mandato, supuestamente en contra la delincuencia organizada, por el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Para alcanzar este propósito, el mencionado presidente llamó a combatirla por medio de las fuerzas armadas nacionales, lo cual hasta el día de hoy se ha caracterizado por un rotundo fracaso. Si bien en el último medio siglo los muertos inocentes entre la población civil, a manos de la acción de las diversas policías y de las mencionadas fuerzas armadas, suman cientos de miles. Mientras los grupos criminales aun habiendo perdido algunos cientos o miles de sus efectivos, más bien gozan de cabal salud, al grado de haber impregnado con muchísimo éxito al Estado en todos sus niveles, incluyendo a las propias fuerzas armadas (ver *Proceso*, 2006 a 2015).

### **El concepto de Seguridad**

En términos muy elementales, se entiende por Seguridad a una situación libre de amenazas y, naturalmente, Inseguridad encierra lo opuesto, o sea, la existencia de riesgos y amenazas. La amenaza se puede prever y contrarrestar, el riesgo es más ambiguo y difuso.

Los especialistas han desglosado el concepto de seguridad y corrientemente hablan de seguridad nacional interna y externa. En los últimos años, el concepto de seguridad se ha desbordado, a fin de abarcar múltiples aspectos de la vida: seguridad humana, seguridad ambiental, seguridad ecológica, seguridad energética, etcétera.

Ahora bien, durante la rica historia de México, entre 1810 y 2015, es hasta muy recientemente cuando se empezó a hablar de seguridad nacional, prácticamente a partir de 1980. Concretamente en una ceremonia presidida por el presidente José López Portillo (1976-1982) en el Centro Social de la Marina, en la calle de Alencastre en Chapultepec, los oficiales del Centro de Estudios Superiores Navales le presentaron, por la primera vez a un presidente mexicano, un programa de Seguridad Nacional. A partir de entonces se empezó a hablar en nuestro país de la Seguridad Nacional; sin embargo, debo reconocer que con muy escaso éxito. Con sólo considerar que fue el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) quien desde el principio de su administración instauró un gabinete de seguridad nacional, en el que desde entonces y hasta el día de hoy han participado: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de



Marina, la Cancillería, la Procuraduría General de la República y algunas otras de las Secretarías de Estado que han cambiado su denominación en el transcurso de los gobiernos subsiguientes.

Sin embargo, lo verdaderamente importante es que los integrantes del gabinete o del Consejo de Seguridad Nacional, como ahora se lo denomina, no solamente no han llegado a definir el concepto mexicano de seguridad nacional, sino cada representante tiene su propia definición. Es decir, si en los recortes presupuestarios que a partir de ahora nos resultarán tan familiares, no se perdería absolutamente nada si se suprimiera o desapareciera el citado Consejo, el cual en 31 años de existencia aún no sabe qué hacer.

En conclusión, no existe en nuestro país la menor idea de lo que es la seguridad, ni la seguridad nacional. De existirla no se cometerían los increíbles errores cotidianos que padecemos en materia de energéticos, de falta absoluta de infraestructura: autopistas, ferrocarriles eléctricos, puertos, flota marítima, aeropuertos. Para no recordar la falta de políticas: educativa, ecológica, en materia hacendaria, marítima, de urbanización, aprovechamiento del campo, de minería, etcétera. En fin, si volvemos sobre el asunto de la delincuencia organizada, hasta el día de hoy no cuesta ningún trabajo demostrar que el Estado mexicano no puede garantizar la mínima seguridad a los 120 millones de mexicanos.

Aquí debo aclarar que si hasta los últimos treinta años oficialmente en México empezamos a hablar de la Seguridad Nacional (en buena medida por la influencia de Estados Unidos), debido a que en nuestro país desde 1810 hasta 1980, de lo que siempre se trató o se habló fue en términos de soberanía. En cambio, en la vecina potencia del norte, literalmente durante los 250 años de su breve historia nacional, o si se prefiere en el transcurso de los últimos 400 años, a partir de la llegada de los primeros colonos a las costas de Massachusetts, ellos siempre han hablado no de la seguridad, sino de “su seguridad”.

## **El concepto de Subdesarrollo**

Como vimos en la Introducción, México hasta hace 50 años era el referente no sólo en América Latina, sino para todo el mundo en desarrollo. Todos querían parecerse a México, y alguno como la Yugoslavia del presidente y mariscal Josif Broz Tito y la Indonesia del presidente Ahmed Sukarno, presumiblemente también el Egipto del presidente Jamal Abdel Nasser, ambicionaban con llegar a tener un aparato político como el encarnado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), al que se le atribuían los éxitos del modelo político-económico mexicano.

Sin embargo, algunos errores de fondo en materia de infraestructura se vienen acumulando, prácticamente durante todo el período de los gobiernos revolucionarios, quienes literalmente se olvidaron de la marina, de los puertos y de su infraestructura, de la flota y de las increíbles reservas de recursos que guardan los dos colosales océanos de los que casualmente somos contiguos, al grado que perdimos la Isla de la Pasión, que los franceses rebautizaron como Clipperton, y durante la década de los años 80 y 90 del siglo pasado perdimos las Islas Bermejas, las cuales simplemente desaparecieron de nuestros mapas cartográficos del Golfo de México, para curiosamente aparecer en las de Estados Unidos y las cuales indican el acceso a unos de los yacimientos submarinos más importantes en materia de petróleo y de gas. Este último extraño fenómeno no geológico, sino político, lo estuvo investigando “con pelos y señales” y por cierto publicó sus resultados, el senador panista José Ángel Conchello, quien poco tiempo después murió en un accidente de tránsito que casualmente nadie investigó, y tampoco nadie se volvió a ocupar del asunto.

Otro de los graves descuidos ha sido en materia industrial. Sobre esto debemos decir que la industria maquiladora empezó a establecerse, a partir de 1958, en parques industriales habilitados ex profeso por el Estado mexicano en la línea fronteriza del norte. Pues bien, el colosal error consistió en no seguir el ejemplo de Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur, quienes en manos de dirigencias muy autoritarias (salvo Hong Kong) no tuvieron problema a fin de que las maquiladoras cedieran a sus medianas, pequeñas y micro empresas industriales y de servicios nacionales, la tecnología de punta a fin de que estas últimas las abastecieran de los insumos requeridos. Eso permitió a los llamados tigres del sur y del sureste de Asia perfeccionar sus propios aparatos productivos, los que junto a las universidades y los laboratorios se mantuvieron a la vanguardia tecnológica, aprovechando coyunturas inigualables como las necesidades estadounidenses durante sus aventuras bélicas de Corea y, sobre todo, del Viet Nam. Se debe señalar que los cuatro tigres estuvieron haciendo el papel de maquiladores sólo por un período de 5 a 7 años, ya que los niveles de vida de su respectiva población se incrementaron muy rápidamente y sus industrias se desarrollaron a la par merced a su propia demanda abastecida por las empresas nacionales, ahora dotadas de su propia tecnología de punta.

Todos fuimos testigos de cómo los “empresarios” mexicanos se quejaron amargamente cuando, durante la década de los años 90 del siglo pasado, los chinos desplazaron el aprovisionamiento de las maquiladoras establecidas en México, hasta que los niveles de vida de los chinos, también al cabo de cinco a siete años, crecieron tan espectacularmente que permitieron a Pedro Aspe (como Secretario

de Hacienda del gobierno de Carlos Salinas de Gortari es el autor de la memorable frase: “Es un mito decir que una familia mexicana no puede vivir con el salario mínimo”), el genio de las finanzas del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, afirmar con absoluta sinceridad que ese hecho era muy positivo, en razón de que los chinos ya no podrían competir con nosotros, debido a que tenemos más de sesenta años matando y condenando con salarios de miseria a nuestros propios obreros y operarios, amén de que por eso mismo tampoco existe la industria nacional.

En cambio, en México, la industria maquiladora siempre ha estado separada del parque industrial nacional, la cual no recibe los insumos que requiere de la industria mexicana; en consecuencia, esta última quedó en la obsolescencia.

## Fuentes

- Cárdenas, Lázaro (1972), *Obras*, tomo I y II (*Apuntes 1913-1956*), México, UNAM.
- Cordellier, Serge *et al.* (2002), *Le dictionnaire du 20e siècle. Historique et géopolitique*, París, La Découverte, 768 p.
- Entrevistas otorgadas por el Lic. Antonio Ortiz Mena (el mejor Secretario de Hacienda del período de las tres décadas de éxitos mexicanos) al diario *Excelsior* (dirigido por Manuel Becerra Acosta) en abril de 1964, en la Ciudad de México.
- Garcés Contreras, Guillermo (1961), *Curso de Política Mundial Contemporánea* impartido en 1961 en la carrera de Ciencias Diplomáticas de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Gilly, Adolfo *et al.* (2007), *Lázaro Cárdenas: iconografía*, México, Secretaría de Cultura de Michoacán, Editorial Turner de México, 221 p.
- González Aguayo, Leopoldo Augusto (2011), “Reflexiones sobre las etapas geopolíticas y la política exterior: el modelo mexicano. Un ensayo de periodización de la geohistoria”, en Leopoldo González Aguayo (coord.), *Los principales autores de las Escuelas de la Geopolítica en el Mundo*, México, UNAM/Gernika, pp. 343-410.
- Revista *Proceso*, 2006-2015. Consultar al respecto, desde diciembre de 2006 y hasta el día de hoy, todos los números del semanario editado en forma de revista por Comunicación e Información, s.A. de C.V. (CISA) en la Ciudad de México, bajo el título de *Proceso*, dirigido por Rafael Rodríguez Castañeda, con cientos de reportajes ilustrados sobre esta grave situación. Reportajes muy esporádicamente desmentidos por representantes del gobierno.
- Shulgovski, Anatoli (1972), *México en la encrucijada de su historia*, segunda edición, México, Ediciones de Cultura Popular, 517 p.
- Von Clausewitz, Karl (1983), *De la Guerra*, tres tomos, México, Editorial Diógenes, tercera edición.



# Problemas de gestión para la nueva reforma al Sistema de Justicia Penal

*Guillermina Baena Paz\**

## **Resumen**

Cambiar la relación donde el acusado probaba su culpabilidad al Estado, que es el que la debe probar, implica un cambio radical en el Sistema de Justicia Penal que conlleva una situación de impactos en múltiples áreas. De manera esquemática se presenta la Reforma para comprender los múltiples problemas que de ella se derivan, y el gran reto para la Administración Pública será gestionar este nuevo modelo.

## **Palabras clave**

Reforma al Sistema de Justicia Penal, México, características y problemas del cambio.

## **Abstract**

Change the relation where the defendant proved guilty to the State that is you should try it implies a radical change in the system of criminal justice that leads to a situation of impacts in multiple areas. In a schematic way the reform is presented to understand the multiple issues arising from it and the great challenge for the Government will be to manage this new model.

## **Key words**

War, insecurity, underdevelopment, Mexico.

---

\* Doctora en Estudios Latinoamericanos, consultora de la reforma al Sistema de Justicia Penal en Yucatán y Campeche. Directora de la Revista IAPEM.

## Introducción

**E**ra un lugar común decir que México era el único país donde todos eran culpables hasta probar su inocencia. Aunque la frase generalizaba, lo cierto es que muchos países democráticos tienen sistemas de justicia donde se parte que todos son inocentes hasta demostrar su culpabilidad; en esto radica el cambio, una inversión en la modificación que implica un cambio monumental.

### El Estado prueba si eres culpable

¿Qué empujaba este cambio en nuestro país? El sistema penitenciario en colapso. Cárceles llenas de personas cuyos delitos menores tenían que esperar sentencia y que por diversas razones de presunción de inocencia, hasta probar la misma, podían pasar y siguen pasando varios años en la cárcel, como el caso del robo agravado, de delitos contra la salud, de intento de homicidio, de fraude, de lenocinio, y casos dramáticos de complicidad, injusticia, exclusión social y falta de dinero para pagar las fianzas. De este tipo de delitos están llenas las cárceles y la saturación ha llevado a juntar a delinquentes de delitos menores con delinquentes de alta peligrosidad, con todas las implicaciones que ello tiene.

Y qué decir de la situación en los penales donde se multiplica el número de personas por celda; hay quienes se tienen que dormir parados abrazando una sábana atada para no caerse; los robos son frecuentes hasta de los zapatos; el abandono de algunos reclusos les complica la existencia en el penal: para comprar jabón o enseres básicos tienen que vender algo, lo peor del asunto es que muchos son vulnerables ante la ausencia y la falta de afecto y son fácil presa de homosexuales o lesbianas, quienes se ostentan como sus defensores y llenan sus necesidades sexuales. Todo se compra en un penal, todo. Hasta conejos... para alimentar a las ratas y evitar que muerdan a los reclusos. Todo se compra, todo.

Aun así, la propuesta también cambia la visión de *readaptación social* por el término *reinserción social*. En la readaptación, el reo hoy procesado cumplía su sentencia y cuando mucho tenía un tratamiento psicológico para lograr su readaptación. La reinserción implica una tarea gubernamental más amplia mediante la cual dota a los reclusos de capacitación para la industria o las artes, formación educativa través de cursos formales o informales, actividades culturales, deportivas y artísticas.

Con la Reforma, ahora es el Estado el que debe demostrar la culpabilidad del individuo y a partir del 2008 cuando se decretó la reforma ha llevado y está

ocasionando una verdadera revolución en el Sistema de Justicia. Sin embargo, para entender con claridad lo que implica, es importante precisar sus elementos y analizar sus implicaciones.

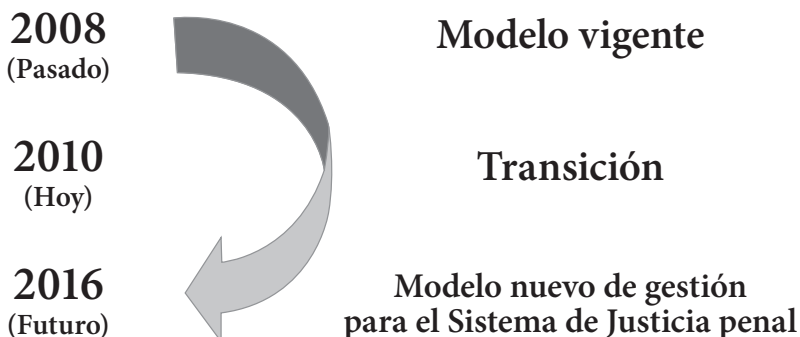
El primer problema que se aprecia es que se han generado interpretaciones colaterales ya sea por ignorancia o por darle salidas y decir que algo se está avanzando; el asunto es que a nivel mediático ha quedado la idea extendida de que esta reforma sólo son juicios orales.

El segundo problema no por ello menos importante, refiere una reforma que marcha en distintos tiempos y cada entidad federativa la interpreta a su modo.

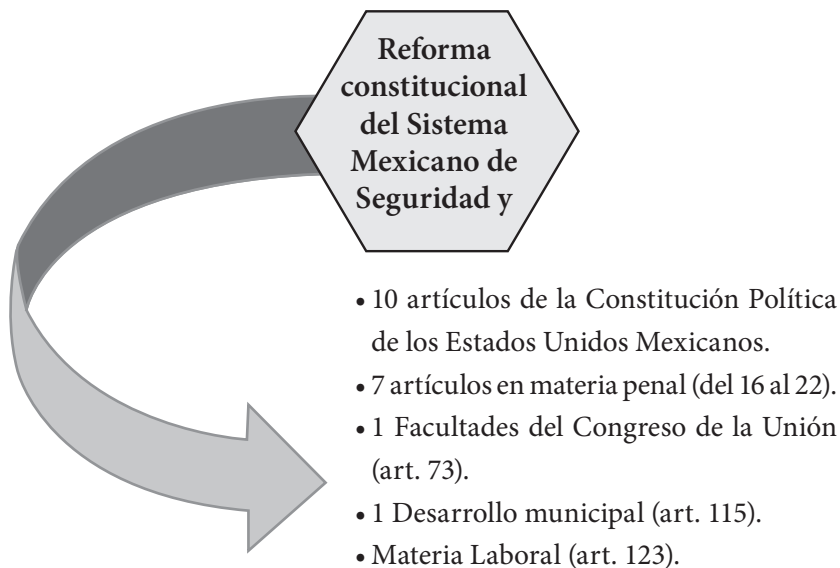
Chihuahua fue el primer estado que empezó con la reforma, su primer juicio oral fue enfrentar a una madre frente al presunto asesino de su hija, que fue exonerado por los jueces. Ante esta situación, que consideró de injusticia, la madre realizó un plantón frente al palacio municipal y alguien le disparó y la mató. Desde ahí, los abogados se empezaron a cuestionar si era conveniente que se pusieran frente a frente víctimas y victimarios, en particular en estas situaciones que involucraban homicidios o delitos más graves. La respuesta parecía obvia, mejor concentrarse sólo en delitos menores.

Otros estados fueron avanzando muy lentamente, el problema es que no todos los que tendrán que operar la Reforma conocían qué tendrían que hacer y todo cambio les llevaba al profundo temor de perder su empleo. No quedaban claras las nuevas atribuciones o funciones del personal que se encargará de la Reforma. Se requiere de un nuevo modelo de gestión que la Secretaría de Gobernación como órgano responsable buscó en varios modelos y consultores sin cubrir a las entidades con un modelo unificado en cuanto a sus elementos claves.

Reformar el sistema penal mexicano requiere de una tarea muy amplia y lo que hemos visto han sido interpretaciones colaterales, reducción a juicios orales. En realidad, no hay información suficiente para la gente respecto a cómo se debería gestionar la implantación de este modelo.



Qué es la Reforma al Sistema Penal y qué implica. Para empezar hay que reformar la legislación vigente en varios apartados. Veamos:

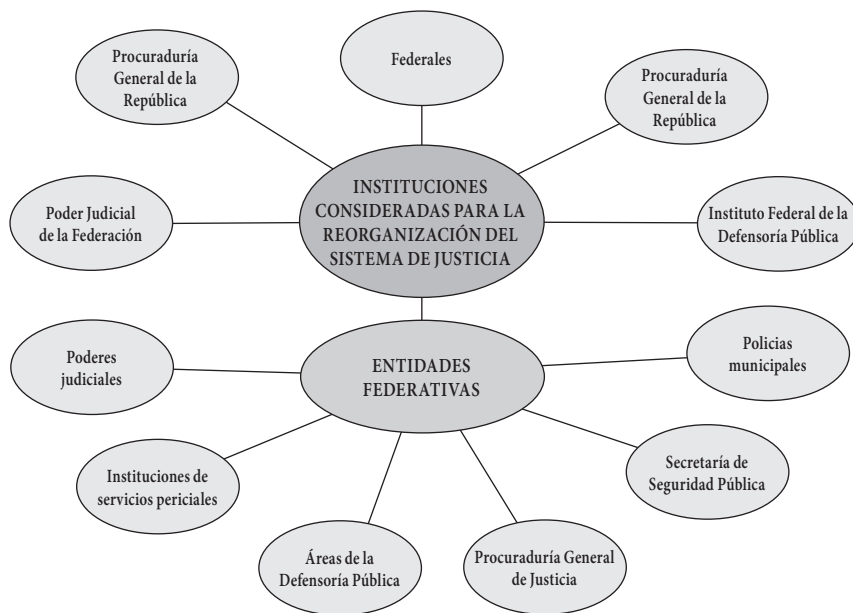


E incluir un marco legal y normativo que se extiende a:





La reforma implica mover a múltiples instituciones de todo el país y esto no parece tarea fácil:



El cuadro siguiente muestra las tareas y los tiempos en que debían cumplirse cuando se anunció la Reforma al Sistema Penal en 2008:

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
1. Definición de flagrancia (suprimir flagrancia equiparada).	Inmediato	Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)/Artículo 193, Artículos relacionados: CFPP/3, frs. III y XII y último párrafo; 193, último párrafo, y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO)/11 bis.		
2. Registro inmediato de la detención.	Inmediato	CFPP/Artículo 193 Quater. Artículos relacionados: CFPP 2, fr. IV; 3, fr. V y párrafo segundo; 123; 193, párrafo tercero; 193 Quater; 193 Quinto, y Código Penal Federal (CPF) 215, fr. XV.		
3. Solicitud por cualquier medio de expedición de órdenes de cateo. Inmediato.	Inmediato	CFPP/Artículo 61. LFCDO/Artículo 15.		
4. Solicitud por cualquier medio de autorizaciones para intervenir comunicaciones.	Inmediato	CFPP/Artículo 278 Ter.		
5. Grabaciones privadas como medio de prueba (cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas, cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito, salvo las que violen el deber de confidencialidad que prevé la ley).	Inmediato	CFPP/Artículos 278 Bis y Ter.		
6. Nuevas formas y reglas de investigación por parte del Ministerio Público y la Policía.	Inmediato	CFPP/Artículo 3. Ley de la Policía Federal (LPF)/Artículo		

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
7. Casos en que un particular puede ejercer la acción penal.	Inmediato	Pendiente.		
8. Arraigo domiciliario con vigencia temporal (en tanto entra en vigor el sistema acusatorio).	Inmediato	CFPP/Artículo 133 Bis. Artículo Segundo del Régimen transitorio del Decreto por el que se expidió la Miscelánea Penal (DOF 230109).		
9. Arraigo en delincuencia organizada en un plazo de cuarenta días prorrogable, sin exceder los ochenta días.	Inmediato	LFCDO/Artículo 12.		
10. Concepto de delincuencia organizada con vigencia temporal (en tanto entra en vigor la nueva ley de delincuencia organizada).	Inmediato	LFCDO/Artículo 2.		
11. Los sentenciados de cualquier orden podrán extinguir las penas en establecimientos penitenciarios de una jurisdicción distinta.	Inmediato	Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LENMRSS)/Artículo 3, párrafo cuarto.		
12. La delincuencia organizada no podrá compurgar sus penas en el centro domiciliario cercano a su domicilio.	Inmediato	LFCDO/Artículo 45.		
13. Internamiento de procesados y sentenciados por delincuencia organizada en Centros Especiales.	Inmediato	LFCDO/Artículo 45. LENMRSS/Artículo 6, párrafo cuarto.		
14. Medidas de vigilancia especial, para delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.	Inmediato	LENMRSS/Artículo 14 Bis.		
15. Medidas especiales de seguridad para internos que las requieran.	Inmediato	LENMRSS/Artículo 6, párrafo cuarto.		
16. Restricción de comunicaciones en caso de delincuencia organizada (excepto con su defensor), así como a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.	Inmediato	LENMRSS/Artículo 6, párrafo octavo.		
17. Derecho de los particulares de impugnar las comisiones del Ministerio Público.	Inmediato	CFPP/Síntesis del Artículo 141, Apartado A, fr. XIX.		
18. Federalización del régimen de delincuencia organizada	Inmediato	Pendiente.		

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
19. Trabajo a favor de la comunidad (añadir como otro tipo de sanción a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía).	Inmediato	Pendiente.		
20. Principio de proporcionalidad de la pena.	Inmediato	Pendiente.		
21. Procedimiento de la extinción de dominio a favor del Estado (recursos, formalidades, plazos, competencia, bienes, etcétera).	Inmediato	El 29 de mayo de 2009 se publicó en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> la Ley Federal de Extinción de Dominio, la cual entrará en vigor 90 días naturales posteriores a su publicación, así como reformas a la Ley de Amparo.		
22. Elevar a rango legal la facultad del presidente municipal de tener el mando de la Policía Preventiva, en términos de la Ley Estatal de Seguridad Pública.	Inmediato	Obligación a cargo de las Legislaturas de las Entidades Federativas.		
23. Régimen laboral de los peritos en ley propia.	Inmediato	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)/ Artículo 49. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)/ Artículo 13.		
24. Deber de indemnizar, pero no de reinstalar, a quien resulte favorecido por una resolución judicial.	Inmediato	Síntesis de los Artículos 60, LGSNSP; 86 LOPGR; 14 LPP; 28 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 50 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.		
25. Fortalecimiento del sistema de seguridad social de los MP, corporaciones policiales y servicios periciales, de sus familias y dependientes.	Inmediato	LGSNSP/Artículo 7. LGSNSP/Artículo 45. LOPGR/Artículo 61.		
26. Sistemas complementarios de seguridad social de los MP, corporaciones policiales y servicios periciales.	Inmediato	LGSNSP/Artículo 7. LOPGR/Artículo 61.		
28. Concepto de Seguridad Pública y competencia concurrente.	Seis meses Federación, un año entidades federativas.	LGSNSP/Artículos 2, 3 y 39.		

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
29. Principios de actuación de las instituciones de Seguridad Pública (legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos).	Seis meses Federación, un año entidades federativas.	LGSNSP/Artículo 6.		
30. Bases del sistema nacional de seguridad pública (servicio de carrera, certificación y registro de integrantes, bases de datos criminalísticos y de personal, políticas públicas de prevención o participación ciudadana, así como los fondos de ayuda federal).	Seis meses Federación, un año entidades federativas.	LGSNSP (DOF 2 Enero 2009)		
31. Carácter de las instituciones de seguridad pública (civil disciplinado y profesional).	Seis meses federación un año entidades federativas.	LGSNSP/Artículo 6.		
32. La imposición de las penas, su modificación y duración por parte de la autoridad judicial. Creación del Juez de Ejecución de Sentencias.	Hasta 3 años.	Pendiente.		
33. El sistema penitenciario se organizará para lograr la reinserción social y procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir (regular los beneficios, así como los medios para lograrlos como la salud y el deporte).	Hasta 3 años.	Pendiente.		
34. La imposición de las penas, su modificación y duración por parte de la autoridad judicial. Creación del Juez de Ejecución de Sentencias.	Hasta 3 años.	Pendiente.		
35. Cambio de los términos “readaptación social” por “reinserción social” y “sistema penal” por “sistema penitenciario”.	Hasta 3 años.	Artículo Transitorio Séptimo del Decreto de expedición de la LGSNSP.		
36. Cambio del término “reos” por “sentenciados”.	Hasta 3 años.	Artículos 419, 528, 531, 534, 538, 539, 540, 543, 544, 545, 547, 554, 560, 565, 570, 571, 572, 573 y 574 del CFPP, y 3, 6 y 10 de la LENMRSS		
37. Requisitos para la orden de aprehensión librada por autoridad judicial (datos que establezcan que se cometió ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión).	Hasta 8 años.	Pendiente.		

<b>Puntos de la reforma constitucional</b>	<b>Plazo para modificar</b>	<b>Cumplimiento</b>	<b>Porcentaje de avance</b>	<b>Tiempo estimado de terminación</b>
38. Regulación de los nuevos Jueces de Control (facultades, requisitos, competencia, etcétera).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
39. Registro de las comunicaciones entre los Jueces y el Ministerio Público u otras autoridades.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
40. Mecanismos alternativos de solución de controversias (supervisión judicial, se debe asegurar la reparación del daño).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
41. Regulación del auto de vinculación a proceso (requisitos, formalidades, plazos, etcétera).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
42. Regulación de la procedencia y duración de la prisión preventiva (carácter excepcional a petición del MP y casos en los que procede de oficio).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
43. Casos de revocación de la libertad de los individuos vinculados a proceso por el juez.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
44. Proceso penal acusatorio y oral y sus principios (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
45. Excepciones a los principios del sistema acusatorio (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
46. Objeto del Proceso penal.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
47. Valoración de la prueba (deberá realizarse de manera libre y lógica).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
48. Causales de nulidad de la prueba	Hasta 8 años.	Pendiente.		
49. Desahogo de pruebas y regulación de la prueba anticipada.	Hasta 8 años.	Pendiente.		

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
50. Principio de la carga de la prueba correspondiente a la parte acusadora.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
51. Terminación anticipada del proceso penal y proceso abreviado.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
52. Celebración del juicio ante juez o tribunal que no haya conocido del caso; convicción de la culpabilidad del procesado y obligación de explicar en audiencia pública las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
53. Principio de presunción de inocencia (mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
54. Regulación de la declaración del imputado, y su derecho a guardar silencio.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
55. Información al imputado sobre los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten desde el momento de su detención.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
56. Establecer un servicio de defensoría pública de calidad.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
57. Sistema del servicio profesional de carrera de los defensores públicos.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
58. Percepciones de los defensores públicos.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
59. Reserva del nombre y datos del acusador en caso de delincuencia organizada.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
60. Beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado colaboradores con la autoridad, en caso de delincuencia organizada.	Hasta 8 años.	Pendiente.		

Puntos de la reforma constitucional	Plazo para modificar	Cumplimiento	Porcentaje de avance	Tiempo estimado de terminación
61. Regulación de las actuaciones realizadas en la fase de investigación en Delincuencia Organizada que podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
62. Acceso a los registros de la investigación por parte del imputado y su defensor, salvo los casos excepcionales previstos en la ley.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
63. Derecho de libre elección de Abogado Profesional, o en su caso, defensor público profesional.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
64. Derecho de la víctima u ofendido a intervenir en el juicio e interponer los recursos y a que se le reserve su identidad y otros datos personales en casos especiales.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
65. Casos en que la víctima u ofendido puede solicitar la reparación del daño.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
66. Protección de cualquier sujeto que intervenga en el proceso penal por parte del Ministerio Público.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
67. Regulación de las Medidas cautelares (modalidades, requisitos, supervisión, etc.).	Hasta 8 años.	Pendiente.		
68. Derecho de la víctima u ofendido de impugnar ante autoridad judicial diversas actuaciones del MP.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
69. Criterios de oportunidad.	Hasta 8 años.	Pendiente.		
70. Suspensión del proceso y de los plazos para la prescripción de la acción penal, por evasión de la justicia o por extradición.	Hasta 8 años.	Pendiente.		

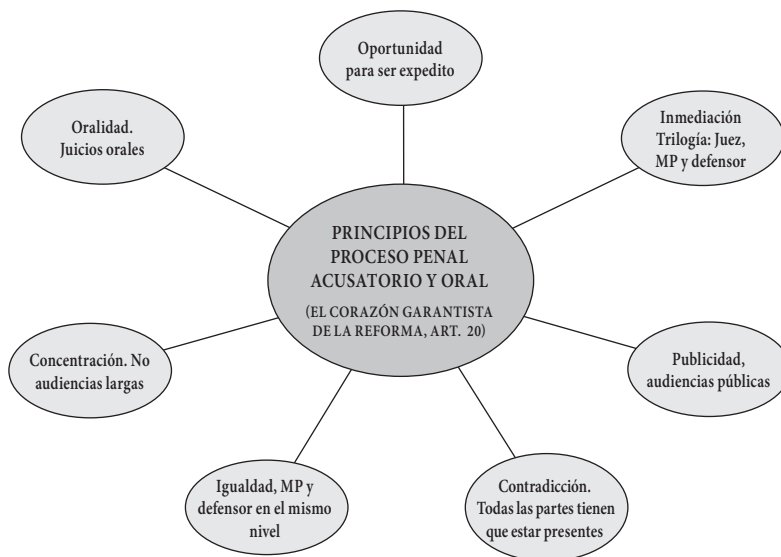
Fuente: 70 puntos de la Reforma Constitucional en Materia de Seguridad y Justicia con los cuales se deben alinear la legislación federal y estatal

El énfasis de la Reforma se ve muy exaltado por los llamados juicios orales. Si bien son parte clave de la Reforma, también requieren de una nueva infraestruc-

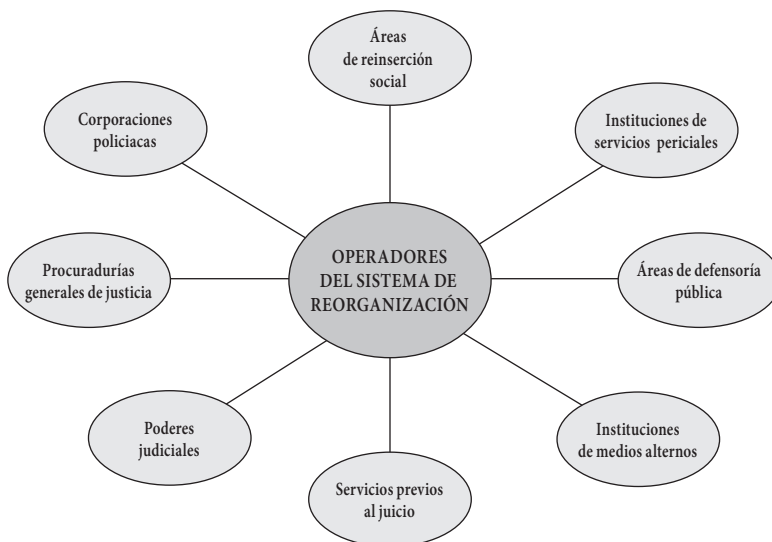


tura: nuevas salas de juicio, acondicionadas con equipo de video y audio y con posibilidades de manejarse de manera fluida hasta varios casos a la vez.

Las virtudes de los juicios orales son su capacidad de resolver de manera expedita los delitos menores y evitarán, desde luego de marchar adecuadamente, que los acusados estén largo tiempo procesados esperando las sentencias. El corazón de la modificación garantista se concentra en los siguientes principios:



Además, la Reforma contemplará nuevos operadores cuyo perfil profesional en muchos casos es nuevo y no se tiene. Hay que trabajar con las universidades para capacitar y sobre todo acreditar la formación idónea de profesionales en las diferentes ramas. Un reconocido jurista comentó que esto es muy difícil, no hay universidades sólidas que den una formación que acrediten calidad en nuestro país. Pese a que existen muchas carreras en el área jurídica, una rápida evaluación de las instituciones que la imparten, concluye que no garantizan la competencia profesional para los operadores de tan delicada reforma:



### Cuadro estadístico básico para el funcionamiento de la reforma.

Cada institución deberá contar con los datos siguientes:

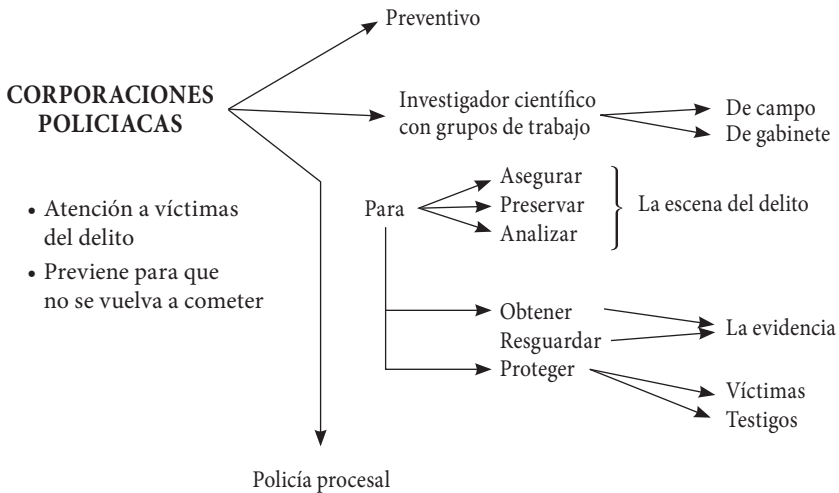
- Población total
- Adultos mayores de 18 años
- Municipios
- Distritos judiciales
- Denuncias
- Juzgados
- Magistrados
- Jueces oral y de control
- Fiscales
- Defensores
- Salas
- Policías preventivos/ investigadores
- Peritos
- Conciliadores y mediadores
- Ciudadanía por capacitar
- Universidades

### Corporaciones Policiacas

Se requiere de un nuevo tipo de policías, en particular el nuevo policía de investigación. Si el Estado tiene que demostrar la culpabilidad, debe fortalecer sus áreas de investigación tanto de campo como de gabinete. Manejar con cuidado, pero sobre todo con la especialización que se requiere, la escena del delito. Pero también salvaguardar las evidencias. Antes las guardaba el juez en un cajón del escritorio, pero ahora se trata de recabar todas las posibles; por lo tanto, se requiere de sitios especiales, bodegas para ello, dónde quepan carros, camiones, trailers, máquinas; no sólo hablamos de balas u objetos.

Otro problema que se presenta son los cadáveres, que también son evidencias. Recuérdese que sin cuerpo del delito no hay delito. No hay suficientes refrigeradores para ello. Hace unos años Campeche sólo tenía dos refrigeradores; qué sucede cuando se encuentran varios cadáveres en fosas o en accidentes colectivos. Se deben ampliar los lugares donde trabajan los forenses, así como los refrigeradores para los cadáveres.

Y la policía procesal... todavía no tenemos gente preparada.



La investigación del crimen nos lleva a peritos cada vez más preparados en un campo específico; no peritos generales, sino peritos especializados en análisis de ADN, balas, bases de datos, huellas, hasta en ciber crimen.

Aunque tenemos algunos peritos preparados, no hay tampoco suficientes laboratorios donde se puedan analizar las evidencias. Tuvimos el caso de los 43, cuyos restos los analizaron peritos argentinos y luego se mandaron a laboratorios alemanes. Tenemos que pensar en nuestros propios laboratorios.

Apenas en 2015, la UNAM acaba de establecer la carrera de Ciencias Forenses.

### **Instituciones de Servicios Periciales**

- Peritos

1. Investigación científica del delito
2. Manejo, preservación, procesamiento y sistematización de evidencias
3. Bodegas de evidencia

### **Áreas de defensoría pública**

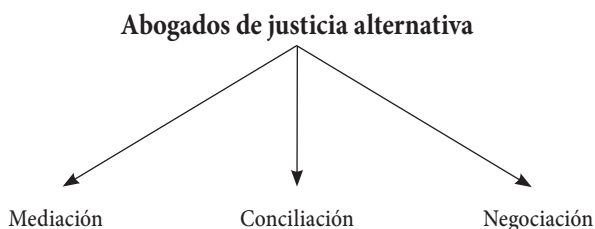
- Defensor

Operador de intermediación, se apoya en:

1. Investigadores privados del caso
2. Abogados
3. Sistema de servicios periciales, por ejemplo, UNAM, IPN.
4. Apoyo de unidades regionales

### **Instituciones de medios alternos**

Otra especialización que ya urge es la que corresponde a la rama de la justicia alternativa donde privan de manera prioritaria las acciones de mediación, de conciliación y de negociación



### **Poderes Judiciales**

Tal vez uno de los retos fundamentales sea la preparación de nuevos jueces; cuatro tipos diferentes: los de control, los de juicio oral, los de ejecución de sentencias penales y los de extinción de dominio (del crimen organizado). Pero en particular deben formarse con una ética y responsabilidad social a toda prueba. Hemos observado con asombro, con tristeza y hasta coraje, que muchos jueces con cualquier argumento han dejado salir a delincuentes hasta de alta peligrosidad.

Si la impunidad es del 98%, el dos por ciento restante cuando llega con los jueces aumenta la impunidad. Parece un juego de lo absurdo.

**Operación de inmediatez  
Impartición de justicia**

**NUEVOS JUECES**

- De control
- De juicio oral
- De ejecución de sentencias penales
- De extinción de dominio



### **Procuradurías Generales de Justicia**

La ética y responsabilidad social también deben ser prioritarias en los procuradores y en los Ministerios Públicos, que tan negativa imagen se han creado por su facilidad para corromperse, por su complicidad con delincuentes y por fallas en la atención a las víctimas; largas horas de espera para no obtener resultados. La consecuencia es que mucha gente ya ni siquiera piensa en denunciar un delito.

• *Procurador*

*Procuración de justicia.*

• Ministerio Público:

- Es un abogado litigante, ya no investiga.
- Vigila el cumplimiento de medidas cautelares.
- Participa en el cumplimiento de las sentencias.
- Operadores de mediación.
- Es un órgano resolutor de conflictos penales y protector de los derechos de las víctimas.

Se apoya en:

- Unidades especializadas de investigación y persecución con apoyo de policías
- Perito

### **Servicios Previos al Juicio**

Pensemos en que si los acusados son en primera instancia inocentes; luego entonces, dónde estarán en resguardo mientras se demuestra su culpabilidad. El Estado no ha planteado este problema de frente, se piensa que la sociedad civil puede encargarse, por ejemplo, las asociaciones civiles, religiosas, hospitales, hospitales psiquiátricos.

El problema no es menor, no podemos mezclar asesinos con enfermos, debido a que podemos empeorar el asunto en vez de encontrar solución, o arriesgar a las asociaciones a que los retengan sin dotarlas de una infraestructura especial para ello.

Las instituciones informan sobre la personalidad y el riesgo social de un imputado en las etapas primarias del proceso. Dan bases objetivas para el debate sobre las medidas cautelares ante el juez de control. Su propósito es brindar la evaluación para que bajo el principio de contradicción en una audiencia pública y oral se debata la medida cautelar solicitada sobre el imputado.

## Áreas de Reinserción Social

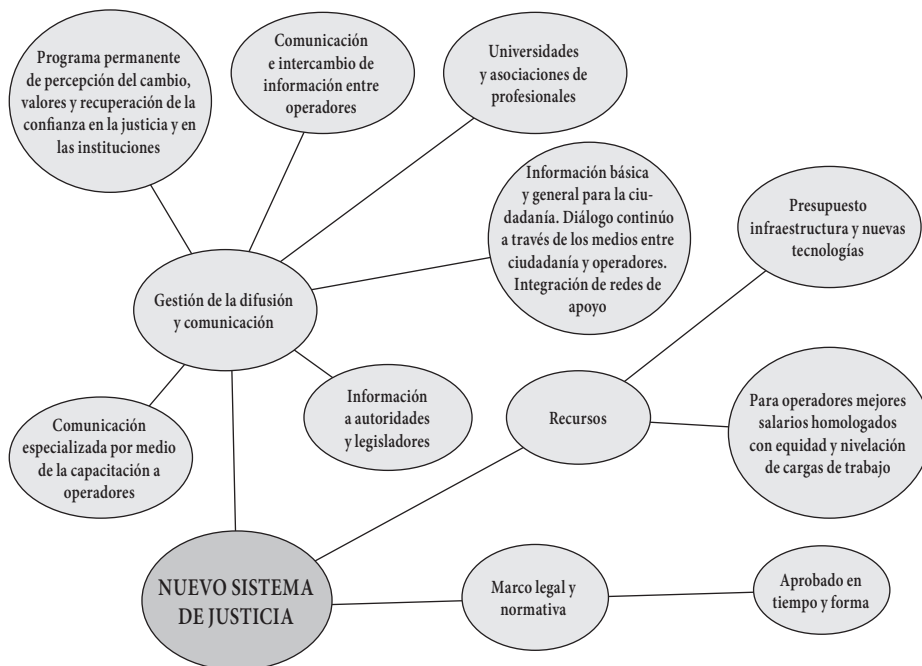
El tema de la reinserción, aunque lleva ya algún tiempo en ciertos penales, no ha podido cumplir su objetivo con claridad, no hay formas de evaluar si lo que se hace es benéfico para la reinserción. Lo que sí se puede señalar es que hay una ausencia sobre incidir en la parte emocional y espiritual de los reclusos que podría complementar las acciones actuales de reinserción social, que implica no sólo prepararlos en los aspectos materiales sino sobre todo en aspectos de fortaleza emocional para enfrentar lo difícil que será ser señalado, tener dificultades con la familia, con los empleadores, consigo mismos.

- Los responsables investigan la personalidad y el grado de riesgo social del imputado para ponerlo a disposición de las partes.
- Determinan los procedimientos para el cumplimiento de las sanciones penales y para reinsertar en la sociedad al sentenciado.
- Para formular políticas públicas de reinserción social se deben tomar en cuenta: trabajo, capacitación, educación, salud, deporte y cultura.

Eso sin contar otros problemas como el de la “Teoría de la puerta giratoria”, donde no se puede juzgar dos veces a una persona por el mismo delito; comete otro y vuelve a entrar y a salir aunque sea similar, son delincuentes que permanecen largo tiempo entrando y saliendo

Por lo pronto, se pueden apuntar algunas claves para una Gestión Estratégica del Sistema:

## Claves para la Acción Estratégica





En síntesis, estas son las ETAPAS DE LA IMPLANTACIÓN de un Modelo de Gestión

Preparación y análisis (organizar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Diagnóstico organizacional</li> <li>· Procesos</li> <li>· Mapa de actividades</li> <li>· Planeación</li> <li>· FODA</li> <li>· Contexto</li> </ul>
Diseño (fortalecer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Análisis de procesos</li> <li>· Funciones</li> <li>· Estructura organizacional</li> <li>· Diseño de puestos</li> <li>· Reorganización</li> <li>· Procuración e impartición de justicia</li> </ul>
Construcción (consolidar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituciones operadoras</li> <li>· Manuales</li> <li>· Preparación de operadores</li> <li>· Relación estado-sociedad</li> <li>· Seguridad y justicia penal</li> </ul>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Instituciones públicas, organizadas, modernas, efectivas</li> </ul>

### Recomendaciones para gestionar en la Administración Pública el Sistema de Justicia Penal

La Reforma al Sistema de Justicia penal ha de considerar algunos puntos fundamentales:

1. Marco legal y normativo. Aprobado en tiempo y forma.
2. Recursos.
  - Para operadores, mejores salarios homologados con equidad y nivelación de cargas de trabajo, en particular las diferencias de sueldos entre puestos federales y estatales aun cuando son las mismas tareas.
  - Para infraestructura y tecnología.
3. Gestión de la difusión y de la comunicación.  
Etapas: sensibilización, motivación y participación.

- Comunicación e intercambio de información entre operadores. Es fundamental buscar los medios de motivar continuamente a los operadores para evitar la desilusión, el temor, la apatía, el sabotaje o la anomia.
- Comunicación especializada por medio de la capacitación a operadores Respecto al clima organizacional: la gente tiene temor al cambio, se tiene que manejar el conflicto, hay que identificar los niveles de integración y de consenso, promover la identificación con el proyecto, ponerse “la camiseta” de la institución, la identidad.
- Programa de diálogo continuo a través de los medios entre ciudadanía y operadores. (Básico para transparencia y rendición de cuentas y evitar interpretaciones particulares o equivocadas o parciales.)
- Información a universidades y asociaciones de profesionales.
- Gestión de la comunicación y la difusión en todos los niveles: vinculación con el Legislativo, entre autoridades y operadores, entre instituciones operadoras, con áreas de apoyo como las universidades y los medios de comunicación (para informar de modo completo y permanente a la ciudadanía) y especial énfasis en la capacitación y actualización de las áreas específicas.
- Información básica y general para la ciudadanía. Programa permanente de percepción del cambio y de recuperación de la confianza. Integración de redes de apoyo.
- Es necesario buscar medios alternos de información y capacitación como los electrónicos (un foro virtual, una aula virtual, videoconferencias, transmisiones tipo *Skype*, *webinars*).
- Enviar información de manera continua que satisfaga dudas y que atienda demandas concretas. Esto permitirá una coordinación más estrecha del Gobierno Federal con los estados y evitará la sensación de aislamientos que ahora tiene. Se pueden aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías.
- Para completar recursos adicionales, puede existir una buena coordinación entre secretarías federales y estatales. Sabemos que hay subejercicios en algunas instituciones, que sin necesidad de transferir se pueden aplicar a los objetivos de la Reforma.

## Conclusiones

La tarea del nuevo Sistema es monumental, pero las batallas más duras se librarán en corto dentro de las instituciones, anteponiendo el interés personal, la estrategia

política, la incertidumbre, los miedos, los vicios y costumbres, la intromisión en las zonas de confort, la invasión a feudos de poder, la corrupción y la impunidad existentes que van a resistirse a todo cambio profundo.

## Fuentes

- 70 puntos de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia con los cuales se deben alinear la legislación federal y estatal*, México, SEGOB, 2008, PDF.
- Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Secretaría Técnica Del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Proyecto de criterios generales de los cambios organizacionales para la implementación del Sistema de Justicia Penal*, México, SEGOB, 2010, 37 P.
- Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Secretaría Técnica Del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Estrategia de Implementación en las Entidades de la Federación*, México, SEGOB, 2009
- Dirección General de Asistencia Técnica, Dirección de Reorganización Institucional, *Reorganización institucional del Sistema de Justicia Penal*, México, SEGOB, 2010, PPT.
- INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, INACIPE, 2008.
- SEGOB, *Manual general de organización de la secretaría técnica del consejo de coordinación para la implementación del sistema de justicia penal*, 18 de junio de 2009, PDF.
- Macromedia *Flash Player 8. El nuevo proceso penal*, Chihuahua, s/f, video.
- Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Talca, *Simulación de Juicio Oral*, PPT.
- Vizcaino Zamora, Alvaro, *Diez pasos para implementar la Reforma Constitucional en materia penal en los estados de la República*, pp. 161-173, PDF.



# Los retos de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

David Alonso Figueroa Hernández\*

## Resumen

El año pasado, el Senado aprobó con 110 votos a favor, uno en contra y una abstención, las modificaciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, donde el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI) adquiriría nuevas facultades, posicionándose como un verdadero Órgano Garante de la Transparencia a nivel nacional.

Así, con la promulgación de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), las responsabilidades para el Órgano Garante aumentan y se homologan con las entidades, dotando al ciudadano de mayores herramientas para exigir el cumplimiento de la información de carácter público. Finalmente, la nueva Ley permite una mayor apertura a nuevos sujetos obligados y una fuerte pero decisiva observancia del proceder institucional en cuanto a la entrega de información pública al ciudadano.

## Palabras clave

Transparencia, Democracia, Acceso a la información, Ley, Datos Personales, Rendición de Cuentas, Ciudadano.

## Abstract

Last year, the Senate passed with 110 votes in favor, one against and one abstention, the amendments to the Constitution of the United Mexican States, where the Federal Institute of Transparency and Access to Public Information (IFAI), acquire new it is positioning itself as a true power Guarantor Authority Transparency nationwide.

Thus, with the enactment of the new General Law of Transparency and Access to Public Information (LGTAIP), responsibilities for the Authority Guarantor increase and homologated with entities, providing citizens with better tools to enforce information public. Finally, the new law allows a greater openness to new obligors and strong but decisive observance of institutional proceeding regarding the delivery of public information to citizens.

## Key words

Transparency Democracy, Access to Information, Law, Personal Data Act, Accountability, Citizen.

---

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNAM). Universidad Insurgentes (UIN). Académico.

## Introducción

**E**l año 2015 resulta un año trascendental en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que es la culminación de 13 años en los que –desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental expedida en 2003– no se pensaba en consolidar a esta disciplina como garante en contra de la opacidad y del combate a la corrupción.

La presente administración federal 2012-2018 ha visto claroscuros en muchas áreas que van de las políticas hasta las culturales y aunque por el momento se ve una luz al final del túnel, las reformas en materia de Transparencia sólo se concretarán si la práctica habitual del ciudadano, de los sujetos obligados y del gobierno mismo, lo hacen su medio de vida y lo habilitan como una oportunidad para fomentar la democracia y elevar la calidad de vida de los habitantes.

En este sentido, se aplauden las reformas constitucionales otorgadas al ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI antes IFAI), que desde marzo de 2014 se efectuaron por parte del Senado de la República y cuyos resultados apenas comienzan a florecer. No obstante, sabiendo sin conceder que toda ley es perfectible, el reto es enorme. Más aún si el Estado mexicano desea hacer de la transparencia y del combate a la opacidad-corrupción una máxima constante.

Por estas razones es necesario analizar con cuidado algunos retos y alcances que dichas reformas en la materia han concretado y que, ahora promulgada la Ley, serán el modelo a seguir para los próximos años.

## Los principales retos

Según la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la presente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LGTAIP), el acceso a la información de carácter público es un derecho humano que comprende el solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información y en el que

El Estado garantizará el efectivo acceso de cualquier persona a la información en posesión de cualquier entidad, órgano y organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba

y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios (LGTAIP, Artículo 6).

Es así que existen varias aristas que bien vale la pena mencionar si queremos –y el Gobierno Federal así lo ha expresado– que esta Ley muestre sus efectivos alcances para con la ciudadanía.

En principio de cuentas, vale la pena mencionar que los sujetos obligados suman ya poco más de 450 (anteriormente sólo se tenían 246); entre ellos ahora destacan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad ya sea en ámbitos federal, entidades federativas o municipales. Esto en sí es una mejora sustancial respecto a la ley anterior que dejaba fuera del escrutinio ciudadano a la mayoría de los sujetos fuera de la Administración Pública Federal pero que utilizaban recursos públicos.

Sin embargo, la forma en la que hacen pública la información algunos sujetos obligados deja mucho qué desear. Ciertamente es que con las nuevas exigencias se tendrá una perspectiva de mayor credibilidad y acercamiento ciudadano al transparentar diversas partidas que antes no se hacían. Ahora no sólo se harán públicas sino que existirá una sanción al servidor público o al sujeto obligado para suponer que esta vez sí se harán las cosas dentro de una caja transparente (bien vale la pena seguir de cerca las diversas sanciones a servidores públicos en la Ley: Título Noveno, Medidas de Apremio y Sanciones, Capítulo I, Artículos 201 al 216, donde se habla de una amonestación pública hasta una multa que va de 150 hasta 1,500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, dependiendo de la gravedad de cada caso).

A lo largo y ancho del país, tanto las dependencias del Gobierno Federal, estatal, así como los diversos municipios, poseen altibajos respecto a la información que suben a sus portales y diferentes criterios –en otros casos– para entregar al ciudadano la información solicitada.

En nuestros tiempos, gracias a la tecnología, un ciudadano ya no va personalmente a una unidad de enlace para solicitar información –aunque también lo suele hacer–, sino que lo realiza a través del portal electrónico regulado por el Órgano Garante ya sea estatal o federal (en breve será una sola plataforma). Sin embargo, muchos ciudadanos desconocen el procedimiento correcto para poder crear una cuenta y así poder preguntar todo aquello que desea conocer respecto al destino de los dineros públicos. No se diga en caso de que sea negada cierta información y que desconozca la forma de proceder ante el sujeto obligado o ante el propio INAI.

En este sentido, la mirada a los diversos portales *web* es importante. A manera de complemento: el año pasado se llevó a cabo una fiscalización a diversos municipios del país por parte de dos empresas de gran prestigio y se evidenció que la práctica de subir información al alcance del ciudadano aún no es una práctica habitual y sigue escondiéndose mucha información. A este respecto, el resultado que arrojaron tanto el Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM) y el Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal de los Municipios 2014 llevados a cabo por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y por la consultora Aregional, respectivamente, destacaron los grandes atrasos en la materia. Por ejemplo, aunque existieron municipios con un alto porcentaje (Figueroa, 2015), en la mayoría las deficiencias persistieron en aspectos trascendentales como fueron: el acceso inicial, clasificaciones presupuestarias, los tabuladores y plazas, deuda pública, recursos específicos y federales, así como criterios de asignación.

¿Qué sucede si a través de la *web* entramos a un portal de cualquier municipio? Dejando de lado las excepciones que siempre existen, en la mayoría de los casos la información que tiene que ver con recursos o fondos públicos, plazas, tabuladores, acciones concretas y cumplidas de gobierno, no están reflejadas y mucho menos actualizadas. Ahora con la nueva LGTAIP lo que se busca es que a través del deslinde de responsabilidades se hagan efectivas y se impida que una institución o un mal servidor público no proporcione la información pública que se solicita (información siempre apegada a lo establecido en la propia Ley).

Ahora los sujetos obligados tendrán que actualizar su información por lo menos cada tres meses según la LGTAIP en su Título Quinto, denominada Obligaciones de Transparencia, Capítulo I, en su Artículo 62, así como para hacer más rápida y sencilla la búsqueda de información (véase, Artículo 65).

Aunque estas medidas coadyuvan a que el ciudadano tenga de su lado la mayor parte de armas legales posibles, todavía se requiere que el INAI realice una fuerte campaña publicitaria, social y educativa, de lo que representa para nuestro país la Transparencia, el Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos Personales; de lo contrario, todos los esfuerzos económicos y políticos por hacer de la Administración Pública un ejercicio de combate a la opacidad y a la corrupción será un fracaso rotundo. La ciudadanía requiere conocer sus derechos a través de un proyecto a corto, mediano y largo plazos que proporcionen resultados palpables en el incremento del número de solicitudes a cada portal, así como de conocimientos mínimos y suficientes en la materia. Recordemos que no todos poseemos los mismos conocimientos académicos, cívicos, o al menos de educación básica.



Ahora bien, aunque la información entregada a la ciudadanía había sido satisfactoria, no calificaba de excelente por parte de ciertos sujetos obligados; es decir, siguen persistiendo las anomalías. Hasta antes de la promulgación de la presente Ley, un número importante de ciudadanos a los que les era negada la información solicitaba, el ente obligado pretextaba, que dicha información era reservada y/o confidencial. Primero, aquí se tiene que advertir que la información muchas veces existe pero no se tiene clasificada y esto también orilla a que en breve sea promulgada una Ley General de Archivos, en el que los mismos constituyan una constante en el ejercicio ético y laboral de cada dependencia. Segundo, ya que es claramente definido cuándo la información es reservada y confidencial (Título Sexto, Capítulo II, Artículos 113-115 y Capítulo III, Artículos 116 al 120), será necesario que los nuevos Órganos Garantes (INAI e institutos en cada entidad), así como el próximamente creado Consejo Nacional de Transparencia, otorguen todo el apoyo al ciudadano para que éste no se sienta desprotegido ante la primera negativa de información.

Por otro lado, vale la pena mencionar que los servidores públicos que atienden las oficinas de transparencia deben ser personas íntegras, que posean un trato amable, lenguaje sencillo y sepan orientar a la ciudadanía en la búsqueda de la información que solicita. Ciertamente es que muchos de ellos sí lo están, aunque también es recurrente que los cursos de actualización permanente sean necesarios para poder cumplir con una certificación en cuanto al proceso mismo de solicitud de información hasta la conclusión del mismo o la aceptación del ciudadano de que su trámite fue concluido satisfactoriamente. Por fortuna, insisto, las dependencias poco a poco han abierto sus puertas a los ciudadanos con un trato amable, un lenguaje ciudadanizado y un servicio de calidad con calidez; sin embargo, en cuanto a las cifras y a la apertura, aún queda camino por andar.

Respecto a los alcances que tiene esta Ley, es importante resaltar, primero, que se busca que las leyes estatales se homologuen permitiendo que principios y procedimientos sean uniformes a través de una Plataforma Nacional de Transparencia, para un correcto ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Esto proporcionará mayor certidumbre al ciudadano y permitirá que los criterios se unifiquen. Esto no sucedía anteriormente que si bien los criterios eran similares pero no iguales.

En cuanto a la información con carácter de clasificada o reservada, el Título Sexto, Información Clasificada, Capítulo II: De la Información Reservada, Artículo 115 menciona que “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- i. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad,  
o
- ii. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo a las leyes aplicables.”

Esto, sin duda, no estaba contemplado en la Ley anterior y ahora se busca no tener obstáculos para poder acceder a información pública que concierne no a un individuo, sino que por su naturaleza misma tenga que verse inmersa la sociedad en su más amplio concepto. Asimismo, las diferentes instituciones ya no podrán pretextar el uso y abuso del “usted disculpe, pero esa información no puede ser pública debido a que en ella se maneja información personal y/o institucional que resulta ser reservada o confidencial y sólo les compete a los involucrados o a la autoridad correspondiente”.

En cuanto a la conformación de los denominados Consejos Consultivos a los que cada Órgano Garante deberá crear, se conformarán consejeros honoríficos

permitiendo que “ojos externos”, sean de la sociedad civil y/o académicos, puedan opinar, conocer informes, analizar y proponer acciones que coadyuven con la práctica a la que hacemos referencia; su integración será tomando en cuenta la igualdad de género y la inclusión de personas que tengan conocimientos en la presente Ley y derechos humanos.

Esto en el papel es un avance sustantivo; sin embargo, la conformación de los mismos Consejos queda bajo “procedimientos transparentes de designación” (Capítulo V, Artículo 47) de los propios Órganos Garantes para permitir que opiniones ciudadanas y, principalmente académicas, puedan tener cabida. En este sentido, si son respetados tanto la independencia, igualdad, equidad, así como el acceso de personas con conocimientos en la materia y ajenas al proceso, entonces sí podrá consolidarse el objetivo de que los resultados sean orientados al pleno ejercicio de cualquier derecho en igualdad de circunstancias y al escrutinio público y ciudadano. En caso contrario, sólo se habrá creado un entramado de mayor burocracia administrativa en cada Órgano Garante.

Por otra parte, también el ejercicio educativo resultará una fuerte proyección y meta práctica para la implementación de los nuevos preceptos en la materia. Explico esto. Uno más de los grandes alcances que la promulgación de esta Ley propiciará, es que los sujetos obligados ahora tendrán la facultad de realizar, en colaboración con instituciones educativas y culturales, tanto del sector público

como privado, acciones sustantivas como actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos alusivos, ello “con el objetivo de crear una cultura de la transparencia y acceso a la información” entre los mexicanos. Lo anterior redundante en que se deberán crear contenidos temáticos en los diferentes niveles educativos que van del preescolar hasta los programas de estudio de las universidades públicas y privadas, así como centros de investigación, difusión y docencia (Artículo 53 y 54). Sin embargo, el gran problema radica en la forma de presentar estos temas al educando y cómo sensibilizar tanto a los docentes como a los padres de familia en estos temas que, en ambos casos, siguen siendo desconocidos para la mayoría. Recordar que la educación debe ser integral y atacada por los tres frentes: alumno, padre de familia y docente.

En otro sentido, una importante inclusión en la presente Ley es la alusiva a materia energética (Título Quinto, Obligaciones de Transparencia, Capítulo V, Artículo 83), mediante la cual los sujetos obligados en el sector tendrán que transparentar contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales, o los que se celebren entre ellos en materia de las actividades de planeación y control del sistema eléctrico nacional; del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; de exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y la consulta pública, por lo que deberán incluir cuando menos las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto.

En contrasentido, el área energética ha sido uno de los sectores más oscuros de cada una de las administraciones del gobierno federal. El ciudadano a lo largo de varias décadas ha permanecido acéfalo en cuanto a la información que se deriva de las acciones de Petróleos Mexicanos y del Sindicato inherente al mismo. Sin duda, esta inclusión en la nueva Ley permitirá que poco a poco se abran las grandes sumas que han detentado ambas instituciones y que sólo las cúpulas de las mismas tenían acceso a ellas. Este resulta ser una gran oportunidad para ciudadanizar la efectiva aplicación de los dineros públicos en el área energética.

En cuanto a la aplicación práctica de la presente Ley, importante es mencionar que pese a que se tienen mayores obligaciones por parte de cada uno de los sujetos obligados, persisten artimañas por parte de quienes deberían poner el ejemplo para transparentar gastos, tal es el caso del Congreso de la Unión. Veamos.

De acuerdo con el Artículo Transitorio Quinto, éste especifica lo siguiente:

El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo hasta de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

En el mismo sentido, el Artículo Décimo Tercero Transitorio a la letra dice:

Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y específicas a las que se refiere la presente Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar el 30 de agosto de 2015, un programa de reorganización administrativa que deberá comprender al menos las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso. Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa.

Curiosamente, en este articulado existe una discrepancia entre las instituciones hacedoras del marco legal al establecer la entrada en vigor del propio ordenamiento una vez publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. El problema radica en que ellos –el Congreso de la Unión– establecen a partir de cuándo y en qué circunstancias quieren y deberán hacer públicos sus archivos y su información. Ciertamente es que no tienen una correcta documentación y clasificación de sus archivos, pero el pretexto no los debiera eximir –como sucede con el resto de los nuevos sujetos obligados– del cumplimiento de la norma. La inoperancia en tiempo y forma obliga al ciudadano a pensar mal y que el propio Congreso pareciera tener tiempo de ocultar o destruir todo aquello que pudiese resultarle lastimoso a los ojos de la sociedad.

En otro orden de ideas, me parece que como ya mencioné anteriormente, toda ley es perfectible; no obstante, sigue faltando un mayor espectro ante algunos sujetos que debieran estar obligados y que sus propias conformaciones orgánicas,

así como sus estructuras administrativas, los mantienen fuera de la jurisdicción del Órgano Garante. En esta lista se encuentran los casos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial; el Estado Mayor de la Defensa Nacional; el Estado Mayor General de la Armada; la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Tal vez lo anterior redunde en una posterior discusión y reforma para estos “sujetos no obligados” al día de hoy.

Respecto al plano político-electoral, acabamos de padecer, como cada tres años, una elección federal con diversas campañas estatales y municipales. ¿Cómo coadyuva la nueva Ley General en el plano político-electoral? Bien, aquí es importante mencionar que uno de los sujetos obligados ahora por la presente Ley, son sin duda los partidos políticos; afortunadamente, ahora se tendrán que hacer públicos los procesos electorales internos y externos, es decir, aquellos que van del inicio de las precampañas hasta la conclusión del proceso electoral. La información deberá ser accesible en cada uno de los portales de transparencia a excepción de aquella expresada por la normatividad electoral. Cierto es que los partidos políticos han sido en la historia de este país de los sujetos menos transparentes –junto con algunos sindicatos– y en donde se ha sabido por procesos electorales anteriores que se desarrollan múltiples manejos no siempre legales; recordemos *Amigos de Fox* (como una organización alterna al PAN y que terció, según algunas líneas financieras, dinero para la pre y la campaña política del entonces candidato Vicente Fox) o el caso Pemexgate o las tarjetas Soriana. El dinero ciudadano al servicio de ciertos intereses y la opacidad al servicio de ellos mismos.

En la misma tesitura, los partidos políticos ahora deberán hacer públicos los ingresos de sus integrantes, así como sus compras, sueldos y plazas, al igual que el padrón de afiliados o militantes (nombre y apellidos, fecha de afiliación y lugar de residencia) y cuánto aportan cada uno de ellos para la causa partidista en el caso de precampañas y campañas políticas. Asimismo, también deberán hacer público los tiempos que oficialmente les corresponden en canales de radio y televisión (todo lo anterior citado en el Artículo 76, fracciones I a la xxx). Aunque todavía este modelo no está implementado, se espera que poco a poco se logre una apertura en bien de la legitimidad institucional y del reconocimiento ciudadano que tanto requieren los partidos políticos; esto daría certidumbre en organizaciones que han prevalecido por su cada vez mayor despilfarro de recursos públicos.

En el caso de los sindicatos, el Artículo 79 nos indica que deben transparentar tanto los contratos y convenios entre sindicatos y autoridades, el directorio del Comité Ejecutivo, el padrón de socios, así como una relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban tanto como el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan. Este, sin duda, será un planteamiento y un ejercicio que, al igual que los partidos políticos, debe prevalecer en un rubro especial para el ciudadano, debido a la opacidad en la que se encuentran estas organizaciones cuyos miembros también son millones y donde los recursos han fluido sin una correcta supervisión y fiscalización externa.

En la parte gubernamental, no podemos obviar que las instituciones de gobierno ahora tendrán que realizar, si aún no lo hacen, un mayor seguimiento a sus procesos de contrataciones, licitaciones públicas, ya que según el Título Quinto, Obligaciones de Transparencia, Capítulo II: De las obligaciones de transparencia comunes de la presente Ley, existe en su articulado:

...XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;

...

xxviii. a) y b) De licitaciones o procedimientos de invitación restringida, así como De las adjudicaciones directas, respectivamente....

De igual forma, en el Título Quinto, Obligaciones de Transparencia, Capítulo III: De las obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados, Artículo 72 (alusivo a los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), fracción XII y XIII, se establece que:

...XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación.

XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación...

Finalmente, vale la pena mencionar la nueva visión que la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales proporcionará

y hará valer en bien de la ciudadanía los derechos que constitucionalmente posee respecto a la aplicación del Artículo 6 Constitucional.

En suma, algunos cambios sustantivos de la presente Ley están:

- Aumenta la participación ciudadana a través de la creación de Consejos Consultivos en cada uno de los 33 órganos garantes.
- No podrá calificarse como reservada la información relacionada con temas de corrupción, violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.
- Privilegia el principio de máxima publicidad sobre la clasificación de la información.
- Derecho de acceso a la información en igualdad de condiciones y con perspectiva de género.
- Establece la prevalencia de la Ley General de Transparencia ante cualquier disposición en la materia.
- Los sujetos obligados deberán presentar la prueba de daño antes de reservar información.

<i>Antes de la reforma</i>	<i>Después de la reforma</i>
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (IFAI)	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Datos Personales (INAI)
246 sujetos obligados	Más de 450 sujetos obligados
17 tipos de información que se deben proporcionar sin solicitud (información pública de oficio)	48 tipos de información que se deben proporcionar sin solicitud (información pública de oficio)
11 causales de reserva	13 causales de reserva
7 causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones de transparencia	15 causas de sanción por incumplimiento de las obligaciones de transparencia

Fuente: Tabla de elaboración propia con información pública subida al portal de Facebook de la Comisionada Presidenta del INAI, Dra. Ximena Puente de la Mora.

## Conclusiones

El camino por andar es largo, pero parece que con las nuevas reformas se colocan los cimientos para una nueva cultura de la Transparencia, combate a la opacidad y una correcta administración de archivos públicos.

El ciudadano deseoso de saber en qué se está empleando el dinero de sus impuestos, tendrá que ejercer su autoridad mediante la presente Ley, conocerla y aplicarla para dar un paso más en nuestra democracia cotidiana.

Por su parte, el INAI –y también los institutos en cada entidad–, como Órgano Garante, con nuevas facultades y la observancia de nuevos sujetos obligados, tendrá una gran responsabilidad ante la ciudadanía; es decir, la correcta supervisión de un ejercicio medular en la vida de la sociedad. Cada año (segunda quincena del mes de enero) deberá –según la LGTAIP– entregar al Senado de la República un informe detallado de las actividades que realizó durante el ejercicio inmediato anterior, lo que redundará en un ejercicio público y transparente como la Ley a la que se sujeta y de la que nacieron sus nuevas facultades. Será menester que el INAI ponga el ejemplo de austeridad y cabal cumplimiento ante la Ley.

Ante este nuevo horizonte, se espera no sólo un nuevo impulso al Órgano Garante de la transparencia, acceso a la información y datos personales, sino también se busca consolidar la democracia para el ciudadano común con algo tan simple como el solicitar información de carácter público, resguardar cuidadosamente los datos personales y garantizar el libre acceso a la información pública en todo el país.

## Fuentes

*Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (2015), México, Senado de la República.

Figueroa Hernández, David A. (2014), “El IFAI, los grandes retos para un gobierno abierto”, en *Revista IAPEM*, núm. 89, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, septiembre-diciembre, pp. 111-124.

Figueroa Hernández, David A. (2015), “Dos visiones para fiscalizar a los municipios”, en *Revista IAPEM*, núm. 90, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, enero-abril, pp. 101-110.

“Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.



# Gobierno electrónico municipal. Cuatro diferentes realidades, 2009-2012

*Christian Arturo Cruz Meléndez\**

## **Resumen**

El propósito de este trabajo es analizar y describir el desarrollo de gobierno electrónico entre los municipios en materia de Gobierno Electrónico, tomando en cuenta cuatro casos representativos que demuestren la heterogeneidad municipal en el tema. Asimismo, describe las razones por las que se dan las diferencias en el grado de desarrollo de gobierno electrónico, pues hay municipios con alto nivel de Gobierno Electrónico, y municipios con escaso o nulo desarrollo en este tema. De la misma manera, se analiza cómo han aprovechado los municipios la oportunidad que las TIC's y el Gobierno Electrónico ofrecen para la modernización de la Administración Pública, y cuáles son las limitantes que otros municipios tienen que enfrentar para aprovechar estas herramientas.

## **Palabras clave**

Gobierno Electrónico, Municipios, Modernización Administrativa.

## **Abstract**

The purpose of this document is to analyze and describe the development of e-government between municipalities in Electronic Government, taking consideration four representative cases that demonstrate the municipal heterogeneity in the subject. It also describes the reasons why the differences exist in the grade of development of e-government, for example there are municipalities with a high level of e-government, and the counterparty, municipalities with little or null development on this topic. It also discusses how municipalities have taken advantage of the opportunity that ICT and e-government offer for the modernization of public administration, and what are the limitations that other municipalities have to face to leverage these tools are.

## **Key words**

E-government, Local Governments, Modernization of Public Administration.

---

\* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador de Cátedras CONACYT, adscrito a la Unidad de Posgrado en la Universidad de la Sierra Sur.

## Introducción

El uso de la tecnología en la Administración Pública no es un tema nuevo, pero sí vigente y en desarrollo. Ofrece una forma de organización y funcionamiento al aparato administrativo, y que durante mucho tiempo fue visto como una simple herramienta técnica que simplificaba procesos y ahorra recursos. Sin embargo, desde fines del siglo pasado, la tecnología tomó un nuevo papel en el funcionamiento de la Administración Pública, y es constantemente utilizada en los procesos de modernización. Pero el papel de las TIC's ha venido evolucionando y a la vez implicando cambios técnicos, culturales, económicos, administrativos y sociales, hasta el punto de dejar de llamarle proceso de informatización para darle lugar al término Gobierno Electrónico.

El Gobierno Electrónico es una tendencia a nivel mundial, incluso hay mediciones y *rankings* sobre su aprovechamiento. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas publica bianualmente el Índice de Desarrollo de e-Government (IEDG), en el cual México ha mostrado una tendencia a la baja: del lugar 37 en 2008 al 56 en 2010, y subió un lugar en 2012, para ubicarse en el lugar 55, aunque volvió a descender en 2014 al lugar 63. Otro referente es *The Global Competitiveness Report*, 2011–2012, el cual ubica a México en lugares (74) abajo de la media en la eficiencia por uso de las TIC's en el gobierno.

Además, el Gobierno Electrónico es un compromiso internacional. En 2007 se firmó la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, en la que los países firmantes, incluido México, se comprometen a incorporar las tecnologías para mejorar el desempeño de la Administración Pública.

En México, gobiernos federales, estatales y municipales, han incorporado el Gobierno Electrónico como una forma de trabajo, organización y vínculo entre ellos y con la sociedad; sin embargo, existe una brecha de desarrollo entre los niveles de gobierno y entre los mismos municipios.

Al respecto, en este trabajo se mencionarán cuatro Municipios como estudios de caso, y la elección correspondió al interés de conocer distintos niveles de desarrollo de Gobierno Electrónico y mostrar de esta forma la heterogeneidad y brecha existente en el desarrollo de Gobierno Electrónico municipal en el periodo 2009-2012. Los municipios son Hermosillo, Sonora, seleccionado por contar con el mejor portal del *Ranking de la Revista Política Digital* de 2010. Mérida, Yucatán, fue de interés por ser el mejor ubicado en el *Ranking de Ciudades Digitales de Motorola* 2009, y que aporta algo más de Gobierno Electrónico, no se queda solamente en el portal. Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, un municipio rural

con características que hicieron importante su selección, debido a que cuenta con un sitio *web* de dominio .com, siendo que los sitios de gobierno deben tener dominios .gob; además, en Miahuatlán está ubicada la Universidad de la Sierra Sur, la cual tiene un programa de Maestría y Doctorado en Gobierno Electrónico, por lo que es importante conocer la relación entre sociedad civil (sector académico) y el gobierno en el desarrollo de Gobierno Electrónico. Por último, Pesquería, Nuevo León, ubicado en una zona cercana a municipios de alto desarrollo de Gobierno Electrónico y Administración Pública modernizada, pero que en el periodo de referencia de este artículo no contaba con algún desarrollo de Gobierno Electrónico como pudiera ser un portal *web*.

### **Gobierno Electrónico más allá de las TIC**

Para definir el Gobierno Electrónico podríamos simplemente decir que es el uso de la tecnología en la organización y funcionamiento por parte de la Administración Pública. Es una definición válida, pero muy reduccionista de todo lo que implica la introducción de la tecnología en los asuntos públicos.

El debate actual sobre Gobierno Electrónico involucra una gran diversidad de conceptos relacionados con la Administración Pública en general y con la modernización administrativa en particular. Ello incluye, además, considerar cuestiones tanto de desempeño institucional como organizacional. Por lo que

*e-gobierno* es mucho más que introducir sistemas computacionales. Hay que utilizar el *e-gobierno* y las TIC's como partes de un programa de modernización más amplio e integral. Simplemente añadir computadoras y módems no mejorará la calidad de un gobierno (Sánchez González, 2002).

La definición de Gobierno Electrónico, que pareciera en un principio sencilla y sin mayor debate, presenta una pluralidad de perspectivas y marcos conceptuales, donde la diferencia se acentúa en el alcance y énfasis que cada autor le da al término Gobierno Electrónico.

A continuación se presentan algunas definiciones nodales para el estudio, así como sus alcances y limitantes en función del grado de complejidad que suponen y los beneficios que aportan. En estas definiciones hemos encontrado aspectos claves y alcances que cada autor le da al Gobierno Electrónico, para lo cual se han creado cinco categorías: Tecnológica, Administrativa, Social, Económica y Jurídica.

Desde la perspectiva Tecnológica, etapa básica e inicial, en la que el principal beneficiado es el usuario interno (funcionarios), la OCDE 1998 define al Gobierno Electrónico como “la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas” (OCDE, *The e-government imperative: main findings*, 2003).

Dando un paso más allá de lo tecnológico, ya en la perspectiva Administrativa, donde los beneficios del Gobierno Electrónico ya son tanto para el usuario interno (funcionario) como para el usuario externo (ciudadano, empresa e incluso otros niveles de gobierno), algunos autores hacen énfasis en que las tecnologías son de utilidad si contribuyen a la optimización y modernización de la Administración Pública. Por ejemplo, el CLAD, una organización impulsora del Gobierno Electrónico, lo define como

el uso de las TIC's en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (CLAD, 2007).

De esta forma, podemos afirmar que Gobierno Electrónico no es informatización, entendiendo este término como la adquisición de tecnología necesaria para la realización del trabajo, es decir, “para tareas secretariales o incluso profesionales, sino también la automatización de las tareas de cálculo, finanzas, oficina de correspondencia” (Porrúa, 2006, pág. 48; América Latina Puntogob, p. 48). Si bien es cierto que esto genera un cambio y trae beneficios, sería una visión corta del Gobierno Electrónico sólo considerarla la primera etapa. Y aun así, un proyecto o iniciativa de uso de TIC, si no produce cambios en la organización, funcionamiento, cultura y paradigmas de una organización, no puede ser considerado Gobierno Electrónico. Así, como mencionan (Criado & Corojan, 2010), “el uso de las TIC se debe complementar con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos”.

En cuanto a la dimensión social, en la que el beneficiario principal es el usuario externo, el Gobierno Electrónico debe trascender de las necesidades del funcionario o burócrata que presta el servicio, debiendo tener un enfoque que se centre en el ciudadano y que se refleje en el aumento de la calidad de los servicios recibidos.

A este respecto, conviene rescatar la definición de Sandoval y Gil García, quienes señalan al Gobierno Electrónico como

la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento (Gil-García & Sandoval Almazán, 2012).

Esta última definición es más amplia y completa, y amplía el sentido de lo que se busca con el Gobierno Electrónico. Incluso alcanza y nos da pie a la siguiente categoría, que es la Jurídica. En esta parte, el interés es dejar en claro que para un desarrollo integral de Gobierno Electrónico, es necesario dar seguridad y confianza a lo que se realice a través de medios electrónicos. El Gobierno Electrónico implica una parte de transacciones, que puede incluir dinero, tarjetas de crédito (para el pago de impuestos), datos confidenciales (direcciones, teléfonos, declaraciones fiscales, números como CURP o RFC) u otro tipo de información personal. Dicha información requiere de la mayor protección y el gobierno debe de asumir la responsabilidad de protegerla y dar confianza, pues “si los ciudadanos no perciben que su información personal, por ejemplo, el historial médico, va a ser tratada confidencialmente, tendrán reparos en proporcionar dicha información electrónicamente” (Dindnsdale, 2002), todo esto en detrimento del uso y aprovechamiento de los beneficios que puede proporcionarnos el Gobierno Electrónico. De hecho, apenas en 2011 se incorporó el término ciberseguridad a la legislación mexicana, mediante el Acuerdo en el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal.

Por último, en este ordenamiento buscando definir el Gobierno Electrónico, desde una perspectiva de los beneficios que aporta a la Administración Pública, tenemos la dimensión Económica. La esencia de esta categoría es contar con sistemas administrativos eficientes, que traigan como resultado el desarrollo económico nacional, regional y local. Sobre esto, el *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Seguridad Informática*, elaborado en 2012 por la Secretaría de la Función Pública, define al Gobierno Electrónico o gobierno digital como

las políticas, acciones y criterios para el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones, con la finalidad de mejorar la entrega de servicios al ciudadano; la interacción del gobierno con la industria; facilitar el acceso del ciudadano

a la información de éste, así como hacer más eficiente la gestión gubernamental para un mejor gobierno y facilitar la interoperabilidad entre las Instituciones y servicios del gobierno a los ciudadanos (Secretaría de la Función Pública, 2012).

Aquí nos referimos a los procedimientos para abrir empresas, en cuanto a trámites o requisitos que la administración solicite. Y al permitir hacerlo de manera electrónica, facilita e incentiva la apertura de empresas e industrias y otro de tipo de inversiones, a través de una interfaz electrónica de transmisión y procesamiento de datos, lo cual “ahorra tiempo y desgaste a los empresarios, concentrando los trámites y procesos en un solo lugar, además de almacenar toda la información de manera electrónica, bajo el concepto sin papeles” (Banco Mundial, 2008).

Esta revisión de definiciones de Gobierno Electrónico nos ofrece, como mencionamos, distintas visiones sobre lo que se entiende como Gobierno Electrónico. Podemos notar un objetivo central, que lo podemos englobar como la mejora o modernización de la Administración Pública, pero no podemos obviar los aspectos económicos, sociales y jurídicos que esto conlleva.

Así que podemos aventurarnos a construir una definición propia de Gobierno Electrónico, tratando de incorporar los elementos anteriormente abordados y manteniendo la amplitud del concepto: *el uso de las TIC como medios para fortalecer y orientar la acción y organización de la Administración Pública, hacia el desarrollo político, económico y social de la población.*

## **Panorama municipal del Gobierno Electrónico**

La importancia del municipio se encuentra en ser la institución más cercana a la población, la primera proveedora de servicios públicos y aquella donde convergen inicialmente los procesos sociales. Y aunque han pasado 496 años desde que en México se fundó el primer municipio, 190 años (con periodos de interrupción) que se adoptó el régimen federal en nuestro país, 98 años que la constitución reconoce la existencia de los municipios y 16 años que se les considera orden de gobierno, los municipios mexicanos aún viven en medio de debilidades económicas, financieras, sociales, jurídicas y, por supuesto, administrativas, las cuales repercuten en el cumplimiento de los fines de esta institución.

Quedan áreas de oportunidad para la mejora y fortalecimiento municipal, como son recursos financieros, autonomía jurídica, prestación de servicios o profesionalización. En este trabajo nos enfocamos en la modernización de la Administración Pública utilizando el Gobierno Electrónico.

Desde 1983, ha habido interés en fortalecer al municipio y construirlo como una entidad autónoma, que no tuviera una excesiva dependencia de los gobiernos estatal y federal, por lo que se ha buscado fortalecerlo en aspectos importantes como administración, facultades jurídicas y hacienda. Las reformas de 1983 al artículo 115 consistieron en un cambio radical al marco jurídico municipal, eliminando ciertas decisiones discrecionales de los gobernadores en la vida local como el quitar y poner ayuntamientos o integrantes de los mismos, como dar o no apoyos, y también se reconoce la facultad de los municipios de aprobar sus respectivos bandos de policía y gobierno y en sí toda su reglamentación. En materia hacendaria se estableció con claridad cuáles serían las fuentes de ingresos municipales, igualmente que los presupuestos públicos municipales sólo serán aprobados por los propios ayuntamientos y ya no por las legislaturas locales; asimismo, se les otorgó la posibilidad de que se suscriban convenios de coordinación entre la Federación y los estados, así como entre éstos y sus municipios; es decir, se favorece el asociacionismo municipal y las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, aunque no se puede negar la importancia de las reformas de este año de 1983, el municipio seguía siendo una instancia meramente administrativa y prestadora de servicios, lo que para muchos municipalistas significó dejar el trabajo de consolidar y fortalecer el municipio a la mitad o incompleto, pues mantenía la subordinación y dependencia a los órdenes de gobierno (el municipio aún no lo era).

Fue hasta 1999 que a los municipios mexicanos se les otorgó mayor autonomía y se les dio el carácter de gobierno y no sólo de un administrador de servicios públicos, por lo que desde entonces su desempeño ha cobrado mayor importancia, viéndose en la necesidad y la obligación de buscar las mejores formas de cumplir con sus funciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución, así como de otras leyes y reglamentos derivados de ésta. Hay que decir que estas reformas le dieron al municipio el rango de gobierno, libertades políticas, libertades hacendarias, y dejaron atrás (por lo menos en el papel) su función de mero administrador. Ya como orden de gobierno, la modernización de la Administración Pública pasa a ser un elemento presente en la acción municipal.

Los esfuerzos para modernizar (no sólo administrativamente) a los municipios han sido primero mediante reformas jurídicas como las ya mencionadas de 1999. Otros esfuerzos (la mayoría de ellos desde el Gobierno Federal) han sido la creación del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), hoy INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal), organismo que tiene por objetivo consolidar el federalismo y modernizar a los municipios en aspectos como servicios públicos, desarrollo sustentable, desarrollo regional, asociacionismo y por

supuesto administrativamente. Este paternalismo del Gobierno Federal hacia los municipios, por “nuestra tradición centralista y de marcadas jerarquías, nos lleva generalmente a pensar que la agenda de innovación, de adopción de tecnología y de mejora en la Administración Pública en general es una competencia exclusiva del gobierno federal, es decir, de la autoridad central” (Rojo, 2008).

Ahora, ya en el papel de gobiernos con autonomía, los municipios tienen la responsabilidad de darle el rumbo adecuado a sus acciones de modernización de la Administración Pública, para evitar “conducir hacia una estrategia equivocada, intentar realizar grandes cambios bajo un esquema de arriba abajo que, necesariamente, se va a topa con múltiples dificultades de operación en cada lugar” (Rojo, 2008).

Los municipios han recurrido a diversas formas de modernización administrativa; por ejemplo, servicios profesionales de carrera, simplificación de trámites, transparencia y rendición de cuentas, reingenierías, desarrollo organizacional, sistemas de calidad y, por supuesto, el Gobierno Electrónico.

El municipio es la institución de gobierno más cercana al gobierno,

ningún otro nivel de gobierno tiene el contacto con el ciudadano que se da en el espacio local. Aun en los municipios más grandes, es más fácil para el ciudadano –y, de hecho, es lo natural– acudir y presionar a las autoridades municipales que a las estatales y, desde luego, a las federales (Rojo, 2008).

Para poder cumplir con sus funciones, la Administración Pública de los municipios cuenta con toda una estructura organizacional, administrativa y recursos de todo tipo que se movilizan para el desempeño de sus funciones y alcanzar los objetivos planteados en sus programas.

Con el uso de las TIC’s y el Gobierno Electrónico, se busca la reducción de costos y procesos de trámites, es fuente de información para el ciudadano, permite obtener mayores recursos al facilitar el pago de impuestos, darse a conocer con inversionistas o turistas, desmaterializar la administración, rendición de cuentas y participación ciudadana. El Gobierno Electrónico compone una herramienta que va más allá de la simple utilización de computadoras y tecnologías de la información, sino que busca modernizar y mejorar la Administración Pública internamente y facilitará su apertura a la sociedad creando canales de participación. Las primeras experiencias de Gobierno Electrónico en municipios datan de 2001. Los gobiernos municipales, haciendo uso de su autonomía, empiezan a implementar programas que éstos consideran adecuados para mejorar su desempeño y cumplir



con sus funciones. Sin embargo, el panorama no es del todo alentador. En 2010, de 2,445 municipios, sólo 1,204 contaban con algún tipo de herramienta de Gobierno Electrónico, según el estudio de la *Revista Política Digital*.

De esta forma, podemos partir de la idea de que existe un rezago de los municipios, en cuanto al aprovechamiento de esta herramienta, en aspectos como servicios públicos, transparencia, servicios móviles, participación y transacciones.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, del INEGI, publicada en 2009, la mayoría de los servicios *web* de los sitios municipales son de tipo informativo y en menor medida servicios interactivos y transaccionales, que pueden darse con un correo, interfaz de *chat* o redes sociales o carpetas ciudadanas o ventanillas empresariales para el pago de trámites y servicios. Al respecto, también Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 del INEGI arroja el dato de que de 1,120 municipios con página *web*, sólo 493 tiene servicios más allá de los informáticos como informativos o transaccionales.

La incorporación del Gobierno Electrónico a los municipios ha sido de manera lenta pero constante, y esto depende en gran parte de sus necesidades y capacidades. Si tuviéramos que definir en qué etapa de Gobierno Electrónico se encuentran los municipios, no podríamos englobarlos a todos en una misma categoría; debido a la heterogeneidad en muchos aspectos, están los que no tienen nada, o los que sólo tienen un portal informativo, un portal transaccional, servicios móviles, y algunos que permiten la participación ciudadana.

## **Ventajas del Gobierno Electrónico para los municipios**

El municipio es la institución de gobierno más cercana a la sociedad, prestador de servicios, administrador de su hacienda, responsable del manejo de recursos y tomador de decisiones. Para poder cumplir con las responsabilidades, el municipio ha utilizado diversas herramientas, y las TIC's han sido una de ellas.

El gobierno municipal tiene en estas tecnologías una oportunidad para mejorar su funcionamiento, organización, relación con la ciudadanía, situación económica y relación con otros gobiernos. Esto no se logrará en automático, con la utilización de las mejores TIC's; incluso podemos decir que el gobierno electrónico no debe ser considerado un fin, sino un medio para lograr lo que aquí mencionamos: la modernización de la Administración Pública municipal. Para explicar este proceso de modernización mediante TIC's, crearemos categorías que engloben los

alcances del gobierno electrónico, basándonos en las cuatro relaciones que la teoría menciona que se presentan en el gobierno electrónico, G2E, G2G, G2C y G2B.

- **G2E**, por sus siglas en inglés, Gobierno a Empleado. En este caso podemos tener como objetivo la Eficiencia gubernamental interna. Para que la Administración Pública pueda ofrecer buenos servicios, tiene que estar en una correcta organización que genere un funcionamiento adecuado, y entonces poder atender a los usuarios externos. Aquí podemos englobar lo que la teoría de la Administración Pública llama actividades institucionales, que son

aquellas involucradas en *policías* específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información. Todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos (Guerrero, 1997).

- **G2G**. La Administración Pública mexicana está en el marco del régimen del federalismo en el que convergen tres ámbitos de gobierno; no están separados entre ellos, sino que se dan procesos de coordinación en donde los ámbitos de gobierno comparten información, recursos, responsabilidades. El siguiente vínculo a agregar sería el tecnológico, que nos remite a las relaciones gobierno a gobierno G2G. Una de las herramientas que ayuda a este objetivo es la interoperabilidad, pues permite las relaciones entre organizaciones distintas. En este caso, las organizaciones distintas son los ámbitos de gobierno que necesitan compartir información y el vínculo sería la infraestructura y la infoestructura, que son bases de datos y sistemas de información que por su naturaleza pública son universalmente accesibles en el ciberespacio y facilitan la prestación de los servicios digitales a la sociedad; conforman una plataforma de interoperabilidad.

- **G2C**, gobierno a ciudadano. La tecnología es considerada un elemento de cambio social, que ha permeado en muchos aspectos como la comunicación, educación, seguridad, medicina, transporte y por supuesto el gobierno y la Administración Pública. En el caso del Gobierno Electrónico, la tecnología debe ser el medio que provoque un cambio en la forma de organización de la sociedad, fomentando

la cooperación de todos los actores que intervienen en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas públicas, cohesionando la dinámica del desarrollo humano y social, en la que los resultados son fruto de una sinergia responsable para mejorar relaciones, prestaciones y contextos (García Vega, 2011).

Mediante las herramientas tecnológicas se debe propiciar el cambio de una sociedad desconfiada, apática, pasiva y alejada de los asuntos públicos, a una sociedad activa, participativa, enterada e interesada en los asuntos que antes se consideraban exclusivos de políticos y funcionarios, existiendo mediante herramientas –como portales, móviles o redes sociales– relación estrecha, coordinación y rendición de cuentas entre gobierno y sociedad. Aquí el gobierno electrónico sería un catalizador de la transformación social.

- **G2B.** La Administración Pública tiene distintos roles en la promoción del desarrollo económico, como planeación, regulación, administración de empresas públicas, producción de bienes y servicios. En este caso y vinculado al Gobierno Electrónico, la responsabilidad sería que la Administración Pública por medio de las TIC's trascendiera a un actor para el desarrollo económico. Esto nos remite al G2B o gobierno a empresa, en la que mediante el uso de las TIC's se pueda cumplir el objetivo de facilitar a las empresas su relación con la Administración Pública; esto es,

simplificar los trámites empresariales y, con ello, mejorar el ambiente de negocios, facilita la creación de empresas en el sector formal de la economía y, por ende, promueve la competencia y la productividad. Trámites sencillos reducen el costo de hacer negocios e incrementan los incentivos para operar en el sector formal, lo que fortalece la capacidad de la economía para crear nuevos empleos. Además, trámites sencillos y eficientes eliminan incentivos para la corrupción (OCDE, 2010).

### **Gobierno Electrónico. Cuatro municipios, cuatro realidades**

Existen 2,445 municipios heterogéneos, con problemáticas iguales en lo general pero que son distintas en lo particular; podemos decir que cada municipio es una realidad distinta. En cuanto al Gobierno Electrónico, la situación es igualmente diversa y heterogénea.

Para abordar y sustentar este punto, tomaremos como referencia cuatro municipios que muestren distintos desarrollos de Gobierno Electrónico. Los municipios seleccionados son:

- Hermosillo, Sonora. Con el mejor portal *web*, de acuerdo al estudio de la Revista *Política Digital* de 2010.
- Mérida, Yucatán. El municipio mejor ubicado en el *Ranking de Ciudades Digitales*, de la empresa Motorola.

- Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Municipio rural que en el periodo de estudio contaba con un sitio de gobierno con dominio .com y no .gob, como deben ser los portales de gobierno. Además, en este municipio se encuentra ubicada la Universidad de la Sierra Sur, donde se imparte el único Programa de Posgrado (Maestría y Doctorado) en Gobierno Electrónico.
- Pesquería, Nuevo León. Un municipio que igualmente en el periodo 2009-2012 no tenía ningún elemento de Gobierno Electrónico como sitio *web* o presencia en redes sociales. Es un municipio cercano a otros con alto nivel de Gobierno Electrónico, como lo son Monterrey o San Pedro Garza García.

Los municipios han sido seleccionados tratando de mostrar la heterogeneidad municipal existente y de la que hemos hecho mención anteriormente. Son municipios ubicados en distintas áreas geográficas del país, con diferentes características físicas, económicas, políticas y administrativas, lo cual nos puede ayudar a entender las diferencias que hay en el desarrollo del Gobierno Electrónico a nivel municipal.

### **Hermosillo, Sonora**

En 2010, la Revista *Política Digital* publicó el *Ranking de portales de gobierno municipal*, en el cual Hermosillo fue considerado el primer lugar a nivel nacional. Hermosillo es un municipio urbano grande, capital del Estado de Sonora, al norte de México. Al ser capital del estado, es un centro importante de industria, servicios y comercios.

Para describir las características que dieron al portal de gobierno de Hermosillo el primer lugar del *ranking*, lo explicaremos desde el modelo de evaluación llamado *Evolutivo*, el cual “parte del supuesto de que el Gobierno Electrónico en general y consecuentemente los portales de Gobierno Electrónico en particular, están en constante evolución, mejorando paulatinamente y agregando sofisticación tecnológica y organizacional”. A través de estos portales, los gobiernos pueden desarrollar actividades que antes se llevaban a cabo de manera tradicional, son “la herramienta diseñada para apoyar las actividades de los organismos gubernamentales, dándoles la posibilidad de intercambiar información con otras partes, en particular el público, a través de Internet” (Gil-García & Sandoval, 2009).

El portal ofrece las siguientes características:

- *Presencia.* Obviamente, el portal es de los más avanzados del país; la dirección es <http://www.hermosillo.gob.mx>, y no es un sitio simple o lo que se llama *web* 1.0, sino que ya podemos incluirla en la *web* 2.0. Concentra todas las dependencias de la Administración Pública Municipal. El diseño es sencillo pero muy práctico, no abusa de colores ni sobreexcede los menús, haciéndola igualmente sencilla para su uso. Este portal ya con estas características es obra de la actual administración 2009-2012.
- *Información.* La información subida al sitio *web* es muy completa. En la página principal aparecen menús con las diferentes áreas del Ayuntamiento. Entre la información encontrada en el portal tenemos: información general del municipio, marco jurídico, directorio de funcionarios y dependencias, teléfonos de emergencia, trámites disponibles, clima, un vínculo de transparencia e información pública, boletines informativos y motores de búsqueda internos, los cuales no están en la página principal, aunque no hay de búsqueda externa. También tiene vínculos a sus redes sociales, en este caso el Ayuntamiento tiene presencia en *Twitter* (@Hermosillogob), *Facebook* (Hermosillogob) y *YouTube* (Hermosillogob). Cuenta con un vínculo que permite observar las sesiones de cabildo y un mapa de la ciudad con la tecnología *GoogleMaps*.
- *Transacción.* Aquí nos referimos a la posibilidad de los usuarios de realizar algún tipo de trámite u obtener un servicio a través del portal *web*. Este portal ofrece a los ciudadanos la posibilidad de abrir una cuenta única para pagar los diversos servicios. También existe la opción de carpeta ciudadana mediante la cual se pueden concentrar en un solo espacio las claves que el ciudadano comparte con el Ayuntamiento, como el NIS del agua, la Clave Catastral, número de serie, la placa del automóvil y folios de atención ciudadana. Los trámites que el portal permite llevar a cabo son consulta y pago de predial, consulta y pago de agua, consulta y pago de multas de tránsito, consulta y pago de la tenencia vehicular, atención ciudadana, convenios y vehículos en el corralón. También cuenta con el servicio “¡Alértame!”, a través del cual se puede denunciar actos delictivos, fugas de agua, autos chatarra o luminarias descompuestas; permite un sistema de monitoreo del cauce que lleve el reporte. Obtener la carpeta ciudadana y la cuenta única es relativamente sencillo, únicamente con el correo electrónico del usuario. Además, existe la posibilidad de recibir asesoría en línea por parte de funcionarios. El portal cuenta con 23 funcionarios con los que se puede chatear de manera personal y en tiempo real. En total, en el municipio se pueden realizar 317 trámites, de los cuales ocho ya mencionados pueden realizarse vía portal. Según el *Segundo Informe de Gobierno 2009-2012*,

se realizan entre 1,100 y 1,400 transacciones por mes y se atendieron más de 330,000 peticiones en línea en las diversas áreas de la Administración Pública. Gracias al Catastro Digital, el municipio recaudó \$6'672,831.10 en tan sólo cuatro meses. En Hermosillo encontramos un elemento de gobierno móvil o *m-government*; en este caso lo que se ofrece es conocer algún adeudo con el Ayuntamiento. Por ejemplo, si queremos saber cuánto debemos de tenencia, desde el celular (se aclara que es con *Telcel*) mandaríamos al 24 121 un mensaje de texto que diga “TENENCIA+espacio+número de serie del vehículo”. Las empresas también se ven beneficiadas por el portal *web*; en la página principal podemos acceder al sitio de la Comisión de Fomento y Desarrollo Económico del municipio, <http://www.economiahermosillo.gob.mx>, donde se informa de un servicio de Ventanilla Empresarial, que ofrece información sobre trámites para industria y comercio, como son licencia de funcionamiento (apertura de negocios); permiso de movimiento de tierras; licencia de uso de suelo y aprobación de anteproyecto; constancia de zonificación; licencia de construcción comercial, industrial y de servicios; licencia de remodelación comercial, industrial y de servicios; certificado de terminación de obra, y nomenclatura y número oficial. En realidad, son los formatos que se pueden descargar para iniciar o continuar con los trámites, excepto la apertura de negocios, lo cual puede realizarse en línea en la dirección <http://www.economiahermosillo.gob.mx.8080/Registrate.aspx>. Si se cumplen los requisitos, la empresa o negocio se podrá abrir en 48 horas, que es muy poco tiempo si se compara con el dato que nos da el estudio *Municipal Scorecard 2008*, según el cual en el municipio de Guadalupe Nuevo León el mismo trámite tarda 88 días, y el promedio nacional es de 26 días.

- *Participación*. Esta etapa refiere a la capacidad que se le da al usuario del portal de poder participar, opinar o votar en los asuntos públicos. En este sentido, encontramos que todos los funcionarios y dependencias cuentan con correos electrónicos. También están las ya mencionadas interfaces de *chat* con funcionarios, las redes sociales *Twitter* y *Facebook*, lo que aumenta el carácter 2.0 de la página. En este sentido, en *Twitter* tienen 3,296 seguidores, y podemos observar interacción entre autoridades y ciudadanos. Según el Informe de Gobierno, se ha atendido a 2,805 usuarios a través de esta red. En *Facebook* son seguidos por 1,596 personas. Aquí se difunden fotos, información, videos y se reciben quejas, sugerencias y dudas de los ciudadanos; también observamos interacción, es decir, que el municipio responde. En la sección “Atención Ciudadana” se genera un formulario para peticiones. Existe otra sección que se

llama “Denuncia a Servidores Públicos”, que igualmente es otro formulario. A pesar del avance de este portal, notamos que no existen encuestas de opinión o medios de votación electrónica. Tampoco ayuda para personas discapacitadas, ni foros de discusión sobre asuntos públicos.

## Mérida, Yucatán

Mérida es un municipio metropolitano, capital del estado de Yucatán, al sureste de México. Mérida ocupó el segundo lugar en el *Ranking de Ciudades Digitales de Motorola* edición 2009, un estudio realizado por esta empresa en Latinoamérica con el objetivo de relevar el avance de las Ciudades Digitales en este subcontinente, para conocer cuántas ciudades han iniciado el proceso hacia la digitalización y el nivel de desarrollo alcanzado en ese camino. El documento de Motorola señala que los “aspectos más destacados en cuanto a la digitalización se observan en el ámbito de la Administración Pública, 2º lugar del *Ranking*, y los Componentes Servicios, 1er. lugar del *Ranking*, y Compromiso/Brecha, posición 4º del *Ranking*”.

Mérida ha incorporado la tecnología para modernizar y mejorar su Administración Pública; por ejemplo, el 90% de las instituciones de seguridad están presentes en el municipio, el 100% cuenta con redes LAN y el 50% con redes WLAN, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezca. La policía municipal está conectada a través de la red MAN del municipio y la estatal a través de la MAN del Estado. Se cuenta con una Red Municipal de Voz y Datos, que mantienen enlazados 38 edificios que alojan dependencias municipales con 22 conmutadores que dan servicio a 1,000 extensiones telefónicas. Esta Red proporciona servicio a 1,803 cuentas de usuarios de sistemas institucionales, 1,426 cuentas de correo electrónico, 863 usuarios con accesos a Internet y protección a más de 1,900 nodos de datos.

Para la organización y funcionamiento de la Administración Pública, el Ayuntamiento de Mérida utiliza aplicaciones de *e-gobierno* como recursos humanos, material, indicadores y nóminas; sistemas de egresos e ingresos, almacenes, control presupuestario y órdenes de servicio y contabilidad, sistemas de reportes de fallo de alumbrado público y de atención ciudadana, sistema de gestión de obra pública, sistemas de monitoreo y gestión de semáforos. Cuenta con un Sistema SIG. El municipio de Mérida ha incorporado aplicaciones para su administración como son Sistemas de recursos humanos; Recursos materiales (indicadores y nóminas); Sistema de egresos almacenes (ingresos, compras, control presupuestal, órdenes de servicio y contabilidad). Aquí encontramos relaciones de tipo G2G, G2E y G2C.



En cuanto a *e-servicios*, Mérida tiene un total de 26 trámites automatizados y 7 trámites que pueden realizarse totalmente por Internet. También hace uso del gobierno móvil o *m-government*, pues cuenta con un sistema de servicios móviles brindando información al ciudadano sobre ciclones y huracanes vía celulares. Inclusive, presenta una Unidad de Atención Inalámbrica (UAI), mediante la cual se pueden realizar trámites en dependencias del municipio como el Catastro, Tesorería y Finanzas, Desarrollo Urbano, entre otras, y se puede darles seguimiento vía mensajes de textos (sms). Así, se ahorra el tiempo de visitas al Ayuntamiento y los posibles inconvenientes burocráticos, facilitando el desarrollo de los trámites que se realizan, todo desde el celular del ciudadano y desde el lugar que mejor prefiera, ya sea casa o trabajo. Igualmente, en 2010 se implementó *Predial Móvil*, mediante el cual se permitía pagar el predial desde un dispositivo *Blackberry*, y a través de ello se recaudaron 5.14 millones de pesos. Otros servicios que se han automatizado son el registro y seguimiento de reportes de fallo de alumbrado público, sistema de atención ciudadana y el sistema de gestión y control de obras para la atención y respuestas de obras solicitadas al municipio, como puede ser fuga de agua o pavimentación. En cuanto a los componentes *e-democracia* y *e-gobernanza*, en el caso del *Ranking* Motorola no se hace mucho énfasis en ese tipo de aplicaciones, incluso se menciona que estas partes quedan fuera del estudio. Podemos agregar que el Ayuntamiento tiene presencia en redes sociales; en *Twitter* @AyuntaMeridacon, 1,384 seguidores, y en *Facebook* @AyuntaMerida, con 1,242 fans, además del perfil @parquesenlinea, que es exclusivo de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ayuntamiento de Mérida.

La incorporación del Gobierno Electrónico mediante automatización de procesos y aplicaciones facilita a las empresas vincularse con la Administración Pública. 40% de las empresas utiliza Internet para la búsqueda de información, 44% realiza trámites municipales y 42% desarrolla alguna operación de interacción a través de la descarga y llenado de formularios. Una proporción similar realiza pagos de impuestos y declaraciones a través de Internet. Estos trámites y servicios en línea le han generado al municipio ingresos por \$48'346,155. El tiempo para abrir una empresa es de tres días, y cuenta con un Centro de Apertura Rápida de Empresas (CARE).



## Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca

Es un municipio rural ubicado en la zona de la Sierra del Sur en el estado de Oaxaca, al sureste de México. Además, es cabecera de distrito rentístico, el cual abarca otros 36 municipios.

Entre los años 2010 y 2012, el municipio contó con el sitio *web* <http://miahuatlanoaxaca.com>, el cual podemos calificar como modesto, de tipo 1.0, y con un dominio .com y no .gob. Los dominios .com hacen referencia a páginas de comercio o negocios. *Política Digital* excluye del ya mencionado *Ranking* de portales a los sitios .com. Aclaramos que este sitio fue elaborado por un investigador de la UNSIS, y para mantenerlo el gobierno municipal debía pagar \$500 anuales por hospedaje y dominio, lo cual dejó de hacer en 2012, por lo que el sitio desapareció. Ahora lo analizaremos basándonos en el modelo evolutivo ya mencionado.

- *Presencia*. El portal contaba con información en formato *html*, tenía información limitada, una breve historia del municipio, una galería y la ubicación geográfica muy general. Había un directorio telefónico, pero ningún funcionario tenía correo electrónico personal o institucional. No había mapa del sitio y se presentan algunas actualizaciones de información general.
- *Información*. En cuanto a la información que el portal ofrecía, aparecía el mencionado directorio sin correos electrónicos, no hay información socioeconómica del municipio como economía, educación o telecomunicaciones, no hay mapa del municipio, ni el marco jurídico o el organigrama del municipio y tampoco una guía de trámites y servicios. Igualmente, se carecía de información turística.
- *Transacción*. El portal no permitía realizar trámites o servicios como pagos o solicitudes. Tampoco existía la posibilidad de personalizar una carpeta ciudadana, ni la opción de una firma o certificado digital, o por lo menos una guía para el usuario.
- *Integración*. El portal no ofrece mayores servicios, ni tiene enlace de cada dependencia.
- *Participación política*. El municipio no ofrecía canales digitales de participación como encuestas, salas de *chat* o formularios especializados. Existía un menú llamado contacto, el cual dirigía a un pequeño formulario para enviar comentarios, quejas o sugerencias, aunque no era posible saber a quién llegaba esa información. En la página aparecen vínculos a las redes sociales del municipio. *Youtube* @GobiernoMiahuatlán de Porfirio Díaz, que no tiene

mayor actividad como serían videos informativos o turísticos; en *Facebook* @buzongobierno.Miahuatlán de Porfirio Díaz, que era un perfil personal con 417 amigos y que no reporta actividad desde agosto de 2011; y *Twitter* @buzonMiahuatlán de Porfirio Díaz con 42 seguidores y 50 *tweets*, el último con fecha de octubre de 2012.

## **Pesquería, Nuevo León**

Pesquería es un municipio urbano del Estado de Nuevo León ubicado en el segundo anillo de crecimiento urbano de la zona metropolitana de Monterrey, al norte de México.

Para el periodo 2009-2012, Pesquería no contaba con un portal de internet del Gobierno Municipal, pese a estar ubicado en una zona que arroja altos niveles de desarrollo de Gobierno Electrónico, como lo es la zona metropolitana de Monterrey, que abarca otros municipios importantes como San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Escobedo y Guadalupe, municipios que tienen importancia en la economía y el turismo, y en el caso de San Nicolás y San Pedro, está incluido en *el Ranking Motorola de Ciudades Digitales 2009*, ocupando los sitios 21 y 22, y Monterrey es el lugar número 17 del *Ranking de Portales de Política Digital*. Incluso, el estado de Nuevo León es el portal número cuatro de acuerdo al *Ranking de Portales Estatales de Política Digital*.

El Ayuntamiento 2009-2012 compró las primeras computadoras del municipio. Adquirió también una conexión a internet para todo el Ayuntamiento, no había intranet para la coordinación entre empleados, o alguna otra tecnología de conexión como las redes WLAN. Se tenía disponible una sola cuenta de correo electrónico para todos los funcionarios y empleados, con dominio en *gmail*.

El municipio no había hecho uso de los programas federales o estatales. Incluso, en entrevista con el encargado de servicios públicos, manifestó el desconocimiento del catálogo de programas federales o estatales. Luego, la coordinación se da de forma tradicional, legal o fiscal. El plan municipal de desarrollo 2009-2012 planteaba unirse a la FENAMM, pero dicho objetivo no se llevó a cabo. También estamos frente a un municipio desconectado de la interoperabilidad.

El Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 estableció el objetivo de crear el sitio [www.pesqueria.gob.mx](http://www.pesqueria.gob.mx), pero dicho portal aunque se encontraba registrado, nunca se llevó a la práctica. Tampoco hay objetivos planteados para fomentar la utilización de tecnologías como el internet o dispositivos móviles, más bien se

plantea seguir fomentando el uso de correos y telégrafos. Se plantean objetivos generales como un gobierno eficiente y profesional, pero no se mencionan estrategias concretas. No se contemplaron planes de alfabetización y capacitación para el uso de TIC's. La transparencia no ha sido característica de este municipio. Revisando las cuentas públicas de la auditoría superior del Congreso del estado de Nuevo León, es común encontrar situaciones irregulares, como falta de soporte documental de gastos, falta de bitácoras de registros de obras públicas, eliminación o adición de conceptos y cantidades de trabajo, falta de convenios adicionales que justifiquen el atraso en la terminación de obras, falta de licencias de obras.

La promoción económica del municipio fue desarrollada en gran medida por el alcalde, quien tenía que salir a buscar inversiones, ya que al no haber página en internet, no había forma de dar a conocer el municipio, aun así se lograron proyectos como el de *Ternium*. Para el arranque de empresas se planteó crear un sistema de apertura rápida (SARE), para apegarse a la Ley de Competitividad del Estado, pero dicho objetivo no se llevó a cabo.

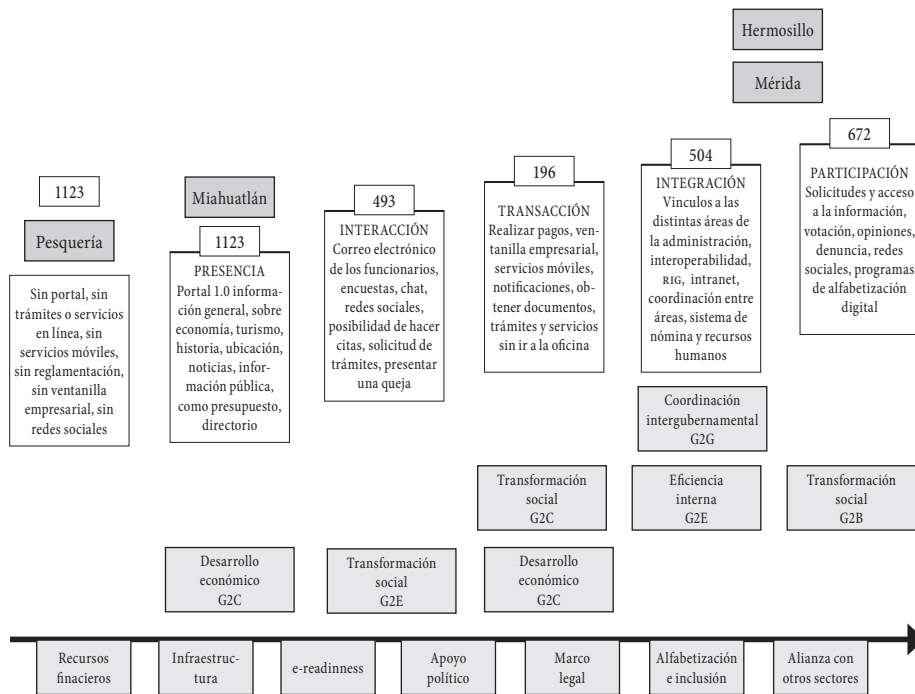
## Conclusiones

Después del análisis de los cuatro municipios, pudimos conocer el estado actual de su Administración Pública en función de su desarrollo de Gobierno Electrónico.

Cada municipio es un nivel diferente de Gobierno Electrónico, incluso en Hermosillo y Mérida encontramos diferencias, pese a que el desarrollo de Gobierno Electrónico es similar. También las causas del éxito o fracaso son distintas en cada caso, y los fines de la Administración Pública son variados en los casos en que sí se logra. Asimismo, resultaron variadas las acciones realizadas para llegar al nivel de desarrollo de Gobierno Electrónico.

La Figura 1 muestra la brecha existente entre los cuatro municipios (usando el modelo evolutivo), las relaciones que se presentan, las herramientas de Gobierno Electrónico utilizadas y los fines de la Administración Pública. Luego se muestra el número de municipios a nivel nacional que se encuentran en cada etapa del modelo evolutivo, siendo la mayoría los que no tienen algún tipo de Gobierno Electrónico o los que sólo tienen un portal informativo.

**Figura 1**  
**Gobierno electrónico comparado**



Fuente. Elaboración Propia, con información de los sitios web, el *Ranking de Ciudades Digitales de Motorola*, y el *Ranking de Portales de Política Digital*.

Como es evidente, la diferencia entre los niveles de Gobierno Electrónico en municipios es muy grande, aunque también nos muestra un aspecto que no podemos ignorar: el Gobierno Electrónico es una construcción por etapas; por ejemplo, aunque técnicamente fuera posible incorporar la tecnología en la Administración Pública de Miahuatlán, con las mismas características que la de Hermosillo, sería un esfuerzo que no daría los resultados esperados, ya que Miahuatlán no tiene la infraestructura, la preparación de los funcionarios, el tipo de usuarios, el marco legal y los apoyos externos de Hermosillo.

El sitio 1.0 que tenía Miahuatlán fue un buen comienzo y era lo que éste podría aprovechar, de acuerdo a sus características, como la infraestructura, la brecha digital o el tipo de actividades económicas. Esto nos muestra que para percibir los beneficios del Gobierno Electrónico, no se necesita con un portal muy evolucionado.

nado, pero siempre será vital ir avanzando hacia niveles de Gobierno Electrónico más completos. Así que los municipios que no tienen Gobierno Electrónico pueden iniciar con un sitio *web* sencillo y seguir las etapas de evolución necesaria. Por ejemplo, empezar programas de reducción de brecha digital, crear los ordenamientos jurídicos necesarios o encontrar los socios estratégicos.

La incorporación del Gobierno Electrónico hasta la última de las etapas de este modelo evolutivo es una suma de políticas públicas y estrategias de corto, mediano y largo plazo,

esto significa que la estrategia de Gobierno Electrónico deberá ser complementada con otras sub-estrategias que aborden temas como el manejo de los datos personales y políticas de privacidad, políticas de seguridad, adquisición de tecnología, estándares de conectividad e interoperabilidad, etcétera (OEA, 2011).

Debemos prestar atención a los casos de Mérida y Hermosillo, que han alcanzado en su totalidad los beneficios del Gobierno Electrónico, pero su brecha digital sigue siendo alta, los usuarios de los servicios electrónicos no son aún un número representativo, hay pendientes en lo referente a la coordinación intergubernamental, como un esquema de interoperabilidad con otros ámbitos de gobierno y los mismos municipios, y crear una cultura de participación en el medio electrónico. Por tanto, los municipios de alto nivel de Gobierno Electrónico no pueden quedarse estáticos y deben mantener un proceso de mejora constante.

En el caso de Pesquería, podemos decir que hizo falta voluntad política para echar a andar un proyecto de este tipo, o que había otro tipo de prioridades antes que el Gobierno Electrónico. Tiene infraestructura, apoyos externos, y la ventaja de estar ubicada en una zona económica importante, pero el Gobierno Electrónico no ha sido prioridad; y mientras así no sea, no se desarrollará.

Afirmamos que el Gobierno Electrónico ahí está como una alternativa para la modernización de las Administraciones Públicas Municipales, que el camino no es corto ni directo, “no es un proceso perfecto, los riesgos pueden ser importantes. Una iniciativa de gobierno mal concebida e implementada puede malgastar recursos y fracasar en su promesa de ofrecer servicios útiles para la población, lo que puede incrementar la frustración de la gente para con su gobierno” (Sánchez González, 2002); pero con los adecuados recursos, apoyos y proyectos necesarios, no tengamos dudas que esta herramienta contribuirá al fortalecimiento de los Gobiernos Municipales.

## ANEXO

### Retomando a los Expertos

En 2004 fue publicado el documento “Roadmap for E-government in the Developing World 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves”, en el cual se plasmaron 10 preguntas que deberían hacerse todos los interesados en implementar Gobierno Electrónico. Para complementar el análisis comparativo, bien vale la pena retomar estas preguntas y contestarlas pensando en los municipios seleccionados.

#### *1. ¿Por qué estoy pensando en desarrollar un plan de Gobierno Electrónico?*

En este trabajo hemos planteado el Gobierno Electrónico como una forma de lograr la modernización de la Administración Pública. Igualmente esta modernización es un medio para lograr los fines de la administración. En este caso, estamos hablando de municipios, los cuales como instancia de gobierno tienen funciones y responsabilidades, como brindar servicios públicos, realizar trámites, administrar su hacienda pública, contar con los cuadros administrativos profesionalizados y capacitados, realizar tareas en concurrencia con los estados y la Federación y la promoción de desarrollo municipal. Como ya hemos explicado, el Gobierno Electrónico y las TIC's aparecen como una alternativa para la realización de estas responsabilidades; y a la vez implican una serie de prerrequisitos para alcanzar totalmente estas ventajas, como crear una sociedad de información, voluntad política, alianza con otros sectores, continuidad e infraestructura. Así, el Gobierno Electrónico modernizará la Administración Pública, y ésta podrá alcanzar sus objetivos en beneficio de la sociedad y la misma administración.

#### *2. ¿Tenemos una clara visión y unas prioridades para el Gobierno Electrónico?*

Es posible contestar afirmativamente esta pregunta, siempre y cuando se inicie un proyecto de Gobierno Electrónico, con un conocimiento del punto de partida, los objetivos de corto, mediano y largo plazo, así como las acciones necesarias para la incorporación de la tecnología a la Administración Pública. El análisis de los cuatro municipios nos deja ver que no podemos iniciar de la misma forma un proyecto de Gobierno Electrónico, hay gobiernos locales que ya están muy avanzados y otros que aún no empiezan. Esto implica crear un visión de lo que se busca tomando en cuenta a todos los actores implicados en el Gobierno Electrónico. En Pesquería, no podríamos iniciar de la misma forma que en Miahuatlán,

ya que ahí no hay precedente de Gobierno Electrónico, ni tienen problemas de cobertura por su ubicación geográfica.

### 3. *¿Para qué tipo de gobierno estamos preparados?*

Esto depende del grado de desarrollo administrativo, económico, político y social de cada municipio. El estudio de diagnóstico mencionado en la pregunta anterior ayudará a decidir para qué tipo de Gobierno Electrónico está preparado cada municipio. Por ejemplo, Miahuatlán y Pesquería empezarán por un Gobierno Electrónico informativo, en la medida que reúnen los elementos necesarios para ir evolucionando. En tanto, Mérida y Hermosillo están listos para un gobierno transaccional, participativo y e interoperable.

### 4. *¿Existe suficiente voluntad política para liderar un esfuerzo de Gobierno Electrónico?*

La voluntad política ha sido señalada como un factor clave para el éxito del Gobierno Electrónico, y va muy unida a la continuidad. Es difícil responder a esta pregunta, pero es evidente que en municipios como Hermosillo y Mérida sí es notable la voluntad y el apoyo a este tipo de proyectos, contrario a Pesquería, donde en el periodo de estudio no se mostró interés, o Miahuatlán que tuvo un avance pequeño, el cual se perdió al eliminarse el apoyo.

### 5. *¿Estamos seleccionando los proyectos de Gobierno Electrónico de la mejor forma?*

Esta pregunta nos regresa una vez más al estudio diagnóstico. Pensar en Gobierno Electrónico transaccional en Miahuatlán podría ser una decisión equivocada, porque no hay la infraestructura y conocimiento para el uso de las TIC's, por lo que "el plan de *e-gobierno* debe ser diverso pero realista, y la capacitación debe ser parte de él" (Pacific Council on International Policy, 2004). Llegar a la transaccionalidad o participación en Miahuatlán o Pesquería, es posible, pero no en el corto plazo.

### 6. *¿Cómo deberíamos planificar y gestionar los proyectos de Gobierno Electrónico?*

Cuando se define hacia dónde se quiere ir, es necesario diseñar las estrategias sobre cómo lograr los objetivos, elegir el personal necesario, los medios, socios, indicadores y recursos que ayuden a terminar el proyecto.

7. *¿Cómo venceremos la resistencia que surja dentro del propio gobierno?*

Como todo proyecto de cambio, encontrará la resistencia, ya que romperá esquemas, formas de trabajo, *status* y zonas de confort. En administración se han estudiado formas para manejar la resistencia al cambio, como el involucramiento de las personas que impacte el proyecto tanto dentro como fuera de la Administración Pública, la participación activa en el proyecto, lo que nos lleva a los proceso de capacitación y difusión de los beneficios de un proyecto de esta naturaleza.

8. *¿Cómo mediremos y comunicaremos los progresos alcanzados? ¿Cómo sabemos si estamos fracasando?*

La creación de indicadores es una forma de medir el avance, éxito o fracaso de este tipo de proyectos. Estos indicadores deben ser seleccionados con mucho cuidado y deben estar en sincronía con nuestros objetivos, en los cuales nos basaremos para crear los indicadores. Por ejemplo, si en Miahuatlán el objetivo es crear infraestructura, un indicador es cuántas nuevas líneas telefónicas pueden crearse; o si el objetivo es la alfabetización digital, los indicadores pueden ser el número de cursos impartidos y el número de ciudadanos que los han terminado. En Mérida y Hermosillo, los indicadores de transaccionalidad pueden ser el número de ciudadanos que pagan impuestos por internet, y la cantidad de dinero recaudado; o indicadores de democracia, número de ciudadanos que participan en encuestas o consultas vía el portal o algún servicio móvil. La comunicación de los resultados puede ser un elemento de difusión de los beneficios del Gobierno Electrónico, pero también para la retroalimentación que permita saber si vamos por el camino correcto, en función de los resultados obtenidos.

9. *¿Cómo debemos establecer nuestra relación con el sector privado?*

Un factor clave para el desarrollo del Gobierno Electrónico son las alianzas con otros sectores, ya que el sector gobierno no cuenta con todos los medios para que por sí mismo ponga en marcha una política de Gobierno Electrónico, de acuerdo a los requisitos necesarios. Por lo tanto, la relación con el sector privado y con otros sectores como el social o el académico debe ser la de socios estratégicos. Cada socio tendrá su responsabilidad y beneficios por su participación en el proyecto, por lo que “es preciso desarrollar modelos de cooperación entre los sectores público y privado e identificar las áreas naturales de apoyo mutuo donde la cooperación es susceptible de producir beneficios para ambas partes” (Pacific Council on International Policy, 2004).



10. *¿Cómo puede el Gobierno Electrónico incrementar la participación de la ciudadanía en los temas de interés público?*

Uno de los objetivos del Gobierno Electrónico es la participación ciudadana, siendo esto el más complejo o el último en conseguirse de acuerdo a los modelos evolutivos de Gobierno Electrónico. En un país donde la participación ciudadana no tiene mucho tiempo y se está acostumbrado al paternalismo gubernamental, se hace aún más difícil lograr este objetivo. La participación ciudadana requiere requisitos como cultura, legalidad, educación (que no son tema de esta investigación), y en la tecnología encontrará un medio para poder llevarse a cabo. Además, un proyecto de Gobierno Electrónico sin la participación ciudadana puede arriesgarse a encontrar resultados parciales o fracasar totalmente, ya que estos proyectos deben estar pensados en los usuarios, que son ciudadanos, empresas y gobierno mismo. La participación ciudadana puede ayudar a construir y evaluar los proyectos de Gobierno Electrónico, por lo que se hace necesario crear los canales de acceso al ciudadano, en todas las etapas; por ejemplo, en un sitio *web*, un mensaje de texto desde el celular, o incluso “donde la penetración de Internet es baja, utilice métodos tradicionales para solicitar la opinión pública como reuniones de grupos, encuestas, grupos de enfoque y otros medios”, como podría ser en Miahuatlán.

## Fuentes

- Pacific Council on International Policy (2004), *The Roadmap For E-Government In The Developing World 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves*. Retrieved Abril 4, 2015, from Pacific Council on International Policy: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan005030.pdf>
- Banco Mundial, (2008), *Municipal\_Scorecard\_2008\_Reporte\_Mexico*. Retrieved Enero 25, 2015, from INAFED: [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Municipal\\_Scorecard\\_2008\\_Reporte\\_Mexico](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Municipal_Scorecard_2008_Reporte_Mexico)
- CLAD (2007), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Retrieved 2015
- Criado, J. I., y A. Corojan (2010), *Pueden las TIC cambiar la transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos?* Retrieved marzo 5, 2015, from Hal: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531527>
- Dindnsdale, G. (2002), *Guía práctica para el gobierno electrónico: cuestiones, impactos y percepciones*. Retrieved Marzo 30, 2015, from BID: [publications.iadb.org/handle/11319/5878?locale-attribute=es](http://publications.iadb.org/handle/11319/5878?locale-attribute=es)

- García Vega, J. (2011), *Principios elementales del gobierno electrónico y social*. Retrieved abril 24, 2015, from <http://es.slideshare.net/neocivis/principios-elementales-del-gobierno-electrnico-y-social>
- Gil-García, J. R. y R. Sandoval Almazán (2012), “Gestión de la tecnología: una exploración del uso de las redes sociales en los gobiernos estatales de México”, en *Gestión Pública*, pp. 273-309.
- Gil-García, J. R. y A. R. Sandoval (2009), “Propuesta de evaluación para portales de gobierno electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, pp. 83-122.
- Guerrero, O. (1997), *Principios de Administración Pública*. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.
- OCDE (2010), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. Retrieved Abril 22, 2015, from OCDE: <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/46892940.pdf>
- OCDE (2003), *The e-government imperative: main findings*.
- OEA (2011), *La Estrategia de Gobierno Electrónico como un Proyecto de País, Provincia y/o Municipio*, Washington, D.C., OEA.
- Porrua, M. A. (2006), *América Latina PuntoGob*, Santiago de Chile, FLACSO. Pública, S. d. (n.d.).
- Rojo, P. (2008), *La Agenda Digital Municipal que falta en México*. Retrieved Enero 23, 2015, from Política Digital: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=1048>
- Sánchez González, J. J. (2002), “Mitos y Realidades del Gobierno Digital”, *Revista IAPEM*, pp. 69-87.
- Secretaría de la Función Pública (2012), *Secretaría de la Función Pública*. Retrieved Febrero 15, 2015, from *Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y Seguridad Informática (Pública)*: <http://cidge.gob.mx/cursos/curso042014-1/manual.html>

## Otras Fuentes

- INEGI, *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*.
- INEGI, “Estadísticas A Propósito Del Día Mundial De Internet”; <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=inegi&c=2759&pred=1>>
- Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Pesquería, Nuevo León.*  
[www.hermosillo.gob.mx/](http://www.hermosillo.gob.mx/)  
[www.merida.gob.mx/](http://www.merida.gob.mx/)  
[www.nl.gob.mx/](http://www.nl.gob.mx/)  
[www.oaxaca.gob.mx/](http://www.oaxaca.gob.mx/)  
[www.motorola.com.mx/](http://www.motorola.com.mx/)

<http://premiomunicipal.org.mx/p2011/ediciones/bases>  
<https://www.facebook.com/H.AyuntamientoDeMerida>  
<https://twitter.com/AyuntaMerida>  
<https://twitter.com/HermosilloGob>  
<https://www.facebook.com/hermosillogobierno>  
<https://www.facebook.com/pesqueria.nuevoleon.9>  
<https://twitter.com/BuzonMiahuatlan>  
<https://www.facebook.com/miahuatlan.porfiriodiaz>



# Las raíces de la violencia contra la mujer y los retos para la Administración Pública

María Sierra Pacheco\*

## Resumen

Las raíces de la violencia contra la mujer las encontramos desde la época medieval al considerarse a las brujas, cargando los prejuicios de situaciones que ya se marcaban en las culturas ancestrales contra las diosas griegas y romanas. Los estigmas originarios han llevado a una situación cada vez más violenta contra las mujeres que ya lesiona su salud física y mental. Todo se ha vuelto un conjunto de retos para la Administración Pública, la que debe resolver desde la misma situación ancestral y cultural hasta su situación de salud que se ha complicado y que urge atender. Un problema ha llevado a otros y para entenderlo desde sus raíces, la autora propone la visión prospectiva para enfrentarlo y lograr un mejor futuro para las mujeres.

## Palabras clave

Prospectiva, creencias ancestrales, violencia contra las mujeres, deterioro de salud física y mental.

## Abstract

We find the roots of violence against women since the middle ages considered them witches loading the prejudices of situations that are already marked in the ancient cultures against the Greek and Roman goddesses. The originating stigmas have led an increasingly violent situation against women that already harms their physical and mental health. Everything has become a set of challenges for public administration to be resolved from the same ancestral and cultural situation until their health situation that has complicated and that urgent care. A problem has led to others, and to understand it from its roots, the author proposes the prospective vision to confront it and achieve a better future for women.

## Key words

Prospective, ancestral beliefs, violence against women, deterioration of physical and mental health.

---

\* Profesora-investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Miembro del SNI nivel 1. Miembro del Seminario de Estudios Prospectivos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## Introducción

El tema de la violencia que se ejerce contra las mujeres es entendido, explicado y, en ocasiones, resuelto, desde una posición paradigmática preponderantemente jurídica penal y feminista, que no convence, porque deja fuera del análisis muchos aspectos de su complejidad. La complejidad entendida en los términos que plantea Edgar Morin:

En el siglo xx ningún concepto se resignificó con tanta profundidad como “complejo”. De un uso común y científico que había perdido sus raíces y lo relacionaba con lo complicado, lo enmarañado y lo difícil de entender, retomó su sentido originario y pasó a significar una nueva perspectiva para designar al ser humano, a la naturaleza, y a nuestras relaciones con ella. Así, el término “complejo” designa hoy una comprensión del mundo como entidad donde todo se encuentra entrelazado, como en un tejido compuesto de finos hilos, en fin, *complexus*: lo que está tejido junto (<http://www.multiversidadreal.edu.mx/que-es-el-pensamiento-complejo.html>).

En esta ocasión, al reflexionar sobre la problemática que representan las diversas manifestaciones del fenómeno en los diferentes niveles de realidad actualmente, surge el planteamiento siguiente: ¿cómo influye la criminalización de las mujeres desde el medioevo en el ejercicio de la violencia actual? Es decir, ¿existe alguna relación explicativa entre los sucesos de la Europa Occidental, sus instituciones, instrumentos, documentos y discursos como actores sociales de aquella época que establecieron un sistema de creencias y arquetipos que dieran lugar a las violencias sociales que hoy en día son parte de la realidad de muchas, sino es que de todas las mujeres con influencia occidental? La duda puede ser resuelta desde muchas disciplinas; sin embargo, la Criminología tiene mucho que decir al respecto, porque a través del análisis de la construcción cognitiva, conceptual y política de la mujer de aquellos tiempos como enemiga de las estructuras dominantes, se instaura todo un sistema persecutor, represor y, en algunos casos, de exterminio, de todas aquellas personas que así fueran concebidas por el sujeto en el poder.

Con el advenimiento de la cultura judeo-cristiana a Europa, ideológicamente se institucionalizó el control social vertical y un sistema de poder-dominación basado en la existencia de un solo Ser Absoluto varón, único, bueno, todopoderoso y que no acepta ninguna disidencia, pues en él o cabe la existencia de la diversidad, ya que el que no está con él, está contra él; y por lo tanto, el diferente es el enemigo a eliminar (Sánchez Sandoval, 2005).

Ahora, para buscar las respuestas desde la problematización que se formula, se considera pertinente identificar el sistema de creencias que se constituyó en la época medieval respecto de la mujer, la sexualidad y los comportamientos femeninos, para lo que se recurre a la prospectiva y sus herramientas. Si bien la búsqueda de información, estudios e investigaciones, se puede amplificar a lo relativo a las Inquisiciones, tribunales del Santo Oficio, Procedimientos Inquisitorios y Archivos históricos tanto europeos como de América Latina, el punto medular es detectar la serie de creencias que definió a la mujer como Eva, en sentido metafórico y simbólico, con la intención de ofrecer al colectivo actual un sistema de creencias que nos dignifique y devuelva el poder femenino que radica en los ciclos vitales, la conexión con la Naturaleza y el sentido de Unidad.

Entiéndase en términos bíblicos y patrísticos en los que la capacidad femenina de traer problemas es algo presente desde la génesis de la humanidad en sentido judeo-cristiano, ya que Eva al ser creada de la costilla de Adán, nació curva, es decir, torcida. Convence al primer hombre para que coma el fruto del árbol prohibido, es corrupta y corruptible al dejarse seducir por el Diablo y con ello destroza la armonía edénica (Cera Ochoa s/f).

De esta forma, la hipótesis se centra en que durante los siglos XIII al XVIII el Estado y la Iglesia de Europa occidental crearon un sistema de creencias respecto al comportamiento y sabiduría femeninos que convirtió a las mujeres en “la bruja”, configurándose como símbolo de todo mal y en un agente de gran peligrosidad que había que perseguir y erradicar de la sociedad a través de la violencia. Como consecuencia, el discurso dominante instituyó y legitimó la violencia contra ellas, prevaleció hasta la era moderna por medio de patrones de comportamiento, estereotipos, literatura, las artes y modelos de las violencias sociales. Por lo tanto, identificar las creencias de dicho sistema dará lugar a la posibilidad de modificarlas por unas en las que no se criminalice a las mujeres, su sexualidad, su sabiduría ni su comportamiento. Además, se podrá cambiar la concepción de enemigas del Estado y la Iglesia a co-creadoras de una mejor realidad en la época actual para la Humanidad. Sin embargo, también hay autores que consideran que este tipo de creencias transitan en el tiempo generacionalmente a través de la memoria celular, información y programaciones contenidas en el ADN de la Humanidad.

En este punto es donde quiero hacer mención del compromiso del criminólogo con las generaciones futuras y comprender la trascendencia de desarrollar una visión a largo plazo del quehacer criminológico, porque si bien hay muchos estudios respecto a la violencia que viven las mujeres hoy en día, pocos de ellos tienen un enfoque integral respecto a las implicaciones que este tema conlleva,

en el que se tome en cuenta el pasado para comprender el presente y hacer una proyección hacia el futuro.

La Criminología contemporánea puede ser entendida como aquella que además de ser crítica es proactiva y provocativa, que más que dar respuestas certeras formula cuestionamientos cada vez más complejos, que está comprometida con el cambio social, que construye escenarios y deconstruye discursos, que es creativa en la forma de analizar y explicar la realidad social, que da pie a pensar lo impensable; y que finalmente tiene un interés particular en buscar, y en algunas ocasiones, a encontrar soluciones alternativas a los problemas y no sólo salidas.

Esta visión permite, entre otras cosas, considerar distintas alternativas para aproximarse a los fenómenos con paradigmas ampliados o acordes a la complejidad, la incertidumbre y el caos que caracterizan a los problemas vigentes en el siglo XXI, que tienen un impacto global, regional y local. Y es un nicho de oportunidad para que el quehacer criminológico tenga un futuro mucho más próspero que el que ha tenido hasta ahora este tipo de pensamiento desde que surgió la Escuela de Frankfurt y la criminología crítica. Esta última en la que las aportaciones mexicanas son casi invisibles.

La prospectiva social establece una relación directa con la seguridad humana y ubica a los seres humanos en el centro vital de la planeación estratégica para la construcción de futuros alternativos. Entiéndase seguridad humana como se establece en el PNUD 1994.

Por otra parte, los alcances de la metodología prospectiva se establecen en función del nivel a partir del cual se construya el futuro; así, la prospectiva mira las posibilidades de construir realidades alternas, de buscar futuros mejores tanto personales como proyectos de vida basados en la misión de cada ser humano, como futuros compartidos para la planeación de proyectos como especie que cohabita en un espacio y tiempo determinados con otros seres vivos, sistemas y estructuras; lo que lleva implícita la corresponsabilidad en la construcción no sólo de escenarios sino de la realidad que deseamos vivir desde el presente hacia el mañana. Por consiguiente, aquéllos pueden ser:

- A. Personal.
- B. Colectivo

En este trabajo se verá privilegiada la Genealogía como metodología para analizar cómo es que la inercia del presente de las violencias sociales modernas



contra las mujeres está anclada a los sucesos del medievo en los que se le consideró como enemiga de las principales instituciones europeas occidentales (Estado e Iglesia), y esa visión particular del poder y comportamientos femeninos quedó impregnada en el linaje femenino de la Humanidad, y que deben ser excluidos del futuro deseable. Para concretar esta forma de abordar la problemática e introducir el tema de los sistemas de creencias, su trascendencia y cambio, se recurre a Jodorowsky (2011, p. 14) en los siguientes términos:

1. La Metagenealogía es un trabajo de toma de conciencia que supone la comprensión de los elementos del pasado que nos han formado, así como el inicio de un impulso futuro al cual nosotros damos forma.
2. El estudio del árbol genealógico bajo sus aspectos simultáneos y complementarios –tesoros/trampa– permite cambiar el nivel de Conciencia, es decir, lo que realmente somos.
3. El ser cultural está formado por quienes lo han educado y debe aceptar las proyecciones que sobre él han hecho familiares impulsados por el deseo de ser imitados, teniendo que ejercer tal o cual profesión, pertenecer a tal o cual religión o seguir tal o cual idea política.

En lo particular, los elementos del pasado a los que hace referencia el autor citado son las construcciones del comportamiento femenino a través de las instituciones, documentos e instrumentos de la Europa Occidental medieval que la identifican con Eva, por lo que se considera que cada mujer alberga en el fondo a una de ellas. El impulso futuro al cual cada ser debe dar forma, corresponde a la construcción de un escenario del futuro deseable en el que las violencias sociales contra la mujer estén excluidas. El estudio del árbol genealógico, en este caso, será representado por el sistema de creencias que está impregnado de estereotipos y pautas de comportamiento que atentan contra la dignidad de la mujer y merman el verdadero poder femenino, ya que la trampa radica en la concepción no sólo de enemigas de las instituciones de poder, sino en la construcción del arquetipo de bruja con todo lo que ello implica, lo cual se verá más adelante. Finalmente, el ser cultural al que se hace referencia en el tercer punto, para efectos de este material, está constituido por las mujeres, y quienes las han educado son tanto los sujetos de poder bajo figuras micro y macro sociales, es decir, familia y autoridades del Estado y eclesásticas que se ejemplifican con determinadas bulas papales, las Siete Partidas, y otras pautas que se analizarán en su momento.

## La violencia contra la mujer desde una visión prospectiva

Originalmente la investigación partió de las siguientes afirmaciones:

Ser mujer en la época (medieval) exigía adoptar uno de los dos modelos trazados: la buena esposa, sumisa, pasiva, inexpresiva y dedicada a sus tareas en el hogar sin remuneración alguna o ser la débil de mente, la que pacta con el diablo, la de bajas pasiones y apetitos insaciables. Ninguno era opción en realidad. Así, miles de mujeres perdieron su identidad, la conexión con sus cuerpos, olvidaron a la Madre Naturaleza y cayeron en desgracia y en el olvido de su ser divino. Esta tiniebla alcanzó a la mujer europea como a la mujer del Nuevo Mundo, ambas fueron despreciadas por la sociedad, el Estado, la Iglesia y los hombres, ya que estos últimos si las apoyaban, defendían o cobijaban, corrían el riesgo del estigma. Las emociones y pensamientos desprendidos de estos eventos fueron integrando un sistema de creencias que se impregnó en las memorias generacionales de la humanidad moderna, la idea de separación se arraigó en los hombres y mujeres de nuestros tiempos, el proceso de criminalización del ayer imprimió nuestro presente (Sierra, [inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE](http://inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE)).

Tiempo después la tarea fue profundizar sobre la problemática, a través de la Prospectiva; se revisó parte del pasado, para comprender más el presente de las mujeres en cuanto al tema de la violencia, y finalmente poder ofrecer un escenario futuro mucho mejor en el que, al menos, exista consciencia respecto al arquetipo de la bruja medieval que está latente en la información de nuestro árbol genealógico y que daña, desde la sombra, al linaje femenino.

Una forma de explicar las pautas de comportamiento social del ser humano es a través de las creencias que se han ido construyendo al respecto y que, generacionalmente, han sido transmitidas de sujeto a sujeto. En el caso que se analiza, la violencia contra las mujeres, la información que les da contenido a estas creencias tiene una base arquetípica sobre la mujer, sus roles y su sexualidad, cuyo origen lo hemos rastreado hasta el bajo medioevo; y que se puede leer tanto en los textos jurídicos, documentos papales y en la literatura de épocas subsecuentes como entre líneas, en las expresiones artísticas y plásticas desde entonces a la fecha, pero que sobre todo constituye parte del inconsciente colectivo. Al respecto, se adopta el concepto junguniano tanto de arquetipo como de inconsciente colectivo. Sin embargo, se suma al marco el rubro de sistema de creencias, ya que como lo señala Adela Garzón Pérez, “Toda sociedad desarrolla un sistema concreto de creencias que resume su visión de la organización sociopolítica, la cultura y las relaciones interpersonales (<http://www.psicothema.com/pdf/4037.pdf>).

Esta información de una manera u otra se traduce en acciones que le dan sentido a las relaciones intra e interpersonales; así como a las diversas estructuras sociales, políticas y culturales que enmarcan hoy en día muchas de las manifestaciones de la violencia contra las mujeres que van desde lo simbólico hasta lo normativo, por lo que es sumamente difícil abatir el problema diseñando leyes y construyendo sistemas de justicia con perspectiva de género. Las creencias se adhieren al sujeto, le brinda elementos justificantes y necesarios para mantenerla en tanto no se haga consciente la posesión de aquélla, por lo que para modificarla es indispensable identificarla. Muchas de las creencias sobre la violencia a la que se ha hecho referencia, las encontramos en los arquetipos de la bruja, la hechicera, la prostituta y la doncella. A pesar de que podemos establecer dos ámbitos de la creencia, es decir, uno subjetivo-individual y otro objetivo-colectivo, genealógicamente, sociedad e individuo conforman una misma realidad reflejada en la visión del mundo, en el caso concreto, la visión, concepción y representación de la mujer, a través de los procesos de internalización de dicho sistema de creencias y su posterior proyección en la socialización intersubjetiva.

Por otro lado, como lo afirma Martha Fernández (2006), “La creencia tiene la función de servir como contenido justificador de la obediencia de los dominados, a fin de satisfacer los requerimientos de la autoridad”. La dimensión política de las creencias contiene sentimientos, emociones, reacciones, orientaciones hacia un sistema político determinado que incluye las formas de vida y por lo tanto de comportamiento que ese sistema político permite y sobre todo estimula (véase Garzón, 1996). Así, las creencias se convierten en argumentos de autoridad, que en el medio evo estos argumentos correspondieron a la Iglesia y al Estado que para el mantenimiento del *status quo* construyeron todo un sistema *versus* las mujeres, arguyendo una serie de capacidades, poderes, fantasías, pecados y delitos que la posicionaron en la marginación, la discriminación, la desvalorización, la prohibición, la incapacidad, la desventaja, la desigualdad, la exclusión; finalmente, la criminalización.

### **Sobre la construcción del arquetipo de la Bruja medieval**

Si contamos la Historia de la Humanidad desde la narrativa de Europa occidental, las mujeres han sido representadas como seres monstruosos, de naturaleza imperfecta, faltas de raciocinio y negadas a la moralidad. El universo mitológico grecorromano ofrece una serie de iconografías en las que abundan las amazonas,

las sirenas, las hechiceras, las brujas y las harpías, que en concreto las define desde la alteridad que es retomada por la Iglesia y el Estado para explicar la crisis de la sociedad feudal y el cisma religioso de aquellos tiempos. De esta forma, la proyección monstruosa de la mujer convertida en bruja, capaz de pactar con el diablo, de hacer uso de las hierbas, de controlar la voluntad de los hombres y amos, de danzar en círculo, de acudir volando al aquelarre, de una sexualidad desenfrenada, se vuelve ícono maléfico que ocasiona las tragedias por las que atraviesa la sociedad medieval. Así, el discurso y las imágenes denigratorias, deformadoras y manipuladas sobre las mujeres, se interioriza y deja una profunda huella en el inconsciente de la Humanidad con dicha influencia, por lo que la subjetividad y la percepción respecto a los individuos del sexo femenino queda a la merced de lo que el poder de aquella época construyó. Legitimada la postura por medio de algunas Bulas papales, el Martillo de las Brujas, las instituciones como el Santo Oficio y el Derecho, se instaura la violencia social de forma estructurada, que a través de los simbolismos es el legado que llega a nuestros días traducido en violencia contra las mujeres ejercida tanto por hombres como por mujeres. Como lo señala Yolanda Beteta Martín (2014), “El legado de Eva, y la consiguiente caída edénica, convierte a las mujeres en la personificación del pecado, la inmoralidad, la sexualidad y el salvajismo”.

Poco a poco, y retomando las figuras de la mitología grecorromana, se construye el arquetipo de la bruja medieval que encierra los conocimientos mágicos, poderes nocturnos y bestialidad de Hécate, Circe, Medea, Deméter, Diana, entre otras. La imagen y construcción social de la mujer, así como su concepción y roles, quedan sumergidos en lo amenazante, castrante y la transgresión del orden social y político androcéntrico; por consiguiente, había que exterminarlas. Y esto se logra con la demonización y persecución de las parteras, curanderas, prostitutas, cualquier mujer sospechosa de haber pactado con las fuerzas oscuras del mal. El proceso de criminalización dio inicio con estas ideas y culminó con documentos como el *Malleus Maleficarum*, publicado en 1486, pero que lo anteceden las Bulas papales y documentos que se muestran en la siguiente tabla.

Año	Documento
319	Constantino prohíbe cualquier forma de magia.
438	La prohibición de Constantino es ratificada en los códigos de Teodosio III.
545	Justiniano confirma nuevamente los Códigos Teodosianos.
789	Carlo Magno prohíbe con un capitular todo culto pagano, porque se considera “culto al diablo”.
959	El rey Eduardo de Inglaterra prohíbe los cultos paganos relacionándolos con la magia satánica.
1233	La bula <i>Vox in Rama</i> de Gregorio IX propone un retrato del culto pagano en el que se describen las primeras imágenes referidas al aquelarre.
1252	La bula <i>Ad extirpanda</i> de Inocencio IV propone una primera normativa para los procesos inquisitoriales.
1326	La bula <i>Super illius specula</i> de Juan XXII amplía el poder de los inquisidores a los casos de magia y brujería.
1474	El breve <i>Nuntiatum est nobis</i> de Sixto IV acusa a quien niega que la magia es una forma de herejía.
1484	La bula de <i>Summis desiderantis affectibus</i> de Inocencio VIII certifica la existencia de la brujería y, en la práctica, oficializa su persecución.
1585	La bula <i>Caeli et terrae</i> de Sixto V se manifiesta en contra de todo aquel que practique la astrología.
1623	El breve <i>Omnipotentis Dei Salvatoris nostri</i> de Gregorio XV indica el procedimiento a seguir en los casos de brujería.

Información con base en Federici, Silvia, *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, 1ª edición, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones, 2010.

Desde entonces se vetó el conocimiento sobre el cuerpo, la sexualidad, la naturaleza femenina, el conocimiento empírico y la intuición, pues había que privilegiar el conocimiento científico, lo racional y la posición de los hombres en las Universidades. Se les arrebató a las parteras y curanderas la atención de los embarazos, partos y enfermos. Se les convirtió de sanadoras y guardianas de la Madre Tierra a seres demoniacos, lascivos y lujurioso alejados de Dios.

Se les confinó a labores en el hogar, a mantenerse en el ámbito privado, bajo la supervisión del varón a quien pertenecieran, quien a su vez gozaba del derecho de corrección, por lo que la violencia doméstica estaba legitimada y legalizada;

de ahí la dificultad de erradicar la misma hoy en día sólo a través de leyes a favor de las mujeres y sus derechos.

La mujer en sí es inmoral, transgresora, infractora, sucia y pecadora, por lo que debe ser controlada, dominada, objetivizada, tanto en lo sexual como en lo intelectual. Kramer y Sprenger (2004) así lo señalaron en su momento en el *Martillo de las Brujas*:

La razón natural explica que es más carnal que el varón, como se demuestra por sus múltiples torpezas carnales. Podría notarse, además, que hay como un defecto en la formación de la primera mujer porque fue formada de una costilla curva, es decir, de una costilla del pecho, que está torcida y es como opuesta al varón. De este defecto procede también que como es animal imperfecto, siempre engaña. (...) Todas estas cosas de brujería provienen de la pasión carnal, que es insaciable en estas mujeres. (...) De aquí que, para satisfacer sus pasiones, se entreguen a los demonios. Podrían decirse más cosas, pero para quien es inteligente, parece bastante entender que no hay nada de sorprendente en que entre las mujeres haya más brujas que entre los hombres. En consecuencia, se llama a esta herejía no de los brujos, sino de las brujas.

La creencia homogenizada y el orden político-eclesiástico logró con los siglos la difusión e imposición de la mujer arquetípica de bruja del medio evo. El modelo hegemónico de la mujer transgresora que debe ser controlada, permeó hasta nuestros días no sólo en las artes y la literatura, sino hasta el inconsciente colectivo enraizado en el árbol genealógico de gran parte de la Humanidad. Las familias transmiten el legado de la violencia contra la mujer, el rol que deben desempeñar y la posición que les corresponde en las jerarquías domésticas, laborales, políticas, públicas, sexuales y reproductivas. El arquetipo de referencia determina el conjunto de valores y actitudes, como expectativas; y finalmente el miedo de los hombres hacia las mujeres, y en algunos casos entre las mismas mujeres que se desconocen entre ellas.

El Amor, la Sexualidad, la Fertilidad, el Cuerpo y el Alimento quedaron envueltos en un sistema de creencias limitado, limitante, oscuro, expiatorio y adulterado.

Identificar el arquetipo de la bruja no sólo en el inconsciente colectivo sino también en el árbol genealógico de las mujeres cuyos ancestros tuvieron influencia del pensamiento europeo occidental por motivos de la conquista y la migración de personales del viejo continente, a mi parecer, brinda una de las muchas explicaciones que puede tener hoy en día el fenómeno de la violencia contra las mujeres, tanto aquella que se ejerce por los varones como la que es ejercida por las propias

mujeres contra sí mismas y contra las que integran su género. La gran diferencia entre las múltiples explicaciones que hay al respecto, es que la que se presenta en este trabajo ofrece la posibilidad de sanar individualmente, y a través del linaje femenino a la gran mayoría de las mujeres quienes, como parte de sus representaciones femeninas y el rol de la mujeres, se encuentren ya sea el arquetipo de la bruja medieval, o bien, su traducción moderna que es el de la mujer de hoy en día..

A continuación hago la remembranza de las diosas y sus mitos que dieron lugar a la representación de la bruja medieval como a los poderes que la acompañan.

*Circe.* En la mitología griega, hechicera, hija del dios Helios y de la nereida.

*Perseis.* Vivía en la isla de Ea, cerca de la costa oeste de Italia. Con pociones y encantamientos era capaz de convertir a los seres humanos en animales. Sin embargo, sus víctimas conservaban la razón, y sabían lo que les había ocurrido. Se le vincula con los celos.

*Deméter.* Diosa de las cosechas, que presidía las recolecciones abundantes. Representa el instinto maternal realizado a través del embarazo, suministro de alimento físico, psicológico o espiritual. Encargada de las cosechas y los cereales que proveía según su estado de ánimo.

*Perséfone.* Adorada por los romanos como la doncella y como reina del mundo subterráneo. Como diosa madura que reina sobre las almas muertas, se le vincula con la fertilidad. Se le consideró poseedora de la combinación de sexualidad e inocencia.

*Hécate.* Era invocada principalmente como divinidad de la elocuencia o como diosa nutricia de las jóvenes; poco a poco se irá especializando en aspectos de la magia y los hechizos, siendo asociada al mundo de las sombras, así como madre de *Circe* y *Medea*. *Hécate*, como hechicera, representa la naturaleza tripartita de la diosa que en la mitología griega combinaba en su figura aspectos de la luna, la tierra y el inframundo, con poder sobre el cielo, la tierra y el mar; aunque también relacionada con la brujería, la magia y lo sobrenatural.

*Medea.* Aprendió cosas relacionadas con las artes oscuras y los poderes de la droga, a través de su madre y su hermana. Los conocimientos que adquirió los utilizó para sacar de peligros a los extranjeros que desembarcaban en su país. A veces se la representa como bruja, como una hechicera con objetivos malignos, aunque cada autor le ha dado una profundidad distinta al personaje. Ovidio y Apolonio de Rodas la describieron como una joven bella y enamorada dividida entre la fidelidad a la familia y a la tierra y el deseo por Jasón. Eurípides (480-406 a.C. aproximadamente) resaltó los aspectos más conmovedores en *Medea*, con un personaje desequilibrado por la infidelidad de su marido y desquiciada por los celos y la amargura hasta el punto de matar a sus hijos en un ataque de desesperación.

*Diana* (Artemisa, en griego). Diosa de la caza y la luna, era solitaria y poco sociable. Era tan celosa de su propia belleza, que fulminaba a todos aquellos que fijasen la vista en su rostro sin su consentimiento. Erraba por bosques, montañas y prados acompañada de ninfas y perros cazadores.

Al mirar hacia el pasado, es posible encontrar, entre otras cosas, que en el mundo que conocemos como clásico ya estaba documentada la creencia de la existencia y práctica de dos tipos de magia: la blanca que era llevada a cabo con buenas intenciones; y por el contrario, la negra, que era la que se invocaba con malas intenciones y que era practicada en su mayoría por mujeres que tenían el poder de transformarse, hacer enfermar, volar, provocar tempestades, desastres y caos; lo hacían bajo el amparo de la noche y la protección de divinidades femeninas relacionadas con cultos lunares y de la fertilidad. Sin embargo, este tipo de magia dañina era ilegítima y por consiguiente prohibida por las leyes de la época.

Conforme avanza la Edad Media y con ella el pensamiento cristiano, el mundo pagano fue criminalizándose aún más y se comenzó a vincularlo con el demonio a través de pactos que celebraran las mujeres con él en los bosques durante los ritos de iniciación y el famoso aquelarre.

La brujería y sus practicantes fueron motivo de persecución, tortura y muerte. La autoridad apostólica instruyó a los inquisidores a corregir, encarcelar y castigar a quienes se les consideraba brujas. Se les combatió sin obstáculo alguno, por lo que las acusaciones y cacería en toda Europa fue un fenómeno histórico sin precedentes. Se estima que en Alemania, Suiza, Francia e Inglaterra, se llevaron a cabo unas 200,000 ejecuciones, de las cuales aproximadamente el 80% fueron mujeres a quienes se les concibió como seres imperfectos, débiles, lujuriosos, torcidos y corruptibles. Con estas características se construyó al arquetipo de “bruja”.

## **El Arquetipo de la BRUJA**

De las diosas mencionadas con anterioridad se tomaron sus atributos para construir el arquetipo de la bruja medieval, mujer capaz de controlar las cosechas, producir sequías, hacer pócimas, curar o matar con hechizos, traer niños al mundo o matarlos durante el parto, vinculadas a la energía de la luna y errantes en los bosques y montañas. Capaces de hacer pacto con el demonio, de sexualidad exacerbada y conducta lujuriosa. Celosas y controladoras de amos y maridos. Seres torcidos y pecaminosos con acceso al inframundo y a los muertos. Por eso había que temerles, representaban todos los miedos de la época y ponían en riesgo las estructuras político-eclesiásticas.



Las mujeres de edad avanzada, segregadas socialmente, con algún defecto físico, que actuaban al amparo de la noche y que podían curar y dañar; a las que podían hacer esto último, se les concedían además facultades y poderes para volar sobre escobas tras utilizar ungüentos y sustancias secretas hechas con hierbas y partes orgánicas de animales y personas; transformarse en animales, generar tempestades y catástrofes naturales, secuestrar y matar niños mientras dormían, para los sacrificios que se hacían al diablo; también se les atribuía la facultad de hacer enloquecer a la gente, provocar abortos, matar animales, controlar a los maridos y amos como causar mal de ojo, atrofiar o amputar diferentes partes del cuerpo, generar esterilidad e impotencia masculina, arrastrar hacia amores desordenados, hacer maleficios y maldiciones, generar la ruina de toda una población.

Esta construcción arquetípica fue permeando culturalmente hasta llegar a formar parte de la información codificada que integra la concepción de la mujer hoy en día. Es decir, forma parte de las creencias del linaje femenino que podemos encontrar en muchos de los árboles genealógicos de las familias actuales. La conversión de muchas de estas características se refleja en lo que se explica en el siguiente rubro.

### **Sobre las creencias**

Como se ha mencionado, las herramientas y metodología que están bajo la Prospectiva, permiten hacer una serie de ejercicios para planear estratégicamente el futuro. En lo personal me interesa diseñar un futuro en el que las mujeres sean seres despiertos, conscientes, que amen su cuerpo, que eduquen desde el amor, que se identifiquen con la “mujer salvaje” en términos de Pinkola Estés, para poder integrar a la humanidad como manada, valga la expresión, y esto me parece sólo posible extrayendo del inconsciente colectivo la noción de mujer que se tiene, hacer visible lo invisible no es tarea menor. Sin embargo, resulta importante hacer algo al respecto. Así que revisemos algunas cuestiones sobre cómo se determinó históricamente, después de concebir a la bruja medieval, el comportamiento femenino y la sexualidad que se puede ver en algunos de los personajes de los árboles genealógicos, ya sea que quien juega el rol sea una tía, una sobrina, la abuela, una hermana o nosotras mismas.

Al parecer, para la Iglesia y el Estado, controlar las relaciones entre hombres y mujeres tiene una relevancia tal que sus estructuras de poder se han encargado de establecer las reglas, permisiones y prohibiciones al respecto. Se ha dedicado

mucho tiempo a la construcción social de las diversas formas de expresión sexual, se reguló la unión de personas de diferentes niveles o estratos socio-culturales, orígenes étnicos o lugares geográficos. Así, Iglesia y Estado compartieron un interés en común con relación a lo que denominaron “beneficio del orden social”, que no es más que los intereses mezquinos de los jerarcas y políticos mezclados en las mismas esferas de influencia con la intención de generar sistemas de control social legitimados para que no se vieran afectadas sus posiciones.

De esta forma, en lo civil, se estableció el carácter legal de las uniones maritales, se aseguraron las herencias y la división de los bienes entre cónyuges e hijos, también se reguló jurídicamente el comportamiento sexual estableciendo las prohibiciones a determinadas manifestaciones de la sexualidad. En lo eclesiástico, se vinculó lo material con lo espiritual con el sacramento matrimonial, se estableció que la unión entre un hombre y una mujer tenía la finalidad teológica de la salvación del alma. Bajo esta perspectiva, la forma en que los indígenas se comportaban y establecían sus relaciones interpersonales tuvo que tratarse en concilios pastorales y sínodos regionales. La Iglesia, en su momento, enfrentaba un considerable aumento de población mestiza con tradiciones contrarias a sus ideales europeos, cuya regulación a través del concilio de Trento derivó en la imposición de los modelos “coloniales” o europeos de sexualidad en el Nuevo Mundo (Lavrín, 1991); perdiéndose de esta forma mucha de la riqueza cultural que se tenía al respecto, para convertirse en conductas pecaminosas que debían confesarse ante un sacerdote por formar parte del catálogo de pecados sexuales bajo la teología moral. Se constituyó de esta manera una superestructura de represión y desviación en el tema de la sexualidad humana que ha llegado hasta nuestros días.

Como ejemplo, la reprobación y, en ocasiones, el repudio de las relaciones pre-matrimoniales aún se da en ciertos círculos sociales en tanto que atentan el honor, la cualidad de mujer casta y la protección de los bienes y patrimonio familiares. El elemento del honor aplicable a las mujeres tiene relación directa con la conservación de su virginidad, así tiene un doble significado físico y espiritual; por ello, llegar al matrimonio sin ser virgen, es motivo de connotación social de carácter negativo. Lavrin lo señala de la siguiente forma:

En tiempos de la Colonia, la doncella era distinta a la soltera, la primera era virgen; la última no. Cuidadosamente establecida en gran parte de los registros eclesiásticos en que las mujeres eran sujetos activos, se utilizaba la condición física de la virginidad como un parámetro de superioridad moral, con lo que ascendía, en forma inferencial, su posición social (p. 24).

Esta situación generó en México, por ejemplo, que las mujeres buscaran en la brujería las formas y maneras de desmarcarse de la subordinación sexual a la que habían sido sometidas con las figuras eclesiásticas y morales europeas. Ya la magia y la brujería formaban parte de la cosmología mental de las Colonias; las tradiciones peninsulares, indígenas y africanas, contribuyeron a la formación de una rica ciencia popular de la brujería sexual. En su estudio sobre brujería sexual, Ruth Behar (en Lavrin, p. 30) pone énfasis en:

El reto al modelo aceptado en cuanto a la subordinación femenina, la subyugación de la voluntad masculina ante los objetivos sentimentales de la mujer y el papel de la iglesia como mediadora entre ambos sexos. La brujería era fundamentalmente la manera en que una mujer pobre buscaba el control sexual, étnico o de clase, una herramienta eficaz para crear una mística de poder al alcance de quienes tenían menos probabilidades de poseerlo en la sociedad colonial. Sin embargo, la presencia de mujeres blancas en los interrogatorios (de la Inquisición) sugiere que el tema del sexo era un importante elemento de unión entre las mujeres. Los diversos motivos y objetivos las hacían participar en un diálogo de experiencias compartidas. La venganza, los celos y el deseo de amor y compañía llevaban a las mujeres a unirse para intercambiar conocimientos sobre las estrategias encaminadas a la subyugación de los hombres elegidos. Era menos común el deseo de lograr la libertad sexual de que gozaban los hombres. Incluso en el estudio sobre los medios de invertir la jerarquía del poder, las mujeres mostraban cierta resignación implícita ante los papeles femeninos. Deseaban ser amadas por el hombre elegido, más que poder amar a muchos.

De esta manera, la mujer era el elemento subordinado en la pareja y la sociedad. Aunque el control físico y legal que tenía el esposo sobre su cónyuge le confería mucho poder. Los límites de su responsabilidad estaban definidos de la siguiente forma, que hoy podemos pensar que se traducen en expectativas de masculinidad que a su vez desplazan a la mujer del juego de ciertos roles. Así el marido debía:

1. Asumir la obligación de dar apoyo material a la familia. El abandono o descuido del bienestar de la esposa y los hijos eran moral y legalmente inaceptables, una irresponsabilidad.
2. Respetar a la esposa y su persona, como sujeto de la relación marital. Aunque la posibilidad del marido de recurrir al maltrato como un medio correctivo se consideraba como su derecho y obligación, la violencia física no era propia de un dirigente justo, podía hacerlo hasta cierto número de azotes.

3. Observar una conducta adecuada en las relaciones sexuales. El abuso en los derechos maritales a través de prácticas sexuales inaceptables se convirtió en otra falta a la confianza y la justicia. Por lo que las relaciones sexuales debían ser de forma recatada y con el objetivo de procrear, no se involucraba el amor ni el placer.
4. Respetar la fidelidad que debía a la esposa. A pesar de que la Iglesia y el Estado daban al hombre un amplio margen para quebrantar la obligación canónica de la mutua fidelidad, el desacato continuo y público representaba una violación inaceptable del sacramento matrimonial, y era una actitud indigna de un jefe de familia.

Esto fue gestando una serie de desigualdades sexuales implícitas en el matrimonio, pero que no eran motivo suficiente para el divorcio o la anulación matrimonial. Se sacrificaba el placer y la alegría para mantener la respetabilidad social y el principio de indisolubilidad. El diálogo sexual en el matrimonio era nulo, la posición de la mujer se debilitó por su dependencia económica, su menor fuerza física y la subordinación legal y social al marido.

El grado de violencia al que se veía sujeta la mujer, fue en aumento; era considerado perfectamente legítimo que el marido castigara físicamente a su esposa cuando quebrantaba las normas del comportamiento conyugal adecuado. Inclusive la demostración pública de afecto no era especialmente favorecida por la iglesia, por lo que comienza a ausentarse en las relaciones de pareja, siendo sustituida por la obediencia de la mujer al marido, que era aceptada por todos como un mandato “divino”; la sumisión femenina era más aprobada como demostración pública.

Por otro lado, las mujeres que tenían relaciones sexuales antes o fuera del matrimonio no sólo perdían su reputación y honor personales. El código del honor ponía énfasis en el control de la sexualidad femenina mediante la virginidad y la fidelidad conyugal. Quien no se comportara de dicha manera, era considerada como prostituta.

Cualquiera de los esquemas evitan la autenticidad personal y limitan a las mujeres, ya sea por creencia o por formación externa, a ser lo que los demás esperan que seamos, nos alejan del arquetipo original de lo verdaderamente femenino, que encierra cualidades humanas que poseen incluso los hombres, como lo son las emociones, la subjetividad, la creatividad, la sensibilidad y la empatía.

La construcción social de la mujer y su rol histórico-político, que se ha visto reforzado con la cultura, la mercadotecnia y que yace en lo inconsciente, puede ser leído con datos concretos, que a mi parecer reflejan los efectos destructivos de estos arquetipos.

Las creencias mencionadas se traducen en los siguientes reportes estadísticos que corresponden a la realidad actual en México (Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2014-2018. publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2014):

En el “Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres”, se presenta un análisis sobre la reproducción de la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de legitimación en los medios de comunicación en México. La televisión es el medio que reproduce más contenidos con violencia contra las mujeres: 33% del total de los programas, excluyendo los noticieros; 82.4% de los contenidos de este tipo de violencia se concentra en cuatro géneros mediáticos: “*talk shows*”, telenovelas, mini dramas y revistas de entretenimiento. En ellos, el tema de las mujeres violentadas se utiliza sistemáticamente, ya que aparece en un 56.3% de las emisiones como eje de la historia o parte del programa.

El “Informe Nacional sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México”, de 2009, ofrece un panorama sobre las concepciones misóginas que tienen los niños y las niñas sobre la asignación de roles con base en el sexo.

- 50.1% de los niños de primaria está de acuerdo con que “el hombre es el que manda y decide lo que le conviene a la familia”, y 31.7% de las niñas opinan lo mismo.
- 79.2% de las niñas y los niños está de acuerdo en que “el hombre es el que debe tener la mayor responsabilidad para traer dinero al hogar”.
- 60.3% de los adolescentes y 54.8% de las adolescentes en nivel de secundaria están de acuerdo en que “la mujer es la que tiene que cuidarse para no quedar embarazada”.

El informe reflejó que las situaciones que las niñas y los niños cometen, suceden en sus hogares; por ejemplo, 42.8% de niños y niñas de 4° y 5° de primaria mencionaron: “En casa, mi papá manda”; en 4.5% de los casos mencionan “...mi papá le pega a mi mamá”.

Otro estudio (Ferrer, 2006) sobre creencias relacionadas con la violencia contra las mujeres refleja que hay una aceptación del estereotipo tradicional de roles en la familia, donde impera la creencia de la inferioridad de la mujer frente al varón, misoginia, *culpabilización* de las mujeres del maltrato y la violencia doméstica, aceptación de la violencia como forma adecuada para solucionar conflictos. En concreto, las creencias que prevalecen en el imaginario social, y por ende que forman parte de la información codificada en los árboles genealógicos, son:

1. El marido es el responsable de la familia, por lo que la mujer debe obedecer.
2. La obligación de una mujer a tener relaciones sexuales con su marido, aunque en ese momento no le apetezca.
3. Una mujer no debe llevar la contraria a su marido.
4. Las mujeres son inferiores a los hombres.
5. Si el marido es el que aporta el dinero en casa, la mujer debe estar supeditada a él.
6. La mujer debe tener la comida y la cena a punto cuando el marido vuelva a casa.
7. Cuando un hombre pega a su mujer, ella ya sabrá por qué.
8. Muchas mujeres provocan deliberadamente a sus maridos para que éstos pierdan el control y las golpeen.
9. Si las mujeres realmente quisieran, sabrían cómo prevenir los episodios de violencia.
10. Si muchas mujeres no fastidiaran tanto a sus maridos, seguramente no serían maltratadas.
11. El hecho de que la mayoría de las mujeres no suelen llamar a la policía cuando están siendo maltratadas, prueba que quieren proteger a sus maridos.
12. Lo que ocurre en una familia es problema únicamente de la familia.

De forma adicional, hay una negación del cuerpo tal y cómo es, la inconformidad constante de sus dimensiones, tamaños, olores, ciclos, las huellas del paso del tiempo o de la maternidad; el tabú de la menstruación y las restricciones a las mujeres para que gocen de una vida sexual plena y responsable; y la cantidad de cesáreas en nuestro país muestran la creencia de la incapacidad de las mujeres de parir vía vaginal, de cuidarse así mismas, de amar y respetar sus cuerpos. Los bajos índices de lactancia materna muestran la insensibilidad sobre la función biológico-maternal de los senos, de ahí las campañas de promoción de tan maravillosa actividad maternal como las características y beneficios nutricionales y afectivos que produce la leche materna. Esto se puede percibir incluso en el número de casos de cáncer de mama o cérvico-uterino en nuestro país frente a otros casos de cáncer padecidos principalmente por varones.

Tabla de muertes por cáncer durante el año 2013



Fuente: [http://incan-mexico.org/incan/incan.jsp?iu\\_.xml](http://incan-mexico.org/incan/incan.jsp?iu_.xml). Consulta: 15 de diciembre, 2014

Como se puede apreciar, el mayor número de muertes por cáncer durante el año 2013 es por cáncer de mama (49%), de cuello del útero (27%) y de ovario (23%), frente a padecimientos de otros órganos u órganos masculinos, como es el caso del tumor maligno en testículo. La somatización que hacen las mujeres más otra serie de causas, como la posible desconexión y comprensión del cuerpo femenino, dan lugar a porcentajes tan elevados.

Con esto se ha mostrado parte de la realidad referente a la violencia contra las mujeres. Sin embargo, cabe señalar que han habido, en los últimos tiempos, importantes obras, trabajos, arte e información, que ofrecen una serie de alternativas para modificar esta realidad determinada desde el medioevo y que muchas mujeres conservan, sin saberlo, como parte de su historia individual, familiar y genealógica. Por mencionar algunos, están las propuestas de Miranda Grey, sus libros, meditaciones, conferencias y trabajos con y en círculos de mujeres. La obra plástica de Kiki Smith (*cfr.* Beteta, 2014), la reivindicación que encontramos en el

arquetipo de la Mujer Salvaje de Clarissa Pinkola Estés, como el replanteamiento que encierra su libro de *Mujeres que corren con lobos*, de los cuentos, mitos y leyendas de diversas culturas. La reconciliación con la bruja que hace Shinoda Bolen a través de sus postulados en libros como las *Brujas no se quejan* y *Diosas en cada mujer*. Las aportaciones de estas mujeres son de una magnitud que no cabe en estas líneas, por lo que hago la invitación al lector a que se adentre en cada una de las obras de ellas para perderse en las dimensiones de su pensamiento, expresión y concepción de las mujeres.

## Conclusiones

La reproducción de la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de legitimación en la actualidad atiende, entre otros aspectos, a la construcción del arquetipo de la Bruja medieval.

Las creencias del medioevo respecto a la mujer, sus roles, su comportamiento y su potencial, llegaron hasta nuestros días codificados en la información del árbol genealógico de las mujeres y el linaje femenino de cada familia. En cada miembro de ésta se encuentra, en las sobras del inconsciente, el arquetipo de la Bruja medieval. Sin embargo, hacer consciente este arquetipo hace posible hacer cambios en las creencias relacionadas con él.

A través de la Prospectiva, sus herramientas y métodos, es posible explorar el pasado para identificar los elementos más relevantes respecto al fenómeno de la violencia contra mujeres en la actualidad. Esto abre, desde la criminología y su compromiso con las generaciones futuras con una visión a largo plazo del quehacer criminológico, la oportunidad para que cada mujer, al aplicar en lo personal la Metagenealogía, recupere la información que se desprende del arquetipo de la Bruja medieval y cambiarlo por otro tipo de creencias que le permitan ser libre y con mayor nivel de conciencia. En esto consiste el diseño y construcción de un futuro sin violencia, y de forma adicional propicia que cada mujer se apropie de la prospectiva.

Los medios de comunicación en México reproducen contenidos con violencia contra las mujeres como son los “*talk shows*”, las telenovelas, los mini dramas y las revistas de entretenimiento. En ellos, el tema de las mujeres violentadas se utiliza sistemáticamente, lo cual contribuye a que se mantengan en el inconsciente colectivo dichos patrones de comportamiento socio-cultural.



Las concepciones misóginas que tienen los niños y las niñas sobre la asignación de roles con base en el sexo, se ven reflejadas en la serie de creencias que se tiene respecto a las mujeres en el hogar y su posición familiar. El desprecio por el cuerpo femenino, sus ciclos, su sexualidad, se somatizan en cáncer de mama y cérvico uterino.

Una mujer que se sana así misma, sana su árbol genealógico y su linaje. De esta forma, su descendencia será formada con un sistema de creencias basado en el amor así misma, el reconocimiento del cuerpo como templo, la vida sexual como manifestación del espíritu en armonía con la energía femenina y masculina. Libera a los ancestros de la carga y de la obligación de mantener un esquema añejo y rancio. Esta situación, con el paso del tiempo, generacionalmente contribuye a una Humanidad sin violencia.

## Fuentes

- Baena Paz, Guillermina (2004), *Prospectiva Política. Guía para su comprensión y práctica*, México, Proyecto PAPIME de Prospectiva Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2007), *Técnicas de prospectiva social*, Working Papers núm. 5, Proyecto PAPIME “Laboratorio de Estudios del Futuro”, México, DGAPA/UNAM.
- (2012), *Lenguaje básico de la prospectiva*, Papers de Prospectiva núm. 6, Proyecto PAPIME, “Misión y Visión Prospectivas”, México, UNAM.
- Gándara, Guillermo y Francisco Javier Osorio Vera (coordinadores) (2014), *Métodos prospectivos. Manual para el estudio y la construcción del futuro*, México, Paidós.
- Federici, Silvia (2010), *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, 1ª edición, Buenos Aires, Tinta Limón Ediciones.
- Lavrín, Asunción (coord.) (1991), *Sexualidad y matrimonio en la América Hispánica. Siglos XVI-XVIII*, México, Editorial Grijalbo y Conaculta.
- Jodorowsky, Alejandro y Marianne Costa (2011), *Metagenealogía*, México, Ed. Grijalbo.
- Jouvenel, Hugues De (2006), *Invitación a la prospectiva. Futuribles*, Perú, CONCYTEC.
- Kramer y Sprenger (2004), *Malleus Malleficaru*, Ediciones Orión.
- Montero Olivares, Sergio (2013), *Sociedad Mundial 2050. Una visión prospectiva para su gestión. Una vía para crear un mejor mañana*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales.
- Sánchez Sandoval, Augusto (2005), *Sistemas Ideológicos y control social*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica número 227.
- Sierra Pacheco, María, *Enseñar Criminología: la responsabilidad de crear una conciencia social a partir del despertar de la conciencia personal*, [http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE\\_opina/articulos\\_recientes/Ensenarcriminologia.php](http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE_opina/articulos_recientes/Ensenarcriminologia.php)

———, *Mujer: hereje, bruja o prostituta. Procesos de criminalización del ayer que imprimen el presente*, [http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE\\_opina/articulos\\_recientes/mujer.proceso.php](http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE_opina/articulos_recientes/mujer.proceso.php)

——— (2015), *Realidad y práctica del empoderamiento de la mujer: Proyecto Tulix*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

“Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2014-2018”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2014.

### Artículos electrónicos y páginas de internet

Beteta Martín, Yolanda. “La sexualidad de las brujas. La deconstrucción y subversión de las representaciones artísticas de la brujería, la perversidad y la castración femenina en el arte feminista del siglo xx”, *Dossiers Feministes*, 18, 2014, página 298. Documento electrónico que se puede consultar en: <https://mediacionartistica.files.wordpress.com/2014/09/la-sexualidad-de-las-brujas-la-deconstruccic3b3n-y-subversic3b3n.pdf>

Cera Ochoa, Raúl *et al.*, en “Transgresión femenina: puta, homicida y bruja en Cartagena”, documento electrónico que se puede consultar en <http://190.25.234.130:8080/jspui/handle/11227/410>

Guillermina Baena Paz, en [http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sgv2014/antiazar\\_baena.pdf](http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/docs/eventos/sgv2014/antiazar_baena.pdf)

Garzón, A. Seone, “El marco de investigación del sistema de creencias postmodernas”, en *Psicología Política*, núm. 13, 1996, 81-98, en <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N13-5.pdf>

Garzón Pérez, Adela, *Toda sociedad desarrolla un sistema concreto de creencias que resume su visión de la organización sociopolítica, la cultura, y las relaciones interpersonales*, consultable en <http://www.psicothema.com/pdf/4037.pdf>

Fernández, Marta, “Creencia y sentido en las Ciencias Sociales”, Comunicación efectuada en la sesión privada extraordinaria de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, del 18 de agosto de 2006, consultable vía electrónica en <http://www.ciencias.org.ar/user/files/fernandez.pdf>

<http://www.ceuarkos.com/manifiesto.pdf>

[http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE\\_opina/articulos\\_recientes/mujer.proceso.php](http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE_opina/articulos_recientes/mujer.proceso.php)

<http://fradive.webs.ull.es/sem/hecate2.htm>

<http://mitosyleyendascr.com/mitologia-griega/demeter/>

<http://mitosyleyendascr.com/mitologia-griega/grecia34/>

<http://www.poesiadelmomento.com/luminarias/mitos/35.html>

<http://www.multiversidadreal.edu.mx/que-es-el-pensamiento-complejo.html>

## Prospectiva y definición de políticas públicas: una relación difícil pero necesaria

Jordi Serra del Pino\*

### Resumen

La prospectiva no sólo aporta al diseño de políticas públicas una perspectiva a largo plazo, sino que su principal valor puede residir en indicar cómo gestionar procesos de cambio en la conformación del futuro; por otro lado, una política pública puede ser el vehículo idóneo para que la prospectiva pueda, efectivamente, modelar el futuro; sin embargo, prospectiva y políticas públicas en vez de integrarse han escrito una historia de desencuentros y expectativas no cumplidas.

### Palabras clave

Prospectiva, políticas públicas, convergencias y desencuentros.

### Abstract

Foresight not only contributes to the design of public policies a long-term perspective, but that its main value may reside in indicating how to manage processes of change in the conformation of the future; on the other hand, public policy can be the perfect vehicle for foresight can, indeed, shaping the future, however, prospective and policy instead of joining have written a history of misunderstandings and unfulfilled expectations.

### Key words

Prospective, public policy, convergences and disagreements.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona (1989), Master en Ciencia Política por la Universidad de Hawaii (1993), Fundador y Director de *Periscopi de prospectiva i estratègia*. Más de cuarenta años de experiencia en prospectiva como consultor y docente, cuenta con diversas publicaciones; *Fellow del Centre for Postnormal Policy and Futures Studies*.

## Introducción

**E**n el casillero “A” tenemos a la prospectiva, una disciplina que sirve para entender cómo puede evolucionar el futuro y de qué manera podemos influir en él. En el casillero “B” tenemos las políticas públicas, entendidas como las respuestas que propone el Estado a las demandas de sus ciudadanos. *A priori* pudiera parecer que la conjunción entre prospectiva y políticas públicas tendría que ser un enlace buscado y sinérgico: por un lado, la prospectiva proporcionando conocimientos sobre el futuro y proponiendo cómo modelar su desarrollo; por el otro, las políticas públicas, generando líneas de acción para implementar los futuros más deseados. Y, sin embargo, lo que tenemos es una larga historia de desencuentros y de expectativas no cumplidas.

Este trabajo intentará, en primer lugar, desentrañar las razones de esta falta de conexión entre los dos ámbitos; y en segundo, explorará qué medidas se han empleado para mejorar su complementariedad.

## Lo que debería unir

Si aceptamos que la prospectiva es la disciplina que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él, resulta difícil no pensar que cualquier decisor o responsable de políticas públicas tiene que estar muy interesado en lo que pueda ofrecerle. De hecho, su posible interés puede desprenderse de dos extremos:

- Por la capacidad de la prospectiva de anticipar lo que pueda acabar ocurriendo. Esto no sólo reduciría enormemente la incertidumbre asociada al proceso de toma de decisiones, sino que también ofrecería indicaciones sobre el mejor curso de acción a seguir.
- La prospectiva también pretende proporcionar mecanismos de control colectivo sobre el futuro; algo que debiera ser de mayor interés si cabe para cualquier decisor.

Pero si nos paramos a pensar en ello, se puede constatar que el beneficio no sería sólo para las políticas públicas respecto a la prospectiva; sería recíproco, ya que la prospectiva, por sí sola, no puede aspirar a modelar el futuro, eso sólo puede conseguirse con una acción colectiva coordinada. Por consiguiente, una política pública puede ser el vehículo idóneo para canalizar un proyecto de futuro.

Si se analiza con detenimiento, una política pública es, esencialmente, un mecanismo para conformar el futuro de acuerdo con un propósito específico: responder a una demanda social. Puede haber quien objete que el fin principal de una política pública sea el de ordenar el presente más que no el de construir el futuro. Aceptando por un momento esta objeción, procedamos a examinarla más en profundidad:

- Hay que considerar que es estrictamente imposible influir exclusivamente en el presente. Aun cuando sea ése el objetivo principal y único, lo cierto es que los cambios que esa política provoque en el presente también provocará efectos en el futuro, ni que sean sutiles y a largo plazo. Por tanto, en cualquier caso y aunque solamente sea para evitar efectos no deseados, siempre será aconsejable tener en cuenta las implicaciones a futuro de cualquier política pública.
- Hay que tener en cuenta que cuanto más importante y cuanta mayor dimensión y transcendencia tenga el tema sobre el que quiera incidir la política pública, más difícil será gestionarlo a corto plazo. Si se reflexiona, se ve que la explicación resulta bastante obvia: cualquier fenómeno necesita tiempo para desarrollarse y crecer; a menudo dichos fenómenos tienen un crecimiento muy lento en sus primeros estadios y sólo alcanza una dimensión reseñable después de un periodo de tiempo bastante largo. Sin embargo, la lógica de la acción pública penaliza la acción sobre cualquier tema en sus fases tempranas y, por el contrario, enfatiza la necesidad de actuar cuando dichos temas son ya maduros, que es cuando acostumbra a llegar a los medios de comunicación.

Pues bien, intentar incidir, modificar, reducir o eliminar un fenómeno cuando ha alcanzado su madurez, es algo tremendamente complejo y casi imposible de conseguir a corto plazo. Dicho de otra manera, plantearse acciones sobre cuestiones de gran complejidad y transcendencia a corto plazo no tiene sentido, es un ejercicio condenado al fracaso en la mayoría de las ocasiones.

Por lo tanto, se puede concluir que la prospectiva no sólo aporta al diseño de políticas públicas una perspectiva a largo plazo, sino que su principal valor puede residir en indicar cómo gestionar procesos de cambio en la conformación del futuro; por otro lado, una política pública puede ser el vehículo idóneo para que la prospectiva pueda, efectivamente, modelar el futuro; sin embargo, y como ya se ha apuntado, la combinación de las dos actividades es excepción más no la regla.

En las próximas líneas se explorarán algunas razones para este desencuentro.

## Lo que las separa

Existen tres grandes factores que explican esta falta de conexión:

1. La perspectiva temporal.
2. El enfoque.
3. El accionamiento y la rendición de cuentas.

## La perspectiva temporal

El mayor obstáculo para conseguir una complementariedad efectiva entre prospectiva y políticas públicas radica en el hecho de que operan en marcos temporales diferentes. La acción política parece estar esencialmente vinculada al corto plazo. Esto es particularmente evidente en regímenes democráticos en los que la fecha de los siguientes comicios deviene el horizonte temporal de cualquier política pública. Para la prospectiva, esto es un grave problema, ya que implica que en la mayoría de los casos sólo se podrán concebir acciones a cuatro o cinco años; un plazo claramente insuficiente para la mayoría de las cuestiones importantes.

Hay que entender que este problema no es una cuestión de mala praxis de los decisores políticos; en todo caso si hay mala praxis, es de toda la ciudadanía en su conjunto. Lo cierto es que las sociedades contemporáneas funcionan con base en un cortoplacismo alarmante.

Diversos factores contribuyen a ello:

- a) El *tempo* político. La recurrencia de los sistemas democráticos sujetos a ciclos electorales marca una pauta temporal que opera en legislaturas de cuatro a cinco años. Típicamente, las distintas administraciones dedican los primeros años del mandato a los proyectos de largo plazo, mientras que los últimos se concentran en la obtención de resultados. Esta dinámica implica que, difícilmente, un decisor se embarcará en un proyecto que no pueda obtener algún tipo de rédito a un máximo de tres o cuatro años. Evidentemente, esto no es un principio absoluto, pero lo cierto es que la configuración temporal de los sistemas políticos ofrece pocos incentivos a un político que quiera proyectar su acción más allá de su mandato y, además, es casi seguro que se le penalizará si lo hace. Las razones son fáciles de entender: cualquier iniciativa a mediano o largo plazo, comportará con toda seguridad alguna consignación presupuestaria ya en el presente; es decir, el gasto empezará

inmediatamente. Pero debido a que es una política a mediano o largo plazo, es difícil que aporte algún tipo de rédito o beneficio a corto; con lo cual el político se encontrará, en primer lugar, teniendo que dar cuentas de una política que ya ha originado gastos pero que aún no ha generado ningún retorno; y en segundo, y ya que los hipotéticos beneficios de la citada política se producirán más allá de su mandato, con la posibilidad que los esperados réditos acaben beneficiando a su sucesor o peor, a su oponente. De hecho, la situación es aún peor, porque lo cierto es que raramente la ciudadanía, los votantes, valoran este tipo de iniciativas a mediano o largo plazo y, las más de las veces, tienden a recompensar aquellos cargos que promueven políticas a corto plazo con resultados visibles o constatables. Ante esta situación, ¿es razonable esperar que un gobernante se embarque en políticas a largo plazo? Seguramente no.

### **La dinámica de los medios de comunicación**

Los medios de comunicación se mueven por la necesidad de encontrar temas de interés que puedan ocupar los titulares y que consigan captar la atención de la audiencia. Pero esa atención caerá en pocos días, si no en horas, y será necesario buscar otra noticia de impacto. Es más, en la actualidad, los grandes grupos comunicativos integran prensa escrita, canales de televisión, estación de radio y plataformas digitales, con lo cual se han transformado en grandes conglomerados que necesitan de un aporte continuo de grandes titulares, lo que a mi juicio comporta dos grandes problemas:

- Se tiende a magnificar el impacto de lo inmediato en detrimento del mantenimiento de una mínima perspectiva. Se prima la inmediatez, ser el primero en ofrecer la primicia, en perjuicio de la relevancia o de la profundidad. Y a falta de noticias de verdadero calado, se magnifica lo que suceda en ese momento, a menudo llegando incluso a pedir o exigir algún tipo de reacción por parte de los decisores políticos. Ello lleva a una situación bastante frecuente en la que se toman medidas apresuradas para responder a cuestiones que en realidad no lo necesitaban. A modo de ejemplo, en marzo de 2014, el tema estrella en los noticiarios españoles fueron los saltos masivos de inmigrantes subsaharianos intentando entrar en Ceuta y Melilla (ver *ABC*, <http://www.abc.es/espana/20140318/>; *El País*, <http://politica.elpais.com/politica/2014/03/18/>;

*Público*, <http://www.publico.es/actualidad/508557/cientos-de-inmigrantes>; o *RTVE*, <http://www.rtve.es/noticias/20140318/unos-500-inmigrantes>). El tratamiento de los medios insistió en el hecho de que miles lo intentaron (aunque sólo lo consiguieron unos pocos centenares) y en general revistieron al tema de un dramatismo excesivo. Durante unos días se generó un cierto estado de alarma sobre la permeabilidad de la frontera de Ceuta y Melilla y el Ministro del Interior español se vio obligado a visitar las ciudades y anunciar que se reforzaban las dotaciones fronterizas. En realidad, los saltos de inmigrantes son una realidad bastante cotidiana, de ahí el impresionante dispositivo de la valla fronteriza; pero lo cierto es que la principal puerta de entrada de inmigrantes irregulares son los aeropuertos de Madrid y Barcelona. Generando una atención excesiva sobre lo sucedido esos días en Ceuta y Melilla, lo único que se consiguió es generar un debate inane que a lo sumo desvió recursos de las iniciativas realmente válidas a medio y largo plazo, que en este caso sería la acción coordinada con los países de origen y de tránsito. A estas alturas resulta incierto saber cuántos de los efectivos enviados como refuerzo siguen en Ceuta y Melilla, y si aún están allí, qué efectos han tenido en otros dispositivos. A todo esto, los inmigrantes siguen intentando llegar por tierra, mar y aire, pero sólo llegan a los titulares cuando alguno perece en el intento y nunca se entra en un debate serio sobre el porqué de esta marea humana y qué se puede hacer al respecto.

En segundo, cuando un tema verdaderamente importante llega a los titulares, es tratado de la misma manera, se convierte en la noticia estrella por un tiempo (limitado) y después es reemplazado por la nueva primicia. En cualquier caso, es muy improbable que en ese tiempo se haya podido analizar dicho tema con la profundidad necesaria; y si se toma alguna medida al respecto, es más que posible que no tenga el efecto deseado o en el peor de los casos tenga algún tipo de efecto bumerán. Aquí el ejemplo obvio sería el secuestro de más de doscientas niñas en una escuela de Nigeria el 14 de abril de 2014 por parte del grupo terrorista Boko Haram ([www.huffingtonpost.es/2014/05/05/secuestro-ninas-nigeria](http://www.huffingtonpost.es/2014/05/05/secuestro-ninas-nigeria)); de hecho, el tema incluso pasó un tanto desapercibido hasta que se desató la campaña por *twitter* de @bringbackourgirls (<https://twitter.com/hashtag/bringbackourgirls>) y numerosas celebridades se sumaron a ella. Sin embargo, la reacción no ha servido para liberar a las niñas y los únicos cambios han sido resultado de la iniciativa de algunas de las propias niñas que han conseguido escapar de sus captores ([www.foxnews.com/world/2014/07/07/nigeria-officials-say-63-girls-and-women-escape-boko-haram-captivity/](http://www.foxnews.com/world/2014/07/07/nigeria-officials-say-63-girls-and-women-escape-boko-haram-captivity/))



Cada día que las niñas siguen en manos de Boko Haram, se aleja un poco más la posibilidad de que puedan recuperar su vida anterior, quizás algún día vuelvan a ser noticias de cabecera y sepamos de su destino... siempre que ese día no ocurra algo de mayor impacto (como la final del mundial de futbol o el *Superbowl*).

Por lo tanto, la lógica de los medios es nociva a dos niveles: en primer lugar, porque acentúa la preeminencia del corto plazo; de hecho, lo acorta. En segundo lugar, y como algo incluso más perverso, porque promueve la adopción de medidas que no han tenido un mínimo proceso de análisis, reflexión o maduración, con lo que pueden tener efectos imprevistos no deseables. Desde una perspectiva de futuro es justo lo contrario de lo que sería deseable.

### ***La pérdida de la perspectiva generacional***

Hay otra cuestión bastante relevante, aunque mucho menos evidente. Uno de los efectos culturales de más calado de la modernidad ha sido el de la desconexión generacional. En las sociedades pre-modernas, la conexión con las generaciones pretéritas y venideras es algo muy presente, porque la familia se concibe como un grupo extenso, una red que se alarga en el pasado y el futuro y, más importante, que es tenida en consideración en el momento de tomar decisiones. El ejemplo más conocido sería la *Gayanashagowa* o gran ley de los Iroqueses, que obliga a tener en cuenta el impacto de las decisiones presentes en las próximas siete generaciones. En concreto, en su artículo 28, que incluye el juramento que todo jefe debe recitar al ser nombrado y que específicamente le obliga a tener en cuenta a los futuros miembros no natos de la tribu: "(...) Mirar y escuchar por el bienestar de toda la gente y tener siempre presente no sólo la generación actual sino también las futuras, incluso aquellas caras que aún están por debajo de la superficie del suelo –los no nacidos de la nación futura" (<http://www.indigenouspeople.net/iroqcon.htm> traducción propia). No obstante, la modernidad y más aún la revolución industrial generaron una nueva concepción de la familia, más reducida en la que apenas se incluyen tres generaciones (de abuelos a nietos) y, más relevante, en la que cada generación no tiene que preocuparse más que por sí misma, entre otras cosas, porque las generaciones anteriores tampoco lo hicieron. Esta última parte sería un tanto discutible, pero también es cierto que desde el siglo xx la herencia de las generaciones precedentes, particularmente en lo relativo a la biosfera, ha sido nefasta y no parece que la generación actual lo esté haciendo mucho mejor.

En cualquier caso, lo que estos tres factores han provocado es una situación un tanto paradójica: por un lado, el presente se ha extendido en nuestro imagi-

nario, apartando el pasado y el futuro a los márgenes de nuestro pensamiento; sencillamente, no los tenemos en cuenta. Por otro lado, el presente también se ha encogido, se ha convertido en un instante permanentemente caducado y renovado. El hoy reducido a su mínima expresión pero con una impronta que excluye el pasado y el futuro.

### *El enfoque*

Una segunda cuestión que separa a la prospectiva de la construcción de políticas públicas es el enfoque o direccionamiento de su acción. Aquí podemos diferenciar dos aspectos:

- El primero tiene que ver estrictamente con el enfoque o, siguiendo con el símil fotográfico, y para ser más precisos, con la obertura del diafragma. La prospectiva opera desde un planteamiento que busca (debe) ser transdisciplinar, sistémico o, si se quiere, holístico; así, por mucho que los diversos aspectos o componentes del tema a tratar se tengan que analizar desde perspectivas o disciplinas distintas (de ahí la transdisciplinariedad), lo que se busca en última instancia es tener la imagen completa (*the big picture*) de la cuestión que se esté examinando. Por el contrario, en el ámbito de las políticas públicas es frecuente desmenuzar estos temas macro de gran complejidad de acuerdo con el ámbito competencial de cada instancia implicada; de este modo cada organismo o administración trata aspectos concretos, puntuales, de la cuestión genérica, pero a menudo se falla al gestionar el tema en su conjunto.
- El segundo aspecto es un tanto más sutil y tiene que ver con cómo trata la incertidumbre cada disciplina o ámbito. La prospectiva no pretende eliminar ni evitar la incertidumbre, la acepta y trata de gestionarla de la menor manera. Y sí, aunque en última instancia busca influir en el futuro, intenta hacerlo desde el debate colectivo. Así pues, el debate es necesario no sólo para generar consenso, sino también para poder reflejar mínimamente la diversidad del futuro. En cambio, las políticas públicas quieren justo lo contrario; es decir, reducir la incertidumbre al mínimo, y si es posible, eliminarla para tener la máxima seguridad de que se conseguirá lo que se pretende. Y aunque el debate también es necesario y bienvenido, su función es claramente la de generar el consenso requerido sobre la política propuesta. Dicho de otra manera, mientras la prospectiva ve a la incertidumbre como una oportunidad para enriquecer

y liberar el futuro; desde el ámbito de las políticas públicas, la incertidumbre no es un riesgo, sino una amenaza. Por esta razón, el decisor o el administrador se encuentra mucho más cómodo con predicciones. La predicción es una afirmación de certeza absoluta sobre el futuro; por tanto, dice lo que ocurrirá sin peros ni objeciones. En cambio, la prospectiva ofrece pronósticos y escenarios donde las salvedades y las objeciones son la norma. Sin embargo, y en lo que atañe al posicionamiento sobre la incertidumbre, sería un error pensar que alguna de las dos disciplinas o ámbitos deba ceder. El verdadero potencial de colaboración radica en el mantenimiento de su integridad respectiva. Una prospectiva que ofrezca predicciones no es una verdadera prospectiva, y una política pública que no intente garantizar la consecución de sus objetivos es una mala política. La solución tiene que venir pues por la complementariedad desde el mantenimiento de la esencia de cada una.

### ***El accionamiento y la rendición de cuentas***

Finalmente, la diferencia quizá más crítica radica en los mecanismos de accionamiento y de rendición de cuentas de cada disciplina o ámbito.

En el caso de las políticas públicas, ambas cuestiones se responden o se resumen en un actor: el conjunto de la ciudadanía. En efecto, una política pública es, básicamente, la respuesta de la administración a una demanda social; por consiguiente, es la sociedad la que puede solicitar (o exigir) la generación y aplicación de una política pública. Puede ser incluso que la demanda social no se concrete en una política pública definida o especificada, pero en cualquier caso son los ciudadanos los que pueden ejercer su derecho a que sus gobernantes satisfagan sus demandas. De igual modo, especialmente en sistemas democráticos, serán los ciudadanos los que ejerzan el control sobre la efectividad de las políticas, aunque sea indirectamente eligiendo a nuevos gobernantes; y en aquellos casos en que la aplicación de una política haya sido particularmente gravosa o perjudicial, podrán utilizar los mecanismos previstos administrativa o judicialmente.

En cambio, ¿quien actúa en nombre del futuro? ¿Quién pide cuentas por el futuro o por las generaciones futuras? En los sistemas de Estado de Derecho sólo los sujetos (de Derecho) tienen la capacidad para accionar sus derechos; y uno de los requisitos para gozar de la titularidad es la existencia efectiva. Esto plantea el problema de cómo dar derechos, o mecanismos para ejercerlos, a entidades que no existen.

Precisamente, en Ecuador se tuvo que tratar con una cuestión muy parecida cuando la Constitución del 2008 concedió derechos a la *Pacha Mama*, la naturaleza. Concretamente el artículo 71 dice:

La naturaleza o *Pacha Mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

En este caso, el mecanismo de accionamiento se ha previsto de manera difusa:

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda ([http://www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Constitución\\_del\\_Ecuador\\_2008](http://www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Constitución_del_Ecuador_2008)).

Lo cual puede ser tanto una protección muy intensa, todo el mundo puede accionar, como un tanto imprecisa en la medida que no se establece un mecanismo específico.

Otro caso parecido se ha planteado en Nueva Zelanda a raíz de la concesión de *status* legal a un río, el Whanganui ([newswatch.nationalgeographic.com/2012/09/04/a-river-in-new-zealand-gets-a-legal-voice](http://newswatch.nationalgeographic.com/2012/09/04/a-river-in-new-zealand-gets-a-legal-voice)). En este caso, después de un largo proceso legal en el que la comunidad fluvial maorí (Whanganui river iwi) quería que se concediese al río el *status* de un ser vivo integral (Te Awa Tupua). Finalmente, se ha llegado un acuerdo entre la Corona y la iwi que le ha otorgado al río personalidad jurídica, con derechos y obligaciones que serán ejercidos por dos guardianes legales (uno escogido por la iwi y el otro designado por la Corona). En este caso se ha seguido la tesis de Christopher Stone (1972), de que la naturaleza tendría que tener algún tipo de guardián legal del mismo modo que los menores de edad tienen tutores que protegen sus derechos.

Por tanto, se pueden ya vislumbrar dos vías para dar voz y defender los derechos e intereses del futuro: una protección difusa o la designación de tutores o guardianes específicos. Pero ¿puede haber más maneras de articular la consideración o defensa del largo plazo? En las siguientes páginas se profundizará en esta cuestión.

## Reduciendo la brecha

Desde el campo de la prospectiva se han propuesto distintas fórmulas para dotar a los sistemas políticos, especialmente los democráticos, de una mayor capacidad para incorporar la perspectiva a largo plazo en su acción de gobierno.

Cronológicamente, seguramente el primero que intentó definir una propuesta de gobierno futuro orientado fue Alvin Toffler (1970); en su obra *El shock del futuro* introdujo el concepto de Democracia anticipatoria; sin embargo, el concepto no se desarrolló hasta que Toffler encargó a Clement Bezold (1970) que editara una obra colectiva sobre el tema: *Anticipatory Democracy: People in the Politics of the Future*. En la introducción de dicho volumen, Toffler ampliaba un poco la definición del concepto como “(...) el proceso para combinar la participación ciudadana con la consciencia del futuro”. En el mencionado volumen se incluían algunos experimentos para la introducción del largo plazo en los gobiernos; en concreto, Bezold indicaba los principales rasgos de lo que denominó Previsión legislativa (*legislative foresight*):

- Potenciar la detección temprana de cualquier tema, problema o oportunidad que puede necesitar o merecer algún tipo de legislación.
- Incluir pronósticos en el trámite de la preparación de cualquier ley con especial atención a valorar los posibles impactos de dicha ley.
- Promover la coordinación entre los distintos comités parlamentarios para definir prioridades en el ámbito nacional.
- Apoyar las acciones de supervisión del congreso y de sus comités (p. 24). Hay que señalar que aunque hoy día *foresight* se ha convertido en una traducción de prospectiva en inglés, en el momento en que se escribió el libro no era así. De hecho, el propio Bezold definía *foresight* como la “observación sistemática del futuro” (p. 116); de ahí que en el texto se haya traducido como previsión.

En 2006, a propósito de un volumen colectivo sobre el futuro de la democracia, *Democracy and Futures* (Manermaa (2006), Bezold revisitaba su antiguo trabajo y llegaba a la conclusión de que la democracia anticipatoria seguía siendo una aspiración y una necesidad para el desarrollo de las naciones y de la gobernanza global (p. 50).

Sin embargo, la obra de Bezold apuntaba las dos grandes líneas para la introducción de la perspectiva a futuro orientada en las políticas públicas: trabajar en la génesis de dichas políticas, en sede parlamentaria, o bien introducir mecanis-

mos de control *ex post*. Uno de los primeros a desarrollar esta segunda opción en profundidad fue Bruce Tonn (1991), que definió una Corte de las generaciones. Aprovechando que la formulación del preámbulo de la constitución americana declara que “se asegurarán las bendiciones de la libertad para nosotros y nuestros descendientes” ([http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html)), Tonn concibió un organismo jurídico para velar por el futuro. El diseño de Tonn consistía en un gran jurado con un representante por cada estado americano y los miembros del Tribunal supremo, que se reunirían cada 5 años como mínimo. No obstante, la propuesta de Tonn era cuando menos modesta, ya que su corte no tendría autoridad para forzar la adopción de medidas o programas y se limitaría a proporcionar un foro en el que poder discutir los grandes temas de futuro. Es posible que el propio autor fuera consciente de las limitaciones del instrumento que planteaba y, por esta misma razón, fuera bastante más allá en su siguiente propuesta: el Gobierno futuro-orientado (Bruce, 1996). En esta nueva aportación, el diseño se sofisticó extraordinariamente, ya que además de la Corte de las generaciones, se añadía un Congreso futuro con diversas comisiones y una Administración futura. A pesar de lo que pueda deducirse de los nombres, el funcionamiento de este diseño es particular: de acuerdo con su planteamiento primigenio, la Corte de las generaciones sería el foro de debate donde se plantearía por primera vez la conveniencia de emprender algún tipo de acción respecto a una cuestión de futuro; y sería el Congreso futuro el que decidiría medidas que se aplicarían con la Administración futura proveyendo el apoyo necesario a las dos instituciones precedentes. Lo cierto es que el diseño de Tonn es extremadamente complejo y prolijo y plantea numerosas cuestiones sobre su viabilidad real, especialmente en la relativo a la coexistencia con las instituciones ya existentes para gestionar el presente.

Llegados a este punto, pues, la pregunta se mantiene: ¿qué se puede hacer para conseguir políticas públicas más y mejor orientadas al largo plazo?

### ***Lo que funciona***

En algunos países la existencia de dispositivos institucionales parece haber funcionado bastante bien. Por ejemplo, el Comité para el Futuro del Parlamento finés (<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future>), creado inicialmente de forma temporal en 1993, se le dio un *status* de permanencia en el año 2000; entre sus funciones destaca:

- Desarrollar políticas públicas de futuro en diálogo con el gobierno y la sociedad en general.
- Evaluar y responder a informes del gobierno.
- Organizar y coordinar la asesoría tecnológica del Parlamento.
- Hacer un seguimiento del trabajo de investigación y desarrollo en el campo de la prospectiva.

En estos años, el comité ha trabajado en proyectos transversales, de gran relevancia para Finlandia, como el uso estratégico de la educación, la renovación del modelo de Estado del bienestar o el futuro de los bosques. Pero también ha desarrollado proyectos más focalizados en nanotecnología, producción de comida, los países vecinos de la UE, radio-frecuencias, poder y exclusión, retos de futuro para Finlandia y otros. En líneas generales parece que el comité ha funcionado satisfactoriamente. Si se examinan otros países con instituciones parecidas, como, por ejemplo, Brasil, los resultados son menos concluyentes. La Comisión Senatorial sobre el Futuro brasileña (<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid>), cuya función específica es “la de promover debates sobre los grandes temas y el futuro del país, así como mejorar el rendimiento del Senado sobre estos temas” (<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid>), no parece haber tenido un gran impacto en la medida que es difícil encontrar alguna constancia de su trabajo más allá de algunas audiencias. Por tanto, no se puede concluir que la opción de crear un comité o comisión parlamentaria sea la mejor alternativa.

Otra opción que se ha seguido en otros países es la de crear una institución para analizar el largo plazo dentro del Ejecutivo. En este caso, el ejemplo más notorio sería Francia, país en el que existe una importante tradición de prospectiva. La institución quizá más conocida era el Comisariado General del Plan, creado en 1946 por el General de Gaulle. Esta institución fue la responsable de definir la política macroeconómica francesa (en planes quinquenales) hasta 2006 cuando fue sustituida por el Centro de Análisis Estratégico. Empero, este mismo centro ha sido reemplazado en 2013 por el Comisariado General de Estrategia y Prospectiva, cuya función principal es asistir al gobierno en la determinación de las directrices principales para el futuro de la nación, así como de los objetivos, a medio y largo plazo, para su desarrollo económico, social, cultural y ambiental (<http://www.strategie.gouv.fr/blog/en/the-cgsp/>). Es evidente que más allá de los resultados concretos, en Francia existe una tradición de análisis a medio y largo plazo. No obstante, la existencia de organismos de análisis no presupone que el país adopte efectivamente una perspectiva más orientada al futuro. Así, numerosos

gobiernos tienen gabinetes de análisis y/o de estrategia con resultados un tanto pobres; la Unión Europea, sin ir más lejos, tiene el European Foresight formado por el Joint Research Centre y el Institute for Prospective Technological Studies, pero no parece haber emprendido ningún proyecto relevante desde 2011 (<http://foresight.jrc.ec.europa.eu>).

Respecto a la opción de vincular la perspectiva a largo plazo con el sector judicial, se pueden señalar dos ejemplos: por un lado, el Poder Judicial americano que durante años invirtió recursos en la detección de futuros problemas legales, tanto en el ámbito nacional como en numerosos estados, destacando los de Hawái, que colaboró con el Hawaii Research Centre for Futures Studies ([www.futures.hawaii.edu/publications/courts/HawaiiJudForesight2007.pdf](http://www.futures.hawaii.edu/publications/courts/HawaiiJudForesight2007.pdf)), o el de Virginia occidental (<http://www.courtswv.gov/court-administration/ReportAll.pdf>), que fue el último en cerrar. La razón es sencilla; en el sistema anglosajón de *common law*, los jueces acostumbra a ser los primeros que tienen que decidir sobre temas nuevos. En la medida que su decisión sienta jurisprudencia, es comprensible que quisieran tener una mejor base para tomar decisiones y de ahí el interés sobre temas de futuro; actualmente sólo Singapur parece dispuesto a seguir este camino. Otra opción, que en puridad no cae estrictamente en la rama del Poder Judicial, sería el *Ombudsman* de las generaciones futuras de Hungría ([www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/dr.-marcel-szabo](http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/dr.-marcel-szabo)). A medio camino entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, e integrado en la oficina del comisionado para derechos fundamentales, el *Ombudsman* parece tener un enfoque eminentemente ambiental; pero entre sus competencias se incluyen la capacidad para revisar cualquier legislación que pueda lesionar los intereses de las generaciones futuras, en particular en lo relativo al patrimonio de la nación y los derechos de los húngaros de todas las generaciones (pasadas, presentes y futuras). Como es habitual en este tipo de figuras, su fuerza deriva más de su legitimidad y autoridad moral, ya que sus dictámenes no son vinculantes.

Habiendo examinado estos ejemplos, es legítimo preguntarse si es más importante el diseño institucional o la idiosincrasia de la administración. La respuesta obvia sería que ambos son necesarios. Pero si hay que inclinarse por uno, diría que es más determinante la cultura organizativa que impregne el país y a su administración.

Fred Polak, un diplomático holandés, elaboró una teoría basada en su experiencia directa sobre por qué algunos países parecen haber evolucionado más positivamente que otros. Para Polak, el elemento clave era que ese país tuviera una visualización de cómo creía (o quería) que sería o fuera su futuro. Es decir, según



Polak, aquellos estados que tienen una imagen de su futuro, consiguen progresar más que aquellos que no la tienen (Polak, 1973). A pesar de que la teoría de Polak ha recibido diversas críticas, lo cierto es que, desde su perspectiva, tiene sentido que sea más determinante el que un país posea algún tipo de objetivo de futuro que no su diseño institucional. Cuando un territorio tiene algún tipo de visión compartida sobre cómo creen que será su futuro, eso genera un cierto sentido de propósito que facilita la consideración del largo plazo; si tiene algún tipo de mecanismo para analizar el futuro, esa imagen compartida hará que el mecanismo sea más efectivo; e incluso si no lo tiene, puede que consiga dotarse de esa perspectiva.

Para mí eso explica los casos de Finlandia y de Corea del Sur. Finlandia tuvo que afrontar un enorme desafío de futuro con la caída de la URSS, que amenazaba con arrastrarlos a ellos también; ante esa tesitura, el país consiguió articular un ejercicio de reflexión colectiva que le ha convertido en uno de los países más avanzados en la Unión Europea y en el mundo. En el caso de Finlandia, el país apostó por la sociedad de la información y ha conseguido desarrollar un planteamiento coherente con esa imagen; desde este punto de vista, la creación del comité sobre el futuro es algo natural y lógico que ha de permitir al gobierno finlandés mantener el liderazgo de su país. Corea del Sur también está experimentando un gran desarrollo alrededor de la imagen de lo que Jim Dator llama la Sociedad onírica (*Dream society*, [www.futures.hawaii.edu/publications/korea/KoreaAWaveofFutures2004.pdf](http://www.futures.hawaii.edu/publications/korea/KoreaAWaveofFutures2004.pdf)). Con todo, y a diferencia de Finlandia, Corea no se ha dotado de instituciones específicas para analizar el futuro, y a pesar de ello, sus resultados son comparables a los de Finlandia. Lo que los dos países comparten va más allá de tener una imagen de futuro, tiene que ver con dos sociedades que han decidido tener un rol más activo en la construcción del futuro, de su futuro. Por ejemplo, resulta muy revelador que ambos países estén en los primeros puestos en *rankings* de excelencia educativa, por que ambos Estados tienen muy claro que el futuro se construye desde la educación preparando a las próximas generaciones. En el caso de Finlandia, disponer de instituciones especializadas en prospectiva es un plus, puesto que le permite hacer un trabajo de anticipación de mejor calidad.

## Conclusiones

Si aceptamos la premisa que los retos del siglo XXI son de enorme transcendencia y complejidad, debería haber poca discusión de la conveniencia de incorporar una perspectiva a medio y largo plazo en la generación e implementación de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, la prospectiva puede ser una actividad de gran complementariedad en el diseño y desarrollo de dichas políticas.

Sin embargo, la mera adición de organismos o mecanismos de prospectiva en las administraciones no garantiza la efectiva incorporación de la perspectiva a largo plazo en la gestión pública, ya que existen diferencias substanciales entre los dos ámbitos.

Para superar estas diferencias hay que partir de la base del respeto a la integridad de cada disciplina y, también, desde el reconocimiento a la especificidad de cada cual.

Una estrategia más prometedora pudiera basarse en los siguientes puntos:

1. Buscar aquellos puntos de mayor complementariedad entre ambas actividades. Por ejemplo, se pueden generar procesos de gran sinergia en las fases de análisis y preparación de las leyes, no sólo aportando mayor información sobre la evolución de lo que se pretenda legislar, sino también analizando el posible impacto de dicha legislación.
2. Intentar generar mecanismos y procesos que no sean demasiado disruptivos con la dinámica predominante. Lo mejor sería generar procesos de gestación de políticas públicas desde una perspectiva que abarque todo el espectro temporal: intentar actuar sobre los fenómenos en sus fases tempranas y ser capaces de gestionar todo su ciclo vital en beneficio de la ciudadanía.
3. La adopción de una perspectiva a largo plazo nunca es un fin en sí misma, debe ser un medio para la consecución de objetivos. El consenso debe construirse alrededor de esos objetivos. Por tanto, la adopción de la prospectiva debe ser un instrumento más al servicio de aquellos objetivos que la sociedad en su conjunto considere deseables. La prospectiva puede y debe contribuir a enriquecer el debate social sobre el futuro, pero no puede acotar lo que deba hacerse en el futuro.

Con todo, lo único que realmente garantizará que el futuro a largo plazo entre en el debate de políticas públicas, es conseguir que lo haga en el debate social. Una ciudadanía concienciada sobre el futuro es el mejor mecanismo para asegurar la consideración del largo plazo en la definición y gestión de políticas públicas.

## Fuentes

- Bezold, Clement, ed. (1970), *Anticipatory Democracy: People in the Politics of the Future*, Nueva York, Random House.
- Bruce, Ton (1996), “A design for future-oriented government”, *Futures* 28 (5), pp. 413-431.
- Bruce, Tonn (1991), “The court of generations: a proposed amendment to the us Constitution”, *Futures* 23 (5), pp. 482-498.
- <http://www.abc.es/espana/20140318/rc-unos-inmigrantes-saltan-valla-201403181741.html>; *El País*: [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/18/actualidad/1395129173\\_038641.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/18/actualidad/1395129173_038641.html); *Público*: <http://www.publico.es/actualidad/508557/cientos-de-inmigrantes-entran-en-melilla-en-un-salto-masivo-de-la-valla>;
- <http://www.rtve.es/noticias/20140318/unos-500-inmigrantes-acceden-melilla-saltandovalla-mayor-entrada-registrada/899001.shtml>.
- [http://www.huffingtonpost.es/2014/05/05/secuestro-ninas-nigeria\\_n\\_5267841.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/05/05/secuestro-ninas-nigeria_n_5267841.html).
- <https://twitter.com/hashtag/bringbackourgirls?f=realtime>.
- <http://www.foxnews.com/world/2014/07/07/nigeria-officials-say-63-girls-and-women-escape-boko-haram-captivity/>
- <http://www.futures.hawaii.edu/publications/korea/KoreaAWaveofFutures2004.pdf>
- <http://www.futures.hawaii.edu/publications/courts/HawaiiJudForesight2007.pdf>
- <http://www.courtswv.gov/court-administration/ReportAll.pdf>
- <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/dr.-marcel-szabo>
- <http://www.strategie.gouv.fr/blog/en/the-cgsp/>
- <http://foresight.jrc.ec.europa.eu>
- <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=73F6AECD4CC48FE1E7F1EFD0CB720A28?0&codcol=1716>
- <http://www.indigenouspeople.net/iroqcon.htm>
- [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html).
- [http://www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Constitución\\_del\\_Ecuador\\_2008\\_-\\_Derechos\\_de\\_la\\_naturaleza](http://www.eruditos.net/mediawiki/index.php?title=Constitución_del_Ecuador_2008_-_Derechos_de_la_naturaleza)
- <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx?lng=en>
- <http://www.strategie.gouv.fr/blog/en/the-cgsp/>
- <http://foresight.jrc.ec.europa.eu>
- <http://newswatch.nationalgeographic.com/2012/09/04/a-river-in-new-zealand-gets-a-legal-voice/>
- [http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html).
- Manermaa, Mika, Jim Dator y Paula Tiihonen (2006), *Democracy and Futures*, Helsinki, Committee for the Future, Parliament of Finland.
- Polak, Fred (1973), *The image of the Future*, Amsterdam, Elsevier.
- Stone, Christopher D. (1972), “Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects”, *Southern California Law Review* 45, pp’ 450–487.
- Toffler, Alvin (1970), *Future Shock*, New York:, Random House.



# Prospectiva y reconstrucción de la utopía

Yazmín Majul Zamudio\*

*La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.*

EDUARDO GALEANO

## Resumen

Revisando los conceptos sobre Prospectiva es posible definirla como la exploración y construcción del devenir de un sistema social complejo, y se menciona que la Prospectiva no es una utopía que no conduce a visiones de tipo utópico, sin embargo, si bien la utopía puede ser identificada con lo irrealizable, con el espacio de lo imposible, también puede interpretarse como “posibilidad”, misma que conduce a la creación de lo nuevo, aquello que todavía no existe, pero que es posible y que tiene fundamento en la realidad y que por esa razón puede ser creado en el futuro. En este sentido, resulta necesario analizar y clarificar el significado y relación de la Utopía dentro del ámbito de la Prospectiva, lo cual constituye el objetivo del presente trabajo.

## Palabras clave

Utopía, prospectiva, futuro, pensamiento crítico, complejidad.

## Abstract

Prospective is defined as the exploration and construction of the future of a complex social system, it is not the same as utopia, and does not lead to utopian visions, however, while utopia is identified with the unrealizable, with space for the impossible, it can also be interpreted as “possibility”, it leads to the creation of the new, that which does not yet exist, but it is possible and has its basis in reality and for that reason can be created in the future. Therefore, it is necessary to analyze and clarify the meaning and value of Utopia within the scope of Prospective, which is the objective of this work.

## Key words

Utopia, Prospective, future, critical thinking, complexity.

---

\* Doctora en Administración Pública (IESAP), Maestría en Administración, Maestría en Política y Democracia, UNED (España). Master of Business Administration; Posgrado en Dinámica de Sistemas, Universidad Politécnica de Cataluña; Docente en diversas universidades: UNAM, Universidad Anáhuac, Tec de Monterrey y el IESAP; Directora General adjunta del despacho internacional Bradlee Consulting, S.A.

## Introducción

Desde la antigüedad, el ser humano siempre se ha orientado hacia el futuro, en un principio por medio de las artes adivinatorias y la actividad profética. Y es a través de las mismas que se descubre el futuro susceptible de ser transformado, ya que a razón de las profecías se promovían acciones encaminadas al cumplimiento de éstas o bien a su alteración.

Con el avance de la sociedad, el interés por el futuro se manifiesta en las utopías como reflejo de los imaginarios sociales que anhelaban el devenir de una sociedad más justa y superior.

Tiempo después, debido al desarrollo científico-tecnológico, los cambios conducen al hombre a una mayor reflexión sobre su futuro y surgen una serie de aportaciones respecto al estudio del futuro desde la perspectiva científica.

Es así que para las Ciencias Sociales, los conceptos de tiempo y devenir convergen en el desarrollo de estudios, ciencias o disciplinas del futuro, que tienen sus orígenes en la modernidad y se proponen estudiar el futuro para entenderlo y poder intervenir en él, tal es el caso de la Prospectiva, misma que tiene por objeto el estudio de las causas tecnológicas, científicas, económicas y socioculturales que aceleran la evolución del mundo moderno y la previsión de las situaciones que podrían derivarse de sus influencias conjugadas; es decir, es el conjunto de investigaciones relativas al futuro de donde se derivan los elementos de previsión y que pretende la construcción del futuro desde el presente.

Al definir a la Prospectiva comúnmente se agrega que no conduce a visiones de tipo utópico y se trata de realizar una diferenciación entre la prospectiva y la utopía; incluso en algunas ocasiones se trata de distanciar ambos conceptos.

Asimismo, de acuerdo con Decouflé (1980), el futuro puede representarse de diferentes formas: primero como destino, donde el futuro no se puede conocer, simplemente sobreviene, independientemente de la voluntad humana, pero puede revelarse por medio de la adivinación o las profecías. También puede representarse como porvenir, donde el futuro es una representación imaginaria sobre sociedades lejanas en el tiempo que se disponen entre la utopía y la ciencia ficción. Por último, el futuro puede ser representado como devenir, donde el futuro es consecuencia de un proceso histórico-social que relaciona la historia con la acción presente y es objeto del discurso para la acción, lo que constituye el fundamento de los estudios del futuro y la Prospectiva.

Sin embargo, al representar el futuro de esta manera, es notorio apreciar que se define a la utopía como lo imposible de realizar, lo que sólo es producto de la

imaginación y no como una posibilidad, una potencialidad de la realidad presente. Se menciona también que la utopía se encuentra situada en la representación del futuro como porvenir, pero esto podría ser interpretado de manera distinta si se consideran los conceptos de Utopía de autores como Ernst Bloch, en *El principio esperanza*; Karl Mannheim, en *Ideología y utopía*, y Franz Himkellammert, en *Crítica de la razón utópica*, por citar algunos ejemplos donde la utopía tiene una función crítica del orden presente (función iconoclasta), además de proponer una alternativa al mismo (función constructiva); es decir, se conceptualiza a la utopía como posibilidad presente con criterios de transformación.

Es bien sabido que la utopía, como lo afirma Neusüss (1971, p. 24), es una categoría esencial dentro del debate “conceptual-político”; por ello, “no existe ninguna definición de la utopía que no haya entrado en esta controversia por normas, valores e ideales, y por lo tanto que no muestre rasgos apologéticos o polémicos”. Y la utopía es generalmente conceptualizada en un sentido negativo, implicando una connotación peyorativa orientada a lo desiderativo, considerada como lo ilusorio y la confusión del deseo con la realidad.

Es así que existen posiciones desde donde se realiza una crítica hacia este tipo de conceptos. Himkellammert (1984), por ejemplo, cuestiona “la ingenuidad utópica” del neoliberalismo que presenta a la anti-utopía como la utopía verdadera y que cubre como un velo la percepción de la realidad social (p. 5).

Uno de los aspectos más debatidos en relación con la utopía es la de su posibilidad, ya que si bien se puede concordar con su contenido, se piensa que las utopías son irrealizables y que sólo son un ideal que está fuera del horizonte de las posibilidades humanas. Empero, los logros de la sociedad actual devienen de las ambiciones, deseos y aspiraciones de grupos sociales que consideraban los progresos irreales de su tiempo, recordando siempre que otro orden social es posible, pero no perfecto, donde la utopía posible significa los criterios y principios para la construcción de una sociedad alternativa desde el presente.

Todo pensamiento social moderno contiene tanto críticas como elaboraciones o reelaboraciones de utopías. Incluso existe la utopía de una sociedad que no produzca más utopías (Hinkellammert, 1984, p. 6).

Es preciso analizar entonces el concepto de utopía, su significado y su conexión con el ámbito de la Prospectiva, con la finalidad de poder conocer qué relación existe entre prospectiva y utopía, y si las “visiones utópicas” son o no también visiones prospectivas, e intentar una crítica más bien general de este pensamiento utópico relacionado con la Prospectiva. Estos aspectos constituyen el objetivo de este trabajo.

## Prospectiva

La palabra Prospectiva proviene del latín *Prospicere*, mirar a lo lejos, mirar desde lejos, y de manera filosófica significa lo que concierne al futuro y se define como una disciplina que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en su desarrollo. La Prospectiva busca anticipar los sucesos que están por venir de manera científica, así como diseñar y construir el futuro desde el presente.

Fue el francés Gastón Berger quien eligió el término “Prospectiva” para designar el “estudio del futuro lejano”, y la considera como una actitud mental de concebir el futuro para actuar en el presente, ya que prever el futuro es muy arriesgado, por lo que es mejor tomar la decisión de erigirlo desde ahora.

Tomás Miklos y Ma. Elena Tello (1995, p. 21) afirman que la Prospectiva se sostiene sobre la premisa de que no sólo es factible conocer inteligentemente el futuro, sino que también es posible concebir futuros alternativos; de entre ellos seleccionar el mejor y construirlo estratégicamente. Además, señalan que la Prospectiva representa la mejor opción metodológica disponible para estudiar y trabajar sobre el futuro, mencionan también que la Prospectiva se ocupa de las acciones del presente en función de un futuro deseado y es posible sin dejar de lado el conocimiento que se tiene del pasado y del presente. Como lo sustentan Tomás Miklos y Ma. Elena Tello, la Prospectiva, a diferencia de otros enfoques hacia el porvenir, mantiene una perspectiva que va del futuro hacia el presente (enfoque normativo); es decir, intenta dirigir y atraer el interés sobre el futuro, imaginándolo a partir del mismo y no desde el presente, anticipa la configuración del futuro deseable y después reflexiona desde el mismo sobre el presente con el fin de conducir nuestro desarrollo hacia ese futuro; va más allá de los estudios de tipo proyectivo para constituirse como medio constructor del futuro.

De acuerdo con Godet (2007, p. 6), la prospectiva constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables.

La Prospectiva es una disciplina que busca anticipar los sucesos que están por venir de manera científica, así como diseñar y construir el futuro desde el presente. Y su enfoque se inserta en la perspectiva de la complejidad, ya que se presenta al mismo tiempo como un producto y como un acto de producción que se enlaza a una estructura de relativa estabilidad que sigue un determinismo y revela leyes generales; el orden, base sobre la cual se desarrolló la previsión y es una producción, como consecuencia de la inestabilidad transformadora que toma a su cargo el azar, lo improbable, lo caótico, aspecto que establece adecuadamente



su intencionalidad. Por ello requiere disponer de un paradigma basado en el reconocimiento de una sociedad compleja e impredecible, en la que los procesos adoptan configuraciones inestables e incluso caóticas debido a que los sistemas sociales no son sistemas estables y en equilibrio, sino sistemas complejos dinámicos en los que existen crisis frecuentes; por eso es preciso introducir rupturas que resulten del imaginario social hacia una sociedad deseable y posible.

La prospectiva es una anticipación sobre lo que puede suceder, y también es una aclaración de lo que puede hacerse para intervenir en el futuro.

En este sentido, Gonod (2002, p. 317) menciona que la sociedad no tiene sólo una vía irremediable sino múltiples trayectos, abiertos a las voluntades de los diversos sujetos sociales. Por ello, la prospectiva adopta, respecto a su categoría central, el tiempo, un enfoque complejo por necesidad sobre su causalidad: pasar de una racionalidad lineal sobre la temporalidad entre pasado-presente-futuro a una racionalidad compleja que muestre que las experiencias del presente contribuyen al conocimiento del pasado y viceversa, creando un bucle generador que parte de un pasado-presente cierto hacia un futuro incierto: el futuro devuelve incertidumbre al presente, lo que se denomina evolución histórica.

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

La participación activa y deliberativa de los actores sociales son elementales en la elaboración de la visión o referentes de futuro de la sociedad; sin la participación y el consenso de los actores sociales en la construcción del futuro y su posterior materialización a través de acciones en el presente, la actividad prospectiva no es más que una simple práctica académica.

El futuro no está determinado, sino que lo construyen los sujetos sociales; y en este sentido se puede interpretar como un proceso de construcción social de la realidad.

Walter Benjamin decía que el futuro no existe, lo que existe es el presente; en el presente está bosquejado lo que viene, y el aquél que por el futuro destruye el presente, es una persona peligrosa.

Esto significa que existen alternativas futuras, pero ninguna se puede anticipar, se debe ir construyendo desde el presente. No hay claridad completa en las alternativas futuras, pero pueden irse construyendo en el presente; sin embargo, se puede contar con criterios y principios para elegir entre las mediaciones que acumuladas en el tiempo pueden transformar el orden social y conducir a la

construcción de una sociedad alternativa, de otro sistema mejor y distinto del que no se tiene aún extrema claridad y que no se puede anticipar demasiado pero sí constituir un proyecto crítico y realista de futuro.

En efecto, en la utopía pueden observarse los elementos de la conciencia anticipadora y constructora de futuros.

## Utopía

A lo largo de la historia, el ser humano siempre ha intentado construir modelos ideales de sociedad y dicha constante histórica ha originado lo que se denomina actualmente “utopía”, presentándose muchas veces como alternativo al concepto de “realidad”. Es preciso mencionar que el término utopía puede ser ambivalente, ya que coloquialmente y de manera frecuente significa lo ilusorio, la fantasía, los deseos y sueños, e implica una connotación peyorativa; sin embargo, esto supone una alteración de su sentido real, que es el de un proyecto o ideal de un mundo posible y mejor.

El término “Utopía” fue creado por Tomás Moro, autor de la obra del mismo nombre; proviene del griego *topos* (lugar), modificado por el prefijo “u”. Al no existir un prefijo griego para tal grafía, los prefijos que más se aproximan pueden ser: “ou” (negación) y “eu” (lo bueno, lo deseable) “ou-topos” (el no-lugar, el sitio que no existe) y el “eu-topos” (el buen lugar, el lugar deseable); “u” sería el denominador común de ambos: la sociedad ideal que no existe pero que debería y podría existir.

Puede significar lo que no tiene lugar, por lo menos en el presente o en el mismo lugar. Ese lugar o “no lugar” es siempre desconcertante, sobre todo si se encuentra en el futuro, por eso resulta tan interesante para el ser humano. De esta forma, al igual que la racionalidad, para constituirse como tal necesita la irracionalidad. Como expresa Walter Benjamin, el lugar necesita al no-lugar para constituirse como tal.

Todo planteamiento utópico conlleva una valoración ética y se apoya en una concepción antropológica desde la que se estima lo que es adecuado o no para el desarrollo de las potencialidades inherentes a la condición humana. La utopía es entonces la visión de una forma de vida justa y digna de la sociedad y del individuo, que se contrapone a la “distopía”, a la situación dada como lugar de lo negativo (Neususs, p. 24).

Es necesario especificar que la utopía dentro de su devenir histórico no siempre ha estado situada en el futuro, se encontraba también en otros lugares geográficos,

en las orillas del mundo conocido o en otros mundos posibles por descubrir; existió una búsqueda territorial de la utopía. Es en la modernidad cuando la utopía se ubica en el futuro.

El género literario utópico nace en Grecia, donde el principal representante de dicho género fue Platón, quien en su obra *República* hace uno de los primeros diseños de sociedad ideal y cree poder construir el Estado perfecto. En la Edad Media aparecen numerosos movimientos revolucionarios, generalmente de inspiración religiosa, que buscaban la construcción de una sociedad igualitaria, ya en el Renacimiento, el género utópico presentó un mayor desarrollo con obras como *La Ciudad del Sol*, de Campanella; *Nueva Atlántida*, de Bacon, y *Utopía*, de Tomás Moro, misma que representa una sociedad alternativa a la capitalista, y consideraba a la propiedad privada como principio de todos los males sociales que existían en ese tiempo.

Más tarde, la obra de Tomás Moro inspiró a una nueva generación de utopistas que generó distintas aportaciones como las de Morris, Rousseau, Owen, Marx y los socialistas utópicos.

Citando a Neusüss, la Utopía es una categoría esencial del debate “conceptual-político” y ha recibido muchas críticas a lo largo de la historia. Se menciona que la utopía ha sido superada por la razón de la modernidad, por la razón instrumental y se cree que estamos llegando al final de las utopías.

Desde el pensamiento conservador, Karl Popper propone en este sentido, en su obra *La Sociedad abierta y sus enemigos*, que los enemigos son quienes piensan una utopía que destruye la sociedad presente, que conceptualiza como la única posible.

La utopía es también relacionada con el totalitarismo y la planificación, ya que para Popper, la utopía busca la realización de lo imposible y para ello hay que implantar una inflexible planificación global en todas las áreas de la vida y asegura que lo que se obtiene por esa vía es la destrucción de la sociedad, la tiranía o la sociedad cerrada. La planificación sólo se logra a través de la violencia e imponiendo un modelo totalitario (Popper, K., 1981, p. 403).

En la posmodernidad surgen también críticas a la utopía, exponiendo el fracaso de los grandes relatos e ideales de la modernidad, renunciando a plantear proyectos sociales de transformación global, negando todo valor a la utopía y proponiendo una sociedad anti utópica que niega el telos y el sentido a la historia.

Es necesario mencionar que este trabajo está dirigido al análisis de las corrientes de pensamiento utópico que se encuentran presentes en la actualidad y no se intentará, al menos por el momento, escribir una historia del pensamiento utópico, aunque se realicen de forma necesaria algunas reflexiones históricas. Por

ello, no se discutirá sobre los pensadores creadores de estas corrientes, sino en sus representantes actuales, ya que existen demasiadas obras valiosas por analizar; se prescindirá de eso para poder destacar con más claridad las confrontaciones ideológicas actuales.

Hoy en día surgen procesos críticos de reconstrucción de la utopía, planteándola como posibilidad, como ideal que orienta la praxis histórica y social tanto de forma individual como colectiva, constituyendo así un escenario futuro a construir y diferenciando a la utopía de la escatología; no como un fin determinado, sino que se intenta construir desde el presente.

Es importante señalar que actualmente ya no se conceptualiza a la utopía como propuesta de una sociedad perfecta, porque es ahí cuando se convertiría en algo imposible, ya que no puede existir una sociedad perfecta debido a que es pensada por los sujetos sociales, quienes son imperfectos, por lo que no pueden crear un orden social nuevo y perfecto. Otro orden social es posible, pero no perfecto. Todo nuevo orden social propuesto será imperfecto, pero se concibe con la intencionalidad de mejorar la realidad presente suponiendo la voluntad de reducir la brecha entre la utopía y la realidad presente, transformándola desde las posibilidades que ésta ofrece.

Las utopías desempeñan en nuestra sociedad actual el papel de propuestas ideales (posibilidades) como guías de acción para su transformación. Es mediante el análisis crítico donde podemos descubrir esas posibilidades en la confluencia de condiciones objetivas y subjetivas de cada coyuntura histórica y encontrar las mediaciones adecuadas para articular un proyecto de futuro, en el cual quede concretada la propuesta contenida en la imagen utópica.

La reconstrucción actual de la utopía envuelve un interés de emancipación, además de una finalidad ética, que conjugue el pensamiento crítico y las propuestas abiertas a la alteridad, ya que la utopía, como guía que orienta acción social presente, es también la que representa una instancia crítica respecto a la misma praxis social que aspira a la misma.

Actualmente la crítica se orienta a la “ingenuidad utópica”. Al respecto, Hinkelammert (1984, p. 1) menciona que la ingenuidad utópica cubre como un velo la percepción de la realidad social y contiene una gran potencialidad destructiva. En este sentido, Hinkelammert cuestiona el pensamiento anti-utópico del pensamiento neoliberal representado principalmente por Hayek y Popper, quienes presentan la anti-utopía como la utopía verdadera. Asimismo, Hinkelammert comenta que el problema actual es una crítica de la razón utópica misma, y no el invento de anti-utopías y desapariciones de utopías que camuflan la ingenuidad utópica de sus

portadores, y nos hace recordar que todo pensamiento social moderno contiene tanto críticas como elaboraciones o reelaboraciones de utopías (p. 6).

Bloch, uno de los principales pensadores que vinculó el pensamiento utópico con el marxismo, realiza una reinterpretación de la utopía y critica la reducción de la utopía a simple juego de la imaginación, definiendo a la utopía como “Órgano metódico para lo nuevo, fundamentación objetiva de lo que está por venir” (Bloch, 1977, p. 146).

La anterior definición nos muestra que la utopía conduce a la creación de lo que denomina el *novum*, lo nuevo, lo que todavía no existe, que no ha existido jamás, pero que es posible y que tiene fundamento en la realidad y que por eso puede ser creado en el futuro.

En efecto, donde puedan encontrarse los elementos de la conciencia anticipadora, están los orígenes de la utopía. Bloch menciona que la utopía surge de la insatisfacción de las condiciones actuales de vida y constituye una protesta abierta contra ese *status quo* y que no es cuestión de buenos deseos, sino de acciones concretas que permitan alcanzar el contenido de la utopía, misma que conceptualiza como algo posible, generador de optimismo y movilización social para tratar de conseguirlo.

La utopía, para Bloch, tiene un sentido peyorativo sólo si es entendida como una ilusión y deseo, sin probabilidades de realización, a lo que llama la utopía abstracta que distingue de la utopía genuina o utopía concreta, misma que emerge con fundamento en un ideal abstracto para transformarse en un futuro concreto.

Karl Mannheim, en su obra *Ideología y utopía*, menciona que utopía no es lo irrealizable, sino lo que parezca ser irrealizable desde el punto de vista de un orden social determinado y ya existente (Mannheim K., 1973), lo que no puede realizarse en unas determinadas coordenadas. Cuando se expone una utopía en el sentido correcto, no se está planteando un imposible, se trata de cambiar dichas coordenadas para hacer posible la utopía en un contexto nuevo y distinto.

De acuerdo con Jürgen Habermas, “Las utopías sociales, mezcladas con el pensamiento histórico, que toman parte de las controversias políticas desde el siglo XIX, despiertan expectativas más realistas”, que al menos en el plano hipotético posibilitan la conversión de los sueños en realidades y sobre todo favorecen la emancipación (Habermas, 1988, p. 116).

Michel Foucault, en su conferencia “Des espaces autres” de 1967, presenta un punto de vista interesante respecto del tema: las Heterotopías, del griego “heterotopos”, varios lugares, suponen la existencia simultánea, la probabilidad emergente de varias utopías, y en ese sentido la convivencia creativa de futuros posibles. Las heterotopías representan lugares reales, diseñados en la institución

misma de la sociedad, que son contra-emplazamientos, utopías realizadas en las cuales los emplazamientos reales, es decir, todos los otros emplazamientos reales que se pueden encontrar en el interior de la cultura, están a la vez representados, cuestionados e invertidos.

Desde otro punto de vista, Hugo Zemelman define los proyectos como las distintas maneras de plantear procesos de apropiación de la dinámica de la realidad dentro de horizontes temporales históricos, señalando que diseñar un proyecto no significa especificar metas u objetivos por concretar, sino aceptar el reto de comprender una realidad social dinámica y abierta, con lo que quiere decir que el mismo proyecto es dinámico, que se encuentra en movimiento y por ello es abierto e inacabado, implicando una conciencia histórica como reconocimiento de la dinámica de la realidad social en sus posibilidades de apropiación, percibiendo las limitaciones y potencialidades de la misma.

En este sentido, para Zemelman el objetivo o meta significaría lo contrario, la interrupción del movimiento de la realidad, con lo que la utopía se transforma en sinónimo de totalitarismo y menciona que los proyectos de apropiación de la realidad por los sujetos sociales admiten la inclusión de la utopía, misma que se encuentra en el presente potencial que no representa la idea de futuro como algo determinado, sino la potencialidad histórica de actualización de direcciones de la realidad con base al principio de apertura. En la relación utopía (lo abierto de la realidad como posibilidades), proyecto (como viabilidad de la apropiación del movimiento de la realidad), se expresan las voluntades colectivas como forma de redimir la dimensión política de la historicidad contra la reificación de la realidad social (1989, pp. 50-53). Entonces se puede entender que los sujetos sociales como voluntades colectivas son capaces de implementar proyectos de apropiación del movimiento de la realidad, fundamentados en la utopía que materializan en el tiempo como posibilidades de nuevas emergencias en la realidad.

Maffesoli (1977, p.40) menciona al respecto que "...la utopía debe entenderse como el reconocimiento de un desequilibrio estructural que deriva del dinamismo de la aspiración y procede de la tensión continuada entre lo posible y lo imposible". Si se entiende de esta forma, la utopía se constituye como un elemento valioso para organizar el futuro de lo social que comprende las relaciones entre lo imaginario y lo real, poniendo de manifiesto su carácter proyectivo y de apertura al campo de lo posible y materializable, siendo lo imaginario lo que brinda impulso a la utopía al movilizar la potencialidad de la sociedad cuestionando el orden social y dinamizando la acción colectiva hacia la construcción de nuevas realidades.

En esta perspectiva actual de la utopía y su reconstrucción, no se busca intentar organizar una visión de futuro, sino de construirlo desde el presente, aunque para ello la perspectiva o visión de futuro es una cuestión necesaria.

## **Prospectiva y Utopía**

Ciertamente no toda proyección al futuro es utópica, el futuro como simple proyección del presente, aun modificado con la intencionalidad de mejorarlo, no representa una utopía, sino sólo una extrapolación o bien una previsión, pero tampoco representa un ejercicio de Prospectiva.

Con mucha frecuencia todos estos términos causan confusión, incluso entre algunos especialistas en prospectiva.

La previsión se distingue porque el pasado trata de explicar el futuro debido a que representa la continuación en el futuro de una evolución presente y pasada de acuerdo con hipótesis de extrapolación o de inflexión de tendencias; además de tener un horizonte temporal limitado, puesto que sus resultados presentan un margen de error más amplio en la medida en que el periodo de tiempo del análisis se hace más extenso.

La Prospectiva, por otro lado, se ha conceptualizado y definido como una disciplina que estudia el futuro, pero su objetivo real es la construcción de realidades a partir del presente como realidad potencial. Muchos autores señalan que el objeto de estudio de la Prospectiva es el futuro, el mismo aún no existe, y por definición no puede existir, ya que en el instante en que se define deja de serlo. Así, lo que estudia la prospectiva es la realidad presente y su potencial de futuro a través de las utopías sociales como orientadoras de la construcción de opciones y entendidas no como concepciones fatalistas o míticas, sino como horizontes de futuro que construyen los sujetos sociales a través de sus valores, necesidades y aspiraciones que determinan la viabilidad de la utopía y la transforman en estrategias para su construcción (potenciar la realidad).

La Prospectiva no pretende realizar una reconstrucción de lo devenido, sino la apropiación del futuro, donde la relación entre presente y futuro conforma el ámbito de la realidad donde tiene lugar la activación de lo real determinado por el hombre y no sólo su explicación. Es la capacidad del hombre para reaccionar sobre la realidad para transformarla, imponiendo dirección al desarrollo sociohistórico, lo cual redefine la dimensión utópica de la realidad por el hecho de que existe actualmente una urgencia de futuro que obliga a concebir lo que es producto del

pasado como una situación abierta a posibilidades no previstas, debido a las potencialidades que contiene porque la realidad sólo alcanza su plenitud en el propio proyecto de la construcción del futuro como realidad posible de vivirse como experiencia. Aunque también el pasado se puede transformar en el contenido de la utopía, ya que construir una realidad es una capacidad social para determinar un curso viable a los procesos de cambio, y la direccionalidad en este sentido se plantea como el esfuerzo para asegurar que lo viable se traduzca en realidades concretas. Así es necesario cambiar el razonamiento sobre las regularidades para dirigirse hacia las direcciones objetivamente posibles de los procesos reales, de conformidad con los proyectos que apoyan e impulsan los diferentes sujetos sociales que coexisten en cada sociedad (Zemelman, 2011, pp. 82-91).

Es ahí donde es posible observar la relación entre utopía y prospectiva, considerando que un escenario prospectivo es un escenario utópico, que construir el futuro es construir una utopía. Si se entiende a la utopía como posibilidad, como modelo de futuro y como una función esencial del pensamiento social, donde se realiza la identificación de alternativas del futuro, el diseño de opciones de desarrollo y, con ello, la construcción utópica en el sentido de modelo social, que representa un guía hacia lo deseable que hoy no existe y que siempre es históricamente reconstruible y perfectible y, por tanto, irrealizable en su plenitud; pero si se pretende llegar a la estructuración de una utopía concreta, se debe partir de un proyecto (prospectivo).

De esta forma, un escenario prospectivo contiene una fuerte carga de construcción utópica, de legítima rebeldía ante los determinismos históricos. El futuro no está determinado, sino que lo construyen los sujetos sociales, y en este sentido se puede interpretar como un proceso de construcción social de la realidad.

Es posible observar tanto en una utopía como en un ejercicio prospectivo un horizonte a futuro de largo plazo. Asimismo, es posible encontrar que coinciden en conceptualizar al futuro como múltiple, como la invención de un nuevo orden social deseado, posible, no perfecto y no necesariamente preexistente, que puede ser activado desde el presente que enfatiza la posibilidad de innovación y auto-transformación de los sujetos sociales, representando un horizonte de expectativas que se contrapone al espacio de la experiencia actual y considera el progreso como históricamente posible. En este sentido, tanto desde la prospectiva como desde una perspectiva utópica, los procesos históricos se conciben como discontinuos, contradictorios y múltiples, considerando al pasado como uno de los múltiples rumbos posibles de la historia.

Asimismo, es posible observar también que la Prospectiva, tanto como la formulación de la utopía concreta, enfrentan grandes desafíos en varios aspectos. En



primer lugar, la hegemonía impulsada por las esferas del poder, como elemento que homologa y generaliza las conciencias individuales y colectivas; la limitación que se encuentra en el sujeto social para tomar conciencia de su realidad mediante una conciencia crítica que le permita poder negar dialécticamente la realidad presente para transformarla.

Con lo anterior se daría un primer paso, pero es necesario que si se pretende la estructuración de una utopía concreta o bien de un proceso prospectivo, se debe partir de un proyecto. Para ello, el proceso de rearticulación de su conciencia deberá lograr que el modo de apropiación del mundo sea teórico-crítico, para que pueda aplicar la actitud de la esperanza manifestada por Bloch de manera factible (Massé, 2006, p. 73).

La Prospectiva estudia, entonces, la realidad potencial (presente) de sistemas sociales y las imágenes de futuro que de ellos resultan como guía de la acción presente hacia la materialización de una utopía construida desde un imaginario social, y dicha construcción implica aceptar el compromiso inevitable de una postura ideológica que orienta el diseño de la configuración deseada, que como lo argumenta Zemelman (2011) es una forma de pensamiento que permita abordar la realidad a manera de ser capaz el reconocer opciones de viabilidad, desde la perspectiva ideológica que se asuma. Esta función utópica y el reconocimiento de las opciones de viabilidad de la utopía, cobran su verdadera dimensión en tanto permiten la captación de los puntos desde los que se puede activar la realidad y diseñar líneas de intervención para la transformación de la realidad social.

## Fuentes

- Aínsa, Fernando (1999), *La reconstrucción de la utopía*, México, Ediciones UNESCO.
- Benjamin, Walter (1989), *Discursos interrumpidos I*, Madrid, Taurus.
- Benjamin, Walter (2005), *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*, México, Ítaca.
- Bloch Ernst (1977), *El Principio Esperanza I*, Madrid, Aguilar.
- Bloch, Ernst (1979), *El principio esperanza II*, Madrid, Aguilar.
- Dussel, Enrique (1996), *Filosofía de la Liberación*, Colombia, Nueva América.
- Godet Michel y Phillipe Durance (2007), *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*, París, Prospektiker, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia. Disponible en: <http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>.
- Gonod, P. y J. L. Gurtler (2002), "Evolution de la Prospective", *Dossier OCL*, vol. 9, núm. 5, septiembre-octubre.
- Habermas, Jürgen (1988), *Ensayos políticos*, Barcelona, Ediciones Península.

- Hinkelammert, Franz (1984), *Crítica a la razón utópica*, Costa Rica, DEI.
- Löwith, Karl (2007), *Historia del mundo y salvación: los presupuestos teológicos de la filosofía de la historia*, Buenos Aires, Katz.
- Luhmann, Niklass (1973), *Ilustración sociológica y otros ensayos*, Buenos Aires.
- Mafessoli, Michel (1977), *La Lógica de la dominación*, Barcelona, Península.
- Mannheim, K. (1973), *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, Madrid, Aguilar.
- Marcuse, Herbert (1981), *El final de la utopía*, Barcelona, Ariel.
- Massé Narváez, Carlos (2006), “La complejidad en la totalidad dialéctica”, *Sociologías*, vol. 8, núm. 15, Brasil, Universidad Federal do Río Grande, enero-junio 2006, pp. 56-58.
- Miklos, Tomás et al. (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*, México, Limusa.
- Miklos, Tomás y Ma. Elena Tello (1995), *Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*, México, Limusa.
- Neusüss, Arnhelm (1970), *Utopía*, Barcelona, Barral.
- Popper, K. (1981), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Sotolongo, Pedro (2002), *La incidencia en el saber social de una epistemología de la complejidad contextualizada*, La Habana, Materiales de la Cátedra de la Complejidad.
- Zemelman, Hugo (1989), *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, México, Siglo XXI.
- Zemelman, Hugo (1992), “Sobre bloqueo histórico y utopía en Latinoamérica”, *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 95, México.
- Zemelman, Hugo (1997), *El futuro como ciencia y utopía*, México, UNAM.
- Zemelman, Hugo (2011), *Configuraciones Críticas. Pensar epistémico sobre la realidad*, México, Siglo XXI.

24 y 25 de junio

## **Prospectiva del mundo México 2015.**

### ***Carta de los Deberes del Ser Humano***

**E**l gran escritor José Saramago, al recibir el Premio Nobel en 1998, hizo una Propuesta para la Declaración Universal de los Deberes Humanos. Es ese diez de diciembre se conmemoraban los cincuenta años de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Saramago señalaba que la Declaración está considerada por los poderes económicos y políticos como un documento cuya importancia no va más allá del grado de buena conciencia que les proporcione, pero en un mundo esquizofrénico donde se llega más fácilmente a Marte que a nuestro propio semejante, donde las desigualdades y la injusticias se multiplican, la ignorancia crece y la miseria se expande, alguien no está cumpliendo su deber. De ahí que el primer deber sea que los derechos se respeten y el escritor invita a los ciudadanos a tomar la iniciativa sin esperar que los gobiernos después de tantos años lo puedan hacer. La invitación es a reivindicar el deber de nuestros deberes para que, en palabras del escritor: “Tal vez así el mundo comience a ser un poco mejor”.

La UNAM, la World Future Society y la Fundación Saramago decidieron hacer realidad el proyecto de Saramago. Con ese fin se realizó el pasado 24 y 25 de junio el evento Prospectiva del Mundo México 2015, un encuentro de pensadores para crear la *Carta de las Obligaciones del Ser Humano*. Los temas en la mesa de discusión fueron: Estado de Derecho, desarrollo sustentable, financiamiento para el desarrollo, desigualdad y distribución de la riqueza, redes sociales, convivencia y derecho a la privacidad, salud integral, epidemias y nuevos medicamentos, la ética frente a los animales, energía para el futuro, bioética, valores, deberes de

los líderes e ídolos, fronteras y migraciones, nutrición y producción de alimentos, durante los próximos cien años.

El resultado de este encuentro será sintetizado en la Carta que se enviará para su opinión a maestros eméritos de la UNAM, después una Comisión la integrará y la hará llegar a las Naciones Unidas.

**27 de junio**

## **El fin del mundo es posible**

Se dieron a conocer nuevos modelos realizados por científicos con el apoyo de la Oficina del Exterior del Gobierno Británico, los cuales afirman que de no cambiar el curso actual en tres décadas, el mundo llegará al colapso debido a la escasez de alimentos combinada con cambio climático, crisis energética, escasez de agua e inestabilidad política. Antes de que el lector entre en pánico, la buena noticia es que los científicos dicen que esto no es una predicción, que hay que tomar en cuenta la reacción de la gente para escalar la crisis, cambiar su comportamiento y las políticas actuales. Pero a pesar de ello, esto es una alerta que muestra que si seguimos igual *–business as usual–* se garantiza el fin del mundo como lo conocemos: nuestro actual modo de vida no es sostenible.

<https://medium.com/insurge-intelligence/uk-government-backed-scientific-model-flags-risk-of-civilisation-s-collapse-by-2040-4d121e455997>

**1 de julio**

## **Comité Consultivo de Prospectiva Gubernamental**

Hoy se creó el Comité Consultivo de Prospectiva Gubernamental en el IAPEM.

La misión del IAPEM es generar respuestas estratégicas para una mejor gestión pública y un buen gobierno en el Estado de México y sus municipios. Una de sus líneas de trabajo para 2013-2016 es la construcción de Políticas de Gobierno que coadyuven a fortalecer las acciones planteadas en el *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017*.

Dentro de la estructura del IAPEM se encuentra el Centro de Prospectiva, cuya misión es propiciar el aprovechamiento de la prospectiva en los tres órdenes de

gobierno con relación a las políticas gubernamentales del Estado de México y sus municipios a corto, mediano y largo plazo, para dar respuesta a las necesidades actuales y futuras de la sociedad. De ahí que en cada área del IAPEM se integren los Comités Consultivos que se definirán como los órganos de colaboración, consulta y opinión, integrados por un grupo de profesionales expertos en diversos temas de la Administración Pública, cuyo objetivo es el diseño de iniciativas de políticas de gobierno que el Instituto promueva en las instancias gubernamentales correspondientes y que coadyuven a fortalecer los objetivos de la Administración Pública estatal y municipal.

El organismo tuvo su primera sesión de trabajo presidida por su presidente, el Dr. Sergio Montero Olivares. El Comité cuenta con destacados prospectivistas del país y del Estado de México; estos últimos fueron participantes del primer Diplomado en Prospectiva Gubernamental.



## RESEÑA

**Francisco José Mojica y Francisco López Segrera; *¿Hacia dónde va el mundo? (prospectiva, megatendencias y escenarios latinoamericanos)*, España, Editorial El Viejo Topo, Colección Ensayo, 2015**

*Guillermina Baena Paz*

**E**n el momento en que se anunció la publicación de este libro, causó una gran inquietud conocerlo. Los autores, dos famosos prospectivistas con reconocimiento internacional, se dedicaban a tocar un tema que a todos nos interesa: hacia dónde va el mundo.

**Francisco José Mojica** es Doctor en “Ciencias Humanas” de la Universidad de París V, “*René Descartes*” (Sorbona) y “post doctorado” en el LIPSOR bajo la dirección del profesor Michel Godet, en París. Ha cumplido más de treinta años como prospectivista, habiendo dirigido medio centenar de estudios prospectivos en Colombia, Venezuela, Ecuador, México y Perú, en desarrollo empresarial, territorial, sectorial, educativo y organizacional. Actualmente es Director del “Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva”, de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá), de la Maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva y del Doctorado en Administración de esta Universidad y del “Nodo Colombia”, del *Millennium Project*.

**Francisco López Segrera** es Doctor en Estudios Latinoamericanos (París VIII, Sorbonne). Vicerrector del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba (1980-1989), donde periódicamente ofrece cursos de Prospectiva de la Globalización. Funcionario de UNESCO entre 1994 y 2002, donde se desempeñó, entre otros cargos, como Director del Instituto Internacional de Educación Superior de UNESCO de América Latina y el Caribe (IESALC). Miembro del Foro

UNESCO en Educación Superior (2002-2009). Asesor Académico (2004-2012) y actual Consultor de la Red GUNI y Profesor de la Cátedra UNESCO de dirección universitaria de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC). Profesor del Centro de Prospectiva de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido profesor visitante en más de 14 universidades de América Latina, España, Estados Unidos, Canadá, Francia y África

Concentrado en dos partes, el texto abarca en la primera un marco sobre *Forecasting* y prospectiva, y en la segunda, en tres capítulos: “Modelos de prospectiva estratégica”, “Prospectiva y megatendencias” y “Liberalismo y pos-neoliberalismo en América Latina y el Caribe: posibles escenarios”. Tiene además cuatro anexos:

¿Por qué el énfasis prospectivo?, porque es donde se encuentran las posibilidades que llevan al objetivo del texto, que es ofrecer un conjunto de herramientas para intentar conocer el impredecible futuro, a partir de la identificación de las tendencias y megatendencias actuales, con el fin de contribuir a la construcción de los mejores escenarios posibles del porvenir

La primera parte menciona la Prospectiva y el *foresight* como dos tendencias importantes en los estudios de futuros. Aunque, dice Mojica, la prospectiva puede enfrentarse a niveles de información más bajos e incertidumbre más alta que el *forecasting* y ofrecer resultados relevantes, pues no pretende predecir eventos futuros como el *forecasting*, sino construir el mejor futuro.

Ahora bien, articulada con la prospectiva y con el *forecasting* está la estrategia. Estrategia y Prospectiva son como “dos amantes inseparables”, dice Michel Godet.

La prospectiva consiste en la exploración de los futuros posibles, es decir, de *lo que puede acontecer*. La estrategia consiste en *lo que puede hacerse*. Ambas disciplinas son indispensables en el mundo actual y debemos familiarizarnos con ellas si queremos estar en la frontera de la competitividad. La razón es la alta velocidad del cambio.

Desde una visión prospectiva de la cual da cuenta Francisco José Mojica en el primer capítulo del libro, se vuelve el marco teórico conceptual perfecto para entender el camino del mundo y los escenarios latinoamericanos.

En el capítulo sobre “Modelos de Prospectiva Estratégica para la construcción del futuro (análisis de empresas y regiones)”, dice Godet que “El modelo de la prospectiva estratégica toma diferentes formas según la región donde se practique”.

Encontramos una tipología en dos modelos: se ha llamado “modelo básico” al esquema más sencillo de la prospectiva estratégica con aplicación a empresas pequeñas. En el “modelo avanzado”, los rasgos distintivos son un mayor énfasis en el estudio de “Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva” y la introducción del “Juego de Actores”.



A partir de ellos, los autores explican su construcción en fases y talleres. La prospectiva, mediante el diseño de escenarios y la elección de estrategias, no hace otra cosa que reducir la incertidumbre que pesa sobre estos factores, llevando a cabo una verdadera “gestión” de tales fenómenos, pero tiene dos condiciones de validez. La primera se refiere a la calidad de las visiones de futuro, las cuales deben generar rupturas con respecto al presente. Esta condición es fundamental, porque de no ser así, la prospectiva estaría impidiendo el cambio en vez de propiciarlo, lo cual sería una enorme aberración que va en contra del espíritu de esta disciplina.

La segunda alude a los constructores del futuro, que son los actores sociales. Esto quiere decir que la “gestión de la incertidumbre” debe realizarse con la participación de los interesados en el cambio, quienes deben lograr la construcción colectiva de su futuro, misión en la cual el prospectivista funge solamente como facilitador de un proceso.

La parte de las megatendencias, de la cual Francisco López Segrera es un especialista y observador de las mismas desde hace varios años, concentra las diversas tendencias hacia las cuales va el mundo.

Para él, las mega-tendencias (MT) son macro tendencias globales que abarcan la totalidad del planeta o bien una gran parte de él. El identificarlas permite elaborar escenarios y predicciones acerca del futuro del mundo globalizado en el ámbito geopolítico, político, económico, social y cultural, entre otros aspectos.

La identificación de las MT con el método y las herramientas que nos brinda la prospectiva, resulta clave para entender los cambios mundiales, para intentar modelar el futuro y para construir los mejores escenarios desarrollando las mejores alternativas posibles de política.

De esta manera, desglosa las megatendencias en las siguientes temáticas: mundiales, económicas, geopolíticas, militares y políticas, las sociales, las culturales, las emergentes. El autor hace un balance de los “cisnes negros” de 2014 a 2015, aquellos eventos inesperados a partir de las incertidumbres que se han dado en el 2015 y que pueden cambiar la situación mundial.

Y finalmente, una síntesis de los escenarios que visualizan estudios prospectivos de relevancia elaborados por distintos autores y organismos, para después formular los principales *escenarios* –hegemonía imperial, ingobernabilidad global, democracia internacional consensuada– y *alternativas posibles* –un mundo cada vez más desigual y contaminado o bien más solidario, igualitario, democrático y sostenible.

La última parte del texto denominada “Liberalismo y pos-neoliberalismo en América Latina y el Caribe: posibles escenarios”, contiene el análisis sobre la

trayectoria del pos-neoliberalismo; de la Alianza del Pacífico (AP) vs. MERCOSUR; políticas pos-neoliberales y tipología de América Latina y el Caribe; perfil de América Latina y el Caribe: datos claves; escenarios posibles para América Latina y el Caribe en el año 2020. Los escenarios son: escenario 1: “cada vez peor”; escenario 2: “estamos progresando”.

El estudio culmina con Anexos complementarios de trabajos de aplicación de los propios autores y los métodos utilizados por cada uno.

1. “Análisis Prospectivo de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC)”, de Francisco López Segrera.
2. “La Economía Cubana en 1994: Variables, Alternativas y Escenarios (Estudio de Caso)”, de Francisco López Segrera.
3. “El Método Prospectivo”, de Francisco López Segrera.
4. “El Método Prospectivo”, de Francisco José Mojica.

RESEÑA

**Alejandro Anaya Huertas, *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido*, México, IAPEM, 2014**

*Patricia Giovanna Baena Paz*

**A**lejandro Anaya, mediante una redacción fluida y ágil, nos lleva de la mano para reflexionar sobre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, para entender cómo se llega a un Estado fallido, el cual surge de una dictadura perfecta, y para observar sus implicaciones y oportunidades en México.

En su obra, dos puntos se destacan por su originalidad:

1. El análisis de gobernabilidad y gobernanza, que lo lleva a la propuesta de la cogobernanza como medida para gobernar.
2. Una enorme posibilidad de análisis desde una nueva forma de observar a la Administración Pública. Un método que el autor llama *Cuadro de Mando Integral*, un *master* a semejanza del *disc jockey* que permite la visión integradora para controlar la tarea de administrar.

Este libro consta de tres capítulos.

El primero se titula “Gobernanza y Gobernabilidad”, donde se reflejan los antecedentes del objeto de estudio, establece los orígenes históricos y los significados de gobernabilidad y gobernanza; expone diversas teorías de conceptos como gobierno, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernabilidad, modos de gobernanza, y define los términos básicos para su aplicación práctica.

Con ello, el autor penetra en la polémica actual sobre gobernabilidad y gobernanza donde ambos deben mantener un equilibrio. La gobernabilidad como estabilidad política y orden, y la gobernanza como la capacidad de gobernar aceptando que los objetivos, políticas y decisiones del país sean resultado de decisiones negociadas, consensuadas, participativas, desde los actores sociales.

De esta manera, el trabajo se dirige a identificar los elementos característicos de la gobernabilidad y la gobernanza que se agrupan como un sistema, hacia la propuesta del autor de una necesaria cogobernanza.

Para el autor, la gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno de diseñar e implementar decisiones públicas, mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir dentro de los asuntos públicos a otros actores al debate estratégico.

También se exponen los aspectos teóricos aplicables al estudio de la gobernabilidad y la gobernanza, y se propone un esquema de clasificación desde la gobernabilidad ideal hasta el Estado fallido, con su respectiva caracterización.

En el segundo capítulo, titulado “La gestión de la gobernanza y la gobernabilidad”, identifica los elementos característicos que pueden agruparse para facilitar su gestión. De la manera en que se den las interacciones entre actores estratégicos que se mueven en el terreno de la gobernanza, dependerá la calidad de la gobernabilidad; esto es una sentencia que deben tener en mente los gobernantes. Después de identificar los elementos necesarios en una cogobernanza, se conseguiría una mejor gobernabilidad en función de sus tres variables: efectividad, estabilidad y legalidad-legitimidad, con sus correspondientes indicadores. Asimismo, se identifican las variables y se enlistan los temas que podrían construir los acuerdos fundamentales entre Estado, mercado y sociedad, para generar consensos y certidumbre, en la cogobernanza.

Se proponen los elementos de un mapa estratégico para la gobernanza y la gobernabilidad, con cuatro perspectivas: gobernanza, efectividad, estabilidad y legalidad/legitimidad, el cual se denominará *Cuadro de Mando Integral*.

Del mismo modo, se aborda la gestión de la gobernabilidad y la gobernanza apoyándose en la *Teoría General de Sistemas*.

En el último capítulo, denominado “Gobernabilidad y Gobernanza en México”, desarrolla una interesante exposición histórica, identifica la posición ubicada por nuestro país en términos de gobernanza y gobernabilidad partiendo de que es incorrecto pensar en México como un “Estado fallido”; pero también que es incorrecto pensar que se encuentra cerca de la “gobernabilidad ideal”, e insiste en que la cogobernanza puede aportar mejores niveles de gobernabilidad.

El autor incluye el desarrollo histórico del sistema político mexicano, desde sus orígenes en el desorden post independentista y la consolidación de una gobernanza jerárquica autoritaria con una gobernabilidad normal, que caracterizó al “viejo régimen”, hasta nuestros días. Se pondera cuál es la mejor gobernanza para el país, si es la gobernanza jerárquica (gobernación) o la cogobernanza, en la que los distintos actores estratégicos asumen roles coordinadamente.

Hay un apartado sobre el debate del “Estado fallido”. Si Somalia es definitivamente un Estado fallido, México con la escalada de violencia es o no lo es. En

un Estado fallido, la anarquía interna se ha instalado, la capacidad económica y fiscal de maniobra es mínima, ha ido consumida por la violencia, nos dice el autor. En el Estado fallido, el Estado ya no está, llega al colapso que muestra un vacío de autoridad, una expresión meramente geográfica, un agujero negro en el cual ha caído una entidad política fracasada. Tras recabar diversos indicadores efectuados por organismos internacionales sobre Estado fallido, calidad de vida, desarrollo humano y gobernabilidad, se verifica otro par de hipótesis: no existe correlación necesaria entre gobernabilidad, Estado fallido, desarrollo humano y calidad de vida. El autor concluye que México no es un Estado fallido pero tiene el riesgo de serlo, y de llegar a ello tendría serias repercusiones geopolíticas por la cercanía con Estados Unidos.

La pretensión final del trabajo es ser aplicado entre la gobernabilidad y la gobernanza para lograr un equilibrio entre ambos conceptos, y se apoya en la técnica creada por el autor denominada *Cuadro de Mando Integral*, el cual identifica las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad y les permite a los administradores públicos una visión de control de su tarea.

El autor es licenciado en Derecho por la UNAM y maestro y doctor en Administración Pública por el INAP. Posee una brillante trayectoria profesional como servidor público desde 1992. Ha sido autor de múltiples artículos especializados, colaborador de la *Revista IAPEM* y desempeña actualmente el cargo de asesor del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



## El México de siempre...

**L**os medios de protección que la Constitución nos proporciona son la libertad y los privilegios, y recompensas conciliables con la libertad. Los mexicanos hemos sido ociosos por derecho y holgazanes legalmente. Se nos alentó a consumir sin producir.

Nuestras ciudades capitales son escuelas de vagancia, de quienes se desparrraman por el resto del territorio después de haberse educado entre las fiestas, la jarana y la disipación.

En realidad, nuestro pueblo mexicano se muere de hambre de instrucción, de sed de saber, de pobreza, de conocimientos prácticos y de ignorancia en el arte de hacer bien las cosas. Sobre todo se muere de pereza, es decir, de abundancia.

Quieren pan sin trabajo, viven del maná del Estado y eso les mantiene desnudos, ignorantes y esclavos de su propia condición.

El origen de la riqueza son el trabajo y el capital, ¿qué duda cabe de que la ociosidad es el manantial de la miseria?

Es preciso marcarla de infamia: ella engendra la miseria y el atraso mental de las cuales surgen los tiranos y la guerra civil que serían imposibles en medio del progreso y la mejora del pueblo.

*Sabes tú, ¿quién es el mexicano que ha escrito estas reflexiones sobre nuestro país?*

JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN  
*Sentimientos de la Nación (fragmento), 1813*





# Políticas editoriales REVISTA IAPEM

## Nueva época

### Sobre sus objetivos y cobertura temática

*Revista IAPEM* es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, que permitan a quienes ejercen la Administración Pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica.
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona Metropolitana D.F. y Estado de México

## Sobre sus secciones

*Revista IAPEM* divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados:

### Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación. En todos los casos se presentarán trabajos originales.
- b) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- c) **Artículos que describen la práctica público-administrativa, o bien el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública

En algunos casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

### Sección *Reseñas (no arbitrada)*

Reseñas de libros: presenta valoraciones analíticas sobre nuevas publicaciones en las áreas de cobertura de la revista. Su extensión será no menor a 2 páginas y no mayor a 3 (1000-1500 palabras), encabezada con datos bibliográficos completos del libro.

### Sección *Agenda Glocal (no arbitrada)*

Documentos e información de interés sobre lo que sucede en el ámbito de la administración pública local, nacional y global.

### Sobre su publicación

*Revista IAPEM* es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre.

Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **Comité Editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

## Sobre su estructura editorial

La *Revista IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

**Director:** sus funciones primordiales son: *a)* actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista); *b)* ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista; *c)* guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité Editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados; *d)* presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité Editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo; *e)* proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

**Comité Editorial:** está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son ratificados por el *Consejo Directivo del IAPEM* a partir de recomendación del director, por un período de tres (3) años (prorrogables).

El Comité Editorial es el encargado de definir y revisar las presentes políticas editoriales, así como de proponer acciones para el mejoramiento de la revista. Por otra parte, sus miembros sugieren manuscritos para su publicación, asesoran al director en la selección de los árbitros y fungen como la estancia definitiva en situaciones relacionadas con la evaluación y aceptación para publicación de artículos en los cuales los árbitros no hayan logrado una decisión unánime.

Dada su naturaleza internacional, sus reuniones (y las decisiones que de ellas se desprenden) se manejan a través de Internet. El director se encargará de hacerle llegar a todos los miembros un informe anual de la situación de la revista y de las cuestiones sobre las que los miembros deban llegar a una decisión.

**Coordinación editorial:** Se encarga de recibir el material del director, enviarlo a formación, hacer la revisión editorial y supervisar la impresión

## Sobre el proceso de revisión por árbitros

En el momento en el que el editor recibe el material notifica por correo electrónico su recepción y procede a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos y la pertinencia temática de dicho documento. Si el artículo cumple con lo anterior, será enviado a su evaluación anónima por parte de dos árbitros (evaluación doble

ciego) cualificados en su área temática. Al recibir el manuscrito los árbitros deben informar al editor cualquier conflicto de interés posible y que pudiese afectar su evaluación. Con esta información el editor determinará si es necesario solicitar un nuevo árbitro.

La evaluación del documento se realiza con el fin de determinar:

- a) la originalidad del conocimiento y su calidad
- b) su actualidad
- c) su pertinencia
- d) su estilo
- e) su aporte a la comunidad académica
- f) su coherencia global.

Los árbitros enviarán al editor su valoración en un máximo de 15 días calendario; en caso de no poder cumplir con este lapso de tiempo, pueden sugerirle al editor un reemplazo. La evaluación puede ser de aceptación, de aceptación con recomendaciones indicativas (sobre el contenido, la forma o los métodos utilizados) o de rechazo.

En caso de aceptación condicionada, el autor deberá atender las respectivas correcciones de los evaluadores en un plazo no superior a 15 días. La nueva versión debe estar acompañada por un resumen de los cambios realizados y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: a) si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; b) si el autor no se encuentra conforme con la evaluación.

En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

### **Formato de cesión de derechos y proceso de publicación**

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ninguna otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio,

falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

***Responsable:  
Dra. Guillermina Baena Paz***



# Normas para la presentación de Originales de la *Revista IAPEM* (nueva época)

- **Título breve si requiere un concepto más largo agregar un subtítulo**
- **Autor:** *se debe indicar el nombre completo.* Algunos datos curriculares que el autor considere se deben mencionar puede agregarlos al pie de página: título, institución donde se desempeña; país de residencia, correo electrónico y/o páginas *web*.
- **Abstract:** en español e inglés (no más de 150 palabras en cada idioma)
- **Palabras clave:** en español y en inglés no más de 6 en cada idioma
- **Formato:** Debe ir en *word* (.doc) fuente tipo *Arial*, a 12 puntos, color negro, a espacio y medio de interlineado, SIN justificar.
- **Cuerpo del trabajo (contenido):** En tamaño carta, sin sangrías.

El lenguaje que se utilice debe ser comprensible para el lector no especializado, dado el carácter multidisciplinario de los lectores. Por lo tanto, los términos técnicos o especializados deben ir seguidos de una definición sencilla en paréntesis. Ya que el texto está escrito en español, salvo casos excepcionales, toda la presentación, notación y empleo de signos debe apegarse a las normas del 2010 de la Real Academia de la Lengua Española (RAE).

- **Introducción:** breve
- **Desarrollo:** cada cuartilla y media o dos se puede subtítular la información; en caso de utilizar imágenes, se deberán poner en el lugar correspondiente dentro del texto, aunque las imágenes se entregarán también en un archivo aparte en el formato .jpg, no se deben enviar en *Power Point* ni como parte de un paquete ya trabajado, ni extraídas de internet cuando no están autorizadas, ni como un *collage* de otra publicación. Al guardar el archivo, cada imagen debe llevar el

título abreviado que servirá para identificarla en la parte correspondiente del texto donde deba aparecer (Ejemplo: Mapa Conc. SemIbero.jpg)

- **Conclusiones** con lo relevante del artículo.
- **Márgenes de página:** 3 cm de cada lado y 2.5 cm superior e inferior
- **Texto:** NO mayor de 25 cuartillas (una cuartilla equivale, en promedio, a 300 palabras; 1,800 caracteres)
- **El archivo se debe guardar con el apellido del autor y el nombre abreviado del artículo** (Ejemplo: Guerrero Buen gobierno.doc)
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
  1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
  2. Año de la publicación entre paréntesis
  3. Título de la publicación y subtítulo en caso de tenerlo
  4. Lugar de publicación
  5. Editorial
  6. Número de páginas (optativo)

#### **Un autor:**

Landeta, Jon, 2002, *El método Delphi. Una técnica para previsión del futuro*, Barcelona, Ariel Social.

#### **Dos o más autores:**

Siliceo, A., González J. L., 2003, *Pasión por el futuro, Una Nueva planeación estratégica fundada en valores*, México, Mc Graw Hill.

#### **Editor (es)**

López Segrera, F.; Grosso, J. L.; Mojica, F.J.; Didrikson, A.; Muñoz, M.R. (coords.), 2004, *América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Perspectiva y prospectiva de la globalización*, México, Miguel Angel Porrúa editor.

Patrocinado por una institución (es) corporación (es) u organización (es).  
World Future Society, 2004. *Special report, Forecasts for the next 25 years*, U.S.A. The futurist.



**Series**

Garduño, R. 2004, *Prospectiva para todos. Construcción de escenarios*, Working Papers No. 1, México, UNAM, FCPS.

**Capítulo de un libro colectivo**

- Godet, M., 1998, “Visión del mundo en el próximo milenio”, en Mojica, F.J., *Análisis del siglo XXI. Concepto de prospectiva*, Colombia, ed. Alfaomega.

**Sin autor, sin editor**

Si no aparece el autor, el título se usará como el primer elemento de la cita.

*Enciclopedia de la Psicología infantil y Juvenil. Desarrollo del niño*, 1996, Barcelona, Océano.

**Para un artículo:** Se requieren los datos siguientes:

1. Nombre del autor(es) del artículo (apellido e iniciales o nombre completo para mayor claridad)
2. Año de la publicación entre paréntesis
3. Título del artículo (entre comillas)
4. Título de la publicación (en cursivas)
5. Año y número de la publicación
6. Páginas entre las cuales está el artículo
7. Si es trabajo inédito se pondrá al final de la referencia la palabra PAPER

**Artículo**

Salazar, A.M. (2005), “Descifrando mensajes”, *El Universal*, 18 de febrero, p. A30.

Gresser, J. & Cusumano, J., 2005, “Hydrogen and the New Energy Economy”, *The Futurist*, vol. 39, no. 2, pp. 19-25.

**Para fuentes electrónicas**

Pueden incluirse fuentes completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación en caso de tenerla
3. Título de la publicación en cursivas
4. Dirección electrónica *web, blog, chat*, periódico, revista, newsletter, PDF
5. Por último **consultado o recuperado el...** con la fecha de consulta del documento

### **Referencias en el texto de un ensayo o artículo:**

En las citas de un autor, una cita textual generalmente requiere sólo el nombre del autor o autores y el año de la publicación, si fuera necesario se agregarían también las páginas.

**DE PREFERENCIA NO SE USARÁN NOTAS DE PIE DE PÁGINA, LAS REFERENCIAS ABREVIADAS, ASÍ COMO LAS IDEAS COMPLEMENTARIAS, IRÁN AL INTERIOR DEL TEXTO.**

**RECUÉRDASE QUE LA REFERENCIA CON SUS DATOS COMPLETOS APARECERÁ ENLISTADA AL FINAL DEL TEXTO.**



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

*Presidente Honorario:* Eruviel Avila Villegas

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Vicepresidente:* Jorge Olvera García

*Tesorero:* Mario Quezada Aranda

*Secretario Ejecutivo:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Consejeros*

Carlos Alberto Acra Alva, Alejandro Castro Hernández, Gilberto Cortes Bastida,  
Benjamín Fournier Espinosa, Martha Hilda González Calderón,  
Marcelo Martínez Martínez, Apolinar Mena Vargas, Francisco Osorno Soberón,  
Pedro David Rodríguez Villegas, José Alejandro Vargas Castro

*Asociados Fundadores*

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

*Consejo de Honor*

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),  
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),  
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),  
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),  
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



## COMITÉS ESTATUTARIOS

### *Presupuesto y finanzas*

*Presidente:* Mario Quesada Aranda

*Vocales:* Rafael Navas Camacho y Román López Flores

### *Asociados*

*Presidente:* Roberto Padilla Domínguez

*Vocales:* Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

### *Legislación*

*Presidente:* Roque René Santín Villavicencio

*Vocales:* Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

### *Editorial y difusión*

*Presidente:* Guillermina Baena Paz

*Vocales:* Miguel Ángel Márquez, Roberto Moreno Espinosa, Carlos Arriaga Jordán y Julián Salazar Medina

### *Desarrollo institucional*

*Presidente:* Eduardo Gasca Pliego

*Vocales:* Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán, Laura Mitzi Barrientos

### *Patronato de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMEX)*

*Presidencia:* María Elena Barrera Tapia

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Secretario Ejecutivo:* Roberto A. Rodríguez Reyes

*Centro de Comunicación Social y Vinculación:* Raiza Dayar Mora

*Centro de Políticas de Gobierno:* Gabriela Salazar González

*Centro de Prospectiva Gubernamental:* Celia Martínez Paulín

*Centro de Sedes Regionales:* Jessica Castillo Pérez

*Director de la Escuela de Gobierno y*

*Administración Pública Mexiquense:* Rafael Navas Camacho

*Revista IAPEM*, núm. 91, mayo-agosto de 2015,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir el 30 de agosto del año 2015  
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.  
El tiro consta de 1,000 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

