

# Revista iapem

## Temas de la Administración Pública a debate



# 87

Enero-Abril, 2014



# Revista iapem

---

Número 87, Enero-Abril, 2014

## Temas de la Administración Pública a debate



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*), Jorge Villegas (*Acatlán*),

José Juan Sánchez González (*México*)

Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

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

(01722) 213 4674

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

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

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

**Revista IAPEM**, impresa en Ecatepec, México

Abril, 2014

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 87, Enero-Abril, 2014

## Temas de la Administración Pública a debate

<i>Presentación</i> . . . . .	7
Guillermina Baena Paz	
<i>Nuevo modelo de la administración pública mexicana</i>	
Héctor Luna de la Vega. . . . .	11
<i>Interacciones entre la Gobernanza y la Gobernabilidad</i>	
Alejandro Anaya Huertas . . . . .	29
<i>La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida</i>	
Guillermina Baena Paz . . . . .	55
<i>En busca del carácter científico de política pública. ¿Adecuamos la realidad al modelo o el modelo a la realidad?</i>	
Pablo Ulises Sánchez Nieto . . . . .	71
<i>La globalización como contexto del desarrollo local: la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente</i>	
José Alejandro Vargas Castro . . . . .	91
<i>La gestión de redes de docentes-investigadores en educación básica</i>	
<i>Una propuesta de política pública para Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)</i>	
Joel Mendoza Ruiz, Judith Salinas Montes . . . . .	137

<i>El reto: la costosa política pública de educación en el DF</i> David Alonso Figueroa Hernández . . . . .	157
<i>Reforma energética en México, ¿se encamina nuestra transición energética por la senda de la energía sostenible?</i> María del Pilar Rodríguez Ibáñez y Guillermo Gándara. . . . .	169
<b>PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL</b>	
<i>Método MEYEP de prospectiva estratégica. Una propuesta integradora desde y para la región latinoamericana</i> Eduardo Raúl Balbi . . . . .	187
<b>RESEÑA</b>	
Joel Mendoza Ruiz y Joaquín García Hernández, <i>Las iniciativas innovadoras del Gobierno del estado de Hidalgo. El caso del sistema Bus Rapid Transit (BRT) “Tuzobús” en la ciudad de Pachuca de Soto</i> , México, UAEM- Plaza y Valdés Editores, 2013 . . . . .	213
<b>AGENDA GLOCAL</b> . . . . .	215
<b>DOCUMENTOS</b>	
<i>Esta cita tiene 2067 años...</i> . . . . .	219
<i>Normas para la presentación de originales de la Revista IAPEM</i> . . . . .	221
<i>Políticas Editoriales de la Revista IAPEM</i> . . . . .	225

## PRESENTACIÓN

\*

Una de las preocupaciones principales del IAPEM es la inminencia de poner a debate los temas de la Administración Pública. Como acción del gobierno en tiempos de cambios, complejidad y crisis, la Administración Pública no escapa a esas circunstancias, por ello cada vez más es urgente y necesario intercambiar experiencias y prácticas. No se pueden seguir administrando los recursos públicos y pretender un buen gobierno con las mismas fórmulas del siglo pasado.

Es momento de de-construir, construir y reconstruir conceptos, es momento en que la Ciencia de la Administración Pública cumpla su papel de ser la fuerza motora que empuje las mejores prácticas, técnicas, métodos, metodologías, diseñe teorías y nuevas hipótesis para renovar la práctica de la Administración Pública. Es necesario que la Ciencia de la Administración Pública deje su papel de ser solo la cronista de la práctica de la Administración Pública, de ser solo la historia y mejor ser protagonista que empuje al futuro.

En este número, los colaboradores debaten diversos y apasionantes temas. Héctor Luna de la Vega elabora un brillante artículo donde nos presenta “Un nuevo modelo de la Administración Pública Mexicana”. Esta propuesta de un nuevo modelo de Administración Pública mexicana parte del análisis de los modelos de la Administración Pública en su evolución histórica, así como los criterios de construcción, de diseño y los nichos en la Administración Pública con los cuales se conformaría un indispensable y nuevo modelo. El énfasis de diseño debe contemplar tres nichos de interés de la sociedad: el **ataque a la corrupción, la planeación** y de manera destacable los criterios de **eficacia y eficiencia**. De igual manera, en la parte operativa tres connotaciones: fragmentación, articulación y gobernanza en redes.

Alejandro Anaya Huerta demuestra su dominio del tema con un sólido y muy bien documentado artículo sobre gobernanza y gobernabilidad. En el artículo se aportan algunas premisas para conseguir la gobernabilidad inscrita como meta en el Plan Nacional de Desarrollo, enfatizando y reconociendo las interacciones

entre gobernabilidad y gobernanza. La Gobernabilidad no sólo incide en nuestra vida cotidiana, sino resulta imprescindible para preservar la *dignidad humana*, condición y la base de todos los derechos fundamentales.

Guillermina Baena está preocupada por llevar a la concreción a la gobernanza mediante la modalidad de la gobernanza anticipatoria. El problema crucial –afirma– es concretar la gobernanza, salir del mundo conceptual y llevarla al nivel de la conflictividad actual, donde la realidad es compleja y llena de violencia con problemáticas muy difíciles que lleven a la Administración Pública a encontrar soluciones, que no salidas, y actuar sobre ellas.

Pablo Ulises Sánchez somete al escrutinio el carácter científico de la política pública con el tema: “En busca del carácter científico de política pública”. Se pregunta ¿si adecuamos la realidad al modelo o el modelo a la realidad? Parte de la necesidad por comprender el carácter científico y versatilidad metodológica que define a la disciplina de las políticas públicas a partir de las premisas de la nueva filosofía de la ciencia y particularmente a la luz de la propuesta de Thomas Kuhn, relativa a cómo progresa la ciencia en el marco de la estructura de las revoluciones científicas.

La necesidad de pensar globalmente y actuar localmente, José Alejandro Vargas Castro, en el artículo “La globalización como contexto del desarrollo local”, presenta una serie de reflexiones y propuestas de orden teórico metodológico en torno a la relevancia del proceso de globalización como factor imprescindible para el diseño de estrategias y políticas de desarrollo local, adecuadas a las necesidades y avatares de la era del conocimiento.

Joel Mendoza y Judith Salinas nos hacen reflexionar sobre la gestión de redes de docentes-investigadores en educación básica. Una propuesta de política pública para Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). Atendiendo a raíces ubicadas en la teoría política, la teoría organizacional y las políticas públicas; las características de las redes guían la creación de la gestión de redes de política pública. La intención es mejorar y mantener la interacción entre los diferentes actores implicados, así como unir los objetivos y enfoques de ellos mismos. Este artículo asume ese marco para diagnosticar las relaciones entre los docentes-investigadores de SEIEM.

David Alonso Figueroa nos remite a la política pública de apoyo a la educación del DF y cuya evaluación ha resultado costosa y más aún políticamente incosteable. Como un esfuerzo por proporcionar educación gratuita a los jóvenes del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) impulsó en el año 2011 un Fideicomiso para ayudar a miles de jóvenes que no habían tenido cabida en otras instituciones educativas con carácter público dudoso. Este programa ha sido

objeto de señalamientos debido a lo costoso que resulta mantener a los estudiantes, así como lo oscuro de sus reglas de operación, lo que dio por resultado que la ALDF diera por extinto el Fideicomiso.

Frente a las reformas estructurales es necesario iniciar el debate. María del Pilar Rodríguez y Guillermo Gándara inician el análisis con el artículo reforma energética en México. ¿Se encamina nuestra transición energética por la senda de la energía sostenible? En el pleno de una reforma energética en México, se presentan, y comparan las tres propuestas (PRI-PAN-PRD) de cómo solucionar la problemática del sector energético del país. Se analizan con base en seis rubros: propiedad de los hidrocarburos y renta petrolera; sistema eléctrico nacional y tarifas; PEMEX y su régimen fiscal; inversión privada; política energética y diseño institucional; y transición energética y energía sostenible. Se discute sobre el acercamiento o distanciamiento de estas propuestas hacia la visión internacional de la energía sostenible propuesta por el Consejo Mundial de la Energía y la ONU. Se concluye que la reforma energética para México debe tener una perspectiva de largo plazo, donde el centro de la discusión sea un modelo energético sostenible para el país, que asegure la transición energética en los próximos 20 años de una forma ordenada y gradual y que garantice la seguridad energética y la mitigación del impacto ambiental para salvaguardar a las futuras generaciones.

Este número inicia una nueva sección que es una de las líneas fundamentales del Plan de Trabajo de nuestro Presidente, el Maestro Mauricio Valdés: la PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL, que se estrena con la aportación de uno de los prospectivistas más reconocidos en la región latinoamericana y que ha construido un modelo de prospectiva estratégica.

Raúl Edurado Balbi ha creado el Método MEYEP de prospectiva estratégica. Una propuesta integradora desde y para la región latinoamericana. El artículo describe el Método MEYEP (Método de la Red Escenarios y Estrategia (Red EyE) de Prospectiva), que ha influido en muchas decisiones de planeación prospectiva estratégica en varios países de Latinoamérica. Describe el origen, la evolución y los siete pasos claves de la metodología, así como el recuento de sus aplicaciones en diversos países de América Latina.

Sin duda que los diferentes temas de este número podrán provocar polémica, aportarán elementos para el debate de una Administración Pública que debe cambiar, renovarse y seguir adelante, ya no mirando por el espejo retrovisor, sino dándose cuenta que el parabrisas es más grande, porque lo que sigue adelante es mucho más complejo y amplio.



# Nuevo modelo de la Administración Pública mexicana

*Héctor Luna de la Vega\**

## Resumen

Esta propuesta de un nuevo Modelo de Administración Pública Mexicana parte del análisis de los modelos de la Administración Pública en su evolución histórica, así como los criterios de construcción, de diseño y los nichos en la Administración Pública con los cuales se conformaría un indispensable y nuevo modelo, que no respondería ni a la Nueva Gerencia Pública, ni a la Nueva Gobernanza, sino que estaría construido en la articulación de ambas, esto es, una operación eficiente de los entes de gobierno con la debida cohesión con otras instancias como instituciones públicas, privadas y sociales, así como segmentos de carácter nacional e internacional.

El énfasis de diseño debe contemplar tres nichos sustantivos de interés de la sociedad: el **ataque a la corrupción** asociado a la transparencia y rendición de cuentas; **la planeación** bajo las denominaciones de planeación democrática-participativa-, planeación estratégica y la prospectiva, y de manera destacable los criterios de **eficacia** y **eficiencia**. De igual manera, en la parte operativa tres connotaciones: fragmentación, articulación y gobernanza en redes.

## Palabras Clave

Evolución de la Administración Pública, nuevo modelo, Administración Pública Mexicana, Criterios de construcción, de diseño y nichos en la Administración Pública.

\* Contador Público, Maestro en Ciencias Administrativas; Doctor en Ciencias Administrativas por la ESCA, IPN; Catedrático de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, ESCA, IPN; Creador del programa Formación a Distancia de la Maestría en Administración Pública en el IPN; Miembro de la Academia Mexicana de Finanzas Públicas; Académico de la Academia de Desarrollo Administrativo; Miembro de la Academia de Ciencias Sociales y Administrativas; Miembro de Número de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Entre otros, Tesorero del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Fue Director General de la Auditoría Fiscal del Departamento del Distrito Federal; Delegado del DDF en Xochimilco, obteniendo el Reconocimiento de Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO; Coordinador de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Agricultura; Director General de Programación, Organización y Presupuesto de la Procuraduría Agraria; Diputado Federal; Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México; Asesor en materia económica para la Cámara de Senadores. Actualmente se desempeña como Asesor Externo de Banco Mundial, Consejero de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE y Miembro de la World Future Society.

**Abstract**

This proposal for a new model of Mexican public administration, this is based on the analysis of the models of the public administration in its historical evolution, as well as the criteria of construction, design and the niches in the public administration for building an indispensable and new model, which would not respond to the New Public Management, or the New Governance, but that would be built in the articulation of both, namely efficient operation of local government with proper cohesion with other instances such as public, private and social institutions as well as national and international segments.

The emphasis of design must contemplate three niches substantive interest of the society the **attack**

**on corruption** associated with transparency and accountability, **planning** under the names of democratic –participatory– planning, strategic planning and prospective ,and remarkable way the criteria of **effectiveness** and **efficiency**. In the same way in the operative part three connotations: fragmentation, coordination and governance network.

**Key Words**

Evolution of public administration, new model, Mexican public administration, criteria of construction, design and niches in the public administration.

**Introducción**

La manera de valorar y proyectar el espectro de la Administración Pública Federal Mexicana, es a partir de analizar su actual connotación, al incidir en la conducción o dirección de la sociedad en su conjunto y ocuparse de la indispensable operación eficaz y eficiente del aparato gubernamental.

Asimismo, deben contemplarse aspectos básicos, como los recursos y sus instrumentos, haciéndose a partir de la evolución de la sociedad, siendo la administración pública de la Colonia diferente a la de los principios como país independiente, así como del Porfiriato, consecuentemente del siglo xx y fundamentalmente en el presente siglo xxi. Si la sociedad se transfigura, sin duda lo hará el modelo de la Administración Pública Federal.

**Encuadramiento**

El estudio de la transformación de la Administración Pública Federal Mexicana, del año 1824 al año 2011, permite observar el efecto de los regímenes políticos (Presidencialista o Republicano), aunado a la concepción de su geografía política (Centralista o Federalista).

Se identifica un modelo centralista como consecuencia de 300 años de vivir un régimen monárquico absolutista, vulnerado por una histórica corrupción capaz de distorsionar al más satisfactorio de los esquemas de ese tipo. La centralización monárquica, ejecutada a través de un Virrey, se retroalimentó con la fundamentación

de carácter jurídico de la época, incidiendo en el criterio estructural e influyendo en los referentes de configuración de los órdenes de gobierno provincial y municipal.

Los criterios de la época incidieron en la modalidad del uso de los recursos, el enfoque de los sistemas y la visión estructural necesaria para cumplir con el modelo. Tanto durante la dominación española, como en el inicio de la vida independiente se adoptó a un Estado Mínimo, asentado solamente en tres o cuatro dependencias, más con un carácter de auxilio administrativo, subordinado a las determinaciones de su titular.

Al contarse con un régimen constitucional centralizado en la primera mitad del siglo XIX, se asumió el criterio de constituir dependencias, las cuales se encargaban de cumplir con funciones concretas, como el caso de las actividades de fomento. Se distinguían, de acuerdo al análisis, como un Estado de Fomento por ser una de sus finalidades sustantivas el apoyar desde el gobierno a múltiples actividades como lo fue en su momento la actividad industrial del país.

En la segunda mitad del mismo siglo XIX culmina la separación Iglesia-Estado, según se observa en la Constitución de 1857, absorbiendo el gobierno funciones tradicionalmente reservadas para la Iglesia Católica, como lo eran los registros de nacimientos, matrimonios y decesos, así como la educación, constituyéndose los antecedentes de nuestro Registro Civil y la Educación Pública, demandándose la configuración de documentos, la descripción de procedimientos, la atracción de recursos, tanto financieros, como humanos y físicos. Fue una exigencia la capacitación de servidores públicos responsables de estas nuevas actividades, anteriormente reservadas a la Iglesia Católica.

A partir del último tercio del siglo XIX, el gobierno decidió planear, construir y actualizar nuestra infraestructura, fundamentalmente cohesionada al mercado internacional. De ahí la estrategia de modernizar puertos marinos, construir redes ferroviarias e iniciar la modernización de las vías públicas carreteras. Así observamos un criterio funcional y de respaldo a la iniciativa privada para vigorizar su aportación al país.

Del argumento anterior se creó en 1891 una Secretaría de Estado y Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, restableciéndose la Secretaría de Estado y de Despacho de Fomento. En la época, bajo el régimen de Porfirio Díaz, su gobierno participa como empresario en actividades anteriormente reservadas a particulares, al crearse Ferrocarriles Nacionales de México, reservándose el 50% del paquete accionario.

Con la promulgación de la Constitución de 1917 se transforma el Estado Mexicano, pasando de uno de Fomento a uno de Servicio o Bienestar, creándose nuevos órganos para su cumplimiento, como lo fue el Departamento del Trabajo. Asimismo,

para satisfacer nuevos conceptos a partir de nuevas atribuciones constitucionales y para cumplir con diversas vertientes, se recurrió a la creación de entidades paraestatales, ya sean organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos.

En la segunda década del siglo xx, tanto la administración pública centralizada como la paraestatal iniciaron una nueva serie de funciones, puntualizando en apego a la renovada asignación jurídica para fortalecer al Estado de Bienestar. El nuevo espectro funcional se relacionó directamente con el establecimiento de derechos sociales (justicia social), los cuales empezaron a ser reconocidos en algunos países constitucionalmente como una ampliación de los derechos individuales.

En esa misma época por diversos acontecimientos políticos, económicos y sociales se diseñó aparato público suficiente para el rescate del subsuelo, para la nación, no para el gobierno, y destacándose las prerrogativas otorgadas a las clases campesina y obrera, demandantes de nuevas funciones, atribuciones y lógicamente exigiendo renovados sistemas, nuevas estructuras y preparación del personal necesario para cumplirlas a cabalidad.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial e iniciarse la década de los cincuenta, la nueva composición internacional demandó una serie de vertientes para su inserción en un nuevo modelo económico, el cual englobó a diversas instituciones internacionales creadas con este motivo, promoviéndose un modelo administrativo suficiente para implementar nuevas acciones bajo el espectro de “países en vías de desarrollo”; orientando al gobierno en una participación más activa en la economía, así como la prestación directa de servicios básicos a la población.

Como consecuencia de los criterios determinados en los cincuentas por la ONU y Banco Mundial, para impulsar el desarrollo económico, se promovió la elaboración de planes o programas de desarrollo, conteniendo metas en el corto, mediano y largo plazos.

Para cumplir con la estrategia de planeación del desarrollo se creó la Secretaría de la Presidencia, insertándose en la etapa del Estado Planificador del Desarrollo, criterio prevaleciente de 1958 a 1994. En el ciclo anterior se sustituyó la Secretaría de la Presidencia por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual culminó su existencia en 1994.

A partir de reformas constitucionales vigentes a la fecha y atendiendo recomendaciones del Consenso de Washington, se procedió a la privatización de gran parte de los entes paraestatales, impulsándose un equilibrio fiscal a rajatabla, retornándose al Estado Mínimo privilegiando al mercado, generándose un cambio de modelo, omitiéndose las funciones “reguladoras” de la actividad económica.

El nuevo modelo privilegió su asunción por la caída de los precios del petróleo y el incremento de las tasas de interés al impactar en las deudas públicas externas. Las múltiples crisis, desde el punto de vista internacional y lógicamente la nacional, indujeron al país a la obtención urgente de una reestructuración de la deuda, imponiéndose una serie de lineamientos obligatorios.

A consecuencia de la orientación mandatada con el criterio de “redimensionamiento” del Estado, se redujo su participación en la economía, reservándole todo el accionar del crecimiento al “mercado”, como promotor y regulador de la actividad económica. Por esto, el ámbito paraestatal de la Administración Pública Federal se redujo en más de un 80%.

En la primera década del siglo XXI empieza a notarse un nuevo modelo de administración pública como consecuencia de la reducción de la actividad estatal en los últimos 25 años, lo cual por carente identificación de criterios de transición adecuados están siendo retomados tanto a nivel nacional como internacionalmente.

En la apretada crónica asentada se ratifica la afirmación de cómo los eventos internacionales y nacionales transforman nuestro Modelo de Administración Pública Federal, incidiendo incluso en los órdenes estatal y municipal. Es notorio cómo el desgaste de los esquemas debilitan el accionar del Estado Mexicano, abarcando éste a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno, constitucionalmente previstos.

En la actualidad, tanto en el país como en el concierto internacional, se requiere de innovadores criterios estructurales, asignación de funciones y descripción de actividades precisas, fundamentalmente para puntualizar la **visión de gobernabilidad** de la sociedad, cercano al **Modo Post gubernamental**; como la **visión de administración**, cercana al **Modo Gerencial** del Estado; ambas corresponden en un alto porcentaje al Poder Ejecutivo.

Con el acogimiento de un nuevo modelo administrativo proviniendo éste de acuerdos internacionales, la idea de dar solidez a nuestra característica democrática con nuevos espacios de participación ciudadana y de tecnología propiciatoria de altos niveles de eficiencia, debe articularse un modelo cuya sola implementación prevea la evolución en el mediano y largo plazo en apego a la demandada **Prospectiva**.

El fenómeno evolutivo citado queda de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalando el 3 de diciembre de 1976 lo siguiente: ... “no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de antes”. Lo anterior resaltó la necesidad de un cambio sustantivo y no obstante prevalecen los mismos criterios de configuración 36 años después, esto es, el doble.

Asimismo, se afirmó en la propia Exposición: “La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La organización que se requiere debe orientarse más que ha revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos ámbitos...”.

Vuelvo a insistir, en todo este proceso evolutivo ha pasado el doble del periodo aludido y por el cual se justifica un cambio de trascendencia. Se destacaron las actividades relacionadas con la “planeación de la acción pública”, la necesaria información económica y social y su financiamiento y control respectivamente.

La referida iniciativa ha servido para la conducción del aparato público federal desde el sexenio de José López Portillo, quien la propuso a los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa. Durante sus administraciones siguieron un proceso de adecuaciones en lo relativo a la planeación y la administración pública, reflejando en realidad rasgos de la personalidad de los gobernantes durante un sexenio marcado por los énfasis establecidos en su momento.

### *Evolución de Criterios de Construcción de la Administración Pública*

La construcción del Modelo de Administración Pública Federal ha sido sobre tres grandes líneas a partir de la búsqueda de la eficacia en el cumplimiento de las metas establecidas, articulando tanto al **modo gerencial** –visión de administración–, visto éste como la eficiencia operativa del ente de gobierno y el **modo post gubernamental** –visión de gobernabilidad–, visto éste como la creación del valor agregado para los ciudadanos.

En la búsqueda anterior, a partir de 1958, se puntualiza sobre medidas de **combate a la corrupción**, los aspectos relativos a la **planeación, la prospectiva y la denominada Planeación Estratégica**, sin desatender la tercera línea relativa a la **eficacia como cumplimiento de metas y la eficiencia como el uso adecuado de los recursos** a disposición del ente gubernamental.

Con la finalidad de identificar la secuencia constructiva se adopta el criterio cronológico de la configuración de referentes con el lapso de su detonación:

**1958-1964.** Al inicio de la administración del Presidente Adolfo López Mateos se emitió –después de doce años– una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, derogando la vigente a partir de 1946, creándose la Secretaría de la Presidencia, la cual articuló las cuatro vertientes de búsqueda –Planeación, Control,

Eficacia y Eficiencia– ocupándose de las funciones de planeación, coordinación y vigilancia del Gasto Público, así como de los programas de inversión de los órganos públicos, teniendo a su vez a su cargo la Comisión de Inversiones.

En el mismo régimen fue constituida la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, encargada de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social, la cual elaboró el denominado Plan de Acción Inmediata 1962-1964, preparado con la finalidad de regular la economía y mejorar la distribución del Ingreso a fin de dinamizar el mercado interno.

**1964-1970.** Durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz se constituyó dentro de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP), con la finalidad de realizar un diagnóstico para actualizar los “sistemas y métodos” de la acción gubernativa.

La CAP preparó el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana –con el diagnóstico requerido–, delineando proyectos y estrategias sobre el campo de la administración pública, los cuales sirvieron de sustento para articular acciones de reformas posteriores.

Se perfilaron las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP’s), preparándose el Manual de Organización del Gobierno Federal.

**1970-1976.** Bajo el régimen de Luis Echeverría Álvarez, el informe citado sirvió como base para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976. Tuvo como pivote a la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, consecuente del CAP. Durante este régimen se inició un sólido proceso de Reforma Administrativa, formalizándose la operación de las CIDAP’s, creándose las Unidades de Organización y Métodos (UOM’s), y las Unidades de Planeación (UP’s), en cada uno de los entes del Gobierno Federal.

Su finalidad fue la generación de percepciones específicas, insertándose en el denominado “Criterio Sistémico”, adoptándose como eje los denominados “diez Puntos Mínimos de Reforma Administrativa”.

En el mismo gobierno se reelaboró el Manual de Organización del Gobierno Federal, dictándose las bases para el Programa de Reforma.

Con la finalidad de articularse con la ciudadanía, se crearon las Unidades de Información, Orientación y Quejas.

**1976-1982.** En la administración de José López Portillo, con sustento en el diagnóstico y sus consecuentes propuestas, se promulgó, después de dieciocho años, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comprendiendo tanto a la Administración Pública Centralizada como a la Paraestatal, bajo el criterio de Sectorización.

Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto como eje para institucionalizar las prácticas de Planeación, Programación y Presupuesto, absorbiendo las funciones anteriormente contenidas en la Secretaría de la Presidencia.

Con la finalidad de dinamizar el Proceso de Reforma se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos dependiente de la Presidencia de la República, configurándose el Sistema Nacional de Evaluación, estableciéndose el Presupuesto por Programas.

Asimismo, se trazó el Convenio Único de Coordinación (CUC), para articular los empeños entre Gobierno Federal y los estatales, fundamentalmente en las materias de Planeación, Programación y Presupuestación.

**1982-1988.** Durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), repuntualizándose funciones mediante una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sustentada nuevamente bajo el criterio sectorial, consolidándose el Sistema Nacional de **Planeación** Democrática, bajo la rectoría económica del Estado, fundamento del Plan Nacional de Desarrollo.

Se inicia una vigorosa estrategia de articulación con la sociedad bajo el Programa de Simplificación Administrativa, convirtiéndose las Unidades de Organización y Métodos en Unidades de Simplificación Administrativa, estableciéndose los Sistemas de Quejas, Denuncias y Atención **Ciudadana**; así como Atención de Inconformidades y el de Atención Telefónica Ciudadana.

Como consecuencia de la estrategia de planeación se establece el Convenio Único de Desarrollo Federación-Estados. Se estableció el Servicio Público de Carrera y se agilizó el Proceso de Privatización de diversa figuras del Sector Paraestatal. Se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República

**1988-1994.** Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, absorbiendo las funciones de programática y presupuestal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, como efecto del Programa Nacional de Solidaridad, se creó la Secretaría de Desarrollo Social.

Se intensificaron las privatizaciones de las Empresas de Participación Estatal; se dinamizó la apertura de espacios de participación de la sociedad organizada, fortaleciéndose la relación Gobierno-Sociedad como la Contraloría Social, el robustecimiento del Programa Nacional de Solidaridad.

Como eje para la vinculación Gobierno-Sociedad se inició el Programa de Desregulación, aunado al Programa Nacional para Modernización de la Empresa Pública, pasándose de 1,155 entidades paraestatales a 258. Se creó la Oficina de la Presidencia de la República.

**1994-2000.** Durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se transformó la SECOGEF en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), correspondiéndole además de la Coordinación del Sistema del Control y Evaluación Presupuestal, vigilar las normas de fiscalización y coordinar el Desarrollo Administrativo Integral, fue el eje sustantivo de colaboración con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo.

Para fortalecer la vinculación del aparato gubernativo con la ciudadanía, se crea la Comisión Federal de Reforma Regulatoria.

Se constituyó la figura de Comisionado de la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Se promulgaron las Reformas Constitucionales para la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

**2000-2006.** Bajo el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada se creó la Secretaría de Seguridad Pública, aún cuando legalmente ésta fue decretada por Ernesto Zedillo el último día de su gestión.

Con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del Poder Legislativo. La SECODAM se convierte en la Secretaría de la Función Pública (SFP) y como un apoyo a la ciudadanía se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Se estableció la Agenda de Buen Gobierno como un trazo de un Gobierno deseable.

Se procuró y trata de impulsar el Sistema e-México y el portal ciudadano “Trabaja en”.

Apareció la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

**2006-2012.** Bajo el régimen del Presidente Felipe Calderón Hinojosa se establecieron los Lineamientos para la Evaluación de Programas de la Administración Pública Federal, así como los Lineamientos de Coordinación entre la ASF, la SHCP y SFP para un manejo más eficiente de la Finanzas Públicas.

Se decretó la Ley del Servicio Profesional de Carrera y se modificó el artículo 6 Constitucional para dar acceso a la información de los gobiernos Federal, estatal y municipal por medios electrónicos.

### ***Criterios de Diseño de la Administración Pública***

De la descripción cronológica asentada anteriormente se puede identificar la evolución del **Modelo de Administración Pública** y el consecuente soporte jurídico del aparato gubernamental. Aun cuando es posible observar la “reacción” de las medidas administrativas públicas durante la crisis fiscal de 1982 y 1994, desde 1958, la búsqueda fue encontrar el equilibrio de la relación costo-eficiencia, asumiéndose medidas desde la adecuación de sistemas, procesos y criterios para el logro del uso adecuado de los recursos: financieros, humanos y materiales, procurándose el uso eficiente de éstos, incluido el actuar satisfactorio en cada uno de sus segmentos.

Del criterio costo-eficiencia se propició desde pautas de capacitación y la identificación de perfiles de los recursos humanos, al manejo adecuado y transparente de los recursos financieros aunado al uso satisfactorio de los recursos materiales ya con alto impacto por el avance tecnológico. La búsqueda central fue el combate a la corrupción y robustecer la eficiencia por el uso óptimo de los recursos apoyado en múltiples instrumentos soportados por la modernización del aparato gubernamental. A la relación costo-eficiencia se le ha identificado como **Modo Gerencial**, llamándosele incluso **Nueva Gestión Pública** en apego a referencias internacionales.

En relación al criterio de transición democrática, identificado como **Modo Post gubernamental**, se inició otro proceso evolutivo en el país y consecuentemente de su sociedad desde 1977. Por la voluntad política de identificarse con esquemas democráticos se procedió al diseño de un modelo electoral con oportunidades claras de participación igualitaria para todos los partidos políticos representativos de las múltiples ideas políticas, reflejo de las aspiraciones de los ciudadanos. Ese esfuerzo potenció la composición plural del Poder Legislativo, incluyendo la disposición plural de los ayuntamientos.

A lo largo de 23 años se observan importantes avances hacia la apertura democrática, la cual culmina en la elección presidencial del 2000, cohesionadamente con la nueva configuración plural, tanto de la Cámara de Diputados –su real configuración es expresada en 1997 cuando el partido dominante deja de ser mayoría absoluta–; elección presidencial aportante de la primera alternancia proveniente del ejercicio de transición política.

El proceso queda ratificado en la elección del 2006 por la continuación del partido originario de la alternancia por una nueva configuración del Poder Legislativo. Tanto **transición** como **alternancia** potenciaron el énfasis de la dirección de la sociedad sobre el simple empeño de lograr la eficiencia en el aparato de gobierno, posibilitándose la participación ciudadana con medidas desde el planteamiento

de quejas, llegándose a la aportación de puntos de vista para la configuración del proyecto de conducción de la sociedad, así como los procesos de observación u observatorios para configurarse un proceso evaluatorio más cercano a la ciudadanía.

En síntesis, los criterios de evaluación del Modelo de Administración Pública fueron sobre los denominados **modos**, el primero de ellos **Gerencial** o de **Nueva Gestión Pública** y el otro **Modo Post gubernamental** o de **Gobernanza**. El segundo enfatizado por la identificación de las instituciones interactuantes, tanto las públicas, ya sea desde el punto de vista de órdenes o poderes de gobierno, como las privadas identificadas esencialmente a la vertiente empresarial; y la tercera, mayormente importante por su número colectivo e individual, identificada como instituciones sociales, pudiendo ser desde sindicatos, agrupamientos vecinales u organizaciones no gubernamentales.

### *Focalización de Nichos a Inhibir y Potenciar en la Administración Pública*

Independientemente del **modo** asumido como vertiente sustantiva para la construcción o robustecimiento del **Modelo de Administración Pública**, es pertinente aceptar la vigente interactuación entre los dos de más alta prevalencia en la actualidad para delinear una estrategia de análisis para la configuración certera de un diagnóstico y a partir de éste desarrollar propuestas a manera de los agrupamientos focalizados en interactuación, tanto vertical como horizontal.

Pudiendo parecer un exceso la identificación de un **Modo Post gubernamental** únicamente se hace por la afirmación de robustecer las figuras de gobierno con la apertura hacia la participación ciudadana. En apego a las nuevas prácticas de administración pública en el presente y ante una influencia de carácter global, es obligado conocer y asumir las sugerencias de las instituciones globales, no como mandato, sino por las prácticas internacionales de pertinente cohesión ante la multiplicidad de convenios y tratados.

La organización de estudio propuesta por Luis F. Aguilar se destaca en: **Fragmentación, Articulación y Gobernanza Asociada en Red**, de cuya focalización se puede aplicar una metodología similar a la FODA –Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas– y con ello desagregar paquetes de acción específica, considerando desde el marco legal, los recursos, los instrumentos, los procedimientos y cualquier asunto relativo a la Administración Pública.

## Fragmentación

Ante la multiplicidad de programas, comisiones, y entes de gobierno, tanto federal, como estatales y municipales, se posibilita una administración fragmentada, en múltiples ocasiones discordantes y contradictorias. El esquema referido resulta contrapuesto, tanto al asumirse el criterio de costo-eficiencia, como el consecuente de apertura democrática.

La dispersión orgánica, de normas y procedimientos, evita un proceder ágil, además de ser altamente costoso y carente de una satisfactoria conducción o dirección operativa. Este fenómeno complica la construcción de estrategias dinámicas y consecuentemente evita resultados satisfactorios.

La fragmentación puede observarse desde la diversidad de normas jurídicas y técnicas, como por el alto número de organismos, o la dispersión de importante cantidad de unidades administrativas, como de la visualización de programas y proyectos específicos y consecuentemente también fragmentación tanto en órdenes de gobierno como en los poderes, tanto el federal como los estatales.

La dificultad de identificar y conocer sobre la dinámica de los múltiples entes de la fragmentación ha sido denominada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como Ecología; una vez identificada la dispersión es necesario conocer su probable interacción, sin calificar en primera instancia su pertinencia o improcedencia. De lo anterior, el siguiente paso de focalización es hacer de la simple ecología modelos articulados contenidos en el siguiente punto de estudio.

## Articulación

Los inconvenientes derivados de la fragmentación obligan a la cohesión de las partes diseminadas para, con el conocido Enfoque Sistémico, proceder al diseño de un proyecto con fines y metas identificables.

El esfuerzo de articulación implica un análisis tanto del marco legal como de criterios de agrupamiento y las bases estructurales; asimismo, demanda de un sólido esquema de implementación, así como una satisfactoria vinculación, tanto de instrumentos como de recursos, asumiéndose el todo resultante como base para la configuración de un **Nuevo Modelo de Administración Pública**.

No debe omitirse la indispensable identificación de factores sujetos a la integración, la cual debe ser vista, tanto desde el punto de vista vertical –señaladamente

al proceso de dirección–, como horizontal en un esfuerzo de inserción de órganos y preceptos pretendidamente asociativos, tanto en las figuras internas como en otros entes tanto locales como transterritoriales o bien en la deseable operación multiorgánica. La revisión, su consecuente implementación y puesta en marcha habrá de hacerse bajo el criterio asociativo de causas y efectos.

### **Gobernanza Asociada en Red**

Proveniente de la transición democrática como gran vertiente de influencia en el **Modelo de Administración Pública**, es relevante la identificación de las instituciones interactuantes, trátase de las públicas, las privadas o las sociales. Su adecuada integración posibilita una satisfactoria construcción de políticas públicas con múltiple participación constructiva, en oposición a la sola configuración de políticas de gobierno con visión tradicionalmente centralista.

El **Modo Postgubernamental** debe verse involucrado desde la configuración de políticas públicas, como ya se refirió, pasar por un proceso de implementación y de operación debidamente equilibrado y potenciar un proceso evaluatorio de los actos de las instituciones públicas con un alto énfasis de la ciudadanía.

Cuando se prepare el proyecto eje o los proyectos de cohesión social debe darse la oportunidad de identificar los valores públicos, esto es, los puntos de mayor interés del conjunto interinstitucional, previa identificación de los problemas públicos, todo ello alejado de cualquier potencial desconexión.

Su forma será interorganizacional y debe hacer posible su puesta en marcha a través de redes, ya sea desde el punto de vista interno como en su inserción con la sociedad, bajo la adopción de la transversalidad como eje operativo.

Su óptimo desempeño se sustentará en el cuidado de identificación de los actores y las instituciones hermanadas en redes, asumiendo como núcleo la búsqueda de la calidad de valor público. Bajo la transversalidad incluida, la interdependencia pública, privada, social para la atención de problemas complejos, como la pobreza, la degradación ambiental, la informalidad económica y social, así como la inseguridad.

La construcción de redes puede ser por asunto, por ramo social, por articulación gobierno-sociedad, por observatorios evaluatorios, en fin, de múltiples formas. La configuración de redes bajo el sentido de transversalidad puede ser al interior de las instituciones públicas, como las privadas y las sociales, pero también hacerlo en la configuración de localidades, entidades federativas, internacionales, de carácter regional, incluidas las de sentido global.

### ***Factores de Influencia en el Nuevo Modelo Administrativo***

Dos son los factores característicos de esta época para posibilitar el adecuado desempeño de un **Nuevo Modelo Administrativo**, independientemente de diversos recursos, instrumentos con modalidades soportadas en nuevas tecnologías. Por ello asumen relevancia los **recursos humanos** y la **ciudadanía**, ambos como actores centrales de la dinámica de la organización y dirección del conjunto social hacia el trazado de políticas públicas, su implementación, ejecución y potencial evaluación. Ambos factores son importantes por involucrar seres humanos.

Es fundamental la identificación del denominado factor humano, aunado al servicio público, fundamentalmente en una concepción de transversalidad, el cual obligadamente debe contener vocación de servicio a los demás, cubrir los perfiles demandados en los órganos revestido de capacidad, sujeto a una permanente actualización.

La metodología tradicional de valuación de puestos vinculantes a los perfiles deseables para el satisfactorio servicio público debe continuar aplicándose, aunado ahora a una permanente evaluación del desempeño de los servidores públicos y no únicamente calificarlos en los concursos de ingreso.

El perfil de servidor público, bajo la configuración de redes, esto es, interactuar cercanamente a la ciudadanía, debe calificarse bajo los criterios de la denominada inteligencia intelectual.

En los últimos años se han observado excesos en la aplicación del denominado Servicio Civil de Carrera, por cierto superado por nuevos parámetros internacionales, los cuales conceden mayor énfasis a la evaluación operativa, aunada a la evaluación de conocimientos, por encima de la simple valoración del ingreso. Los criterios para la construcción de tabuladores de ingresos han resultado consistentemente distorsionados y el crecimiento abrupto de plazas de alto rango, bajo la denominación de adjuntas o bien la homologación de puestos de altos puestos, han resultado la regla reciente.

Otro factor relevante es la multiplicación de usuarios de internet en el país por el enfoque transversal denominado **Gobierno Electrónico**, teniendo ya 52.3 millones de usuarios de internet, brindándose el acceso en la actualidad al 46% de la población y ocupar internacionalmente el lugar 12, correspondiéndonos el 4 en América Latina.

El uso del internet desde teléfonos celulares o instrumentos similares se ha triplicado y el promedio de uso de internet en el hogar es de 18 horas a la semana. En la Zona Metropolitana del Valle de México se cuenta con el 55% de usuarios de internet en contraposición con el Sureste Mexicano con el 42%.

Todo lo anterior nos señala la oportunidad de generar información de los actos de gobiernos, de sitios de consulta bajo el esquema de información para el uso de servicios públicos, efectuar evaluaciones de carácter ciudadano sobre los actos de gobierno o bien hacer uso de los servicios públicos vía internet, incluido el régimen contributivo o el solo pago de derechos por servicios públicos.

## Epílogo

Llevar a cabo la configuración de un **Nuevo Modelo de Administración Pública Mexicana** y su indispensable actualización, demanda del estudio de su comportamiento a través de nuestra historia, obligándonos a la observación de los aspectos de alta influencia.

En la evolución del criterio de la Administración Pública Federal Mexicana, inciden con claridad dos importantes vertientes. La primera es la de la correlación costo-eficiencia, insertas centralmente en el rediseño y actualización de la estructura y criterios del Gobierno Federal de manera endógena, esto es, hacia el interior del aparato público; a ésta se le identifica por analistas y estudiosos como el **Modo Gerencial** o bien **Nueva Gestión Pública** en apego a los criterios de la ONU.

La segunda vertiente relativa a la dirección o conducción de la sociedad proveniente de la transición democrática y su consecuente alternancia potenciando la vinculación y la participación ciudadana, bajo la denominación de **Modo Postgubernamental** de manera exógena reconocida internacionalmente como **Gobernanza** y en su fase de perfeccionamiento como **Nueva Gobernanza**.

En la actualidad no es imaginable la construcción de un modelo apegado a cabalidad en cualquiera de ambas vertientes, debiendo ser observada y construida en la articulación de ambas, esto es, una operación eficiente de los entes de gobierno con la debida cohesión con otras instancias como instituciones públicas, privadas y sociales, así como segmentos de carácter nacional e internacional.

El énfasis de diseño debe contemplar tres nichos sustantivos de interés de la sociedad, como lo es el **ataque a la corrupción** asociativamente a la transparencia y rendición de cuentas, **la planeación** bajo las denominaciones de planeación democrática –participativa–, planeación estratégica y la prospectiva y de manera destacable el criterio de **eficacia** como el cumplimiento de metas sociales y la **eficiencia** como el uso adecuado de los recursos e instrumentos.

Habrà de considerarse la imagen de la operación de administración pública en la actualidad, debiendo observarse tres connotaciones: la primera es la indudable

**Fragmentación** propiciada por la multiplicidad de comisiones, programas, órganos y asuntos, muchos de ellos contradictorios y carentes de una conexión satisfactoria.

La segunda connotación como efecto de la dispersión e indudable rumbo para su adecuación, ésta es la **Articulación** desde el marco legal pasando por el desarrollo de procedimientos e instrumentos debidamente cohesionados. Esta connotación incluye esquemas de dirección, la cual es impedida en la fragmentación, posibilitando la conducción del aparato de gobierno aunado al de la sociedad como un todo.

La tercera connotación de **Gobernanza Asociada en Red** sustentada en los más avanzados conceptos de innovación tanto en el aspecto de sistemas como de modelos organizativos en plenitud. Recuérdese ser inherentes a la innovación no solo productos, procesos, sino también novedosos modelos organizativos y de mercadotecnia.

La construcción de nuevas ideas no debe verse ajena al más importante de los recursos, el humano, debiendo estar satisfactoriamente capacitados permanentemente y evaluados de forma constante por encima del simple concurso para acceso a plazas; no basta con acceder, sino permanecer de manera calificada constante.

El esquema de innovación debe considerar de manera permanente la evolución tecnológica con todos los criterios de diseño y la utilización de medios de operación constante, trátase de los instrumentos contables y presupuestales para potenciar la transparencia y rendición de cuentas y el seguimiento de las políticas públicas, las cuales habrán de ser evaluadas para conocer si son las adecuadas socialmente y cumplen con los fines de la comunidad.

En México estamos preparados tecnológicamente para tener accesos a las páginas *web* de difusión, posibilitando la evaluación permanente de los elementos publicitados, dando oportunidad a interactuar con puntos de vista de los ciudadanos tanto en lo individual como en organizaciones sociales y consecuentemente con otros poderes u órdenes de gobierno.

Asimismo, se deben culminar procesos para el uso ciudadano de servicios ya sea desde la obtención de documentos de carácter oficial, el pago de contribuciones, o bien la transmisión de quejas o recomendaciones. El incremento de usuarios de los esquemas de internet es oportunidad para dar pasos importantes en la configuración de redes, de interacción y consulta.

Todo el ejercicio propuesto habrá de incidir en la cohesión y simplificación del marco legal incluyendo la propia Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), normas, manuales, guías operativas, estrategias de capacitación y múltiples criterios asociativos a un nuevo aparato público tanto desde la visión de su funcionamiento **eficiente**, como de la dirección de la sociedad, cumpliendo a cabalidad con los fines de las políticas públicas determinándose la **eficacia**.

## Fuentes

- Aguilar, Luis F., *Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en México*, Panel del GLAP: Grupo Latinoamericano de AP. Instituto de Investigación en Política y Gobierno. Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, Mérida Yucatán, México, 21 de junio del 2012.
- Aguilar, Luis F., “Políticas Públicas y Transversalidad”, en *La Evaluación de las Políticas Públicas*.
- Aguilar, Luis F., *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*, Edit. Fundación Friedrich Naumann.
- Carrillo Castro, Alejandro, *200 Años, Administración Pública en México*, tomo II, volumen 1, Edit. INAP.
- Carrillo Castro, Alejandro, *200 Años, Administración Pública en México*, tomo II, volumen 2, Edit. INAP.
- Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República, México, lunes 21 de enero de 2008.
- Focus on Citizens*, Public Engagement for Better And Services, OCDE 2009
- Izaguirre Rojo, César Augusto, *Legislación Administrativa Mexicana, La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*. <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=legislacion%20administrativa%20mexicana%20cesar%20augusto%20izaguirre%20rojo&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.juridicas.unam.mx%2Fpublica%2Flibrev%2Frev%2Frap%2Fcont%2F111%2Fpr%2Fpr14.pdf&ei=ks3AUiuUE4P42QXLgIH4Bw&usg=AFQjCNFKoikEgZNH59R8wFYoTUFRCnWIGA>.
- La Administración Pública Mexicana en la Línea del Tiempo (1955-2009)*, Edit. INAP México, México, 2011.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre.
- Navarro Arredondo, Alejandro, *La Coordinación Ministerial en el Gobierno Federal Mexicano*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México. Documento de Trabajo núm. 132, México, junio 2012.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas*, Edit. Flacso, primera edición, México, 2009.



# Interacciones entre la Gobernanza y la Gobernabilidad

Alejandro Anaya Huertas\*

## Resumen

En el artículo se aportan algunas premisas para conseguir la gobernabilidad inscrita como meta en el Plan Nacional de Desarrollo, enfatizando y reconociendo las interacciones entre gobernabilidad y gobernanza.

La Gobernabilidad no sólo incide en nuestra vida cotidiana, sino resulta imprescindible para preservar la *dignidad humana*, condición y la base de todos los derechos fundamentales. Asimismo, en las interacciones de la Gobernanza se requiere de un timonel catalizador fuerte, legítimo y eficaz.

## Palabras Clave

Gobernabilidad, gobernanza, Plan Nacional de Desarrollo, Cláusula de gobernabilidad en México.

## Abstract

In the article some premises are provided to achieve governance registered as a goal in the National Development Plan, emphasizing and recognizing interactions between governance and governance. Governability not only affects our daily lives, but it is essential to preserve human dignity, status and the basis of all fundamental rights. Also in the interactions of governance required a strong, legitimate and effective catalyst steersman.

## Key Words

Governability, governance, National Development Plan, Clause of governability in Mexico.

\* Doctor en Administración Pública por el INAP; secretario auxiliar de la Coordinación de Derechos Humanos y asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el correspondiente Programa Sectorial de Gobernación conciben a la Gobernabilidad como un profundo compromiso que distingue al país en el mundo y que lo posiciona como un destino atractivo para el comercio y la inversión. Y estos documentos consagran, como *primera meta nacional*, la de un *México en Paz* que garantice el avance de la democracia, la Gobernabilidad y la seguridad de su población.

Parece un acierto la trascendencia que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 confiere a la Gobernabilidad, como *raíz base* que requiere de varios elementos para ser fortalecida. En esta reflexión sugerimos algunas premisas para la consecución de esta meta nacional, enfatizando en el necesario reconocimiento y la trascendencia de las interacciones entre la gobernanza y la gobernabilidad.

### I. Aproximación teórica a la Gobernanza

*What shall King Henry be a pupil still  
under the surly Gloucester's governance?*

SHAKESPEARE (HENRY VI)

No existe una concepción universalmente aceptada sobre *Gobernanza*, y como advierte Guy Peters (2007), con este concepto se corre el alto riesgo de significar... “lo que cada académico quiera que signifique”. Varios estudiosos tienden a dar por sentada la cuestión de la gobernanza argumentando que cualquier acción a través de la cual los actores que no son estatales ejercen influencia sobre los actos y las políticas, constituye “gobernanza”, con lo cual establecen un estándar muy alto como para que cualquier acción pueda quedar fuera del ámbito de este proceso. A partir de este planteamiento, por definición y según esta concepción, el término Estado queda ampliamente excluido del término “gobernanza”.

Parece haber consenso en que la expresión *gouvernance* nació en Francia, en el siglo XII, con un sentido eminentemente técnico al referirse a la conducción de las *baillages*, que eran circunscripciones administrativas y jurisdiccionales encomendadas a los *baillis*, representantes del rey. Más adelante, era normal ver en los frontispicios de los edificios públicos a los letrados que decía: “*Gouvernance de la Flandre*” o “*Gouvernance de Casamance*”, por ejemplo. Por su parte, algunos historiadores ingleses de la Edad Media hacían referencia a la *governance* para caracterizar a la

organización del poder feudal. Pero es, al menos, hasta el siglo XVI cuando se le da un mayor uso a la expresión en la isla británica, y en su desarrollo llama la atención el epígrafe shakesperiano que se incluye en este apartado. Con distintos órdenes de aparición, resultan evidentes las afinidades conceptuales entre el inglés *governance*, el francés *gouvernance*, el portugués *governança* y el español *gobernanza* (que se escribe *governança* en los textos castellanos del siglo XV) (Solá, Amadeu, 2013).

Pero suele haber palabras que después de surgir y utilizarse en los diccionarios, correspondencia, frontispicios y obras de teatro, súbitamente, caen en desuso y prácticamente desaparecen de escena durante siglos. Y fue hasta 1985 cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo intitulado “*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*”. En 1989, *Governance* fue utilizado nuevamente en el Informe del Banco Mundial, intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth* (World Bank, 1989), en donde se concluye que lo que caracteriza a la crisis que se registra en la región es, precisamente, una “*crisis of governance*”. Unos años más tarde, Hollingsworth y Lindberg enriquecieron su posición con una obra que se considera una referencia fundamental: “*The Governance of the American Economy*” (Cambridge University Press, 1991).

En 1999, el *Office de la langue française* concibió a *Gouvernance* como: *Art ou manière de gouverner qui vise un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique*. Y esta definición tuvo influencia indubitable en la Real Academia Española, que en diciembre de 2000 incluyó por primera ocasión en su *Diccionario a la Gobernanza*: “*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”.

*Desarrollo duradero, sano equilibrio, arte de gobernar...* éstas no son, por cierto, expresiones de uso frecuente en el Diccionario de la R.A.E.

Con un generoso abanico bibliohemerográfico a disposición,<sup>1</sup> suele afirmarse que la *Gobernanza* es una nueva perspectiva, una nueva cosmovisión, un nuevo

<sup>1</sup> Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007; Aguilera García, Luis, *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*, <http://bit.ly/17GOr0Y>, consultado el 15 de octubre de 2013; Castelazo, José R., *Administración pública: una visión de Estado*, México, INAP, 2007; Peters, B. Guy, “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, CLAD, Caracas, octubre de 2007; Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, Washington, World Bank, 2008; Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, London, SAGE Publications, 2006; Le Galés, Patrick, “Regulation, gouvernance et territoire”, en Comaille, J. y Jobert, B. (dirs.), *La régulation*

paradigma, y definiciones muy diversas coinciden en entenderla como un estilo de gobierno distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado; o bien, como las instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del mercado y de la sociedad civil) o más lacónicamente, como los procesos de interacción entre actores estratégicos.

A la luz de lo anterior, desde nuestra perspectiva, la gobernanza es el conjunto de *reglas del juego* concernientes al ejercicio de la autoridad, derivadas de las interacciones entre actores estratégicos. A saber, todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos, o bien aquellas organizaciones o colectivos de personas (físicas o jurídicas) que inciden en el proceso de toma de decisiones a través de su actuación sobre los poderes constituidos –directamente o a través de la opinión pública– con el fin de moldear la formulación de políticas públicas y/o condicionar su implementación.

---

*politique à paraître*, Paris, Presses de Sciences Po., 1993. Citado por Ruano de la Fuente, José Manuel, “la gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002; Comisión de las Comunidades Europeas, “Integración, Gobernanza y Unión Europea: El Libro Blanco”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 10 (2001); Longo, Francisco, “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, no. 46, febrero de 2010; Lozano González, Corazón Raquel, “Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil”, *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.*, no. 72, enero-abril de 2009; Mayntz, Renate, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en Cerrillo I Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto de Administración Pública, Colección de Estudios Goberna, 2005; Mette Kjaer, Anne, *Governance*, UK, Polity Press, 2007; Padovani, Claudia, *Global Governance. From Output to Outcome, A Theoretical Approach to wsa*, University of Padova, Draf-Memo, December 2003; Pierre, Jon, “Understanding Governance”, en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2006; Prats, Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 7, noviembre de 2000, Barcelona, España; Prats, Joan Oriol, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, <http://bit.ly/1cpwWYl>, consultado el 15 de octubre de 2013; Rosenau, James, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, United States, Cambridge University Press, 2000; Sánchez González, José Juan, “Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas”, en Lerner, Bertha; Uvalle, Ricardo; Moreno, Roberto (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012; Santana Rabell, Leonardo, “Gobernanza democrática y los retos para la administración pública contemporánea”, *Revista IAPEM*, México, no. 76, mayo-agosto de 2010; Smouts, Marie-Claude, “The Proper Use of Governance in International Relations”, *International Social Science Journal*, vol. 50, no. 155, 1998; Yanacopulos, Helen, “Patterns of Governance: The Rise of Transnational Coalitions of NGO’s”, *Global Society*, vol. 19, no. 3, July 2005.

Entre los teóricos que analizan a la Gobernanza con mayor pulcritud se encuentra Jan Kooiman, principalmente, porque encuentra las sinergias entre la gobernabilidad y la gobernanza. Al respecto, las áreas de investigación fundamentales son:

- **Diversidad, complejidad y dinamismo de la sociedad.** La diversidad es una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que ellas difieren. La complejidad es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno (Kooiman, 2004, p. 173).
- **La gobernanza como interacciones.** No sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno (Kooiman, 2004, p. 175).
- **Elementos de la gobernanza.** A saber: acciones; evaluación; construcción de imágenes; recursos, capital social y político (Kooiman, p. 231).
- **Modos de gobernanza (autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico).** A saber: acciones; evaluación; construcción de imágenes; recursos, capital social y político (Kooiman, p. 231) y órdenes de gobernanza (solución de problemas y la creación de oportunidades; construcción de instituciones, etcétera) (Kooiman, Jan, 2010).

En la categorización de los *modos de gobernanza*, es primordial reparar en la porosidad de los lindes entre lo público y lo privado; así, dónde empieza el gobierno y dónde empieza la sociedad se configura como una delimitación de fronteras cada vez más y difusas. El puente entre ambos es el de las interacciones, y en la proporción en que estas interacciones se manifiestan, se logran categorizar los modos de gobernanza.

### **Autogobernanza**

La autogobernanza, o *self-governance*, hace referencia al carácter autopoiético de las sociedades. Bajo esta perspectiva, ciertos sistemas son autoreferenciales, cerrándose a las interferencias ambientales; los sistemas autopoiéticos sólo pueden ser gobernados por sus modelos internos y autoreferenciados de organización y operación. Algunos ejemplos de autogobernanza son: profesiones liberales (Koiman 2006,:86-88), internet (Polymeris, 2013), instituciones jurídicas (Teubner, 2003), *observatorios ciudadanos*, etc.

### **Gobernanza jerárquica**

Los *sistemas de intervención* son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes y ampliamente utilizados son tanto el derecho como las políticas. No hay apenas ningún área de la actividad social que no sea gobernada al menos parcialmente por una o más normas o una o más políticas. Prácticamente, para todas las materias en cada nivel de la intervención pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente, esta intervención está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa.

Bajo este modo de Gobernanza, la solución de problemas y la creación de oportunidades son atributos exclusivos del gobierno. La gobernanza jerárquica es netamente *weberiana*, con Estados rectores o interventores fuertes, lo que tradicionalmente se ha asociado conceptualmente con *Gobernabilidad*. La Gobernanza jerárquica está simbolizada por la anécdota acerca del votante que, al salir de la urna, exclama aliviado: “¡Ahora el problema es de ellos!”

### **Cogobernanza**

El aspecto central en este modo de Gobernanza es la *horizontalidad*. La cogobernanza conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para la consecución de los propósitos de los gobiernos. Bajo esta perspectiva, los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante (Kooiman, 2004, p. 180). El descriptor esencial de la cogobernanza es, primordialmente, *hacer las cosas juntos*. Esencia de la cogobernanza es la asunción de que lo privado y lo

público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Lo público es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común (Kooiman, 2004, p. 180).

Existen al menos tres indicadores de cogobernanza que se articulan para la solución de problemas, creación de oportunidades y consolidación o rediseño de instituciones: *convocatoria* (se exhorta al público a participar en el debate y definición de políticas públicas. Es el medio para evitar que la sociedad y el Estado carezcan de puentes que garanticen la comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender), *coordinación* (el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos), *corresponsabilidad* (espacios públicos que pueden estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles) (Uvalle, 2001, p. 22).

Finalmente, para que la cogobernanza prospere, debe haber suficiente convergencia de objetivos e intereses para hacer posible alcanzar un esfuerzo sinérgico o una situación *win-win* (Kooiman, 2004:183).

## II. Aproximación teórica a la Gobernabilidad

En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki, publicaron su muy conocido reporte *The crisis of democracy*, acerca de la vinculación entre la democracia y la crisis de gobernabilidad. En dicho informe, partían de la premisa de que tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten en entidades difíciles de gobernar y sugirieron medidas fuertemente restrictivas en la operación del sistema democrático de los países centrales y lo que denominaron su *exceso de democracia* (Crozier, 1975). En la última parte de su *Reporte*, los autores enuncian diversas arenas de acción con un postulado pendular: un exceso de democracia implica un déficit en la gobernabilidad, mientras que una buena gobernabilidad implica una democracia defectuosa (Crozier, 1975).

En 1980, Ralf Dahrendorf publicó un ensayo de crucial importancia para la comprensión de la gobernabilidad, ya que señala dos de sus componentes fundamentales: legitimidad y efectividad. Mientras que la efectividad es un concepto de *carácter técnico*, significando, llanamente, que los gobiernos deben ser capaces de hacer *lo que tienen que hacer*; es decir, la efectividad denota si un gobierno funciona,

la legitimidad, por su parte, es un concepto de *carácter moral*, e implica resolver si aquello que los gobiernos tienen que hacer es *lo correcto*. Dahrendorf sostiene que la legitimidad tiene, al menos, dos aspectos: uno referente a los imperativos morales absolutos, es decir, aquellos principios que podrían ser aplicables a todas las sociedades humanas, por ejemplo, la universalidad de los derechos humanos. Por otra parte, están aquellos valores que no son absolutos, es decir, varían en función del contexto cultural y el transcurso del tiempo; por ejemplo, la democracia. Por tanto, según Dahrendorf, un gobierno es legítimo cuando lo que hace es lo correcto, tanto en el sentido de actuar de conformidad con principios fundamentales, como de desempeñarse en concordancia con los valores culturales prevalecientes. Las constituciones escritas, generalmente, comienzan con la consagración de los valores que dan cimiento a la legitimidad (parte dogmática), y a continuación describen a las instituciones destinadas a garantizar la efectividad (parte orgánica).

En 1990, Atul Kohli concibió a la gobernabilidad, llanamente, como la capacidad del Estado para gobernar, y enunció los principales factores que inciden en la gobernabilidad: *a)* la presencia o ausencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, *b)* la efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, y *c)* la capacidad o incapacidad del sistema político para resolver conflictos sin recurrir a la violencia (Kohli, 1990).

Dada la variedad conceptual existente, incluyendo la definición de la Real Academia Española que concibe a la Gobernabilidad como “cualidad de gobernable”, el propio Diccionario, respecto a *governable* dice: “que puede ser gobernado”. En diversas fuentes consultadas hay coincidencia en referirse a este término como la capacidad de un gobierno para cumplir con sus atribuciones constitucionales e implementar decisiones políticas con efectividad y legitimidad.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Achard, Diego; Flores, Manuel, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*, México, FCE, 1997; Aguilar Villanueva, Luis F., “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007; Aguilera García, Luis, *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*, <http://bit.ly/17GOr0Y>, consultado el 17 de octubre de 2013; Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 2004; Altman, David, “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, nos. 8 y 9, 2001, Barcelona, España; Arbós, Xavier; Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI Editores, 2005; Arce Tena, Carlos A., *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006; Boeninger, Edgardo, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997; Camou, Antonio, “Gobernabilidad y democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1997; Camps, Victoria, “Ética del Buen Gobierno”, en Giner, Salvador; Sarasa, Sebastián (eds.), *Buen gobierno y política social*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997; Cantú Escalante, Jesús; Ruiz Valerio, José Fabián, “Gobernabilidad democrática: algunas propuestas de política pública para el debate”, en González Aréchiga, Bernardo (coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006; Castelazo, José R., *Administración pública: una visión de Estado*,

Del mismo modo, al constatar las influencias recíprocas entre la Gobernabilidad y la Gobernanza, es posible concebir a la gobernabilidad como el resultado de las interacciones de los actores estratégicos en la toma de decisiones respecto a la Agenda de las políticas públicas.

### III. Gobernanza y Gobernabilidad en México hasta antes de la *Cláusula de Gobernabilidad*

Una necesariamente breve síntesis nos obliga a hacer una mera enumeración, anticipando un hecho de gran relevancia: durante la LV Legislatura del Congreso de la Unión fue suprimida del ordenamiento jurídico mexicano la denominada *cláusula de gobernabilidad*.

- a) A partir de la Revolución de 1910 se configuró un sistema político que facilitó la cohesión societaria alrededor del Estado bajo la dirección de una élite política disciplinada y cohesionada. La *Gobernanza jerárquica* con amplios márgenes de gobernabilidad se basó en un régimen político autoritario que contaba con gobiernos electos (aunque sin posibilidad alguna de fiscalizar los procesos electorales), y un sistema acotado de libertades. Estos componentes aseguraron una larga y sorprendente estabilidad política, porque el país tenía un nivel de conflicto relativamente controlado, ya que el gobierno podía decidir cuándo y

---

México, INAP, 2007; Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Síntesis*, no. 22, Sociedad Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1994; Cruz, César Nicandro, *Gobernabilidad y gobernanza democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, <http://bit.ly/1bZG4pG>, consultado el 17 de octubre de 2013; Flisfisch, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, año L, no. 3, México, julio-septiembre de 1989; Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999; Heredia Vargas, Raimundo, *Gobernabilidad: una aproximación teórica*, <http://bit.ly/17wegBK>, consultado el 17 de octubre de 2013; Kooiman, Jan, (2006), *op. cit.*; Lechner, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, serie Conferencias Magistrales, no. 1, México, IFE, 2003; Medellín Torres, Pedro, *Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática*, <http://bit.ly/19MTsrW>, consultado el 17 de octubre de 2013; Miklos, Tomás *et al.*, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción*, México, Limusa, 2008; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, working paper no. 63, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992; Prats, Joan Oriol, *op. cit.*; Prats, Joan, "Modos de gobernanza de las sociedades globales", Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005; Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología*, no. 2, abril-junio de 1988; Sánchez González, José Juan, *op. cit.*; Schmidt, Samuel, *México: la nueva gobernabilidad*, México, Cuadernos de Metapolítica, 2005; Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993; Uvalle Berrones, Ricardo, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM, 2003.

- cómo utilizar distintas dosis de violencia, mientras se acotaba la capacidad de la sociedad para protestar frente al quehacer gubernamental (Schmidt, p. 48).
- b) El partido hegemónico y el presidencialismo, propios de una *Gobernanza jerárquica*, se convirtieron, a partir de la década de 1930, en factores de equilibrio bastante estables, con capacidad para sobrevivir a los cambios de personas y circunstancias.
  - c) Entre 1940 y 1968 hubo un control eficaz sobre los procesos políticos nacionales por parte del Gobierno de la República. Durante ese período, el presidencialismo pudo negociar o imponerse sobre todos los actores importantes del proceso político mexicano. En esos años, la fuente de legitimidad del sistema político no provenía de las fuentes formales –los procesos electorales–, sino de una combinación de éxito económico, con los remanentes del nacionalismo revolucionario más la preservación de una independencia relativa frente al gobierno de los Estados Unidos, y una ausencia de opciones políticas reales. Es en esta época cuando se fincan los objetivos del “desarrollo estabilizador”: crecer más rápido, detener la inflación, elevar el ahorro, elevar la inversión, mejorar la productividad, aumentar los salarios reales, mejorar la participación de los asalariados y mantener el tipo de cambio.
  - d) Uno de los grandes fundamentos de la Gobernabilidad mexicana en el marco de la *Gobernanza jerárquica* fue la gran coalición política. Por mucho tiempo, el PRI fue un cimiento más que suficiente para brindar estabilidad a la Presidencia mexicana. Existe evidencia de que los trágicos eventos de 1968 no marcan, propiamente, los principios de la erosión del régimen emanado de la Revolución de 1910. Al respecto, en la primera encuesta sobre valores, aplicada a México en 1963 por Gabriel Almond y Sidney Verba (1963), cuyos resultados quedaron consignados en *The Civic Culture*, estaban presentes ya los síntomas: el ciudadano mexicano se valoraba muy bajo en cuanto a su posible influencia en la cosa pública vía las elecciones, pero por otro lado daba muestras de un gran deseo de participación (Medina, p. 366).
  - e) Entre 1970 y 1976, el modelo mexicano de sustitución de importaciones se estaba agotando, y con él se estaba agotando también la eficacia del régimen político. Son los tiempos de la denominada “guerra sucia” y de la demagogia. Ilustrativo de este período presidencial es el clásico de Daniel Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
  - f) Tras los acontecimientos violentos, el sistema político emanado de la Revolución perdió la legitimidad para el uso de la fuerza y, gradualmente, se

quebrantó su liderazgo ideológico. Asimismo, el viejo régimen fue objeto de grandes presiones por su falta de legitimidad y esto orientó, principalmente, la reforma política de 1977.

- g) Los empeños del régimen político para regenerar la legitimidad del “nacionalismo revolucionario” falló por una combinación de falta de oficio y corrupción, más una baja tan pronunciada como inesperada en el precio mundial del petróleo, lo que dejó al sistema político de la *Gobernanza jerárquica* con una precaria eficacia (moneda devaluada, enorme deuda externa y la necesidad de pedir ayuda a Estados Unidos para evitar una moratoria) y con un franco *déficit de Gobernabilidad*. A la Administración de Miguel de la Madrid le correspondió orientar un viraje en materia económica, implicando ruptura con el pasado y tránsito a un nuevo estadio más acorde a la evolución económica internacional.

#### IV. La efímera Cláusula de Gobernabilidad

El 18 de noviembre de 1923 fue promulgada en Italia la *Ley no. 2444*, mejor conocida como *Legge Acerbo*, porque fue impulsada por el legislador Giacomo Acerbo, a instancias de Benito Mussolini. Dicha legislación implicó una reforma crucial al sistema electoral italiano que allanó el camino a la instauración del fascismo. Dispuso la *Legge*: “*la lista que hubiese obtenido la mayoría relativa de votos y por lo menos el 25 por 100 de los emitidos válidamente conseguiría los dos tercios de los puestos en la Cámara, mientras que el tercio restante se distribuiría proporcionalmente entre las minorías*”. A la postre, el también conocido como “premio a la mayoría” no fue necesario, porque en las elecciones de abril de 1924, la fórmula encabezada por Mussolini obtuvo el 61.3% de los votos.

Esta reforma, de acuerdo con Giovanni Sabbatucci (1989), significó un ejemplo clásico de “suicidio de una asamblea a representativa”, similar al del *Reichstag* que en marzo de 1933 le otorgó plenos poderes a Hitler, o a la Asamblea Nacional francesa que le entregó el control del país a Pétain en 1940.

Puede afirmarse que la *Legge Acerbo* es ancestro de la *cláusula de gobernabilidad*, que fue importada por el ordenamiento jurídico mexicano a mediados de la década de los ochenta. Dice un viejo adagio que “puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad”. La justificación de la *cláusula de gobernabilidad* radicaba en la finalidad de asegurar al partido mayoritario la toma unilateral de decisiones, es decir, el diseño e implementación

de políticas públicas, para una mayor gobernabilidad. Lo anterior a través de la asignación adicional de diputados en número suficiente para garantizar la mayoría absoluta en el cuerpo legislativo, con lo que se impedía que la alianza de los partidos minoritarios rebasara la capacidad decisoria del partido mayoritario. En 1986, el Gobierno federal presentó una iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional para instaurar una *Legge Acerbo* mexicana.

La iniciativa hizo las siguientes consideraciones:

(...)

En su sentido más moderno, la democracia es no solamente el Gobierno de la mayoría; es también la protección a la minoría, el juego auténtico jurídicamente tutelado entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría y a la mayoría, efectivamente ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público. Ni la impotencia de la minoría ni la parálisis de la mayoría responde a una auténtica democracia; ésta es, antes bien, juego entre contrarios reconciliados periódicamente como resultado de una voluntad popular eficaz.

(...)

El Gobierno de la República comparte la demanda de que el pluripartidismo se mantenga como la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano y se procure vigorizar la vida y participación de las organizaciones políticas en la contienda por el ejercicio del poder público. El primer requisito para cumplir este propósito, estriba en acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría, en el órgano político representativo por excelencia, que es la Cámara de Diputados. De ahí la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de las mayorías, como de pulverización de la voluntad popular; riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria, sea de la representación proporcional pura.

(...)

Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un Gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de fuerzas políticas.

Naturalmente, el Dictamen del Legislativo tuvo plena concordancia con la iniciativa presidencial:

(...)

Las reformas propuestas tienden a la integración de una mayoría efectiva, condición de un gobierno estable y eficaz, sin que se genere una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas. La propuesta presidencial hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de voluntad popular, o la pulverización de fuerzas políticas.

Los rasgos fundamentales de la “cláusula de gobernabilidad” estuvieron delineados en los incisos c y d de la fracción IV del artículo 54 constitucional:

Artículo 54.

(...)

IV... las normas para la asignación de curules son las siguientes:

(...)

c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, **hasta alcanzar la mayoría absoluta** (resaltado nuestro) de la Cámara, y

d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Un nuevo matiz se le dio a la Cláusula de Gobernabilidad en 1990, como se aprecia en la iniciativa de reforma constitucional presentada por el entonces Presidente Salinas:

(...)

El sistema electoral que se propone en esta iniciativa constituye la adecuación a esta realidad de las reglas de la contienda política, a fin de que todos los partidos políticos accedan en condiciones de igualdad a la atribución de diputados. La competitividad real existente trae consigo la derogación de los esquemas diseñados específicamente para las

minorías que rigieron en el pasado. Por otra parte, los mecanismos y las fórmulas establecidos para garantizar espacios a las minorías, provocarían mayores distorsiones en la representatividad general del sistema, en el caso de que persistieran para futuras elecciones.

Debe considerarse que un sistema electoral, además de promover los mecanismos para la integración de la representación política, debe asegurar el eficaz cumplimiento de los objetivos de los órganos de gobierno.

(...)

Para evitar que el sistema electoral mixto produzca tanto distorsiones en la estructura de partidos políticos, como disfunciones en las tareas y trabajos de la Cámara, en la fracción IV del precepto que se comenta, se establecen las reglas a las que se sujetará el otorgamiento de las constancias de asignación. La primera regla dispone que en ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los dos principios electorales; la segunda consiste en que si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros de la Cámara por ambos principios, al que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados por representación proporcional en el número necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta.

Nuestro sistema electoral incorpora un mecanismo que en otras democracias se hace efectivo con fórmulas diversas, pero que permite configurar en el órgano legislativo una mayoría consistente, capaz de traducirse en un ejercicio eficaz de las funciones de gobierno.

La reforma de 1990 al artículo 54 constitucional se redactó de la siguiente manera:

Artículo 54.

(...)

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente **para alcanzar la mayoría absoluta** (resaltado nuestro) de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida

por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

Porque nunca fue utilizada, y porque fue sumamente impopular, en 1993, la cláusula de gobernabilidad terminó su fugaz y (nos atrevemos a decir, ominosa) existencia, por Iniciativa del Ejecutivo Federal:

(...)

*La reforma del Estado ha iniciado una nueva relación entre sociedad y gobierno, más democrática, fincada en el diálogo y en el respeto a la Ley. De igual manera, existe la posibilidad de que un partido que logre porcentajes de votación sustanciales, pueda, por la vía de la representación proporcional, acceder hasta el 70% en la composición de la Cámara, lo que permitiría dar por sí solo, las dos terceras partes y, consecuentemente, la posibilidad de reforma constitucional por un sólo partido político.*

*Este mecanismo de integración cameral ha sido motivo de reflexiones y cuestionamientos, si se consideran los límites anteriores porque parece inconveniente para algunos, el que un partido, por sí solo, en las condiciones de votación que la ley señala, pueda dar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados.*

(...)

*Consecuentemente, las estrategias de participación política partidaria, las plataformas y los candidatos, se adecuan a las características del sistema. De todas maneras, la posibilidad teórica de que un solo partido pueda dar las dos terceras partes de la Cámara existe aún en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta que aquí se presenta, **erradica completamente los requerimientos inferiores en la composición de la Cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad** (resaltado nuestro).*

Se incluye así un debate que, con razón o sin ella, no ha permitido dar claridad a la existencia de estos principios, aun cuando en términos de la Cámara de Diputados, nunca hayan sido aplicados. La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución.”

La discusión correspondiente en la Cámara de Diputados que, como se ha dicho, transitaba en su LV Legislatura, se dio en la sesión del 27 de agosto de 1993, y representantes de las distintas fuerzas políticas, en términos generales, manifestaron

su beneplácito con la supresión de la *Cláusula de Gobernabilidad*. 308 diputados votaron a favor y 61 en contra. El artículo 54 constitucional tuvo entonces una nueva estructura, con la supresión de la *Cláusula de Gobernabilidad* y gracias a esa reforma de 1993 se hizo de la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General. Así, en la integración de la Cámara de Diputados se redujo de 350 a 315 (en 1996, a instancias de la denominada entonces como “reforma electoral definitiva”, el artículo 54 constitucional dispuso que ningún partido político puede contar con más de 300 diputados por ambos principios), el número máximo de curules que un partido político podía tener por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Para mayor énfasis, una Tesis del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación disipó las dudas eventuales:

**CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES).**

A partir de 1963 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido importantes reformas, principalmente en sus artículos 41, 52, 54 y 116, que en el sistema político electoral han tenido la finalidad de lograr una mayor participación de los partidos políticos en la vida democrática del país. Dentro de esa directriz, respaldada por las fuerzas populares, se introdujo, primero, la figura de los “diputados de partido”, que permitía destinar un número determinado de escaños en el Congreso de la Unión a los partidos que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de votación nacional en las elecciones. Esta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación. No obstante, aún existía la llamada “cláusula de gobernabilidad” que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, pues

aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 73/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de dos mil uno (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, 2001)

Por tanto, a partir de la supresión de la *Cláusula de gobernabilidad*, toda decisión fundamental para el país que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político. La erradicación de la cláusula de gobernabilidad fue un paso de gran importancia hacia la perspectiva de gobiernos en coalición y hacia la Gobernanza. Gracias a la reforma constitucional de 1993 se dio un paso hacia la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General.

## **V. Gobernanza y Gobernabilidad en México hasta nuestros días, y en prospectiva**

La reforma electoral de 1996 tuvo un profundo impacto para la democratización del país, por lo que es posible afirmar que representa un corte temporal entre el *viejo régimen de Gobernanza jerárquica* emanado de la Revolución de 1910, y un nuevo régimen de *Cogobernanza democrática*, identificado, preponderantemente, por: la revisión de la estructura y de las funciones de los órganos electorales; la renovación

de las condiciones de la competencia; el establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo, y la reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal (Córdova, 2008). Por su parte, resulta evidente que los días del viejo régimen de la *Gobernanza jerárquica* han tocado a su fin.

Pero en el otro lado de la moneda, también en estos últimos años, diversas instancias han advertido los riesgos de que México se convierta en un *Estado fallido*,<sup>3</sup> pero en realidad el debate sobre la existencia de “Estados fallidos” se da bajo criterios aún en proceso de depuración, y si observamos los indicadores e índices desarrollados por quienes acuñaron el concepto, resulta por demás claro que México no es ni puede ser catalogado como un Estado fallido.

En este marco, la Gobernabilidad es un tema considerado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en los siguientes términos:

- a) La Gobernabilidad es vista como un profundo cimiento que distingue al país en el mundo y que lo posiciona como un destino atractivo para el comercio y la inversión.
- b) La primera meta nacional es un *México en Paz* que garantice el avance de la democracia, la Gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.
- c) Para promover y fortalecer la *Gobernabilidad democrática* es necesario consolidar la colaboración entre poderes y propiciar una comunicación fluida y eficaz, y en ese marco fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, promoviendo las condiciones para la construcción de acuerdos políticos que hagan posible las reformas que nuestro país requiere.

<sup>3</sup> Cfr. Bogan, Jesse *et al.*, “The Next Disaster”, *Forbes Magazine*, <http://onforb.es/1gnEfVq>, consultado el 17 de octubre de 2013; Chomsky, Noam, *Failed States. The abuse of Power and the Assault on Democracy*, New York, Holt Paperbacks, 2006; Friedman, George, “Mexico: on the Road to a Failed State?”, *Stratfor*, may 13, 2008; Gettleman, Jeffrey, “The Most Dangerous Place in the World”, *Foreign Policy*, March/April 2009; Grayson, George W., *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?*, New Jersey, Transaction Publishers, 2010; Moncada Roa, Patricia, “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Rotberg, Robert I. *et al.*, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007; Ordán, Pablo, “Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo”, *El País Semanal*, 1º de marzo de 2009; Rotberg, Robert I., “El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación”, en Rotberg, Robert I., *op. cit.*,

d) La *Gobernabilidad democrática* fortalecida requiere establecer estrategias de prevención y de solución de conflictos a través del diálogo, así como mantener mecanismos de comunicación entre grupos sociales y entre los partidos políticos. Es indispensable perfeccionar los canales de participación para atender las demandas de la ciudadanía, transparentar las acciones del gobierno y difundir valores que propicien el desarrollo de una cultura democrática en el país.

Estos principios se ven reflejados en el contenido *Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2013, al señalar que la gobernabilidad democrática

*requiere de mecanismos que articulen la participación de los partidos políticos, de la ciudadanía y sus organizaciones, de los poderes y de los órdenes de gobierno en la definición, conducción y evaluación de las grandes metas nacionales. Para ello es necesario generar acuerdos con las fuerzas políticas del país, fortalecer la cultura democrática, reforzar los mecanismos de atención a los diversos grupos de la sociedad, construir canales de entendimiento con la ciudadanía, así como privilegiar el diálogo constructivo para la prevención y atención de conflictos.*

Asimismo, destaca el Programa Sectorial la misión de la Secretaría de Gobernación, como responsable de la política interior, orientada, respectivamente a

*impulsar la construcción de acuerdos mediante una política interior incluyente, responsable y respetuosa de los poderes y de los órdenes de gobierno; a prevenir y gestionar conflictos a través del diálogo constructivo, así como a impulsar la participación ciudadana, como medios para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco de la meta México en Paz y de su gabinete especializado, derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.*

## **VI. ¿Cómo lograr la consecución de los objetivos de Gobernabilidad plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018?**

Parece un acierto la trascendencia que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 confiere a la Gobernabilidad, como un profundo cimiento que requiere de varios elementos para ser fortalecida. En esta última parte, sugerimos algunas de premi-

sas para la consecución de este objetivo institucional, enfatizando en el necesario reconocimiento y la trascendencia de las interacciones entre Gobernanza y Gobernabilidad.

*Premisa 1. La promoción, el respeto y la protección a los derechos humanos: son la base deontológica de la Gobernanza y la Gobernabilidad.*

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de mayor trascendencia a la Constitución Política, desde su promulgación, en 1917, cuando el texto fundacional de nuestro ordenamiento jurídico incorporó por vez primera a los derechos sociales. El artículo 1º conlleva implicaciones de indudable calado para la Gobernanza y la Gobernabilidad, al disponer en sus tres primeros párrafos:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En consecuencia, debe repararse en que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (control de convencionalidad y principio *pro persona*), y en que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Un aspecto crucial, estrechamente vinculado con la Gobernabilidad, es la facultad conferida a la Suprema Corte para la revisión inmediata y de oficio de los decretos expedidos por el Ejecutivo a propósito de la restricción o suspensión de derechos y garantías. Al respecto, la Corte deberá pronunciarse con la mayor prontitud en torno a su constitucionalidad y validez. El artículo 29 constitucional

acota que en los decretos que se expidan para restringir o suspender el ejercicio de los derechos y las garantías, no podrán restringirse ni suspenderse las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Especialmente, este artículo constituye la lápida que hacía falta a la *Gobernanza jerárquica*.

Promover y respetar los derechos humanos atañe a las autoridades. En el caso de la promoción, conlleva, precisamente, la obligación de las autoridades de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por su parte, respetar los derechos humanos impone, llanamente, no obstaculizar su ejercicio, ni inmiscuirse en su disfrute. Esto implica, entonces, que las autoridades del Estado deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos. Respetar, por tanto, conlleva una obligación de no hacer, cuyo alcance es radical, absoluto y terminante. En cuanto a la *protección* de los derechos humanos, este mandato tiene también implicaciones para las interacciones de la Gobernanza, porque, en este marco, las autoridades del Estado deben tomar todas las medidas necesarias para que los *particulares* no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas.

De lo anterior, podemos concluir que las interacciones de la gobernanza deben darse, por mandato constitucional, en el marco de promoción, respeto, protección, y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, el texto constitucional dispone que el Estado deberá reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Consideramos que en una Cogobernanza esto resulta de crucial importancia. Si en el marco de sus interacciones con otros actores el Estado comete violaciones a los derechos humanos, debe hacerse responsable y reparar el daño causado.

Así, para la consolidación de la Cogobernanza, la responsabilidad patrimonial y la reparación del Estado tiene ampliarse al mayor ámbito posible.

*Premisa 2. La participación es la condición sine qua non de la gobernanza.*

Los controles y contrapesos que ejercen los poderes de muchos actores institucionales contribuyen a la consolidación de la Cogobernanza no sólo al limitar el abuso de poder por parte de cualquiera de ellos, sino a hacer de la toma de decisiones un proceso más horizontal. El Estado ha transitado de ser el actor único a convertirse en un actor central de la complejidad. Así, se trata de gobernar el pluralismo de opciones para resolver problemas de interés público. Esto es, la complejidad de los problemas obliga a generar acuerdos operativos de amplia aceptación entre una

gama de actores que establecen un nuevo modo de interfaces entre sociedad y gobierno (Maríñez, 2011).

La participación de la sociedad, uno de los elementos primordiales de la cogobernanza, va mucho más allá de la participación electoral. No puede negarse el valor de los votos –sostiene Schmidt– para la construcción del consenso y la legitimidad, y por ello es preocupante el deterioro y el desprestigio de la política, que ha provocado el alejamiento de la sociedad de las urnas. Es importante, sostiene, convencer tanto a los individuos como a los actores sociales sobre la importancia de su participación para fortalecer el consenso y la legitimidad, pero entiéndase bien, no nos referimos a éstos como cheques en blanco que el gobierno puede utilizar, sino como elementos de cohesión social que permiten articular un proyecto de nación (Schmidt, p. 45.)

La participación, según Freddy Maríñez, implica asumir la pertenencia social y política y la capacidad de exigir.

En la transición de la Gobernanza jerárquica a la Cogobernanza, la raíz base estriba en la preparación de los ciudadanos para que conozcan y sepan defender sus derechos y decidan actuar en el ámbito de sus preferencias. La preparación del individuo para la cogobernanza implica su preparación para manejar información, exigir cuentas, quejarse, organizarse y participar en las cuestiones cotidianas que impactan o pueden impactar su vida, o participar en aquellos temas que le son preciados. Si el legado del antiguo régimen autoritario fue el conformismo, en cambio, para la construcción y consolidación de una verdadera cogobernanza se debe promover una verdadera participación y responsabilización social en el diseño e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, un adecuado enfoque sobre la participación social en las políticas públicas no puede prescindir de la ponderación de sus limitaciones evidentes en nuestro país, o las que podrían ser denominadas como *fallas de sociedad*. Naturalmente, no toda la sociedad civil es bella, transparente y despojada de poderes e intereses ocultos. La sociedad civil muestra asimetrías y luchas de poder en su seno y que sigue siendo necesario destacar el malentendido de reducir a la sociedad civil a las organizaciones no gubernamentales. Es indispensable despojar a la noción de sociedad civil de connotaciones ineludiblemente positivas y funcionales a la democracia, desagregando el análisis en la búsqueda de los condicionantes y propiedades que caracterizan la dinámica de la sociedad civil como lo que es: más que un actor colectivo, una estructura/arena de relaciones sociales donde despliegan su presencia actores y grupos sociales sin capacidad de acción colectiva (no actores), muchas veces con intereses e ideologías en pugna.

En esta vertiente, sería un error pensar que entre el Estado y la sociedad civil hay un juego de suma cero. Al contrario, un Estado democrático fuerte es la mejor garantía para el fortalecimiento de la sociedad civil, en un contexto de Cogobernanza. Sin un Estado eficaz, legítimo y representativo. La sociedad civil no encuentra el sustento para alcanzar muchas de sus expectativas y hacer realidad buena parte de sus reclamos. Y sin una sociedad civil fuerte y demandante, las instituciones estatales pueden naufragar en su propia inercia autorreferencial.

*Premisa 3. La Gobernabilidad es el resultado de las interacciones de los actores estratégicos en la toma de decisiones respecto a la Agenda de las políticas públicas.*

Siendo objetivo de este ensayo la identificación de las interrelaciones entre la gobernabilidad y la gobernanza, llegamos al tópico central de nuestra propuesta, que pretende demostrar que la gobernabilidad es el resultado de las interacciones de los actores estratégicos en la toma de decisiones respecto a la Agenda de las políticas públicas.

En primer término, con referencia a las interacciones, es necesario tener en cuenta que ningún actor por sí solo puede contar con el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ya Kooiman advierte que los desarrollos de las sociedades son vistos como procesos continuos de diferenciación y de integración de conocimiento, acciones, organizaciones, etcétera. La diferenciación y la integración no pueden ser consideradas de forma aislada una respecto a la otra. Esto significa que el concepto de interacción se conceptualiza para aclarar que las acciones se relacionan entre ellas (nivel intencional o de acción) y que bajo esas influencias las estructuras en las que se incrustan dichas acciones también se desarrollan (nivel estructural o contextual). Así, cada interacción consiste en procesos (referidos al aspecto de acción de las interacciones y son el resultado de la capacidad de actuar de los actores sociales. Se compone, a su vez de los valores, objetivos, intereses y propósitos concretos), y estructuras (los marcos y contextos material, socioestructural y cultural en que las acciones suceden. Se compone a su vez, de instituciones, estructuras sociales generales, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, posibilidades materiales y tecnológicas y limitaciones con capacidad para condicionar).

En suma, una interacción puede ser considerada como una relación recíprocamente influyente entre dos o más actores. Y aquí adquiere relevancia el concepto de *actores*, porque éstos se hallan continuamente integrados por las interacciones en las que se relacionan con otros. Los actores constituyen intersecciones en procesos de interacción.

La *Cogobernanza* se identifica con las políticas públicas, ya que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para

realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El elemento característico de la *gobernación* del gobierno consiste en coordinarse con/coordinar a otros actores, gubernamentalmente independientes, que poseen recursos clave (poder, factores productivos, conocimiento, ascendiente moral) para realizar los objetivos deseados de la vida en común. La relación de la sociedad con el gobierno no es paritaria en todos los asuntos públicos, pero tampoco de subordinación (Aguilar Villanueva, 2008, p. 100).

Los elementos característicos de la gobernabilidad son la efectividad, la legitimidad y la estabilidad, y a su vez, cada uno de ellos es resultado de los procesos de interacción entre los actores estratégicos. Por tanto, partiendo de la definición de la Gobernanza como interacciones, es posible aseverar, por un lado, que si la Gobernabilidad es resultado de la Gobernanza y, por otro, la Gobernabilidad entraña también la capacidad de la autoridad para propiciar Gobernanza, luego entonces, la Gobernabilidad depende de la Gobernanza. Concomitantemente, si la efectividad, la estabilidad, y la legitimidad, elementos característicos de la Gobernabilidad, son el resultado dependiente de las interacciones entre actores estratégicos, podemos concluir de la siguiente manera:

- a) Si la Gobernabilidad es resultado de las interacciones de la Gobernanza, y
- b) Las interacciones son la manifestación de una correlación de fuerzas entre actores, luego entonces:
- c) La Gobernabilidad es el resultado de las interacciones de los actores estratégicos en la toma de decisiones respecto a la Agenda.

### **A modo de conclusión**

Más allá de implicaciones teóricas, consideramos que la Gobernabilidad no sólo incide en nuestra vida cotidiana, sino también resulta imprescindible para preservar la *dignidad humana*, condición y la base de todos los derechos fundamentales y logremos solventar lo que entendamos por nuestro “proyecto de vida”. Sostenemos, asimismo, que en las interacciones de la Gobernanza se requiere de un timonel catalizador fuerte, legítimo y eficaz.

John Calhoun acuñó en el Siglo XIX una reflexión que, a propósito de la temática desarrollada en este ensayo, también pudo haber sido acuñada por cualquier automovilista contemporáneo varado por la inercia de diversos intereses en conflicto:

*Cada uno cuida más de su propia seguridad o felicidad que de la seguridad y felicidad de los demás; y, cuando éstos se oponen, está listo para sacrificar los intereses de los otros por los suyos. La tendencia hacia un estado universal de conflicto, entre individuo e individuo, acompañado por las conexas pasiones de sospecha, envidia, irritación y venganza, seguidas de la insolencia, el fraude y la crueldad, si no es prevista por algún poder controlador, acaba en un estado de discordia y confusión universal, destructor del estado social y de los fines para los que se destina. Este poder controlador donde se establece, o por quien se ponga en práctica, es el Gobierno.*

## Fuentes

- Aguilar Villanueva Luis F. (2008), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007.
- Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Córdova, Lorenzo, 2008, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel; Orozco Henríquez, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 653-704.
- Crozier, Michel J.; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji, *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.
- Dahrendorf, Ralf, “Effectiveness and Legitimacy: On the “Governability” of Democracies”, *The Political Quarterly*, UK, vol. 51, Issue 4, October, 1980.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, tomo 5, España, 2002, p. 773.
- Kooiman, Jan, “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 16, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2004, p. 173.
- Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, London, SAGE Publications, 2006.
- Kooiman, Jan, “Governance and Governability”, en Osborne, Stephen, *The new public governance?*, New York, Routledge, 2010.
- Kohli, Atul, *Democracy and discontent*, United States, Cambridge University Press, 1990.
- Maríñez Navarro, Freddy, 2011, *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*, México, Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa,

- Peters, B. Guy (2007), “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, CLAD, Caracas, octubre de 2007.
- Polymeris, Andreas, *Internet como sistema social autopoiético*, <http://bit.ly/19RUZk9>, consultado el 16 de octubre de 2013.
- Sabbatucci, Giovanni (1989), “Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924”, en *Italia Contemporanea*, no. 174, marzo de 1989, pp. 57-80.
- Schmidt, Samuel (2005), *México: la nueva gobernabilidad*, México, Cuadernos de Metapolítica.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, Mayo de 2001, Página: 625, Tesis: P./J. 73/2001
- Solá, Amadeu (2013), “La traducción de governance”, *Punto y coma*, número 65, en <http://bit.ly/ssrlGJ>, consultado el 15 de octubre de 2013.
- Teubner, Gunther, *Law as an Autopoietic System*, UK, Blackwell, 2003.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2003), *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México, IAPEM.
- World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington, D.C., 1989, 300 pp.

# La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida

*Guillermina Baena Paz\**

## **Resumen**

El concepto gobernanza va a cambiar muchas de nuestras concepciones sobre la democracia y la participación ciudadana. Aun en la palestra de la discusión sobre su definición y características, y como una tendencia de este siglo, la gobernanza empieza a inquietar a los analistas al grado tal que le han puesto ya diversos apellidos. Pero el problema crucial es concretar la gobernanza, salir del mundo conceptual y llevarla al nivel de la conflictividad actual donde la realidad es compleja y llena de violencia con problemáticas muy difíciles. Para encontrar soluciones, que no salidas, y actuar sobre ellas, se empieza a perfilar la gobernanza anticipatoria.

La gobernanza anticipatoria requiere planear estrategias y llegar hasta la acción colectiva enfrentándose a las problemáticas de la realidad actual.

## **Palabras Clave**

gobernanza anticipatoria, gobernabilidad, participación, mínimos comunes multiplicadores, acción colectiva.

## **Abstract**

The governance concept is going to change many of our concepts of democracy and citizen participation. Even in the arena of discussion on its definition and characteristics, and as a trend of this century, governance begins to worry analysts to the degree that they have already put various surnames. But the crucial problem is concrete governance, out of the conceptual world and take it to the level of the current conflicts where the reality is complex and filled with violence with problems very difficult to find solutions, not outputs, and act on them, starts to sharpen anticipatory governance.

Anticipatory governance requires planning strategies and reach collective action faced with the problems of the current reality.

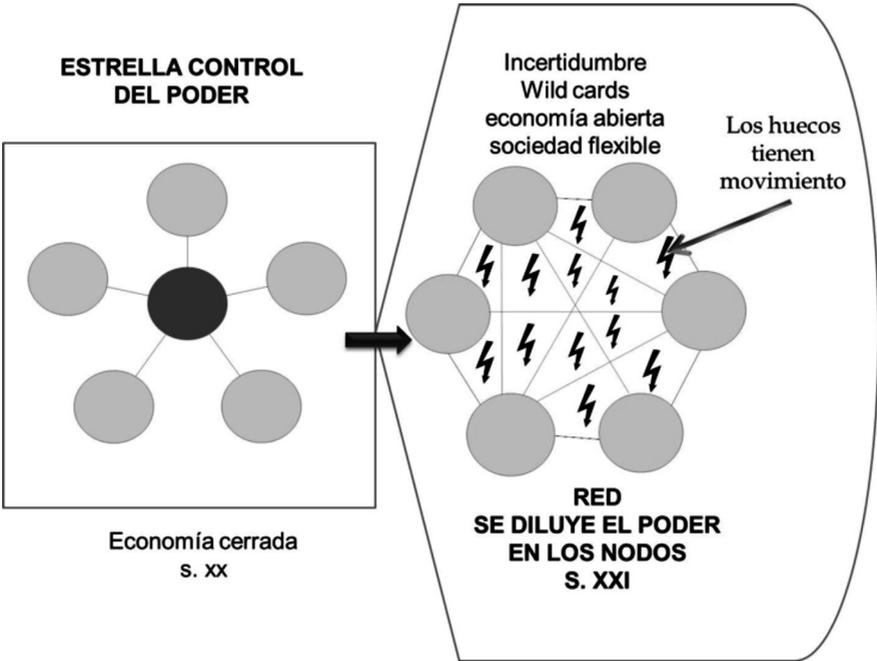
## **Key Words**

Anticipatory governance, governability participation, minimum common multiplier, collective action.

\* Doctora en Estudios Latinoamericanos, UNAM; vicepresidenta de la región Iberoamericana de la World Futures Studies Federation; directora de la Revista IAPEM.

**D**urante cuatro décadas, los gobiernos se dieron cuenta que no podían avanzar solos, que requerían de la ciudadanía para gobernar. En aquél entonces se empezó a hablar de participación ciudadana, todos estos años no se pudo concretar un modelo de participación que realmente fuera planteado desde la ciudadanía para la toma de decisiones. Aunque se introdujo en la legislación de algunos países, acabó por legitimar acciones gubernamentales o en mencionar formas de participación que pocas veces rindieron los frutos esperados.

Pasamos del esquema de la estrella como forma de control político a la sociedad en redes dentro de un contexto de incertidumbre y de eventos inesperados.



El poder se empezó a dispersar en los nodos de las redes. Pero hubo movimiento en los huecos.

Algunas organizaciones cayeron en manos de asociaciones políticas ligadas a los partidos o tomaron formas de representación ciudadana con voz, pero sin voto.

En el extremo resultaron en movilizaciones sociales que formaron organizaciones con demandas específicas sobre la seguridad, el medio ambiente, la democratización de los medios, la paz y la justicia.

La participación de la sociedad en la toma de decisiones era inevitable, pero cómo encontrar los canales que hicieran realidad su concreción.

Si cada uno de nosotros cobramos conciencia de la aportación a nuestra propia vida podríamos entender, desde cómo salvar a nuestro planeta al entrar en armonía el ser humano con la naturaleza, hasta los procesos organizativos, políticos y sociales que generarán un mundo mejor para todos y para las generaciones venideras.

## 1. Nuevas problemáticas para gobernar

El final del siglo xx nos sorprendió con la crisis de desconfianza en la gobernabilidad y la crisis de desconfianza en el mercado, cuyo parteaguas fue el asunto de Enron.

Nos enfrentamos a una nueva sociedad sistémica, compleja, multicausal, dinámica, caótica, borrosa, incierta, insegura...

Esto ha impactado en todos los ámbitos y profundamente en la manera de gobernar.

Todo está cambiando, menos nosotros, seguimos pensando con las estructuras tradicionales, educando con visiones positivistas del siglo xix, moviéndonos con los viejos paradigmas sin tener claridad en que ya es inevitable que se estén rompiendo y ni siquiera sabemos cómo o con qué sustituirlos.

La sociedad empezó a participar cada vez más en la toma de decisiones, desde actos de vigilancia en observatorios, hasta formas jurídicas como la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular, el juicio político y otras.

Cuando el gobierno y el mercado no han respondido a las demandas de los clientes o ciudadanos, la sociedad empieza a incorporarse a la toma de decisiones. En un primer momento manejada como participación ciudadana, ésta ha servido sólo para legitimar las acciones de gobierno y no se ha concretado en verdaderas acciones de transformación en beneficio de la sociedad.

A partir del modelo neoliberal, el gobierno ha pasado por diferentes estadios: gobierno gerencial, gobierno adelgazado, gobierno necesario, gobierno inútil, gobierno fallido.

Tradicionalmente se ha considerado que gobernar es un proceso unidireccional (de los gobernantes hacia los gobernados); ahora puede considerarse como un proceso bidireccional (fundado en interacciones en las que se toman en cuenta tanto aspectos del sistema de gobierno como del sistema por gobernar). Hay que hacer las cosas juntos. El gobierno regulará los asuntos sociales y resolverá problemas colectivos con visión de largo plazo tomando en cuenta a los nuevos actores públicos, privados y organizaciones.

Un concepto de éstos se acuñó hasta volverse una de las tendencias que dominarán en los próximos años: la gobernanza.

Con ella, la posibilidad de que la gente participe activamente en la toma de decisiones. Reinventar el gobierno.

Cuando nos volvimos un mundo globalizado en una sociedad de mercado neoliberal, se requirieron transformaciones profundas del gobierno. Gobierno adelgazado, mínimo, gerencial...

El mercado propuso gobernar al estilo de la empresa privada y creó toda una nueva corriente llamada Nueva gestión Pública, donde los gobernantes tenían que volverse gerentes, en vez de funcionarios, que pudieran gestionar el capital en favor de más capital y de sus dueños.

Pero la vida se abre paso...

Simultáneamente surgió un nuevo tipo de sociedad que pugnó por espacios y que empezó a reclamar ser tomada en cuenta.

Tal vez el dínamo que aceleró su madurez fue la WEB que ha concretado movimientos significativos y ha gestado una nueva organización política y social, imparables, que pugna por sus derechos emergentes y una voz que nunca le habían dado. La quinta columna digital que calladamente lucha por el *copyleft*, los derechos digitales, la información que no publican los medios, la comunicación en tiempo real, la generación de redes sociales que multiplica sus informaciones y posibilidades, la revolución *facebookeada*, la acción social en movimientos que son capaces de transformar elecciones seguras, de derrocar legislaciones y gobiernos, de generar protestas en pro del acceso de la democratización de los medios, del acceso a la información, de una cultura y educación para todos.

Sin embargo, las demandas ciudadanas requieren también de una visión de futuro. No se dan por sí mismas y menos por decreto, requieren características particulares.

Prácticamente en los últimos 25 años del siglo pasado, el problema ha llevado a una insuficiencia de gobierno y a una necesidad de gobernanza.

## Hacer del mundo un mejor lugar

Todo cambia, el Estado debe cambiar. Hay algo que no se está haciendo bien, no podemos darnos el lujo del ensayo-error, del desperdicio de recursos en sociedades plagadas de pobreza.

El gobierno que premia el fracaso no piensa en lo que necesitan los ciudadanos.

En vez de financiar por resultados, premia la mala educación, el aumento de la pobreza y el ascenso de la criminalidad. Así, da becas para acceder a la escuela y no a la calidad y aprovechamiento de la educación. Financia en grandes cantidades programas para familias pobres, solo paliativos temporales de alimentación y patrimonio, en vez de apoyar con empleos, con respuestas estructurales. Prefiere multiplicar las cárceles en vez de poner remedio a la delincuencia.

De una buena vez y para siempre tenemos que recordar que *las decisiones son la madre de todos los gatillos*. Las decisiones no deben partir de consideraciones políticas, de intereses partidarios o personales de funcionarios en turno.

Cuando el presupuesto se recorta, el gobierno ni siquiera sabe si corta grasa o músculo.

Los Estados pueden perder el control interno de la gobernabilidad debido a la inseguridad y a las acciones de actores más poderosos que ejercen el poder para proteger sus intereses. Peor aún, el policía, el soldado, el MP, el juez, desdibujan su labor debido a la corrupción y la impunidad que prevalecen.

Esta pérdida de capacidad de los Estados tiene, asimismo, enorme influencia en el proceso de gobernabilidad interno. Frente a esta presión, muchos Estados están prácticamente desamparados: se vuelven Estados débiles, inútiles o fallidos, y lo que es peor, en algunos casos se convierten en cómplices, incorporando esos tipos destructivos de orientación política a su propio proceso de gobernabilidad.

Los apellidos deberán ser otros como *el gobierno previsor*: no gasta grandes sumas en los síntomas, no es sólo dispensario de servicios, tiene estrategias preventivas, incorpora a la gente en la toma de decisiones.

Y si fuera un gobierno con visión prospectiva, sería proactivo, agregaría una visión de largo plazo con un rumbo claro e inspirado en las demandas ciudadanas.

Con un buen timonel, cada miembro de la tripulación tendría claro adónde vamos y para qué tenemos que hacer una tarea específica.

Aún más, encontraríamos el sentido y significado a nuestra existencia.

En la Nueva Administración Pública, “Hacer del mundo un mejor lugar” no es sólo una frase vacía, requiere de una visión diferente de administrar (encaminada a construir una sociedad justa no sólo de sus gobernados, de toda la humanidad), de un ambiente facilitador, de instituciones, procesos y procedimientos efectivos con acciones transparentes y rendición de cuentas. Sólo esto puede hacer posible crear las oportunidades para realizar los cambios.

La gobernanza, en cambio, destaca la insuficiencia del gobierno para gobernar, esta insuficiencia lo lleva a integrar a actores diferentes e independientes del gobierno para trazar el rumbo social y decisivo. El gobierno deja de ser el actor directivo y

único y queda como parte integrante del proceso. Pasa del gobierno jerárquico a uno más asociativo y coordinador (*cfr.* José Juan Sánchez, p. 221).

### **La gobernanza como discusión teórico conceptual**

Con antecedentes conceptuales desde la Edad Media, gobernanza es un producto emergido de la investigación anglosajona, a fines de la década de los ochenta del siglo xx.

Las décadas de los setentas y ochentas fueron determinadas más por la ingobernabilidad y la gobernabilidad e incluso se empezó a hablar de gobernanza como sinónimo. Los Estados perdían el control interno de la gobernabilidad debido a la inseguridad y a las acciones de actores más poderosos que ejercen el poder para proteger sus intereses.

De acuerdo con José Juan Sánchez (2012), entenderemos que gobernabilidad son las capacidades del gobierno para gobernar una sociedad donde ésta es el problema, más que la solución del problema.

Un gobierno dirime conflictos por dos caminos distintos:

1. Con una guerra, en una imposición, en tráfico de influencias, en nepotismo, en corrupción, en impunidad, en ejercer un poder autoritario, en represión, en enfrentamiento, en disputa, en pleito, o
2. En el extremo, en acuerdos, en freno a la violencia, en arbitraje, en negociación, en mediación, en consenso.

Los cambios que van del caos al orden y viceversa, son características de los fenómenos actuales. Tres son profundamente significativos en estos momentos:

- Un mercado competitivo.
- La entrada a la sociedad de la información y del conocimiento.
- Una multiplicidad de opciones en un mundo sistémico, multicausal, con una sociedad no lineal, dinámica y compleja sujeta a efectos mariposa donde un cambio en una variable puede resultar en una turbulencia.

Ya es momento que la Administración Pública deje el conjunto de expedientes para resolver viejos problemas y que encare la transformación de una sociedad que está asentada en viejas instituciones que no han muerto y en nuevas que no acaban

de nacer, lo que ha traído como consecuencia una desestructuración de la autoridad y del control en el que se cimentaban las viejas instituciones.

En un mundo inestable, nuevas formas de abordar los problemas y de investigar los son fundamentales si se desea estar actualizado frente al cambio. Los métodos tradicionales sirven para recolectar información que ya es obsoleta cuando se tiene.

Mientras tanto, y marchando como rieles de ferrocarril, la discusión teórica, metodológica y conceptual en el terreno del debate mundial trata a la naciente gobernanza ejercitando diversos apellidos, concepciones y todo tipo de puntos de vista sobre el tema. Los libros empezaron a multiplicarse a nivel global y en nuestro país. Pero lo que parece importar más es la precisión semántica, la gobernanza desde la visión teórica, desde distintas corrientes de la Administración y de la Ciencia Política.

En estos momentos estamos en el ojo del huracán con los conceptos gobernabilidad y gobernanza, los teóricos y estudiosos no se ponen de acuerdo y la bibliografía al respecto comienza a ser copiosa y hasta contradictoria.

De ahí los múltiples apellidos a la gobernanza: autogobernanza, gobernanza jerárquica, cogobernanza. Y sus diferentes niveles de involucramiento desde la convocatoria, a la coordinación, y hasta la corresponsabilidad bajo el lema “Hagamos las cosas juntos”.

Sin ánimo de entrar en la polémica, cierto es que debemos tener un punto de partida, de ahí que para efectos de este trabajo vamos a entender que:

- La gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno para diseñar e implementar decisiones públicas y políticas con efectividad, mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir en los asuntos públicos a otros actores. Del mismo modo, al reconocer las influencias recíprocas entre la gobernabilidad y la gobernanza, se concibe a la gobernabilidad como la capacidad para generar gobernanza.
- De la manera como se den las interacciones entre actores estratégicos, propias de la gobernanza, dice Alejandro Anaya, dependerá la calidad de la gobernabilidad.

Según Anaya, la gobernabilidad debe reunir tres características:

1. *Efectividad*
2. *Estabilidad*
3. *Legitimidad*

La gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para implementar decisiones políticas efectivas. Es la manera que elige la sociedad para gobernarse. Del mismo modo, al reconocer las influencias recíprocas entre la gobernabilidad y la gobernanza, se concibe a la gobernabilidad como la capacidad para generar gobernanza.

Godson y Bailey (2000, p. 20) dicen que “gobernabilidad” significa “la capacidad que tiene un gobierno de despertar valores en su sociedad, ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas”. De tal forma que el concepto parte de dos supuestos: 1) que el Estado ha reunido o busca reunir las condiciones suficientes –entendidas como capacidades– para impulsar los espectros de valoración que considera pertinentes; 2) que su legitimidad se fundamenta en la aceptación por consenso de estos valores, puesto que han sido internalizados por los individuos (Alarcón, 2009).

### Las redes de una realidad conflictiva

La ciudadanía parece estar sitiada. Por un lado, **el crimen organizado** con su violencia sin límite, cobrando “derecho de piso”, presionando para que la gente se vea en la necesidad de abandonar sus casas, sus pueblos.

Por otro lado, **la organización para el crimen**, al servicio del mismo. El policía, el soldado, el MP, el juez, desdibujan su labor debido a la corrupción y la impunidad que prevalecen. En un mundo oscuro de acuerdos escondidos, los criminales o narcos son testigos protegidos, gente de distintas corporaciones policiacas son “servidores públicos” de día y del crimen organizado por la noche.

Es el confuso mundo donde LA REGLA ES QUE NO HAY REGLAS.

Mientras tanto, la otra vía paralela es la acción colectiva desde las movilizaciones, los movimientos laborales, los nodos que luchan por un objetivo, los anónimos que están en los huecos de las redes y que a veces toman distintas formas, como las policías comunitarias. De esto no hay libros, pocos escriben, muchos actúan.

Más allá de los nodos como grupos estructurados de los caminos o causas que abrazan, está en los huecos el gran mundo de millones que en extrema pobreza apenas si tienen para comer, para sobrevivir, donde lo que menos está en sus prioridades es tomar decisiones políticas que ni siquiera entienden, porque no les interesa, hasta que llega el hartazgo.

Hasta principios de este siglo estos huecos solo representaban hechos aislados. Pronto la situación que vivían les empujó a organizarse en grupos borrosos como las policías comunitarias, que pueden tener orígenes diversos, no se sabe cuántas realmente persiguen fines de apoyo a sus comunidades, cuántas otras están for-

talecidas por el crimen organizado e inclusive cuántas otras se han organizado subrepticamente por los mismos gobiernos.

De igual forma podemos encontrar de manera simultánea lo que se ha dado en llamar la **NARCO-PARA-POLITICA** que ha iniciado la captura del Estado a través de los recursos públicos. Su objetivo es permear, cooptar, penetrar instancias institucionales para favorecer sus intereses económicos, políticos y de legitimación social provocando una recomposición del poder político local.

Así, están actuando simultáneamente:

- Narcotraficantes.
- Grupos de autodefensa, paramilitares, entre los que podrían estar las policías comunitarias y los escuadrones de la muerte o los llamados “guardias blancas”, “guardias civiles”, “vigías civiles”, que no son otra cosa sino grupos de ciudadanos hartos, en la mayoría de los casos, de que sus derechos no sean respetados y de que prevalezca la impunidad en sus localidades donde hay una ausencia de la acción gubernamental.
- Los brotes guerrilleros.
- Las bandas criminales emergentes (conocidas también como BACRIM) como los zetas, la Familia Michoacana, los Templarios.
- Autoridades y poderes políticos locales donde a fuerza de “plata o plomo” han tomado una postura frente a la situación.
- Los *opacos grises*, grupos privados que coludidos con algunos sectores de gobiernos aparecen como actores actuando en el despojo del territorio, como victimarios o como terceros actuando de buena o mala fe, adueñándose de las tierras de los desplazados legal e ilegalmente (*cf.* Garay y Vargas, 2012).
- Una gran movilidad social de los desplazados a lo largo de todo el país, quienes de manera forzada han tenido que dejar su tierra, su espacio vital, han perdido a sus familiares y han sido despojados de su patrimonio.

Con esto estamos presenciando un desmantelamiento del tejido social y las organizaciones comunitarias se han desdibujado imbricándose en niveles confusos donde es difícil reconocer las verdaderas y diversas intenciones de los actores.

## Gobernanza y nueva arquitectura social

Desde la Segunda Guerra Mundial la sociedad civil ha buscado proteger a los ciudadanos de las intromisiones del Estado que puedan debilitar a las comunidades. Con el tiempo se ha vuelto un contrapeso frente a un potencial super poder del Estado.

Inclusive en algunas ocasiones ha coadyuvado a las acciones del Estado de manera complementaria.

Anteriormente se señaló que todavía con la discusión en la mesa sobre el concepto gobernabilidad y gobernanza sin definir de manera consensuada, la gobernabilidad se define como capacidad de gobernar de manera eficaz y la gobernanza se perfila como la acción de la sociedad con nuevos actores estratégicos.

Los actores estratégicos son aquellas organizaciones o colectivos de personas (físicas o jurídicas) que buscan influir en política o promover sus ideas en un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones a través de su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial –directamente o a través de la opinión pública– para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación.

Los nuevos actores también se organizan y pueden actuar con la forma de:

- grupos de presión
- grupos de interés
- grupos de poder
- grupos de tensión

Ese es un gran reto de la ahora llamada gobernanza, es un gran reto para que tengamos futuro, que puede construirse en el terreno de la gobernanza anticipatoria.

¿Acaso lo que están haciendo ahora los gobiernos nos acerca al lugar donde la ciudadanía queremos estar mañana?

La participación es la condición *sine qua non* de la gobernanza. El Estado ha transitado de ser el actor único y mantener el control del poder total, a convertirse en un actor más de la complejidad, de la estructura de una sociedad en redes donde convive con otros nodos que también han adquirido poder.

Sin duda, las nuevas características de la sociedad civil global han influido para esta nueva tendencia de *gobernación sin gobierno*.

Según Amitai Etzioni, hay tres tipos de construcciones sociales preponderantes en esta nueva arquitectura social:

1. *Organizaciones civiles*
2. *Redes transnacionales informales*
3. *Movimientos sociales* (p. 153)

Aunque esta proliferación de cuerpos de la sociedad civil muchas veces no alcanza siquiera a cambiar el viejo sistema. Pequeños cambios son apenas perceptibles

y culminan cuando cooptan a sus líderes, o cuando sus miembros abandonan el movimiento por cansancio, hastío o inanición.

### ¿Hacia dónde va la gobernanza en el futuro?

La gobernanza se perfila al interior de una sociedad en red, las posibilidades de integración físicas y virtuales han provocado un proceso de actores públicos y privados basado en la cooperación, solidaridad y apoyo mutuo sobre diferentes objetivos o temas.

La participación es la condición *sine qua non* de la gobernanza. El Estado ha transitado y ha dejado de ser el actor central en la complejidad.

El mayor desafío de un gobierno, para su gobernabilidad, es consolidar los avances sociales y populares ya alcanzados. Muchos de ellos se constituyen en insumos para las políticas públicas.

Si entendemos la política pública como un método para gobernar o como una forma de solucionar un problema que ha sido definido como público y en su extremo, restituir la normalidad en un momento.

Por eso, la nueva centralidad reside en la construcción de la sociedad civil a partir de la cual los anónimos e invisibles (que actúan en los huecos de las redes) dejan de ser lo que son y pasan a ser pueblo organizado.

Asistimos al empoderamiento de la sociedad.

Participamos de la acción colectiva a través de las redes sociales y virtuales, “la revolución *facebookeada*”.

Presenciamos el predominio de la tecnología que puede cambiar formas como las conocemos actualmente. Se habla ya de *futarquía* como el nuevo gobierno que se construirá a través de las redes.

Asimismo, las evidencias parecen mostrar que vamos hacia una *ciber nación* construida en el internet (Farzi Khandan, 2013).

¿La pobreza se resolverá con tecnologías? Asistimos a los impactos de las convergencias humano-tecnológicas. Ya les llaman tecnomanitarios (Proyecto *Millennium* 2013) a quienes desencadenan el potencial de la innovación tecnológica en concretar soluciones ¿tecnológicas? para hacer un mundo mejor.

## Optimismo o pesimismo con la gobernanza

Muchos autores tienen gran optimismo en la gobernanza, y en las “inmensas capacidades y posibilidades” de la sociedad civil global. Sin embargo, aún hay otros autores que plantean grandes dudas sobre su funcionamiento:

El gran reto para los gobiernos comienza a ser diferente al que se tenía apenas el siglo pasado: ¿el futuro puede ser dirigido y controlado? ¿Es posible gobernar la memoria histórica y el futuro a la vez?

O bien, la presión de los gobernados será tan fuerte que sea capaz de cambiar la situación actual. ¿Es posible una democracia desde abajo?

¿La sociedad civil ya tiene la madurez suficiente como para tomar decisiones sobre su propio futuro?

¿Qué pasa si la gobernanza se equivoca en la toma de decisiones?

¿Qué pasa cuando una sociedad sigue prefiriendo el autoritarismo sin mayor cuestionamiento con su volición pasiva y no se involucra para definir un futuro compartido?

¿Cómo luchar contra la apatía social o la anomia?

## Hacia una gobernanza anticipatoria en las próximas décadas

El concepto Gobernanza anticipatoria es apenas muy reciente, está en proceso de construcción, pero ya se aprecian muchas de sus características específicas:

1. *Desarrolla la visión anticipatoria colectiva.*
2. *Integra redes físicas y virtuales de la sociedad actual.*
3. *Ayuda a reducir riesgos.*
4. *Es fundamentalmente previsión y prevención antes de que se llegue a la resiliencia, cuando ya ésta se vuelve una forma de corrección.*
5. *Ayuda a generar una conciencia colectiva a partir de cuidar los mínimos comunes como bienes públicos globales de la humanidad.*
6. *Gestiona el futuro para sí misma y para las generaciones venideras.*
7. *Es más sensible a las débiles señales en la complejidad actual.* Para lidiar con la aceleración, las organizaciones deben volverse más sensibles a las débiles señales sobre futuros alternativos y responder a ellos con flexibilidad y velocidad.
8. *Maneja la anticipación como actitud proactiva y como manera de ser, no de hacer.*

9. La propuesta es generar un *aprendizaje social hacia una capacidad adaptativa, con mitigación, de carácter sustentable y donde la resiliencia sostenida sea la clave estratégica*.
10. La gobernanza anticipatoria ayuda a reducir el riesgo e incrementar la capacidad de las personas para responder a eventos antes que se lleguen a presentar o en etapas tempranas de su desarrollo.

Sin embargo, la diferencia con otras propuestas es que la gobernanza anticipatoria (proactiva) ayuda a reducir el impacto del riesgo antes de que emerja, en lugar de hacer sistemas resilientes una vez que los riesgos y daños ya se han materializado (reactiva).

De acuerdo con la gobernanza anticipatoria, la forma anterior de visualizar la actitud que subyace en un acercamiento precautorio a la política (por ejemplo, a través de la normatividad) debe ser sustituida por una forma diferente de mirar, de acuerdo con la cual, los tomadores de decisión aceptan que las experiencias pasadas por sí mismas son inadecuadas para generar políticas robustas y que se necesitan herramientas y métodos para visualizar futuros posibles, probables y preferidos.

### **Elementos para construir una gobernanza anticipatoria**

Penetrar en la incertidumbre y gestionarla para identificar los escenarios posibles, los imposibles y buscar los deseables y probables. Es el esfuerzo de transformar la fatalidad en la responsabilidad que tenemos para el futuro y con las generaciones venideras, inclusive con aquellas que no han nacido.

Al tener un enfoque prospectivo, la naturaleza del mismo es abierta e inconclusa, el futuro no llega aún y el enfoque en libertad es condición para el pensamiento.

**De construir** el concepto estatocéntrico de seguridad, sustituirlo por el concepto humanocéntrico para retomar desde las personas mismas para que busquen nuevas formas de protegerse y de vivir.

Es *reconstruir* nuestras esperanzas y *Construir* el futuro deseable.

Otro concepto que empieza a configurarse es el poder de la acción colectiva en la toma de decisiones, ésta es definida por Sidney Tarrow como “retos colectivos de gente con un propósito común y solidaria en la interacción sostenida con élites, oponentes y autoridades para explorar oportunidades políticas, crear identidades colectivas, agrupar personas en organizaciones y movilizarlas en contra de oponentes más poderosos” (Brett y Cante, 2011).

La acción colectiva surge cuando son necesarios los esfuerzos de dos o más individuos para conseguir un resultado (Quemada y García Verdugo, 2008). Existe una interdependencia entre los participantes de tal manera que las contribuciones de cada uno influyen en el esfuerzo que ponen los demás (p. 45).

Olson dice:

... los gobiernos existen en casi todas partes, y con frecuencia también hay grupos de presión y carteles. Si el razonamiento es correcto hasta ahora, de ello se sigue que la existencia de los gobiernos y de las organizaciones se justifica por algo distinto a los bienes colectivos que suministran.

Ante todo, es importante crear y consolidar una alianza entre la inteligencia académica y los condenados a la miseria y a la pobreza

El sacerdote brasileño Leonardo Boff afirma:

Hoy más que nunca, las universidades, donde se forman los intelectuales, ya no pueden ser reducidas a macroaparatos de reproducción de la sociedad discrecional, ni a fábricas formadoras de cuadros para el funcionamiento del sistema imperante. En nuestra historia patria han sido también siempre un laboratorio del pensamiento contestatario y libertario. Esto constituye su misión histórica permanente que debe acelerarse hoy, dado el agravamiento de la crisis general en el mundo.

Sin lugar a dudas, tenemos enfrente un largo proceso de aprendizaje social que se dará más rápido en la medida en que la gente cobre conciencia de la necesidad urgente de poder enfrentar los fenómenos perturbadores con mayor información y seguridad. Los procesos culturales aquí también son decisivos en tanto están imbricados en las profundas estructuras de formación de nuestros pueblos, nuestras tradiciones y nuestras costumbres (Boff, 2012).

Boff acota:

De ese casamiento entre “inteligencia” y miseria nacerá un pueblo liberado de las opresiones para vivir en un país más justo donde sea más fácil el quererse y el amor.

## Conclusiones

El mayor desafío es consolidar los avances sociales y populares ya alcanzados. Por eso la nueva centralidad reside en la construcción de la sociedad civil a partir de la cual los anónimos e invisibles dejan de ser lo que son y pasan a ser pueblo organizado.

Los anónimos habitan en los huecos de las redes y surgen poco a poco con diversas formas organizativas.

Se hace urgente el encuentro de la universidad con la sociedad.

Las universidades son urgidas a asumir este desafío: las distintas facultades e institutos tienen que buscar un enraizamiento orgánico en las bases populares, en las periferias y en los sectores ligados directamente a la producción de los medios de vida.

Aquí puede establecerse un intercambio fecundo de saberes, entre el saber popular, hecho de experiencias, y el saber académico, fruto del estudio y de la investigación. Sería el principio de la generación de sistemas de sabiduría colectiva.

De este intercambio puede surgir la definición de nuevas temáticas teóricas y prácticas y la valoración de la riqueza del pueblo en su capacidad de solucionar sus problemas.

La cohesión social es el camino para la gobernanza, de ahí que todos los miembros de una comunidad deben tener acceso a un contexto específico y participativo, ser parte de la planeación y de los procesos de gobierno.

Es la profunda necesidad de dar alivio al corazón y tranquilidad a la mente, en cada uno de nosotros y con ello transmitirlo a los demás, tener acuerdos para cuidar con responsabilidad generacional para el futuro a los bienes públicos globales...

El mensaje consistente ha de ser: necesitamos voltear cada uno con otro con amabilidad, dignidad e ideas positivas de que es posible para las comunidades y para nosotros crear mejores futuros.

El futuro debe ser la construcción política de esperanza activa. No es espera, es esperanza. Es hacer que las cosas pasen.

## Fuentes

Alarcón, César (2009), "Crimen organizado y gobernabilidad democrática en México. Entre la prevención de conflictos y la seguridad nacional. Alternativas para el futuro", en Guillermina Baena Paz (coordinadora), *Seguridad humana posibles soluciones a un conflicto*, México, UNAM/DGAPA.

- Baena Paz, Guillermina (coordinadora) (2005), *Seguridad humana e infraestructura emocional*, México, UNAM/DGAPA, CD y en línea <http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva>.
- Baena Paz, Guillermina (coordinadora) (2006), *Seguridad humana y capital emocional*, México, UNAM/DGAPA, CD y en línea <http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva>.
- Baena Paz, Guillermina (2009a), “El profundo valor de la seguridad humana”, en Baena Paz Guillermina, (coordinadora) *Seguridad humana posibles soluciones a un conflicto*, México, UNAM/DGAPA.
- Baena Paz, Guillermina (2009b), “Metodología de la esperanza”, en *Seguridad humana posibles soluciones a un conflicto*, México, UNAM/DGAPA, en línea [www.wfsf-iberoamerica.org](http://www.wfsf-iberoamerica.org)
- Boff, Leonardo (2012), “*Articular la inteligencia con la miseria*”, Recuperado de internet el 4 de octubre de 2012.
- Brett, Rodry y Freddy Cante (editores académicos) (2011), *La voluntad indómita, fundamentos teóricos de la acción colectiva*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI.
- Etzioni Amitai (2004), *From empire to community. A new approach to International Relations*, USA, PalgraveMc Millan.
- Fuentes Julio, Claudia (2003), *La liberación del hambre: una dimensión de la seguridad humana*, FLACSO, Chile.
- Garay, Luis Jorge y Fernando Vargas (2012), *Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional pro víctima*, Colombia, Universidad del Externado.
- Hoyos Vásquez, Guillermo (s.f.), *Ética para ciudadanos*, Paper, Departamento de Filosofía, U. Nal. de Colombia.
- Marin Quemada, J. M. y J. García Verdugo (2008), *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Barcelona, Ed. Ariel.
- Miller, Riel, Roberto Poli y Pierre Rossel (2013), *The discipline of anticipation: exploring key issues*, PAPER Unesco Rockefeller Foundation, Paris, May.
- Oswald Spring, Úrsula y Hans Günter Brauch (2009), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, UNAM.
- Sánchez, José Juan (2012), “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, en Lerner, Uvalle y Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*, México, UNAM/IAPEM.
- Zaldívar Silva, Edgar D. (2009), “Victimología. Todos somos víctimas o victimarios” en Baena Paz, Guillermina (coord.), *Seguridad humana posibles soluciones a un conflicto*, México, DGAPA/UNAM.

# En busca del carácter científico de política pública. ¿Adecuamos la realidad al modelo o el modelo a la realidad?

*Pablo Ulises Sánchez Nieto\**

## **Resumen**

El presente artículo surge de la necesidad por comprender cuál es el carácter científico y versatilidad metodológica que define a la disciplina de las políticas públicas a partir de las premisas de la nueva filosofía de la ciencia y particularmente a la luz de la propuesta del profesor Thomas Kuhn relativa a cómo progresa la ciencia en el marco de la estructura de las revoluciones científicas.

## **Palabras Clave**

Políticas públicas, carácter científico, metodología, modelo.

## **Abstract**

This article arises from the need to understand what the scientific and methodological versatility that defines the discipline of public policies based on the principles of the new philosophy of science, and particularly in light of the proposal by Professor Thomas Kuhn on how science progresses within the structure of scientific revolutions.

## **Key Words**

Public policy, scientific nature, methodology, model.

\* Doctorante en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde se desempeña como Profesor de Asignatura del Centro de Estudios en Administración Pública.

## Introducción

Una de las peculiaridades que ha caracterizado el estudio y las actividades de investigación en el campo de las Políticas Públicas en México, es la falta de rigurosidad teórica y versatilidad metodológica en los procesos de significación y caracterización de su objeto de estudio. La mayoría de los trabajos provenientes de este ámbito especializado de conocimientos generalmente responden a modalidades de investigación, que tienen como pretensión fundamental, visualizar y explicar los hechos de la realidad mediante teorías –si bien consolidadas– rebasadas, parcial o totalmente, por la complejidad y dinámica que fenómenos como la globalidad, la internacionalización del mercado y la consolidación de las sociedades democráticas complejas representan para la comprensión de la realidad misma.

Pareciera entonces que las cuestiones relevantes sobre metodología y criterios de construcción y validación de conocimiento científico –planteados por la nueva filosofía de la ciencia y por metodólogos sobresalientes como Kuhn, Fayerabend o Lakatos– más allá de ser marcos de análisis que incidan en la configuración y estructura teórica de las investigaciones, son aspectos que han sido sustituidos por diferentes modalidades de investigación o instrumentos analíticos –que en primer instancia– permiten la sistematización y organización detallada de información pero que su aplicación *per se* no puede ser traducida en andamiajes teórica y metodológicamente sólidos que posibiliten caracterizar y explicar, desde una racionalidad científica intensa, los complejos fenómenos de la realidad política y administrativa.

En la actualidad, el término política pública se ha vuelto un lugar común; el referente forma parte de cualquier propuesta académica, de la agenda pública y gubernamental, y pareciera ser el tema predominante de políticos –en campaña o no– y de sus partidos. El uso laxo del término ha logrado vaciarlo de contenido teórico y significado y relevancia metodológica que ha imposibilitado tanto la comprensión y aplicación precisa del campo, como el progreso y consolidación teórica del mismo.

Sin embargo, la forma en cómo se ha estudiado y enseñado dicho ámbito de conocimiento reivindica fundamentalmente el carácter más operativo –y quizá superficial y costumbrista– del enfoque y evidencia el hecho de que la disciplina no ha logrado vertebrar andamiajes teóricos y metodológicos propios, pues recupera metodologías, métodos e instrumentos de análisis, conceptos y referentes fundamentalmente provenientes de disciplinas consolidadas como la sociología, la economía y la ciencia política. La mayoría de estudios originarios de nuestra disciplina evidencian el estancamiento teórico y la infertilidad conceptual del campo.

De acuerdo con Enrique Cabrero, en ocasiones nuestra disciplina da la impresión de experimentar un retroceso; cuando uno lee algunos textos, percibe que no hay una tradición de conocimiento acumulado que permita avanzar; hay redundancia, hay superficialidad, hay una falta de rigor académico, hay un olvido de los textos fundadores, hay poca crítica, hay poco debate (Cabrero, 2004:216).

De la misma forma, Jean-Claude Thöenig, destacado teórico francés y adicto a indagar sobre el carácter científico actual del campo de conocimiento de la administración y políticas públicas, afirma que la producción de conocimiento carente de rigor analítico sigue formando parte de la literatura debido fundamentalmente a aspectos relativos tales como: a que los diseños curriculares –en los programas de licenciatura y posgrado– no están dirigidos a generar una cultura científica relevante en los estudiantes; no existe el suficiente apoyo a proyectos de investigación; las escuelas de administración de negocios siguen siendo un referente obligado en la evaluación de las escuelas en administración pública; incluso, hace mención sobre las dificultades a las que se enfrentan los departamentos académicos de administración y políticas públicas para seleccionar estudiantes con un perfil sobresaliente.

De esta manera, la intención de este artículo es reflexionar sobre algunos de los principios fundamentales sugeridos por la nueva filosofía de la ciencia y orientados al diseño de estructuras metodológicas sólidas en los procesos de investigación que permitan, en primer instancia, la comprensión y explicación intensa de los objetos de estudio, pero también que nos den la posibilidad de contribuir al progreso de nuestras disciplinas y adentrarnos en la maravilla que guarda la creación científica en el ámbito de las ciencias sociales y las políticas públicas.

Uno de los objetivos que se plantea este documento es recuperar algunas de las aportaciones hechas por Thomas S. Kuhn, que configuraron parte de la discusión sobre la creación y cambio científico y contrastarlas con las prácticas clásicas de investigación en políticas públicas. El abordaje metodológico del trabajo estará ceñido por algunas de sus principales aportaciones, tales como son: los elementos que distinguen la investigación de tipo normal de los episodios de ciencia extraordinaria; las implicaciones que tiene la elección de cierto paradigma en la caracterización, significación y explicación de los fenómenos de la realidad; así como la trascendencia que supone la construcción de una matriz disciplinaria para la comprensión holística y científica de cierto campo de conocimiento y para la validez de los diferentes hallazgos en el contexto de las comunidades científicas.

## La nueva filosofía de la ciencia y la crisis del método universal

Uno de los rasgos que ha caracterizado a la actividad científica dentro del campo de estudio de las políticas públicas, ha sido la aplicación y acumulación organizada –en las actividades de investigación– de un cuerpo de principios fundamentales, leyes generales o marcos de análisis de índole universal, tanto de razonamiento como de procedimiento, que permiten –a los científicos– constatar y evaluar objetivamente las hipótesis y cuerpos teóricos que derivan del quehacer científico en el intento por significar y explicar los grandes problemas de investigación.

Hasta la década de 1950, la filosofía clásica de la ciencia atribuyó los grandes logros científicos –especialmente los de las llamadas ciencias duras o exactas– a la aplicación anticipada de un conjunto de principios, leyes, marcos y reglas metodológicas de carácter general en los procesos de investigación. Incluso, una de las premisas fundamentales que se planteó la filosofía clásica de la ciencia fue establecer –con precisión– los principios y reglas del método que certificaban la *correcta* práctica científica y los procesos permisibles –hasta ese momento– de construcción de conocimiento.

Si bien es cierto que uno de los principales atributos de la filosofía clásica, desarrollada durante la primera parte del siglo xx, fue adoptar el *método científico* como una forma ciertamente privilegiada de aproximarse a conocer el mundo; también es igual de válido afirmar que esta noción sobre el método –presente en las corrientes representantes de la filosofía clásica: el empirismo lógico y el racionalismo crítico– fue duramente vituperada por incipientes concepciones que cuestionaban y buscaban explicar cómo cambia y de qué manera progresa la ciencia. Es así como la creación de conocimiento y el carácter científico de la ciencia, durante la primera parte del siglo xx, estuvo basada en la idea de un único método como alternativa de progreso y consolidación metodológica en las actividades de investigación científica de los diversos campos disciplinares.

De esta manera, la nueva filosofía de la ciencia –desarrollada durante la década de 1960 por metodólogos como Thomas Kuhn y Paul Feyerabend– puso de manifiesto que el progreso científico de los múltiples campos disciplinares no se encuentra en la existencia, en la organización, ni en la aplicación continua de un sistema de reglas y principios universales de carácter epistemológico, ontológico y metodológico; sino en procesos de reconstrucción permanentes de la estructura lógica del lenguaje científico, de las leyes, de las teorías, de los conceptos y de las explicaciones que éstas ofrecen de los nuevos fenómenos de la realidad, así como de la estructura de las relaciones de justificación y evaluación que surgen de contrastar las hipótesis con la experiencia.

La noción de un método universal y de principios generales como fundamento básico de la creación y progreso científico, fue desplazada por el hecho de poner énfasis, por un lado, al análisis de las estructuras de pensamiento que configuran y dan rumbo a los procesos de investigación, y por el otro, a un proceso de sustitución paradigmática permanente, que cuestiona los procesos acumulativos de conocimiento y se basa en la crisis explicativa de los sistemas conceptuales –pertenecientes a un ámbito teórico específico– creados en el pasado, donde eventualmente un paradigma de aceptación colectiva de viejo cuño es sustituido por otro de reciente creación.

Si bien es cierto que el debate sobre la creación y rigurosidad científica no ha incidido de manera significativa en la agenda de investigación y docencia de las políticas públicas para el caso de México; ésta se ha visto determinada por debates de avanzada provenientes de ciencias sociales –como la ciencia política o la sociología– generalmente determinados por hacer uso de fuertes instrumentos teóricos y metodológicos en la caracterización de sus objetos de estudio y que han permitido guiar parte de la investigación en administración y políticas públicas hacia perspectivas teóricas y visiones del mundo considerablemente más rigurosas en términos de sus capacidades de explicación de la realidad y de comprender científicamente la evolución del propio campo de conocimiento en el contexto de la globalidad y de la lógica de los sistemas democráticos contemporáneos.

De la misma manera, debemos señalar que los estudios provenientes de la sociología contemporánea –como lo demuestran los trabajos de Bauman, Touraine, Beck–, evidencian de manera ciertamente sobresaliente cómo algunos fenómenos estructurales asociados no sólo con la globalidad, sino también y más estrechamente con el fracaso de la política y la sospecha permanente a la acción administrativa –como son la violencia, el miedo, la inseguridad, la desconfianza y la incertidumbre, por mencionar solo algunos– han erosionado fuertemente las capacidades de explicación de algunos de los conceptos fundamentales en las ciencias sociales y evidentemente han incidido en la validez de las teorías existentes. Así, el paso de una realidad estable, sólida y ciertamente predecible a un mundo donde todo pareciera ser transitorio, evanescente, por tanto líquido, de acuerdo con la propuesta de Zygmunt Bauman y con la existencia de conceptos *zombis* que intentan explicar –y no con mucho éxito– la crisis que como sociedad vivimos producto de las desdichas del capitalismo globalizado como demuestran magistralmente Ulrich Beck y Alain Touraine; obliga no solamente a las ciencias sociales en su conjunto, sino también a las políticas públicas, a mirar desde nuevos horizontes teóricos los complejos fenómenos políticos y administrativos del siglo presente.

En la actualidad, sabemos que el carácter científico de la administración se encuentra en la posibilidad de cuestionar permanentemente la vigencia de los grandes debates que han articulado históricamente su estudio y en la capacidad de construir múltiples aproximaciones metodológicas que nos ayuden a comprender y explicar holística e interdisciplinariamente los grandes problemas de investigación científica. No obstante, y a pesar de que la sociología contemporánea ha advertido sobre el vaciamiento de contenido y capacidad explicativa de conceptos y referentes tales como el de democracia, ciudadanía, Estado, política y administración, en un contexto global de suyo complejo; también resulta válido afirmar que los múltiples esfuerzos de las comunidades científicas por re-categorizarlos o reconstruirlos han sido escasos y más bien se han dirigido a *hacer más de lo mismo*, premisa fundamental a lo que Kuhn denomina como *episodio de ciencia normal*. De acuerdo con el metodólogo norteamericano, la investigación que se desarrolla durante un episodio de ciencia normal es aquella que se realiza con base en un mismo paradigma o marco universal de principios: la ciencia a la que he llamado normal es precisamente la investigación dentro de un marco general<sup>1</sup> (Kuhn: 2006) y es ordinariamente estática.

### El modelo kuhniano y la noción de paradigma

Una de las características de la actividad científica hasta antes de la publicación del texto más conocido de Thomas S. Khun, *La estructura de las revoluciones científicas*, en 1962, era que las teorías –consideradas como sistemas deductivos de enunciados generales– configuraban las unidades fundamentales de análisis de la llamada empresa científica.

No obstante, dicha categorización resultó insuficiente para el desarrollo de la propuesta kuhniana debido fundamentalmente al hecho de que las teorías *per se*

---

<sup>1</sup> Thomas Samuel Kuhn (1922-1996) inició sus estudios en la física; se formó como historiador y filósofo de la ciencia en Harvard mientras que la docencia e investigación las desempeñó en las Universidades de Berkeley, Princeton y el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Uno de los objetivos de su obra fue averiguar sobre el problema del cambio científico y afirmar que la ciencia no evoluciona por un simple proceso de acumulación de conocimientos sino por un proceso de deconstrucción-construcción continuo, caracterizado por lo que denomina revoluciones científicas que niegan la acumulación y se basan en la crisis de los referentes donde eventualmente un paradigma de aceptación colectiva es sustituido por otro nuevo. Esta afirmación contundente es lo que realmente significa hacer ciencia para Kuhn. Es muy interesante analizar los debates que su propuesta generó con Popper, Lakatos y Feyerabend, a pesar que de manera independiente introdujeron el referente de inconmensurabilidad en los estudios de la filosofía de la ciencia, demostración clara de que no hay método ni falible, ni único, todo es refutable.

–comprendidas como productos terminados al margen de la siempre cambiante realidad– no podían explicar el proceso de transformación del conjunto de creencias y prácticas científicas dentro de marcos de investigación permanentemente variables en una relación espacio-temporal específica.

De este modo, una de las primeras aportaciones de Kuhn a la filosofía de la ciencia, fue introducir la noción de *paradigma* como el modelo o unidad básica de análisis de la investigación científica. De acuerdo con el autor, los episodios de ciencia normal se encuentran circunscritos fundamentalmente por la aplicación continua de un paradigma en la caracterización de los problemas de investigación. Así, el énfasis puesto en el papel de las teorías fue fuertemente criticado por un modelo que buscaba explicar la evolución científica de los diversos campos disciplinares, a partir de comprender las formas de pensamiento que orientan la investigación; de la búsqueda por construir nuevos y novedosos modos de dar cuenta de los hechos de la realidad; y por un modelo que aspiraba a la eventual sustitución de enfoques teóricos en el ámbito de las revoluciones científicas.

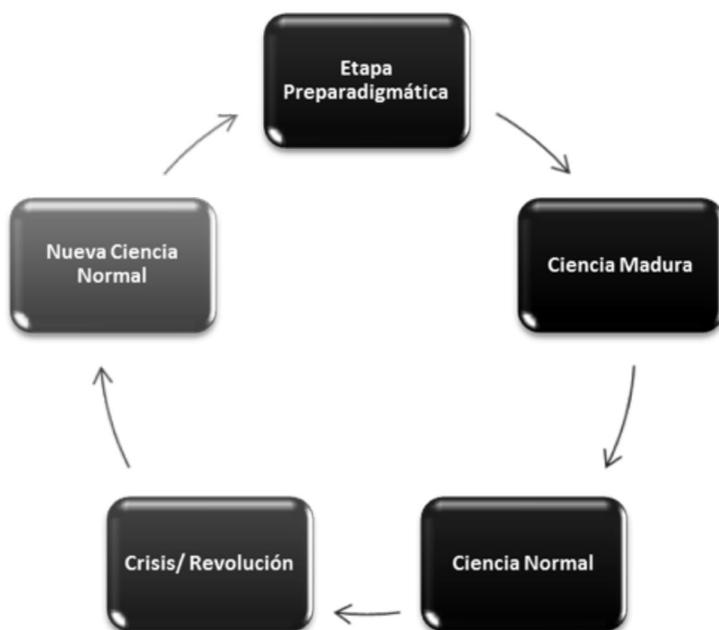
En términos generales, el modelo kuhniano puede ser expresado a partir de varios supuestos iniciales.

El primer argumento hace referencia al hecho de que todo campo de conocimiento surge ante el establecimiento de un *principio general* en términos de la coexistencia de múltiples escuelas de pensamiento que tienen como pretensión fundamental el predominio teórico de cierto ámbito de investigación. La diversidad de visiones teóricas y de aproximaciones metodológicas hace de esta primera etapa –*pre paradigmática*– un momento donde el conflicto teórico es la norma y donde no hay una precisión en las formas de caracterizar los objetos de estudio.

El segundo supuesto básico que articula el modelo, es el periodo en donde las múltiples escuelas de pensamiento logran fundar un marco general de principios o paradigma respecto de un ámbito disciplinar. De acuerdo con Kuhn, la consagración de un paradigma permite estimar el estado de madurez de una ciencia; por eso, la etapa de *ciencia madura* generalmente deriva de la existencia y aplicación de un paradigma que eventualmente permite arribar al *episodio de ciencia normal*.<sup>2</sup> Esta forma de

<sup>2</sup> En términos generales, el profesor de Princeton sostiene que la ciencia de tipo normal constituye la investigación que refiere a los grandes logros científicos de viejo cuño, logros que una comunidad científica determinada reconoce y acepta durante alguna época como el basamento de su práctica científica ulterior. La investigación normal tiene que ver con aquellas prácticas investigativas que se asientan en el supuesto de que la comunidad científica sabe cómo son los fenómenos de la realidad. De acuerdo con el autor, una etapa de ciencia normal está determinada por la vigencia de una tradición paradigmática, mientras que una revolución científica –o episodios de ciencia extraordinaria– consiste en la sustitución de un paradigma por otro. Dicho

acercarse científicamente a la realidad primeramente supone que el marco general de principios o el paradigma –como tradición– no se encuentra sujeto a ningún tipo de comprobación o cuestionamiento, como lo veremos más adelante; sin embargo, debido a la causalidad y a la particularidad de los complejos problemas de investigación, los instrumentos y categorías de análisis –creados en los episodios de ciencia normal– se ven imposibilitados para solucionar ciertos problemas o *anomalías*. La incapacidad del paradigma establecido de dar cuenta de nuevos y complejos fenómenos origina la etapa de *crisis* y de *revolución*, donde la obligación fundamental del científico es navegar en las infinitas aguas del conocimiento a fin de encontrar desconocidas pero firmes tierras, que nos permitan seguir mirando por el faro de la razón y la verdad nuevas y mejores explicaciones del mundo que nos rodea. Así el modelo queda expresado por el *continuum*:



de otro modo, el quehacer científico –al ser una construcción colectiva– demanda que el descubrimiento por más que éste pueda ser, debe de ser reconocido y aceptado comunitariamente, es decir, las revoluciones en la estructura del pensamiento científico se definen por fenómenos de crisis motivados por la erosión explicativa de los referentes, que al paso de tiempo se vacían de contenido y ya no explican lo suficiente, obligándonos a utilizar taxonomías de aceptación general para explicar una realidad en permanente tránsito.

De acuerdo con la propuesta de Kuhn, la noción de paradigma configura gran parte de la arquitectura teórica de su planteamiento respecto de cómo entender y hacer progresar científicamente a los diferentes ámbitos disciplinares. Incluso, la trascendencia del término ha sido tal que no sólo ha permeado las discusiones en ámbitos relacionados con el quehacer científico, sino que también ha incidido de manera directa en espacios de lo cotidiano, sin que necesariamente se comprendan las implicaciones que dicho término supone. El desarrollo de mis estudios de maestría, así como la formación que me antecede en el campo de estudio de la Administración Pública y la Ciencia Política, me han permitido constatar de manera inmediata el uso *cuasi* laxo del término paradigma en las aspiraciones –de las comunidades académicas y estudiantiles– por definir con cierta rigurosidad científica algún tipo de descubrimiento o aportación orientados –en el mejor de los casos– a la narración preciosista de algún fenómeno ligado con el quehacer de la política y la praxis gubernamental, pero que dichos esfuerzos no se pueden traducir en visiones novedosas que permitan explicar contundentemente los hechos de la realidad y coadyuven a redimir científicamente a nuestra disciplina y su objeto de estudio.

Pareciera entonces que nos situamos en un contexto –ciertamente crítico– en donde los diferentes esfuerzos teóricos, hechos desde el campo de estudio de la administración y políticas públicas, pueden llegar a articularse –pero sobre todo posicionarse– como tradiciones paradigmáticas lo suficientemente sólidas como para no someterlas por el tamiz del cuestionamiento y la evaluación, independientemente de la lejanía o no que éstas puedan tener de la realidad y de lo convincente de las respuestas que ofrezcan de los grandes cuestionamientos administrativos. El uso aparentemente indiscriminado de la palabra paradigma nos sitúa ante la posibilidad de poder replantearlo desde trincheras –de suyo innovadoras– como son la investigación y la docencia.

En esta lógica, debemos considerar que la noción de paradigma enmarca dos dimensiones de análisis en términos del quehacer científico.

1. La primera hace referencia a la adopción de una tradición paradigmática como logro o realización concreta de una escuela de pensamiento sobre otra, en el intento por consolidar científicamente un campo disciplinar; mientras que
2. La segunda tiene que ver principalmente con el conjunto de compromisos, valores, principios teóricos fundamentales, procesos y criterios de evaluación, compartidos por el claustro científico e inmersos en la construcción metodológica del paradigma.

## La matriz disciplinaria: su definición y su trascendencia en los procesos de investigación

Con base en los escritos posteriores a la publicación de *La estructura de las revoluciones científicas*, Kuhn concibe a la segunda dimensión de la noción de paradigma como la más amplia y de mayor relevancia en los episodios de investigación normal y ciencia extraordinaria. Incluso, la denomina como la *matriz disciplinaria* en términos de lo que él visualiza como *la constelación de compromisos del grupo* (Kuhn, 2006:301).

Para el profesor norteamericano, la llamada matriz disciplinaria consta de cuatro elementos fundamentales estrechamente vinculados y tiene la pretensión de ser un ordenamiento de información que estructure teórica, conceptual y metodológicamente los ámbitos de conocimiento. 1. El primer componente tiene que ver con la existencia de las llamadas *generalizaciones simbólicas*; éstas constituyen lo que conocemos como las premisas, principios o leyes fundamentales de una teoría y que principalmente tratan de articular –mediante sistemas categóricos, conceptuales y taxonómicos de carácter general– las relaciones lógicas entre los referentes y conceptos que delimitan el marco teórico. 2. El segundo componente de la matriz disciplinaria hace referencia a los *compromisos ontológicos* que generalmente son expresados mediante la construcción de *modelos* –conceptuales, matemáticos, simbólicos o físicos–<sup>3</sup> que representan gráficamente un campo de estudio o ámbito de conocimientos y las preguntas y explicaciones que son admisibles dentro de la disciplina.

Por otra parte, los *valores metodológicos* representan el tercer componente de la matriz disciplinaria e inciden de manera directa en la evaluación de las soluciones a los problemas de investigación en los episodios de ciencia normal. Algunos de los valores metodológicos que guían esta práctica científica son la concordancia entre la teoría y los hechos o adecuación empírica; el alcance de una teoría en términos de su aplicación; el grado de complejidad del lenguaje de una teoría para dar cuenta de ciertos fenómenos o simplicidad; entre otros.

Finalmente, el cuarto compromiso compartido tiene que ver con la existencia de *ejemplos paradigmáticos* que dan cuenta de manera contundente de los procesos de contrastación y validación de una teoría con la experiencia. En este sentido, debemos decir que el término paradigma hace referencia a la aplicación exitosa de un ámbito o cuerpo teórico de carácter general –representante de una tradición paradigmática– respecto

---

<sup>3</sup> Para ampliar sobre el tema del uso de modelos en política pública se recomienda ver William N. Dunn (1994), *Public policy analysis: An introduction*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.

a la solución contundente de un problema de investigación específico, de acuerdo con el cumplimiento de marcos valorativos y compromisos comunes adquiridos por la comunidad científica y contemplados en un diseño matricial que tiene la intención de direccionar las actividades de investigación en los episodios de ciencia normal, pero –en el mejor de los casos– también dar cuenta de cómo evoluciona la ciencia en el marco de la estructura de las revoluciones científicas.

Metodológicamente, la construcción de una matriz disciplinaria cobra relevancia en las actividades de investigación, ya que permite al investigador situar de manera precisa el andamiaje teórico y su lenguaje; así como estimar el tratamiento que se le debe de dar al objeto de estudio; incluso, la creación de un modelo matricial posibilita al científico valorar la pertinencia o la vigencia del paradigma empleado y eventualmente rectificar algunos de sus sistemas referenciales o taxonómicos usados en la investigación, contribuyendo de esta manera al progreso de su campo de conocimientos.<sup>4</sup> Para Kuhn, el diseño de un modelo matricial tiene la misma relevancia en investigaciones de tipo normal o en los episodios de ciencia extraordinaria. Cuáles han sido los elementos –teóricos, metodológicos, ontológicos y epistemológicos– que han configurado la matriz disciplinaria en la enseñanza, estudio e investigación del enfoque de Política Pública; es una pregunta que recupera el presente artículo del proyecto de investigación que le antecede.

### **El estudio clásico de la Administración Pública: la investigación que *hace más de lo mismo***

De esta manera, podemos destacar que la investigación de tipo normal tiene como objetivo primordial la precisión con la que se opera la perspectiva teórica de una visión paradigmática en la significación y comprensión de problemas específicos. Por ende, la perspicacia y sensibilidad son atributos necesarios para que el científico organice,

---

<sup>4</sup> La rendición de cuentas y la participación ciudadana son algunos de los temas que han cobrado mayor relevancia en el estudio de la administración y políticas públicas en los últimos años; sin embargo, es evidente que los resultados de su tratamiento varían drásticamente dependiendo del lenguaje científico y del aparato crítico que las diferentes corrientes de pensamiento representan. Así, la aproximación que se puede construir desde el nuevo institucionalismo de Peters o desde los principios de la gerencia pública de Osborne y Gaebler, para definir el problema de la rendición de cuentas y su relación con la participación ciudadana, es incompatible teóricamente con la propuesta que puede desarrollarse desde el enfoque de política pública de Lindblom o Majone o incluso desde las premisas del estudio clásico de la administración wilsoniana, debido a que el contexto de descubrimiento –donde estas propuestas se han desarrollado– reivindica un conjunto de tradiciones y compromisos de carácter teórico y metodológico incomparables –o mejor dicho *incommensurables*– entre sí.

perfeccione y *embellezca* – desde distintas aproximaciones metodológicas– los principios teóricos generales que un paradigma representa. La originalidad y el éxito en la investigación normal se encuentran principalmente en cómo el científico sistematiza y codifica un conjunto de patrones de carácter universal y de qué forma caracteriza con categorías, referentes y taxonomías del pasado fenómenos del presente.

En los procesos de investigación normal – las teorías no están en tela de juicio, no son objeto de evaluación– lo que se cuestiona permanentemente es la capacidad y el talento del científico de aplicar correctamente los principios primigenios de la tradición paradigmática a la siempre cambiante realidad. En los episodios de ciencia normal son los resultados o las soluciones a los problemas – productos de investigación– los que se someten a prueba, no la vigencia y la fortaleza explicativa de las teorías y sus conceptos.

La pretensión en los episodios de ciencia normal no es la búsqueda de innovaciones ni en el nivel de la evidencia ni en la comprensión de la teoría, afirma Kuhn. La única posibilidad de innovar en las investigaciones de tipo normal, se encuentra en cómo el científico organiza la información, los conceptos y referentes de una tradición paradigmática. Este tipo de investigaciones resultan enfáticamente conservadoras: *la ciencia normal es la que produce los ladrillos que la investigación científica está continuamente añadiendo al creciente edificio del conocimiento científico* (Kuhn, 2004).

De esta manera, podemos decir que la investigación que se ubica en el episodio de ciencia normal y que se acerca a la comprensión y explicación de la realidad – de una forma poco articulada y con un sustento empírico poco específico–, puede ser caracterizada como un proceso continuo de carácter acumulativo, en el cual se perfeccionan, sistematizan y progresan los valores, creencias e instrumentos que una comunidad científica cree y comparte: “llegar a la solución de un problema de investigación normal es alcanzar lo anticipado en una forma nueva, y ello requiere la solución de toda clase de complejos rompecabezas instrumentales, conceptuales y matemáticos” (2006:104).

De esta forma, si examináramos por períodos de tiempo el estudio en administración y políticas públicas en México, a la luz del planteamiento kuhniano sobre los episodios de ciencia normal, podríamos afirmar que uno de los fundamentos que ha delineado el carácter científico de nuestro campo de conocimiento en los últimos años, ha sido el análisis y explicación de los fenómenos políticos y administrativos mediante la adecuación de las grandes leyes o principios fundamentales – compartidos por la o parte de la comunidad científica– de una teoría consolidada a problemas específicos desde múltiples aproximaciones metodológicas, que si bien en el algún momento ofrecieron respuestas claras a los problemas de investigación del pasado – contexto de descubrimiento–, en la actualidad es necesario replantearlas

o sustituirlas por construcciones teóricas alternativas que reivindicuen una nueva tradición paradigmática y que den cuenta de los procesos de cambio científico en la propia disciplina –contexto de justificación.

De esta forma, gran parte del estudio, la enseñanza y las actividades de investigación en administración y políticas públicas, han tratado de acercarse y visualizar la realidad desde conceptos, taxonomías y referentes, pertenecientes a teorías del pasado, pero que han sido vaciados –parcial o totalmente– de contenido por la complejidad de los fenómenos del presente, es decir, por conceptos que ya no significan necesariamente lo mismo en un contexto definido por individuos desiguales producto de la competencia natural del mercado; iguales por la formalidad que el Estado de Derecho supone; y diversos como norma de la pluralidad política y cultural en entornos democráticos complejos (León:2004).

El progreso y la consolidación científica en las ciencias sociales y desde luego en la Administración y Políticas Públicas –como lo demuestra la propuesta de Thomas Samuel Kuhn y su nueva filosofía de la ciencia– no se encuentran en la aplicación de un *método universal* ni en el ajuste permanente entre las teorías dadas y los hechos, sino en la reconstrucción constante del lenguaje científico que posibilite y promueva la articulación de nuevos supuestos, marcos de análisis, categorías y teorías que permitan a las comunidades científicas acercarse a la realidad desde ópticas más precisas en sus capacidades de explicación de la realidad, a partir de intensos procesos de evaluación –confirmación/refutación– de los principios teóricos fundamentales dentro de los episodios de ciencia extraordinaria. Sin embargo, existe evidencia de que gran parte de los estudios de los fenómenos asociados con el quehacer de la política y la práctica administrativa hechos desde el campo de estudio de la Administración y las Políticas Públicas y desde los diversos centros de investigación –en el caso de México–, no sólo se han caracterizado por la imposibilidad de construir nuevas categorías de análisis comunes al propio estudio de la administración como campo disciplinar respecto a la existencia de una realidad política y administrativa única, sino también por soslayar el contexto de descubrimiento y justificación que posibiliten estimar la vigencia –en términos de rechazo o aceptación– de una teoría. La investigación en Administración Pública y Políticas públicas se ha distinguido por el afán de seguir mirando con los mismos ojos nuevas tierras.

Ahora bien, a pesar de que las aportaciones de la sociología contemporánea han alertado a los estudiosos de las ciencias sociales sobre el agotamiento de significado de conceptos y referentes respecto de los hechos de la compleja y dinámica realidad, la práctica científica en el campo de estudio de la Administración y Políticas Públicas se ha orientado decididamente a la repetición de los grandes metarrelatos

como alternativa de construcción de conocimiento científico (*cf.* Pardo, 2004). No obstante, si es cierto que las teorías están conformadas fundamentalmente por conceptos, referentes y sistemas taxonómicos inmersos en marcos referenciales de investigación cambiantes que reivindican una tradición paradigmática y una matriz disciplinaria; podemos constatar que los múltiples esfuerzos teóricos de este campo disciplinar pueden ser comprendidos –con base en el modelo kuhniiano– como esfuerzos estandarizados por resolver problemas o enigmas (*puzzle-solving*) específicos mediante el ajuste, adecuación o conciliación entre las teorías y los hechos independientemente de la contundencia con la que se explique o no la naturaleza de éstos.

La investigación en Administración y Política Pública –en el caso de México y en gran parte de América Latina, incluidos España y Portugal– poco tiene que ver con los supuestos de las llamadas revoluciones científicas o episodios de ciencia extraordinaria; por el contrario, el llamado estudio clásico de la administración re-vigoriza las prácticas tradicionales de los episodios de ciencia normal, al reproducir una serie de debates que no han logrado conjugar respuestas viables a los grandes cuestionamientos administrativos y políticos del presente.

La revisión de un conjunto de trabajos provenientes de diversos centros de investigación –en su mayoría tesis de licenciatura, maestría, e incluso programas doctorales– me permiten constatar que la investigación en administración sigue siendo estrictamente de tipo normal mediante la modalidad de estudios de caso, análisis comparativos, estudios meramente descriptivos, etcétera.

La mayoría de los trabajos se dirigen a describir las formas de cómo los cuerpos burocráticos se encuentran sometidos al excesivo control de los códigos, leyes, reglamentos, manuales de procedimiento y organización, que en términos formales, están diseñados para hacer eficiente la práctica administrativa, pero que en la realidad su cumplimiento no es sinónimo de una transformación visible y benévola del mundo; algunas otras investigaciones han recurrido al análisis administrativo de programas de gobierno específicos en términos de su diseño, implementación y evaluación para estimar el éxito o fracaso de dichas estrategias; otros más recurren a ejercicios de tipo comparativo de fenómenos estrictamente circunstanciales y localistas alejados de cualquier rigurosidad teórica y metodológica; en este sentido, debemos decir que pocos son los esfuerzos que se proponen visualizar a la administración y sus fenómenos, desde perspectivas teóricas más amplias y provocadoras –ciertamente inacabadas–, pero que se distinguen por incidir de manera importante no sólo en el desarrollo científico de la disciplina, sino también en la transformación y progreso de las sociedades. Pareciera que nos encontramos en un entorno donde

la investigación en administración y políticas públicas y la realidad se encuentran caminando por senderos opuestos.

### La inconmensurabilidad vs. ideal acumulativista

Como lo hemos señalado hasta el momento, una de las principales críticas de Kuhn al modelo planteado por la filosofía clásica de la ciencia, es que cuestiona la acumulación de conocimientos como la base del progreso científico de las disciplinas. De acuerdo con el destacado profesor de Berkeley, el énfasis puesto en el principio acumulativista se explica a partir del paradigma epistemológico clásico, el positivismo: “que considera que el conocimiento es una construcción hecha por la mente directamente sobre datos sensoriales no elaborados” (Kuhn, 2006:128). Por eso, el progreso científico hasta la década de 1960 consistió en el traslape de un conjunto de teorías en otras. Si bien esta afirmación no es incorrecta, tampoco condensa las implicaciones de dicho desarrollo debido a que no da cuenta de la forma o el método de evaluación y elección de teorías, porque los distinguos entre tradiciones paradigmáticas contrapuestas son *inconmensurables*.

De esta manera, la noción de *inconmensurabilidad*<sup>5</sup> es otro de los elementos centrales en la arquitectura del modelo kuhniano para la comprensión de las revoluciones

---

<sup>5</sup> Originalmente, la noción de inconmensurabilidad se desarrolla en el campo de las matemáticas y de la física. La idea central de este concepto no refiere a la imposibilidad de comparación entre dos variables respecto a una unidad de medición común, sino a la ausencia de un factor que pueda ser expresado comúnmente. Sin embargo, en el año de 1962 Paul Feyerabend y Thomas S. Kuhn trasladaron el concepto al campo de estudio de la filosofía de la ciencia para dar cuenta de ciertos fenómenos observados en la historia y construcción del conocimiento científico cuando diferentes teorías entran en conflicto. Feyerabend entiende a la inconmensurabilidad a partir del vínculo de ésta con la semántica; es decir, desde las implicaciones que tiene el cambio de significado de los referentes fundacionales de una teoría, mismos que inciden en la construcción de las categorías de la nueva. Feyerabend ubica a la inconmensurabilidad en el terreno semántico debido al cambio de significado que sufren sus términos básicos, por lo que las teorías sucesivas no tienen consecuencias empíricas comunes. Según este autor, el cambio semántico sólo puede darse en la totalidad de términos o referentes que estructuran las teorías inconmensurables. Para Kuhn, la noción de inconmensurabilidad se encuentra no en las cuestiones semánticas, sino en las prácticas, métodos y normas de resolución que se le asocian a la construcción del conocimiento científico. Para Kuhn, a diferencia de Feyerabend, la variación de significado se queda constreñida en un grupo limitado de términos, que usualmente se definen mutuamente, pudiendo subsistir cierta base semántica común entre las teorías rivales. En este orden de ideas y respecto al proceso de construcción de conocimiento científico, la inconmensurabilidad entre dos teorías es la incapacidad de traducción de dichas construcciones teóricas a un sistema de lenguaje y valores comunes. La inconmensurabilidad, al evidenciar el cambio de significado que acompaña al cambio de paradigmas, obligó a replantear el problema metodológico de la comparación y elección de teorías, renovando con ello la discusión sobre la racionalidad científica. Para una discusión más profunda sobre la tesis de inconmensurabilidad se recomienda P. Feyerabend (1962), “Explanation, Reduction and Empiricism”, en Feigl, H. y Maxwell, G. (eds.), *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*, vol. 3, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 28-97.

científicas. Primeramente, debemos decir que la inconmensurabilidad debe de ser entendida como el dispositivo o mecanismo metodológico que permite establecer quiebres en el desarrollo de las disciplinas y la posibilidad de negar la idea del progreso como sinónimo de acumulación. La evolución de los campos disciplinares, a partir de la noción de inconmensurabilidad, se basa en los múltiples criterios de evaluación de teorías sucesivas, no en la permanencia de las relaciones lógicas de los marcos conceptuales de unas con otras. Consecuentemente, la inconmensurabilidad vino a representar un cambio de significado en los marcos conceptuales fundacionales entre las teorías de nuevo cuño respecto a las del pasado.

La tesis de inconmensurabilidad, desde la semántica, representó la imposibilidad de traducción de ámbitos teóricos a un sistema de lenguaje y valores comunes. Incluso, la inconmensurabilidad incide de manera directa en la evaluación de teorías alternativas, ya que el cambio semántico imposibilita al científico reconstruirlas desde una perspectiva comparativa. De este modo, la tesis de inconmensurabilidad, representa una disonancia de significado entre la estructura armónica de los referentes básicos de teorías alternativas –aunque múltiples teorías usen los mismos referentes, algunos de éstos denotan significados distintos– que impide la construcción de un lenguaje científico común dentro de un campo disciplinar: “No existe un lenguaje común en el cual se puedan expresar completamente ambas teorías, y al que por tanto se pudiera recurrir en una comparación punto por punto entre ellas” (Kuhn, 1986:274). En este sentido, debemos decir que el planteamiento kuhniano se basa en el hecho de que dos o más teorías alternativas deben ser consideradas como inconmensurables cuando están construidas sobre sistemas de lenguajes que no son susceptibles a ser traducidos entre sí.

Si es cierto que la tesis de inconmensurabilidad incide de manera directa en la evolución científica de los campos disciplinares, al imposibilitar la traducción de los marcos referenciales de teorías sucesivas en el intento por comprender fenómenos de la realidad a través de construcciones conceptuales comunes; pero que a su vez, permite que las teorías tengan un ámbito común de referencia en virtud de someterlas a intensos procesos de evaluación, en términos de juicios comparativos; también es válido afirmar que el desarrollo científico de la Administración y Políticas Públicas, en los esfuerzos por significar y comprender los hechos de la realidad, ha sido definido por la incapacidad de las comunidades científicas de fundar sistemas de lenguaje comunes y de adoptar marcos valorativos convencionales entre los distintos acercamientos teóricos que posibiliten contribuir al desarrollo científico del campo de conocimiento mediante ejercicios de comparación en la comprensión de nuestros objetos de estudio.

El conflicto teórico permanente entre las distintas escuelas de pensamiento ha sido una constante en el estudio clásico de la administración dificultando la explicación y tratamiento de los llamados asuntos públicos. Es, por tal motivo, que la redefinición y la búsqueda siempre constante de teorías y referentes densos orientados a la explicación precisa de la realidad, representan una particularidad sustancial para los procesos de desarrollo y consolidación científica de nuestro campo de conocimiento respecto al dinamismo de los sistemas democráticos complejos. La tesis de inconmensurabilidad contempla la posibilidad de comparación entre dos teorías y la elección racional de una de ellas en términos de su densidad y capacidad de explicación.

## Conclusiones

Como lo hemos mencionado hasta el momento, la generación de conocimiento científico de avanzada, depende entre otras cosas de grandes procesos de transformación y sustitución de carácter teórico-conceptual, derivados de la contingencia de los fenómenos sociales y con grandes rupturas paradigmáticas en las formas de significación y comprensión de los hechos. Así como la transitoriedad y las transformaciones definen en la actualidad la fragilidad de los vínculos humanos, el desarrollo y fortalecimiento del carácter científico de nuestro campo de conocimiento también se ha visto definido por la incidencia fuerte de fenómenos estructurales asociados con el pluralismo político cultural, la globalidad y las sociedades democráticas complejas.

Desde esta lógica, tenemos que decir que el conocimiento científico –en su pretensión por construir marcos teóricos referenciales que nos permitan asirnos de un entendimiento mayor de los hechos de la realidad– más allá de instituir verdades únicas y totalizadoras, intenta recrear un sentido de innovación y de incrementalidad, pero sobre todo, consagrar teórica y metodológicamente a nuestra disciplina en sus capacidades de significación, análisis y explicación de los fenómenos del siglo presente.

Si bien el llamado estudio clásico de la Administración Pública eventualmente definió la rigurosidad científica de la disciplina desde la comprensión y reproducción sistemática de los grandes *metarrelatos* políticos y administrativos; en la actualidad, el vaciamiento de contenido de éstos difícilmente coadyuvará al avance y consolidación del carácter científico de la disciplina y al desarrollo democrático de las sociedades. De acuerdo con los aportes teóricos de la sociología contempo-

ránea, pareciera que la *liquidez*<sup>6</sup> y la transitoriedad de los conceptos han hecho de éstos, categorías que difícilmente perdurarán en el tiempo. Por eso, algunas de las preguntas que se plantea la investigación de la que deriva este trabajo son: cuál es la trascendencia del uso de Política Pública –como enfoque de análisis– respecto al estudio clásico de la Administración Pública, en el tratamiento de problemas públicos específicos, referidos a la construcción de conocimiento científico en un convulso siglo XXI; cuál es la matriz disciplinaria que reivindica el estudio y la comprensión metodológica del enfoque de Política Pública en el marco de la globalidad y en un contexto definido por las sociedades democráticas complejas.

De acuerdo con Thomas S. Kuhn (2004), el desarrollo científico de los diversos campos disciplinares se encuentra determinado por transformaciones profundas –*revolucionarias*–, que ocurren no sólo en el ámbito de contenido de las teorías, sino también y más intensamente en el nivel de las prácticas, los objetivos, las normas de procedimiento y los criterios de evaluación. Así, el fortalecimiento del carácter científico de la ciencia radica en el reemplazo de los sistemas de valores propios de un paradigma previo por marcos valorativos de una visión paradigmática reciente, dentro del marco de la estructura de las revoluciones científicas. Por eso, el progreso de la ciencia no se encuentra en los procesos de acumulación de conocimientos, sino en un proceso permanente de deconstrucción-construcción, que niega la acumulación y acepta la crisis de los referentes como una forma de aproximarse científica y metodológicamente a significar los fenómenos de la realidad.

El surgimiento de Política Pública, como enfoque de análisis, representó no solamente una nueva forma de significar y tratar los problemas públicos y el complejo proceso de toma de decisiones, sino que también significó un progreso para el estudio científico de la administración, en un contexto donde los rudimentos teóricos e instrumentos analíticos de ésta –construidos en el pasado– parecían ya no ofrecer respuestas claras a los grandes desafíos que la función administrativa en la atención de los asuntos públicos planteó hacia la mitad del siglo XX. Incluso, el nacimiento de Política Pública, como enfoque de análisis, se gestó bajo los supuestos de mejorar el complejo proceso de toma de decisiones y de poner el conocimiento científico –provenientes de las más prestigias universidades y diversos centros

---

<sup>6</sup> El sociólogo polaco Zygmunt Bauman apunta cómo la eminente consagración de la modernidad y fenómenos asociados como el miedo, la incertidumbre y el aumento de la violencia en las sociedades contemporáneas, dan cuenta de un proceso de transformación en la vigencia de los grandes metarrelatos. La noción de *Tiempos Líquidos* plantea un contexto donde la solidez de explicación de los referentes se han vuelto frágiles, endebles y transitorios, por tanto líquidos. Este trance categórico, producto de la modernidad, ha hecho que los conceptos estén permanentemente sujetos a un proceso de deconstrucción-construcción. Ver Bauman (2008), *pássim*.

de investigación– al servicio del poder político en el contexto del fortalecimiento de las democracias liberales (Lasswell, 1951).

La visión paradigmática que el estudio clásico de la administración construyó, se vio parcialmente sustituida por la racionalidad y la innovación que el enfoque de Política Pública representaba. El estudio de este instrumento analítico en el marco de las sociedades democráticas complejas de los últimos años del siglo pasado, evidenció un rompimiento con aquella vieja idea de una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y al centralismo de las decisiones; y un tránsito a la concepción de otra más abierta, flexible, descentralizada, en una constante interacción con una multiplicidad de actores y donde se plantea una postura mucho más intensa por parte de la sociedad organizada (Pardo, 2004).

Bajo esta lógica, pareciera que los múltiples esfuerzos teóricos hechos en el campo de la Administración Pública orientados a comprender, explicar, transmitir e incluso modificar la complejidad que la realidad administrativa y política supone en la contemporaneidad, han significado la acumulación y reproducción sistemática y ordenada de lo que Kuhn denomina episodios de ciencia normal.

En este sentido, la mayoría de los estudios en el campo de la Administración Pública en México, han tratado de aproximarse a comprender y significar la acción gubernamental y sus nuevos fenómenos administrativos a la luz del uso de instrumentos y de criterios analíticos previos. Si bien los marcos de análisis y las distintas aproximaciones y enfoques metodológicos, han contribuido al desarrollo científico de la propia disciplina en el intento por explicar sus hechos; la capacidad argumentativa y explicativa de las teorías creadas parecen erosionarse ante hechos que demandan cada vez más innovación en las formas en que nos acercamos a significar y comprender la realidad. Incluso, las aproximaciones metodológicas del llamado enfoque tradicional de la administración pública o modelo clásico de gobierno se han desarrollado bajo dos premisas fundamentales:

la primera, la dicotomía política- administración, que establece el *locus* de la disciplina, esto es, la identificación de las organizaciones gubernamentales; y la segunda, los principios de administración vinculados al *managment*, establece el *focus* de la disciplina, esto es, la gestión de las organizaciones gubernamentales (Pardo, 2004).

En este sentido, si y sólo si contribuimos al progreso teórico y fortalecimiento metodológico del enfoque de política pública, este complejo campo de conocimientos representará una alternativa de visualizar científicamente los fenómenos relativos a

la política y la acción pública, así como un herramental que nos permita visualizar los llamados problemas públicos desde ópticas más precisas en su atención.

## Fuentes

- Bauman, Zygmunt (2008), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, México, Tusquets Editores México/CONACULTA.
- Cabrero, Enrique (2004), “Comentarios I”, en Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Dunn, William N. (1994), *Public policy analysis: An introduction*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Feyerabend, P. (1962), “Explanation, Reduction and Empiricism”, en Feigl, H. y Maxwell, G. (eds.), *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*, vol. 3, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 28-97.
- Kuhn, Thomas (2006), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, Thomas (1976), “El cambio de teoría como cambio de estructura: comentarios sobre el formalismo de Sneed”, en Roller, J. L. (ed) (1986), pp. 251-274.
- Lasswell, H. D. (1951), “The Policy Orientation”, en D. Lerner y H. D. Lasswell, *The policy sciences*, EU, Stanford University Press.
- León y Ramírez, Juan Carlos (2004), *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMEX.
- Pardo, María del Carmen (2004), “Prólogo”, en Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Peréz Ransanz, Ana Rosa (1999), *Kuhn y el cambio científico*, México, Fondo de Cultura Económica, *passim*.
- Popper, Karl (1973), *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
- Thöenig, Jean Claude (2004), “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

# La globalización como contexto del desarrollo local: la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente

*José Alejandro Vargas Castro\**

## **Resumen**

En este artículo se presentan una serie de reflexiones y propuestas de orden teórico metodológico en torno a la relevancia del proceso de globalización como factor imprescindible para el diseño de estrategias y políticas de desarrollo local adecuadas a las necesidades y avatares de la era del conocimiento. El famoso posicionamiento de pensar global y actuar local cobra especial importancia en este sentido, si se toma en cuenta que los procesos macroeconómicos y aquellos procesos de orden internacional, tienen en el territorio y en las relaciones sociales donde suceden una serie de efectos no siempre controlables, ni predecibles. Por estas razones, es necesario entender qué es, cómo opera, cuáles son los actores y manifestaciones del proceso de globalización y su impacto en los ámbitos locales, para aprovechar sus beneficios y atemperar sus embates.

## **Palabras Clave**

Globalización, “pensar global, actuar local”, Estado de México, estrategias, políticas de desarrollo locales.

## **Abstract**

This article presents a serie of reflections and proposals theoretic and methodological about the relevance of the process of globalization as a factor essential for the design of strategies and local development policies appropriate to the needs and ups and downs of the era of knowledge. The famous positioning of thinking globally and acting locally takes special importance in this regard, taking into account macroeconomic processes and even more, those processes of international order has in the territory and in social relations where they take place, a number of effects not always controllable or predictable. For these reasons, it is necessary to understand what it is, how it operates, what the actors and manifestations of the process of globalization and its impact on the local levels, in order to take advantage of its benefits and temper their shocks.

## **Key Words**

Globalization, “Think global, action local”, State of Mexico, strategies, local development policies.

\* Presidente del Colegio Mexiquense A.C., doctor en Ciencias Sociales, Premio IAPEM 1998; consejero del IAPEM.

## Introducción

### Los desafíos de la globalización

Si bien se ha escrito mucho sobre la globalización y se ha generado una gran cantidad de definiciones del término, la falta de consensos sobre su significado e implicaciones, así como el énfasis que se da en diferentes estudios a alguna faceta particular de una realidad tan amplia, es muestra de la complejidad del fenómeno, que finalmente plantea una serie de enormes retos y desafíos a las Ciencias Sociales (Ianni, 1997).

Según el sociólogo brasileño Octavio Ianni, la globalización representa en términos epistemológicos, metodológicos y empíricos, un cambio de paradigma caracterizado por la insuficiencia explicativa de las reflexiones sobre las sociedades nacionales, que han sido la base de la producción del conocimiento científico social, para plantear ahora el desafío de pensar al mundo como una sociedad global. Si bien Ianni se refiere a la sociedad global como resultado de la globalización, siguiendo la lógica weberiana, se considera necesario agregar de manera explícita la economía, no sólo como término, sino como concepto complementario y fundamental, puesto que la relativa independencia de ambas cuestiones, sociedad y economía, no tiene fronteras claras, por lo menos no totalmente identificables en la literatura consultada ni en el análisis casuístico de las experiencias revisadas

Algunos autores han señalado las implicaciones de la connotación de la globalización como nueva realidad. Destacan entre ellos Wallerstein (1989), Bergesen (1982) y Albrow (1990), siendo este último el autor de la siguiente cita en relación con la globalización:

... se refiere a todos los procesos por medio de los cuales los pueblos del mundo son incorporados a una única sociedad mundial, la sociedad global... (Albrow, 1990; citado en Ianni, 1997: 167).

Lo anterior sugiere la necesidad insoslayable en las Ciencias Sociales de generar los conceptos, categorías e interpretaciones adecuadas a esta nueva realidad, que permitan, por un lado, tratar de entender este nuevo fenómeno, y en segundo lugar, establecer vínculos coherentes con el conocimiento generado con base en la consideración de las sociedades nacionales que, por otra parte, siguen vigentes en el nuevo contexto. Resulta sumamente explicativo el párrafo siguiente, extraído del capítulo concluyente de la obra de Ianni (1997):

Éste es un momento epistemológico fundamental: el paradigma clásico, fundado en la reflexión sobre la sociedad nacional, es subsumido formal y realmente por el nuevo paradigma, fundado en la reflexión de la sociedad global. El conocimiento acumulado sobre la sociedad nacional no es suficiente para esclarecer las configuraciones y movimientos de una realidad que ya será siempre internacional, multinacional, transnacional, mundial, o propiamente, global (Ianni, 1997: 159).

El riesgo principal al referirse a este tema consiste en tratar de abordar lo global como una extensión cuantitativa, y aún cualitativa, de lo nacional, y forzar las lógicas de entendimiento de las diferentes facetas de este ámbito, para intentar explicaciones adecuadas a la nueva realidad, sin aprehender lo necesario que resulta un marco de referencia, teórica y conceptual más amplio, diferente y preciso.

Evidentemente los retos epistemológicos y metodológicos que implica la globalización para las ciencias sociales es un campo sumamente interesante y necesario en la situación que prevalece en las diferentes áreas del conocimiento de las Ciencias Sociales; sin embargo, en función de los objetivos de esta investigación, sólo se considerarán los elementos necesarios para la definir lo que en lo sucesivo se denominará el contexto de la globalización para el desarrollo local.

Para tal efecto se plantearán algunas reflexiones sobre lo que algunos estudiosos del tema consideran que son sus orígenes, así como aquellas circunstancias que podrían considerarse como características estructurales y funcionales de la globalización.

En la literatura revisada para la configuración del presente marco teórico, pueden observarse por lo menos cinco rasgos comunes en torno a las consideraciones que se hacen sobre la globalización:

- a) Dependiendo del enfoque y proclividad disciplinaria del autor en turno, se enfatizan diferentes aspectos del objeto de estudio; sin embargo, parece ser una convención el reconocimiento de la necesidad de un enfoque multidisciplinario para abordar con mayor suficiencia su estudio.
  - b) Existe una tendencia a la confusión entre causas y efectos de la globalización, lo que hace necesario acelerar el avance en la formación de un cuerpo teórico-conceptual con reconocimiento o aceptación mayoritaria entre la comunidad científica.
- Debido a que una de las condiciones que hace factible la expansión de los mercados es la generación de estándares de producción y consumo, en algunos

casos se considera que la globalización homogeniza a las naciones. Ejemplo de esta situación se observa en las interpretaciones que hacen algunos autores acerca de teorías como la de la Aldea Global, de Marshall McLuhan y Bruce R. Powers, o la occidentalización del mundo. Esta última de marcado corte evolucionista.

- c) Lo anterior resulta erróneo si se toma en cuenta que precisamente esa tendencia a la organización económica de las naciones implica una eclosión y reconocimiento de la diversidad.
- d) Se advierte una propensión generalizada a la interpretación maniquea del fenómeno en relación con lo local, cuyo fundamento resulta poco sostenible en virtud de la valoración *sui generis* y revisionista que se hace de la posición contraria en cada caso y del entendimiento que requiere una realidad compleja que no excluye a ninguna de las dos facetas mencionadas, es decir, lo local y lo global son por antonomasia nociones correlativas.
- e) La complejidad del fenómeno y aún la interpretación del mismo con base en la sociedad nacional, plantean cierta debilidad en los intentos de medición de la globalización, pues los indicadores de uso más recurrente, como son la cuantificación de la inversión extranjera, el volumen del PIB resultado del comercio exterior y la apertura de empresas con capital de base internacional, aunque útiles en la comparación de casos concretos, no revelan más que un comportamiento específico de las variables ya conocidas y utilizadas para medir precisamente el comportamiento de las economías nacionales.

### Consideraciones sobre el origen de la globalización

La importancia de la revisión de los orígenes de la globalización para efectos del presente estudio, estriba en proporcionar elementos para explicar algunas de las características de este proceso que tienen un papel definitorio en la conformación del contexto global del desarrollo local.

En la presente investigación se concibe a la globalización. Un concepto más acabado de la misma se plantea en el último inciso de este capítulo; sin embargo, en esta parte se establece la idea fundamental como hilo conductor de los apartados subsecuentes como el proceso mediante el cual se generan transformaciones estructurales en los Estados-nación para dar lugar a la formación de una sociedad y economía global, independientes de los gobiernos nacionales. Se entiende como un

proceso en marcha, no como un estadio logrado. Históricamente es un fenómeno relativamente nuevo, aunque evidentemente es resultado del proceso evolutivo de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, territoriales, ambientales y demográficas en diferentes países.

Como en la definición de cualquier concepto en las Ciencias Sociales, existen posturas a favor y en contra de la globalización. La literatura sobre el tema nos deja ver una confrontación constante entre los apologistas y los detractores de este proceso. Tan pronto se esgrime como explicación de los problemas socioeconómicos de un país o de varias naciones al mismo tiempo, o bien se plantea como si fuera la panacea que habrá de conducir a la humanidad a un futuro de progreso e integración, donde el bienestar de un país debe ser factor fundamental del bienestar de otros y, por lo tanto, se esboza como el camino seguro de un porvenir promisorio para los seres humanos.

Las divergencias se encuentran sobre cada uno de los posibles tópicos que se relacionen con la globalización, lo cual resulta especialmente claro en relación con sus antecedentes, pues hay quienes ubican sus orígenes en la época medieval, en la que el comercio entre naciones se realizó bajo el auspicio de las cruzadas, y el intercambio de mercancías que conllevaba también el de tradiciones y hábitos, que empezaban a perfilar un orden mundial incipiente (Mac Ewan, 2001), o bien, la ubican aún antes, en el periodo del florecimiento de la Grecia Clásica o el esplendor del Imperio Romano (Kaplan, 2002).

Otros, con mayor precaución tal vez, señalan que si bien las relaciones comerciales entre naciones efectivamente existían desde hace varios siglos, la globalización es más que eso, y argumentan su postura con base en el análisis de las especificidades que presentan las nuevas relaciones económicas, sociales, políticas y culturales en la actualidad, tendientes a la formación de un nuevo orden mundial, donde los gobiernos nacionales dejan de ser la base de las relaciones internacionales (Nigel Harris, 2004; Saskia Sassen, 1998; Casio Luiselli, 1999; Alejandro Dabat, 1993, 1994 y 2002; Altvater y Mahnkopf, 2002, entre otros más), aunque siguen siendo parte importante de la misma, pues proporcionan la identidad elemental que sirve de referente en un proceso de integración total.

Sin embargo, independientemente del momento histórico de su aparición, parece haber un consenso en relación con el hecho de que si bien las relaciones entre países, o Estados-nación, no son novedosas en sí mismas, sí lo es el hecho de que tales relaciones generen cambios estructurales y funcionales en ellos, para generar una nueva formación social, si tomamos una categoría de análisis del materialismo histórico.

Es importante señalar que si bien este proceso tiene un origen aparentemente sustentado en cuestiones de tipo económico, sus manifestaciones o efectos no se restringen a este ámbito exclusivamente, pues es posible observar en diferentes estudios sus implicaciones sobre aspectos políticos, sociales, culturales, territoriales, ambientales y de género. La cantidad y variedad de obras que se han escrito sobre cada uno de estos aspectos y su relación con la globalización representan, paradójicamente, una limitante para su enumeración exhaustiva. Algunos de ellos, sin embargo, se encuentran enlistados en la bibliografía consultada para la elaboración del presente documento. No obstante lo anterior, es fundamental señalar que en cuestiones de género, destacan los planteamientos de Saskia Sassen, por lo novedoso de su contenido, así como por su enfoque y metodología, en su conferencia sobre “Las Mujeres en la Ciudad Global: Explotación y Empoderamiento”, presentada en la International Women’s University, en 2002.

Este debate es una cuestión inacabada, y por lo que puede observarse en la literatura correspondiente, no se vislumbra en el corto plazo un acuerdo sobre su significado e implicaciones teóricas, lo cual parece ser una situación inherente a cualquier objeto de estudio de las Ciencias Sociales.

### *El origen de la globalización*

Entre algunos estudiosos de este fenómeno de nuestro tiempo y sus manifestaciones, destacan Nigel Harris, Saskia Sassen, Cassio Luiselli, Jordi Borja y Manuel Castells, por señalar algunos de los que ostentan esta posición. Parece existir una convención en relación con el punto clave para entender este concepto: la globalización se concibe como la tendencia hacia la organización económica y social de las naciones para dar lugar a la formación de una sociedad-economía global, independiente de los gobiernos nacionales, que trasciende los ámbitos de la producción, intercambio y consumo de bienes y servicios, para generar un sistema amplio y complejo de actores y de relaciones políticas, sociales, culturales, ecológicas y de género de carácter mundial. Es, por lo tanto, un proceso que tendría que redefinirse constantemente.

Existe entonces un punto de partida concreto para el análisis del término. Las relaciones económicas internacionales, en las cuales los gobiernos nacionales asumían el papel protagónico, son desbordadas por la propia dinámica de los agentes económicos, fundamentalmente empresas transnacionales, y dan lugar a una sociedad-economía global, cuyas imbricaciones no se limitan a cuestiones relacionadas

con las actividades productivas, de intercambio y consumo de bienes y servicios, sino que se extiende a los aspectos políticos, sociales y culturales de las naciones.

Evidentemente este estadio no es producto de la generación espontánea, ni corresponde a una evolución tendencial de las relaciones sociales. Es resultado de la conjugación de fuertes transformaciones económicas, tecnológicas y políticas, que trastocaron, al parecer irreversiblemente, las relaciones entre países, empresas e individuos.

En la lógica del Materialismo Histórico, se le asocia con la recomposición del modo de producción y acumulación de capital (Dabat, 1993), explicándose en este sentido como el resultado de la evolución de las fuerzas productivas, para dar lugar a una nueva formación social, teniendo como base identificable el tránsito del modelo fordista de producción a una nueva etapa, caracterizada por modos más flexibles de producción, la introducción de nuevas tecnologías y formas novedosas de comercialización de los bienes y servicios producidos.

Éste es uno de los aspectos que más polémica ha causado entre quienes se ocupan de estudiar este proceso. Su discusión, de utilidad por lo menos cuestionable, tiene su razón de ser en el concepto mismo de globalización que esgrimen sus protagonistas.

Así, quienes consideran que el intercambio comercial entre las naciones es la esencia de la globalización, ubican sus raíces en el pasado remoto; mientras que quienes la conciben como resultado de los avances de la ciencia y la tecnología, sobre todo en materia de telecomunicaciones y medios electrónicos, posicionan su inicio en la época de la posguerra, es decir, en la segunda mitad del siglo xx.

Sin pretender el seguimiento puntual de los argumentos de ambas posiciones, en este inciso se busca generar elementos que permitan establecer una diferencia fundamental entre la evolución de la economía internacional, con la participación protagónica y definitoria de los gobiernos nacionales, y la formación de una economía global, con una dinámica propia e independiente de las normas e intereses que corresponden a estos últimos.

Como generalmente sucede cuando hay dos posiciones extremas, existe una posición intermedia que explica a la globalización como la continuación y resultado de un proceso que inicia con la formación de un incipiente orden mundial, resultado del intercambio económico entre naciones y de los grandes descubrimientos del siglo xv, teniendo un salto cualitativo de gran trascendencia durante la Revolución Industrial a fines del siglo xviii y principios del xix y que asume el carácter propiamente global en el último cuarto del siglo xx, como resultado de la conjugación de avances tecnológicos, expansión de los mercados y los consecuentes embates a la soberanía y economía de

los Estados-nación. Probablemente la obra de Altvater y Mahnkopf (2002), Montoya Martín del Campo (1998) y Román Sánchez (2002) sean las más explícitas en cuanto a esta tercera posición sobre los orígenes de la globalización.

Este último suceso, caracterizado por la transformación de las economías nacionales, orientadas hacia el mercado internacional, como resultado del aumento en la producción derivado de los avances tecnológicos de la época, dio lugar a la expansión del sistema capitalista como base de la organización social, política y económica de las naciones. La demanda de insumos para la producción industrial y la búsqueda de nuevos mercados para la comercialización de los excedentes, fueron, desde esta perspectiva, la fase inicial de una serie de relaciones complejas, fundamentalmente de carácter económico entre las naciones.

En este entramado evolutivo se marca un hito en la etapa correspondiente a la Primera Guerra Mundial y en los años posteriores a la misma, en los cuales se observa un retraimiento en las relaciones económicas internacionales, caracterizado por el incremento en los aranceles y medidas de contención a las importaciones que aplicaron los países que se vieron involucrados directamente, o afectados por el desenlace del conflicto (Román Sánchez, 2002).

Tras la Segunda Guerra Mundial se observó una tendencia clara hacia la búsqueda de mecanismos que regularan las relaciones entre los países, como lo muestra la Conferencia de Breton Woods (Conferencia internacional, celebrada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con la finalidad de generar acuerdos internacionales que permitieran la reconstrucción y reactivación de las economías nacionales de los países que intervinieron en el conflicto, así como para definir normas elementales para el establecimiento de relaciones financieras y comerciales en el ámbito internacional), la creación de la Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, renombrado en 1995, como la Organización Mundial del Comercio, OMC). Adicionalmente, los avances tecnológicos manifestados fundamentalmente en incrementos sostenidos de la producción, con el consecuente aumento de la competencia entre empresas, hizo necesaria la ampliación de mercados para los productos excedentes, así como una reorganización de los procesos productivos a escala mundial.

En esta etapa puede observarse que si bien existían acuerdos de carácter internacional y aún el establecimiento de normas generales para los países que participaban en ellos, condicionando o incidiendo en la definición de sus políticas internas, *la gran distinción con lo que hoy denominamos globalización es el hecho de que el sujeto*

*central de las mismas (normas, acuerdos y organizaciones internacionales), eran los gobiernos nacionales, los cuales en la actualidad han perdido, o están en proceso de hacerlo, la hegemonía dentro de tales elementos.*

De manera consustancial a esta nueva etapa, se generaron grandes avances en materia de comunicaciones y electrónica; se popularizaron tecnologías de guerra. Resulta paradigmática la adaptación de las tecnologías de la red para conectar computadoras de la Advanced Research Projects Agency (ARPA) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, que dio lugar a la conexión entre redes, conocida ahora como internet y la creación de estándares mundiales, de acceso prácticamente irrestricto, que hacen factible la comunicación instantánea entre individuos ubicados en diferentes partes del mundo, mediante códigos comunes y tecnologías compartidas,

como internet, el uso de las computadoras y las comunicaciones inalámbricas, y se modernizaron los medios de transporte, haciendo cada vez más relativa la importancia y significado del tiempo y la distancia como condicionantes de las relaciones comerciales internacionales.

En términos sociales y políticos, las transformaciones que tuvieron lugar en Europa Oriental, entre ellas la desaparición del Bloque Socialista y la paradigmática caída del Muro de Berlín, generaron cambios fundamentales en la composición geopolítica mundial, acabando con la Guerra Fría y dando espacio a una organización política mundial unipolar y con ello la apertura de fronteras que en su momento eran consideradas como inaccesibles. De este modo, la occidentalización de las costumbres y hábitos de consumo de los países que hasta el momento se habían mantenido aislados, fue también otro de los grandes antecedentes socioculturales de lo que hoy entendemos como globalización.

Por su parte, Alejandro Dabat (1993) señala que las primeras aproximaciones a la definición actual de la globalización no se dieron en el terreno de la economía, citando como ejemplo el caso del término de “Aldea Global”, acuñado por Marshall McLuhan en la década de los sesenta del siglo pasado, quien planteó como principales características de este proceso los efectos de la tecnología y las comunicaciones como elementos que dieron lugar a la percepción global del mundo por parte de los individuos.

Posteriormente, refiere un antecedente de carácter ecológico que tuvo lugar en la década de los setenta, con la creación del “Club de Roma”, en el cual los países participantes asumieron la necesidad de proteger el medio ambiente, en razón de ser un elemento común para todos los países. Sin embargo, de acuerdo con los

planteamientos de Dabat, es hasta la década de los ochenta cuando el término “globalización” fue utilizado por los economistas para hacer referencia a las razones por las cuales se perdía el control de los mercados financieros, o bien a la competencia entre empresas transnacionales y a los efectos devastadores de estos hechos en las economías nacionales.

En un texto de 1999, denominado *Las Cadenas de Productos como Marco para Analizar las Industrias Globales*, Dabat establece que la diferencia entre internacionalización y globalización consiste fundamentalmente en que en la primera sólo se establecen relaciones comerciales entre distintos países, mientras que en la segunda se hace referencia a la integración funcional de las naciones a un sistema que aglutina las actividades internacionales dispersas, para dar lugar a una nueva e independiente forma de organización mundial.

Este nuevo panorama, protagonizado por agentes económicos de talla internacional, específica y preponderantemente empresas transnacionales, fue el antecedente inmediato de la globalización con la connotación que hoy conocemos: las nuevas tecnologías de la información permiten el movimiento irrestricto del capital, que ante esta situación se orienta hacia la búsqueda de ganancias inmediatas y se acumula sobre todo en actividades bursátiles, desplazando paulatinamente la inversión productiva y dando lugar a la incapacidad de control de los gobiernos nacionales sobre estos procesos, por lo intangible y volátil de los mismos.

Así, la nueva economía mundial, caracterizada por el incremento constante de la productividad de base tecnológica y organizacional (Montoya, 1998), requiere de un incremento similar en la demanda, y para mantener la competitividad de las empresas necesita abatir aún más sus costos de producción, situación que deriva en fuertes presiones por parte de las empresas transnacionales (Vargas T., 2002), organismos internacionales y gobiernos de los países desarrollados, hacia los países que potencialmente pueden ser proveedores de mano de obra barata y mercado cautivo para sus mercancías, presiones que se traducen en el abatimiento de las políticas proteccionistas nacionales, la disminución o eliminación de los aranceles y la modificación de las leyes laborales, principalmente en detrimento de los trabajadores. En los casos de estudio seleccionados, esta situación se hace evidente con singular claridad en el caso de San Mateo Atenco, donde la invasión del calzado producido en China ha generado cambios importantes en la organización para la producción, llegando al extremo de que algunos pequeños productores encuentran más rentable vender el calzado que proviene de China y el de León, Guanajuato, que seguir produciendo sin tener oportunidades reales para competir.

Un efecto colateral de lo anterior corresponde a una fragmentación de la soberanía nacional al reconocerse, o pretender reconocer por parte de organismos gubernamentales y privados del extranjero, principalmente de los países autodenominados como desarrollados, a los niveles locales de gobierno, como sujetos del derecho internacional público, lo que da lugar a lo que Martha Vargas T. (2002) señala:

...el capital financiero mundial y las empresas multinacionales tienden a atomizar en regiones a la mayoría de los Estados nacionales, a través de la descentralización y de la autonomía regional en boga. Estas políticas buscan limitar, reducir y fragmentar la actividad y estructura estatales de los países de mediano y bajo desarrollo. Desde luego, los Estados más poderosos, cuyas potestades abarcan latitudes cada vez más dilatadas, no se desintegran, sino que, por el contrario, se consolidan... (Martha Vargas T., 2002, Tesis de maestría: 5) [www.región.itgo.com](http://www.región.itgo.com), consultada en el mes de mayo 2004.

Esta situación, planteada con gran claridad en esta cita, tiene además consecuencias devastadoras en circunstancias de crisis, pues al eludir el control gubernamental y en general, al no existir prácticamente ninguna restricción a la movilidad y reacciones del capital internacional, cualquier tendencia negativa en la bolsa de valores de algún país desarrollado o de alguna economía emergente o en transición, o país subdesarrollado, según el eufemismo de moda, puede generar efectos incalculables e impredecibles en diferentes latitudes. El ejemplo por excelencia, casi lugar común en México, es el caso del denominado “Efecto Tequila”. En palabras de Rubén Barrios, Coordinador Nacional de la Expresión Empresarial de México en 2002:

...El efecto Tequila fue el resultado de unas políticas económicas mal estructuradas... de los dos gobiernos que inician el neoliberalismo en México... fue el colapso total de la economía mexicana... para enderezar esa economía tuvieron que endeudar más al país, con cincuenta mil millones de dólares... Todo esto obedeció a implementar anticipadamente una apertura económica indiscriminada que llevó a un colapso total del sector productivo, tanto del sector industrial, como del sector agropecuario, que llegaron al punto de no producir absolutamente nada para la economía nacional y ahí fue el gran derrumbe, que se denominó el Efecto Tequila... (Ramírez González, 2002).

Es preciso entonces establecer una distinción clara entre los procesos de internacionalización o mundialización de la economía y la globalización propiamente dicha. En el primer caso, ambos términos son utilizados para referirse a la amplia-

ción y complejización de los vínculos económicos entre las naciones del mundo, mientras que en el segundo caso, el término se refiere a el surgimiento de un nuevo paradigma: la sociedad-economía global que subsume las relaciones anteriores en un esquema de mayor amplitud y complejidad.

En todo caso no son situaciones necesariamente contrapuestas, sino diferentes: la mundialización de la economía efectivamente puede observarse desde periodos relativamente lejanos en la historia: desde el descubrimiento de América, hasta el establecimiento de los acuerdos comerciales de libre comercio más recientes, en el marco de los años iniciales de este nuevo siglo; sin embargo, el tránsito de la economía internacional hacia la globalización se observa cuando aquélla supera la capacidad de acción y control de los gobiernos nacionales, como ya se ha planteado anteriormente.

Algunos estudiosos del tema indican que esta situación se puede observar con mayor claridad a partir de la década de los setenta, cuando debido al avance de las tecnologías de la información se logra el libre tránsito de flujos de capitales internacionales, dando lugar a una inversión especulativa más que productiva, superando la capacidad de control de los gobiernos nacionales, lo que deviene en una menor producción de riqueza social.

El tránsito de la mundialización de la economía hacia la globalización se observa cuando las relaciones económicas tienen como protagonistas a agentes independientes de los Estados-Nación, cuando la capacidad de acción y de control de los gobiernos nacionales es desbordada por la dinámica y naturaleza de los flujos de capital, que ahora se caracterizan por la búsqueda de beneficios inmediatos, que les son proporcionados a los dueños del capital en el ámbito de las actividades bursátiles y financieras, más que en las productivas.

Como un rasgo distintivo de esta etapa, puede observarse en el proceso de globalización reseñado, el carácter desigual y la inequidad del mismo: por una parte, la liberalización de los mercados nacionales permite el libre acceso de dinero y mercancías, provenientes de otras latitudes y, en los países subdesarrollados, algunos productores nacionales no tienen la capacidad técnica y organizacional para hacer frente a una competencia que los supera en términos cuantitativos y cualitativos.

Por otra parte, la búsqueda del beneficio inmediato por parte del capital especulativo limita las posibilidades de generar inversiones que incidan realmente en el desarrollo de un país; así las políticas restrictivas que imponen los países desarrollados a los productos provenientes de los subdesarrollados, limita su progreso y empobrece a su

productores; por ejemplo, la ley expedida por EEUU en mayo de 2002, incrementando las subvenciones al sector agrícola,

también resulta contrastante la creciente restricción a la movilización de personas en relación con la libertad irrestricta a los flujos de capital financiero, que pueden moverse libremente en busca de espacios propicios para su fortalecimiento.

### **Las características estructurales de la globalización**

Las características estructurales de la globalización tienen un significado profundo en la interpretación de este fenómeno, pues son aquellas que en realidad marcan el cambio de época que estamos viviendo. Son los ejes de la transición fundamental y se distinguen por la generación de nuevas relaciones, acuerdos y roles de los actores del viejo orden mundial, el surgimiento de otros nuevos y la mezcla inevitable de los mismos, por lo menos en el momento que se vive.

De este modo, puede advertirse que, independientemente de los matices y ponderación que en cada caso se le otorguen a cada una de ellas, las *características estructurales de la globalización*, entendida ésta como el surgimiento de una sociedad-economía independiente de los gobiernos nacionales, y con las especificidades señaladas en párrafos anteriores, sobre las que puede advertirse algún consenso entre los estudiosos del tema, son las siguientes:

1. **La unificación del mercado internacional.** Según Dabat (1999<sup>a</sup>), un aspecto estructural de la globalización consiste en el surgimiento de un mercado global, al cual caracteriza a partir del agotamiento histórico del estatismo tercermundista y señala que puede identificarse a partir del derrumbe del bloque comunista.

La unificación del mercado mundial se concreta en los años noventa, del siglo pasado: se origina en la extensión de las relaciones mercantiles capitalistas originando la plena incorporación de los países al mercado; la conversión de los países periféricos en grandes exportadores manufactureros e importantes mercados financieros privados; la conformación de una infraestructura informática y de comunicaciones de alcance mundial; la integración mundial de los sectores productivos en torno a cadenas productivas globales; redes empresariales flexibles, de alcance global; la creación de una nueva división

internacional del trabajo; la libre movilidad de capitales, el establecimiento del libre comercio internacional y la conformación de múltiples bloques regionales.

2. **Debilitamiento de la soberanía de los Estados–nación**, observable en la pérdida de control de los procesos económicos que tienen lugar en el territorio nacional, fundamentalmente aquellos que son protagonizados por las empresas transnacionales (Vargas T., 2002); modificación del marco regulatorio de las economías nacionales en aras del allanamiento de obstáculos a la inversión extranjera y, sobre todo, a la introducción de productos provenientes de latitudes diferentes, así como la alteración de la organización territorial interna de los países: los ámbitos locales comienzan a ser sujetos de interés de los agentes internacionales dando lugar a una competencia interna por generar condiciones de atractividad (este término se utiliza en el argot del desarrollo local para definir las condiciones existentes en un territorio que pueden ser de interés para la inversión extranjera en el mismo) que les permitan incrementar su competitividad en el nuevo contexto.

Lo anterior hace evidentes dos cuestiones de relevancia en la interpretación de la globalización: en primer lugar, se habla de la subordinación paulatina de los Estados–nación a un nuevo orden supranacional en ciernes, lo cual no significa su desaparición, sino su transformación o adecuación al nuevo contexto. En segundo lugar, este proceso no es homogéneo, pues adquiere matices diferentes, de acuerdo con las especificidades de los países en cuestión, volviéndose sumamente laxo en el caso de los que son considerados como desarrollados, y rígido en el caso de los que se encuentran fuera de esta categoría.

Probablemente el mejor ejemplo de esta situación lo constituyan las legislaciones nacionales en relación con el comercio internacional, en las que es posible advertir un marcado proteccionismo de los sectores vulnerables de los también llamados “Países del Norte”, en clara alusión a la coincidencia de su ubicación geográfica. En relación con los gastos que hacen los gobiernos de los países desarrollados en medidas proteccionistas y los montos que destinan a la ayuda internacional, Román Sánchez (2002) señala:

...en el año 2000, las naciones ricas gastaron más de 360 mil millones de dólares para proteger sus mercados y subvencionar su producción agrícola... Esta cifra se agiganta cuando constatamos que estas naciones destinaron a programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ese mismo año, sólo 50 mil millones... por

cada dólar de AOD para los países del Sur, se gastaron más de seis en impedir la comercialización de sus productos agrícolas... (Román Sánchez, 2002:69).

Para efectos de la presente investigación, lo anterior evidencia no sólo el avasallamiento de las potestades nacionales de los países “en vías de desarrollo”, sino su inclusión predeterminada en condiciones desventajosas, frente a otros países, lo cual sólo redundará en la agudización de sus rezagos sociales y en la marginación *a priori* de su producción nacional en el mercado global.

**3. Generación de nuevas reglas que condicionan a los gobiernos nacionales en el contexto global.** En el seno de organismos y organizaciones internacionales se plantean las normas que regulan en el ámbito internacional el comercio, las relaciones financieras, la comunicación, las inversiones y el otorgamiento de créditos, entre otros aspectos (Altvater y Mahnkopf, 2002). Estas reglas se observan con mayor precisión en el ámbito del comercio internacional, fundamentalmente en la formación de un marco jurídico anti-dumping;<sup>3</sup> sin embargo, en las organizaciones y organismos de carácter internacional se generan también normas que tratan de regular los procesos que tienen lugar en los países que les integran.

Asimismo, la elaboración de estándares globales, condiciona el desempeño de los gobiernos nacionales, sobre todo de los países interesados en obtener algún crédito por parte de alguna instancia internacional, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. En relación con este último punto, Franz Hinkelammert (1995) señala que es posible identificar, por lo menos, cinco aspectos característicos del ajuste estructural que los organismos financieros mundiales imponen a los países que requieren apoyo financiero:

- **Liberalización del comercio exterior**, es decir, flexibilización de las condiciones arancelarias y de la reglamentación correspondiente.
- **Reducción y eficientización de las administraciones públicas.**
- **Reducción de la participación gubernamental en aspectos de carácter social:** eliminación de subsidios, cancelación de programas asistencialistas, por señalar las más comunes.
- **Fortalecimiento de la iniciativa privada**, como motor de las economías nacionales.

- **Desregulación y flexibilización de las relaciones laborales.** Implica el debilitamiento de las agrupaciones sindicales, restricción de los contratos colectivos y cancelación gradual de las conquistas laborales.

Es importante señalar que al ser la globalización un proceso en marcha, las normas y reglas que han de regir el comportamiento de las unidades nacionales inmersas en ella no están plenamente definidas, por lo que aún el criterio de libre mercado predomina en muchos aspectos, agudizando las tensiones sociales que devienen de la falta de control y mecanismos que induzcan el equilibrio.

### Las características funcionales de la globalización

Las características funcionales de la globalización se refieren a los cambios perceptibles en las formas de producción y consumo, en el uso de nuevas tecnologías y en el comportamiento evidente de quienes pueden considerarse como actores protagónicos de esta nueva realidad que es la globalización.

Las *características funcionales* de la globalización sobre las cuales existe un mayor consenso entre los especialistas, son las siguientes:

1. **Conformación de bloques regionales como nuevos sujetos de las relaciones globales.** Si bien la existencia y conformación de los bloques regionales no es un hecho totalmente novedoso, si lo es la naturaleza de su configuración actual, pues si bien originalmente se crearon para fortalecer las relaciones comerciales entre los países miembros, actualmente se asumen como entidades de interés en las relaciones internacionales, es decir, puede inferirse que las negociaciones y acuerdos de orden global tenderán a tomarse entre bloques y no entre países. La explicación de tal tendencia es relativamente sencilla: al conformarse una nueva geografía mundial con base en las regiones económicas internacionales, los intereses de cada uno de sus miembros se vuelven importantes para el resto de los mismos por los efectos directos que pudieran generarles las alteraciones, positivas o negativas, que éstos conlleven.

Esta característica de la globalización tiene sus antecedentes inmediatos con la creación del GATT-OMC (1945 y 1995, respectivamente) aunque en las décadas posteriores a su fundación se observa la proliferación de este tipo de organismos: los antecedentes de la Unión Europea (el Tratado de Roma en

1957 y el Tratado de Mastricht en 1991); el Pacto Andino, creado en 1969; el Mercado Común Caribeño, fundado en 1973; el MERCOSUR en 1991; el Grupo de los Tres y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, por señalar los más conocidos.

Sin embargo, aún en la conformación de estos bloques es importante reconocer las peculiaridades de su formación, pues si bien el objetivo fundamental puede ser el fortalecimiento de las economías de los países miembros, las condiciones y normas en las que basan su funcionamiento puede generar resultados adversos, por lo menos en algunos sectores.

Al respecto, un caso que permite observar con claridad las implicaciones de estos bloques regionales es la comparación que realiza Olga Lazin (1995) entre el TLCAN y la Unión Europea (UE). En su análisis, la investigadora toma como punto de referencia 18 indicadores cuya naturaleza va desde aspectos operativos, como el manejo de las aduanas, del transporte y la moneda, hasta las reformas estructurales que en cada país miembro de ambas organizaciones se tuvieron que realizar, tanto para ingresar a la misma, como a partir del inicio de sus operaciones.

La conclusión es categórica: mientras que en la UE se realizaron reformas nacionales en los países con mayores rezagos (España, Grecia y Portugal) con la finalidad de fortalecer sus economías, eficientar sus gobiernos y administraciones públicas, con la finalidad de integrar en condiciones de semejanza a todos los países miembros, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha prevalecido, desde su origen, la asimetría en las capacidades de sus miembros, siendo México el socio menos competitivo.

Otra diferencia sustancial entre ambos acuerdos estriba en la posición integral que asumen los miembros de la Unión Europea en el contexto internacional: se plantean programas comunes en materia de política social, monetaria, defensa nacional, salud y educación, entre otros aspectos más, mientras que en el TLCAN, cada país se hace cargo de sus objetivos y estrategias nacionales sobre estos aspectos. No obstante lo anterior, Lazin señala que sobre la marcha, en el TLCAN se han generado adecuaciones que permiten pensar si no en una reforma integral del mismo, sí en un ajuste gradual para fortalecer su posición en la nueva economía global.

Dicho ejemplo, además de hacer patentes las diferencias entre ambos acuerdos internacionales, permite inferir la tendencia hacia la conformación de estos bloques regionales de manera integral, es decir, de manera que no sólo se incluyan los aspectos comerciales en las negociaciones, sino que en aras

de una mayor funcionalidad y fortaleza de grupo, se incluyan temas de relevancia estructural para el desarrollo de los países que los integran.

2. **Uso de nuevas tecnologías para incrementar la producción.** La ampliación y diversificación de los mercados ha dado lugar también a un incremento en la cantidad y calidad de las mercancías disponibles en el mercado. La competencia entre productores ha generado que precisamente incrementen su competitividad mediante la generación de nuevas tecnologías, que abatan costos y tiempos de producción, o bien, mediante la generación de nuevos productos y servicios que modifican los nichos de mercado existentes o dan lugar al surgimiento de otros distintos.

Aparejado a la generación del conocimiento, el uso de las nuevas tecnologías productivas revoluciona también las relaciones entre los factores de la producción, reduciendo los empleos en unas ramas e incrementándolo en otras. Sin embargo, el ideal schumpeteriano, como puede inferirse, no se observa en la presente etapa de la evolución de la economía mundial.

3. **Organización flexible de la producción.** En la economía global se observan modelos descentralizados de producción, en los cuales la característica principal es la fragmentación y desterritorialización de los procesos productivos, aunque esto conlleva cambios en la percepción de los agentes, fundamentalmente porque el conocimiento adquiere ahora un carácter estratégico como generador de producción.

El territorio como elemento físico deja de ser condicionante para la producción, sin embargo surgen nuevos factores que determinan la instalación de unidades productivas, destacando en este caso la presencia de recursos humanos capacitados, así como la existencia de un conocimiento tácito, capitalizable en aras de la producción.

Surge entonces el concepto de territorio-red (Barreiro Cavestany, 2000), en el cual los parámetros convencionales de tiempo y distancia sufren fuertes cambios en su interpretación, dado que el proceso productivo se desarrolla en una nueva dimensión, donde los componentes fundamentales son los componentes de dicha red, no el espacio físico propiamente. Fundamentalmente esta idea implica una concepción del espacio para los actores de base local, y otra distinta para los actores de base global.

4. **El conocimiento como factor de progreso en el contexto de la globalización.** El conocimiento adquiere una función trascendental como base de la innovación y del incremento de la productividad cuantitativa y cualitativa, que la economía mundial demanda. Al igual que en los otros casos, no se trata de una cuestión totalmente innovadora, pues ya Schumpeter (1997) lo

había planteado en ese sentido, al tratar la importancia de las innovaciones radicales como base del progreso económico.

Silicon Valley es el referente obligado, cuando se alude al potencial de la generación de conocimiento como factor de desarrollo en el contexto de la globalización. Gary Becker (2000) señala al respecto, lo siguiente:

...La suerte y la casualidad son en parte responsables del lugar en que se emplazan los núcleos industriales dinámicos. Pero la historia de Silicon Valley indica que las buenas universidades, los mercados y la mano de obra flexibles, y los obstáculos normativos limitados a la actividad empresarial, contribuyen a atraer a las empresas de alta tecnología... (www.analitica.com).

Si bien este modelo surgido en la década de los años cincuenta, y consolidado a partir de los setenta del siglo pasado, es una evidencia tangible de la trascendencia que tiene este factor; en la actualidad esta característica está siendo revalorada constantemente, a grado tal que se convierte en base de la estrategia de desarrollo de algunos gobiernos metropolitanos. Durante su intervención en la reunión de la Comisión Uno, de Gobernancia Metropolitana de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, llevada a cabo en Ixtapan de la Sal, México, el 31 de marzo de 2004, el gobernador del Estado de Nuevo León, José Natividad González Parás, señaló la intención de que la metrópolis de Monterrey base su estrategia de desarrollo en la creación de centros de investigación científica y tecnológica, así como en la asociación con los gobiernos de metrópolis aledañas.

- 5. Elaboración de normas generales por las agencias de certificación internacional.** Promueven la generación de estándares globales de costos, precios, técnica y diseños de producción (*bench marking*), reforzando así el carácter impositivo del mercado global sobre los Estados-nación (Altwater y Mahnkopf, 2002) y de manera particular sobre los productores locales de los países considerados como subdesarrollados, pues la difusión de estándares de producción y consumo generan efectos de carácter estructural, al modificar las relaciones entre los agentes de los mercados locales, como se podrá apreciar en el caso de estudio de San Mateo Atenco, en el Estado de México.

## Las manifestaciones e impactos del proceso de globalización

Como resultado del proceso de cambio estructural que significa la integración de una sociedad y economía mundial, así como de la difusión aquellos elementos que se han definido como sus características funcionales, se han generado diversas manifestaciones e impactos, que condicionan las relaciones entre países y que tienen efectos diversos sobre los ámbitos locales. Al respecto se plantea de manera enunciativa una serie de tales manifestaciones en los ámbitos internacional, nacional y local.

**1. Agudización de los desequilibrios sociales.** Paradójicamente, la globalización representa el grado más alto de organización que ha alcanzado hasta el momento la humanidad; sin embargo, a pesar de los increíbles avances de la ciencia en diferentes campos: informáticos, tecnológicos, biológicos, mecánicos y botánicos por señalar algunos, no se han podido abatir los rezagos históricos en materia de pobreza y marginación, e incluso, en varios casos, éstas se han recrudecido, elevando las tensiones sociales y el riesgo latente de estallidos sociales por el descontento de la población.

El riesgo es aún mayor si se considera que en el actual esquema de la globalización, donde se incrementa la producción, se reducen los salarios y se abaten las conquistas laborales de los trabajadores, sobre todo de los países cuyas economías son consideradas “en transición”. Resulta sumamente ilustrativa la parte inicial del ensayo de David Barkin (1998), sobre el tema de la proletarianización global. En él, Barkin plantea una serie de reflexiones y análisis sobre lo que denomina la Nueva División Internacional del Trabajo, y en sus párrafos iniciales señala lo siguiente:

El cambio más significativo en la economía internacional... es la expansión del proletariado. Con la integración de las naciones individuales al sistema global de producción y distribución para la ganancia, la relación salario-trabajo está extendiéndose para abarcar nuevos grupos sociales y para transformar la existencia humana. Los capitalistas están empleando trabajadores adicionales para incrementar las ganancias... (Barkin, 1998: 430).

El materialismo histórico nuevamente permite inferir, mediante el seguimiento de la Teoría de la Internacionalización del Capital, una explicación de este proceso de agudización de los desequilibrios sociales. Esta teoría señala que como una respuesta a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, que es

resultado del agotamiento del mercado interno, el capital se expande en busca de nuevos mercados, nuevos recursos y en busca de mano de obra barata para la producción de mercancías. Esta ampliación implica la estandarización de la producción y, paradójicamente, a la diferenciación de la producción, ya que los productores basan su competitividad en la introducción de nuevos bienes o en la generación de formas alternativas de producción para incrementar su ganancia.

Estos procesos son conducidos por las empresas transnacionales y las economías de los países desarrollados, y fundamentalmente las primeras, que en un afán de abatir los costos para incrementar sus ganancias dan lugar a una gran movilidad del capital, asentándose temporalmente en los países subdesarrollados, trastocando la organización interna de los mismos y depauperando las condiciones de vida de sus trabajadores.

El mismo Barkin señala que la búsqueda de empleo en la industria maquiladora o en empresas transnacionales genera el abandono de las actividades económicas tradicionales, eliminando alternativas, lo que condiciona posteriormente a la mano de obra asalariada, a depender del comportamiento del mercado internacional y a buscar alternativas de subsistencia en los nichos que la economía informal ofrece, ahora como resultado de nuevas prácticas de consumo y demanda de servicios.

2. **Resurgimiento de lo local.** Borja y Castells (1997) plantean la relación que existe entre lo local y lo global. En este sentido, señalan que las ciudades asumen un nuevo papel en el contexto de la globalización, que resulta determinante en la era de la información: consideran que su papel es ser el motor de la globalización, con base en las potencialidades locales, es decir, asumen el reto de constituirse en ciudades globales, con un alto nivel de competitividad en este plano.

Ambos autores plantean la necesidad de recuperar lo específico, lo que distingue a lo local, que le da identidad y fuerza, para revalorizar el territorio. Consideran que el acceso a la tecnología y a la información se convierte en factor fundamental para el impulso de las ciudades y su papel estratégico en la relación local-global. En el contexto local, los actores son promotores y destinatarios del desarrollo; en el contexto de la globalización son consumidores o productores de bienes y servicios.

Lo urbano asume un rol fundamental en esta relación, ya que Borja y Castells asumen que es en las ciudades, principalmente en las grandes ciudades, en las que se encuentran los elementos que vinculan el ámbito global con el

local, razones por las cuales, de su funcionalidad y competitividad, depende en gran medida la inserción ventajosa en el contexto de la globalización.

No obstante las afirmaciones de estos teóricos, en esta investigación se considera que el rol protagonista de lo local en el contexto de la globalización no corresponde exclusivamente a los espacios urbanos, pues la sola idea remite a un espacio desequilibrado, donde, como ha sucedido desde siempre, las ciudades concentran recursos y riquezas (aunque también pobreza y marginación), mientras que los sectores rurales son objeto de una exacción interminable y creciente.

Los espacios locales rurales son también elementos importantes en este contexto, en tanto son asiento de población y recursos que pueden ofrecer respuestas o alternativas viables para contrarrestar el carácter incompleto, asimétrico e inequitativo que hasta el momento presenta el proceso de globalización.

- 3. Crisis financieras de connotación global.** La existencia de normas y reglas que regulan el comportamiento de los gobiernos nacionales en relación con los aspectos señalados en el punto cuatro de este inciso, no son suficientes para controlar la volatilidad del capital financiero. Aunado a lo anterior, las ventajas de obtener información en tiempo real, genera nuevas formas en el desempeño del capital especulativo: los resultados del cierre de las Bolsas de Valores de los países en una latitud determinada, condicionan e influyen en el comportamiento de las de otros, al conocerse de manera anticipada a la apertura de las mismas los resultados obtenidos en la jornada que les antecedió en otra parte del mundo.

Estas ventajas generan también efectos devastadores en momentos de crisis, pues al carecer de instrumentos efectivos de control legal sobre el capital especulativo y difundirse en tiempo real las dimensiones de las mismas, la capacidad de acción de los gobiernos nacionales ante estas situaciones es superada de manera casi irremediable.

- 4. Uso extensivo y generalizado de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como modernos medios de transporte de pasajeros y carga.** Los avances en la generación de las nuevas tecnologías de la información, así como el acceso cada vez más generalizado a las mismas por parte de la población, ha dado lugar a fuertes transformaciones de carácter social y político: la formación de redes informáticas, foros abiertos y comunidades

cibernéticas propician el intercambio acelerado de información y la posibilidad de generar acciones comunes en distintas partes del planeta para apoyar algún fin determinado de sus integrantes.

Por otra parte, los costos cada vez más accesibles del transporte aéreo y las modalidades novedosas de entrega inmediata por paquetería, hacen evidente la relativización del tiempo y el espacio, modificando radicalmente la forma de tomar decisiones y calcular consecuencias.

Sin duda, el avance tecnológico resulta fundamental en los cambios funcionales que han dado lugar a la sociedad-economía global de nuestros días; sin embargo, es importante señalar que la importancia de este factor estriba fundamentalmente en la velocidad que le generan a las transacciones, al intercambio de ideas y de información, lo que conlleva no sólo a nuevos estadios de progreso, sino también a una serie de problemas donde la perdurabilidad de los beneficios alcanzados es efímera.

**5. Surgimiento de nuevos centros geoestratégicos de poder.** Altvater y Mahnkopf (2002) señalan que en el mundo “unipolar” de la actualidad surgen nuevos centros de poder basados en el uso de la fuerza. Los acontecimientos derivados de las acciones militares en contra de Irak, las reacciones del mundo árabe y respuestas desafiantes como las planteadas por Corea del Norte en relación con las pruebas nucleares, ponen en evidencia que la fuerza de las armas y los preparativos militares siguen vigentes y que marcan una nueva vertiente de análisis del proceso de globalización.

**6. Surgimiento de nuevos actores sociales con capacidad de acción global.** En este caso se pudieron identificar tres rubros fundamentalmente: Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) de base mundial.

De acuerdo con el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, una ONG es:

...cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza altruista y dirigida por personas con un interés común. Las ONG’s llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las preocupaciones ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación política a nivel de comunidad. Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar a implementar acuerdos internacionales. Algunas están organizadas en torno a temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud. Sus relaciones con oficinas del sistema de naciones unidas difieren, según los objetivos, el punto de encuentro y el mandato...

Es el caso de Green Peace o Human Rights Watch y aquellas organizaciones de la sociedad civil que, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información se insertan activamente en el contexto de la globalización desempeñando funciones como actor-red, que tienden a la regulación de dicho proceso (Mochi, 2001); Asociaciones Gubernamentales de carácter internacional, como la Asociación de Grandes Metrópolis y la Asociación Internacional de Gobiernos Locales y, finalmente, Agencias de Certificación Internacional (*rating agencies*), que evalúan a los países conforme a los criterios establecidos por el mercado global. Sobre la naturaleza de estos nuevos actores, resulta por lo menos curioso, el hecho de que correspondan a tres elementos fundamentales de las sociedades nacionales: gobierno, sector privado y sector social, uniendo en este caso a sus pares internacionales, para constituir entidades de carácter global, con énfasis en la discusión y diseño de estrategias para atender problemas comunes.

7. **Preeminencia de la inversión especulativa.** Siguiendo la lógica de la internacionalización de capital, es posible entender que en la búsqueda de abatimiento de costos y por ende del incremento de la ganancia, las corporaciones trasnacionales, incluyendo a las organizaciones bancarias:

...movilizan sus recursos, desarrollan sus alianzas estratégicas, agilizan sus redes y circuitos informáticos y realizan sus aplicaciones de modo independiente, o con total desconocimiento de los gobiernos nacionales... (Ianni, 1997: 39).

Un factor determinante de esta circunstancia es el grado de avance en materia de comunicaciones, y en la modernización y eficientización del sector bancario y bursátil. Tales elementos permiten conocer en tiempo real el comportamiento de los mercados internacionales y, en el acto, realizar desde diferentes partes del mundo inversiones o movimientos de capital para aprovechar las circunstancias o evitar las consecuencias de un posible derrumbe de alguna economía nacional.

Como se ha mencionado, lo anterior no sólo proporciona una gran dinamicidad en el mercado de valores, sino que la perspectiva de la ganancia fácil e inmediata va desplazando la inversión productiva, con las consecuentes bajas en los ingresos de las naciones (Román Sánchez, 2002). Adicionalmente, la propagación de los efectos de una crisis nacional se vuelve inmediata e incontrolable, debido fundamentalmente a los mismos elementos.

En realidad, el dinero no viaja de un país a otro en sentido físico, sino que se realizan transacciones electrónicas e inmediatas, sin control por parte de los

gobiernos nacionales. De este modo, el funcionamiento de la economía global se distingue por una gran velocidad y complejidad de los flujos de capital.

- 8. Formas específicas de aprovechamiento del espacio.** Las manifestaciones espaciales de la globalización comparten muchas de las características de la urbanización acelerada, es decir, algunos efectos territoriales de la globalización se presentan en forma de asentamientos irregulares, derivados de la afluencia constante de población marginada, que busca en los espacios urbanos en pujanza, es decir, zonas metropolitanas y zonas fronterizas fundamentalmente, trabajo y satisfactores colectivos que permitan mejorar sus condiciones y expectativas de vida.

También dichas manifestaciones tienden a asumir la forma de exclusivos conjuntos residenciales y grandes centros comerciales ubicados en puntos estratégicos del territorio, donde se garantiza un acceso fácil y cómodo, así como una rentabilidad constante de las actividades económicas, principalmente del sector terciario. Así, por un lado, el hacinamiento y el caos; y por otro, el lujo y la disposición de espacios bien distribuidos para la reproducción económica y familiar, son muestra de la polarización social que se refleja espacialmente y que puede asumirse como una de las características funcionales de la globalización en cuestiones territoriales. Sobre el tema, Herzog (1999) plantea lo siguiente:

...los procesos de transformación local bajo las influencias globales se manifiestan en los cambios en la cultura del consumo, en nuevas formas de interacción y en el ámbito material de la arquitectura urbana. Los edificios, las calles, el uso de los espacios públicos y el diseño urbano reflejan estas estructuras culturales de la sociedad... Así pues, la arquitectura y el espacio urbano son materialización de los procesos globales y se prestan entonces como objeto de estudio para explicar los lugares de la globalización... (Herzog, 1999: 122) traducción del autor.

Para efectos de la presente investigación, se considera que probablemente el matiz distintivo de este patrón de ocupación territorial no lo constituya la forma que asume, pues como ya se señaló, ésta es coincidente con las formas que antaño se han presentado; sin embargo, las principales diferencias probablemente estriban en quiénes protagonizan los cambios y el surgimiento de este nuevo tipo de asentamientos, así como las especificidades socioespaciales y culturales de los mismos.

De este modo puede inferirse que si bien la existencia de asentamientos irregulares prevalece, quienes ahora los ocupan no buscan insertarse en un mercado laboral formal, sino explotar los nichos que la economía informal ofrece, ahora como resultado de nuevas prácticas de consumo y demanda de servicios. Por otra parte, los usuarios de los nuevos desarrollos habitacionales residenciales, así como de los centros comerciales e instalaciones recreativas de la ciudad, no son predominantemente agentes relacionados con actividades productivas, sino integrantes de las élites que se desempeñan en los ámbitos financiero y bursátil y de los mercados de capital.

Adicionalmente, la exclusión social que se materializa en estos espacios no sólo se agudizó, sino que adoptó formas más sofisticadas: se crearon barreras inmateriales, que sin prohibir explícitamente el acceso a espacios supuestamente públicos, inhiben la entrada a aquellos sectores de la población cuya capacidad adquisitiva no coincide con los productos y servicios que se ofrecen en estos espacios (Tamayo y Wildner, 2002).

- 9. Surgimiento de nuevos factores de desequilibrio y violencia global.** Una de las facetas negativas de mayor impacto de este proceso es sin duda el terrorismo internacional. Su incidencia en la toma de decisiones por parte de los gobiernos nacionales sobre asuntos de naturaleza internacional y global será decisiva, como puede deducirse tras los ataques a la población española en marzo del 2004, como consecuencia directa del apoyo que el gobierno de Aznar brindó a los Estados Unidos en contra de Irak.

Independientemente de la carga ideológica y emocional que se derivó de estos sucesos, es previsible la generación de efectos como el incremento en la xenofobia, el endurecimiento de las normas para el ingreso de personas y mercancías provenientes de países específicos, así como presiones populares, inéditas, en materia de la participación de los gobiernos nacionales en asuntos de interés internacional. Evidentemente este tipo de factores determinará en buena medida el futuro de las relaciones globales.

- 10. Transformaciones socioculturales.** Existen tres aspectos que distinguen este proceso: la formación de redes de solidaridad; el incremento en el número y modalidades de los movimientos migratorios y el sincretismo cultural que deriva de la movilidad de la población y de la influencia de los medios masivos de comunicación y entretenimiento.

En relación con el primer punto, Ghils (1992), aborda los aspectos sociales de la globalización. Acuña el término sociedad civil internacional, y haciendo una referencia general a los aspectos económicos, se enfoca principalmente a la

formación de redes de solidaridad entre diferentes grupos de la sociedad civil, los cuales trascienden las fronteras en la defensa de sus causas. Considera que la tecnología tiene un papel predominante en el intercambio de información y capacidad de convocatoria de quienes forman parte de este tipo de redes. Desde su perspectiva, las fronteras de los Estados-nación son superadas por la capacidad de movilización de las organizaciones sociales, que adquieren un carácter internacional.

La importancia de este tipo de redes estriba en su cada vez mayor capacidad de incidencia en la toma de decisiones de los gobiernos nacionales, así como en la atención a problemas locales de interés global, fundamentalmente de tipo ecológico. Al respecto, Alejandro Dabat (1994) señala que la solidaridad internacional en términos del rescate o protección del medio ambiente, se convierte prácticamente en una condición ineludible que deben cumplir los países independientemente de su grado de desarrollo, y asumir proporcionalmente el costo, pues de lo contrario los efectos no sólo recaerán sobre quienes omiten la atención de los problemas, sino sobre la población mundial.

En relación con los flujos migratorios, pueden observarse dos situaciones probables: la migración como resultado de la agudización de los desequilibrios regionales, o bien como respuesta a las nuevas condiciones del mercado de trabajo. En el primer caso, se trata de los movimientos tradicionales de la población, que al no encontrar en sus lugares de origen satisfactores básicos, principalmente el empleo que devenga en ingresos para mantener un nivel de vida aceptable dentro del estándar de su comunidad, emigra buscando alternativas de manutención.

El segundo caso se inscribe dentro de lo que Ana María Aragonés (1994) señala como la migración de trabajadores que ha adquirido la forma de un mercado mundial de fuerza de trabajo, y que de acuerdo con la interpretación que la misma autora hace de la obra de Blanca Rubio (1993) evidencia que el papel estratégico de los países del Tercer Mundo ya no deriva principalmente de sus materias primas y productos agrícolas, sino de ser fuente de trabajo barato.

Independientemente de la interpretación y enfoque con que se aborde el tema de la migración, lo cierto es que en el ámbito local, tales movimientos de población generan efectos diversos en términos económicos, sociales, políticos y aún tecnológicos, pues en no pocos casos, existen comunidades que han hecho de los recursos provenientes de los envíos de dinero de quienes trabajan como “braceros” en el extranjero su principal fuente de ingre-

so; asimismo, resulta destacable la modificación de los patrones de conducta de los jóvenes, quienes al retornar a sus lugares de origen ponen en práctica una serie de costumbres adquiridas en sus sitios de trabajo, las cuales, con sus respectivos ajustes, se transmiten a sus coterráneos, alterando significativamente las formas de convivencia de sus comunidades. En el Estado de México resultan sumamente ilustrativos de esta situación los casos de municipios como Luvianos, Tejupilco, Amatepec y Tlatlaya, los cuales se distinguen por una tradición de expulsión de población, fundamentalmente jóvenes a partir de los 16 años, quienes aprovechando una serie de redes ya establecidas, se trasladan a ciudades norteamericanas para trabajar principalmente en labores agrícolas.

En relación con el tercer aspecto señalado dentro de este rubro, la globalización, de acuerdo con García Delgado (1998: 76), "...genera pérdida de la identidad nacional, uniforma los estilos de vida, estandariza los consumos y generaliza modas y prácticas... es una suerte de norteamericanización de la cultura..." Esta visión resulta, por tajante, poco sostenible, pues aparentemente parte del supuesto implícito de la carencia de resistencia a dicha homogeneización. En realidad, puede observarse el predominio de algunos caracteres propios de los patrones culturales estadounidenses; sin embargo, aún su adopción plena, resulta condicionada a las particularidades de los países subyugados.

Esta última perspectiva es abordada con profundidad en el texto de Nestor García Canclini (1989), quien señala que la globalización implica la desterritorialización de la cultura. Explica que la descentralización de la producción, así como la variación estacional de los mercados de trabajo, dan lugar a frecuentes movilizaciones de la población, principalmente jóvenes que buscan trabajo.

Como resultado de las migraciones y en general de los movimientos pendulares de los trabajadores, los aspectos culturales se trasladan, se transforman y trascienden las fronteras. La movilidad del capital genera un cambio gradual de las fuentes de trabajo, que obliga a la movilización de contingentes de mano de obra. Las fronteras se convierten en una situación relativa, que es asumida de diversas formas, tanto por quienes se mueven en busca de trabajo, como por quienes buscan las condiciones más ventajosas para la instalación de empresas manufactureras; se trata en síntesis, de la hibridación de las culturas, como una de las características funcionales de la globalización que lubrica o erosiona la adopción de nuevos valores, compatibles con los del resto del mundo y a su vez son enriquecedores de los mismos. Si bien el análisis sociológico o antropológico de estos elementos es sumamente atractivo, no forma parte del análisis correspondiente a esta investigación.

## Elementos y actores de la globalización

Entender el proceso de la globalización resulta complejo porque normalmente se abordan sus manifestaciones o efectos más que el proceso en sí mismo. Para tratar de comprender el fenómeno, es necesario sistematizar la información y el conocimiento o interpretaciones que se tienen de él, organizarlo y vincular lógicamente sus componentes y, en términos pragmáticos, hacer valer sus cualidades a favor del desarrollo local.

En los apartados anteriores se ha definido a la globalización como el proceso mediante el cual se generan transformaciones estructurales en los Estados-nación para dar lugar a la formación de una sociedad y economía global independientes de los gobiernos nacionales. Se ha planteado también que en dicho proceso, los avances científicos y tecnológicos juegan un papel fundamental, por la velocidad y variedad que le infligen a los cambios referidos.

Como todo proceso, la globalización tiene dos componentes fundamentales: elementos y actores. Los elementos son entidades invariables en su esencia y con un papel fundamental en la globalización, pues constituyen el marco estructural de la nueva sociedad y economía referidas, mientras que los actores se caracterizan por ser los agentes activos que crean y recrean el sistema, proporcionándole la dinamicidad que requiere su consolidación.

En la configuración del contexto global del desarrollo local, se puede considerar que los *elementos de la globalización* son tres:

- **El mercado**, entendido en su definición básica como “...cualquier conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y vendedores de un bien entran en contacto para comerciarlo...” (Fisher y otros, 1994: 13), aunque por supuesto, este conjunto de mecanismos, en el contexto de la globalización, se ubica espacialmente en todo el mundo, de manera particular, en el ámbito local, y temporalmente, en una dimensión distinta, que según Altvater y Mahnkopf (2002) puede denominarse “presente extendido”, concepto complejo, que implica una reducción acelerada de los ciclos de reflexión, dando lugar a la proyección a corto, mediano o largo plazo de algunos aspectos problemáticos. Este concepto se refiere a la problemática que genera el acelerado ritmo de la producción material, así como de conocimiento y de la innovación tecnológica, que da lugar a un periodo efímero de validez de los nuevos paradigmas y a una rápida pérdida de vigencia de los adelantos tecnológicos, creando así la inseguridad creciente de quienes participan en dicho espacio global.

En este contexto, el mercado cumple con la función de vincular a los actores de la globalización, pues se constituye en el marco general de las relaciones internacionales.

De manera especial, es importante señalar que en sus manifestaciones más elementales, como pueden ser la introducción de nuevos productos, o productos ya existentes, pero con nuevos atributos, a los mercados locales, se generan relaciones que trascienden la mera compra-venta de mercancías, para dar lugar a un intercambio de información entre productores y consumidores, ambos ubicados en latitudes distintas, que genera cambios en las posiciones de cada uno en relación con el otro: el productor llega a saber las preferencias de los consumidores y con base en esa información, reorienta sus estrategias de producción y distribución; por su parte, el consumidor, una vez que ha probado la diferencia entre los productos que consume cotidianamente y la novedad que le ofrecen mercancías provenientes de sitios lejanos, puede incorporar nuevas necesidades, reales o ficticias, a sus hábitos de consumo y a partir de entonces modificar o consolidar sus hábitos y preferencias de consumo.

Si esto resulta evidente, probablemente no lo sea tanto señalar los efectos estructurales que pueden derivarse de estas relaciones que trastocan el funcionamiento de los mercados locales, pues de la agregación de estos cambios en el gusto de los consumidores locales, puede desprenderse la selección definitiva de los productos extranjeros, ocasionando en un momento determinado el retraimiento de la planta productiva local, con los consecuentes efectos de la pérdida de fuentes de empleo y reducción de la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

Entre los municipios seleccionados para el desarrollo de esta investigación, el caso de San Mateo Atenco resulta la muestra más clara de que lo que teóricamente se plantea.

1. **Los Estados-nación**, como elemento fundamental en la organización de los actores de la globalización, ya que si bien en la nueva organización mundial éstos pierden vigencia y modifican su papel, siguen siendo un factor fundamental en las relaciones que tienen lugar en el espacio global: proporcionan identidad a los actores y definen sus posiciones dentro del proceso de globalización.

Es pertinente enfatizar la diferencia que existe entre el papel que juegan los Estados-nación dentro de una concepción de las relaciones internacionales basada en las sociedades nacionales, donde sus gobiernos son, en esencia, los sujetos principales de dichas relaciones, y la posición que ocupan en el

contexto de la globalización, donde son puntos de referencia y generadores de un entorno nacional propicio para las relaciones globales, es decir, dejan de ser protagonistas en el escenario de la globalización, para asumir un rol de segundo orden, pero necesario en la conformación del nuevo esquema de relaciones. En síntesis, la función global de los Estados-nación consiste en organizar la identidad de los actores globales y proporcionar elementos de referencia para el análisis de las relaciones que se dan en el nuevo contexto.

2. **La tecnología**, concebida como el ordenamiento instrumental de la experiencia humana dentro de una lógica de medios eficientes y la dirección de la naturaleza para alcanzar ganancias materiales (Daniel Bell, 1980, *citado por* Montoya Martín del Campo, 1998) es un elemento de la globalización que proporciona los instrumentos necesarios para la interacción de los actores de la globalización, diversifica y acelera la concreción de los vínculos y acciones de éstos.

De hecho, el papel de la tecnología en el contexto global incide también, de manera específica, en la orientación de las relaciones sociales, generando un cambio cualitativo, como lo señala Montoya Martín de Campo (1998), enfatizando que modifica el lugar que asumen los seres humanos en el proceso productivo, en sus relaciones con la naturaleza y aún en cuanto a la generación del conocimiento.

- El papel de la tecnología es tan relevante en el contexto de la globalización, que es con base en ella que se hace posible el surgimiento de nuevos actores de la globalización, como las redes informáticas, y que se explica el funcionamiento y trascendencia de otros más como los organismos supranacionales, las ONG's de base mundial y las asociaciones de gobiernos locales, entre otros, los cuales funcionan y se reproducen a partir de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información (Estay Reyno, 1988).
- Sin lugar a dudas, el funcionamiento de la Asociación Mundial de Grandes Metrópolis es un buen ejemplo de esta afirmación: la organización de sus sesiones de Consejo de Administración se coordina mediante el uso del correo electrónico y el teléfono, de modo que sus integrantes aún estando en diferentes partes del mundo, pueden llegar a acuerdos y a tomar decisiones sin mayores dificultades (Estay Reyno, 1988).

En relación con los *actores de la globalización*, se considera que son tanto aquellos que surgen precisamente en el seno de la sociedad-economía global, como

aquellos que habiendo tenido un papel central en la constitución y funcionamiento de las sociedades nacionales, son desplazados o marginados, en el escenario de la globalización.

Con base en esta distinción elemental, los actores de la globalización que se han identificado en la revisión bibliográfica, son los siguientes:

- 1. Empresas transnacionales.** Son consideradas por varios investigadores como el motor del proceso de globalización y cuya relación con el ámbito local se explica en función de la capacidad de movimiento que les confieren los adelantos tecnológicos en materia de comunicación, la relajación de las regulaciones de los gobiernos nacionales en materia de comercio internacional y, sobre todo, la flexibilidad en la organización de la producción.

La combinación de estos factores ofrece a las empresas transnacionales una gran cantidad de alternativas de localización y organización productiva, lo cual genera el fortalecimiento de las mismas y genera las condiciones para su multiplicación. Al respecto, Estay (1998) plantea como algo sumamente indicativo la existencia de 44,500 matrices de empresas transnacionales, con 276,700 filiales en todo el mundo, las cuales pasaron de generar ventas en promedio de 7 billones de dólares anualmente, con un crecimiento de 8% anual, mientras que el valor de sus exportaciones pasó de 730 millones de dólares en 1982, a 1,850 millones de dólares en 1994 (Reyno, 1988).

La capacidad de movimiento de estas empresas contrasta con las restricciones que se imponen a la mano de obra, cuyos movimientos estacionales o permanentes son, cada vez en mayor medida, bloqueados por los gobiernos de los países desarrollados. En este sentido, la falta de empleo en el espacio nacional y la imposibilidad o dificultad creciente de la emigración, hace de los territorios locales entidades ávidas de la inversión extranjera, a la cual buscan atraer aún a costa de sus ya de por sí exiguos recursos.

En relación con este último punto, la existencia y comportamiento de las empresas transnacionales en el contexto global, así como sus efectos en los ámbitos locales, que compiten internamente para atraer sus recursos, ponen de manifiesto la existencia de dos opciones en torno a la globalización: la primera es la búsqueda de la integración de los territorios locales de manera pasiva, mediante su acondicionamiento a las necesidades del capital internacional, y la segunda, que consiste en el fortalecimiento de las capacidades locales para generar alternativas de desarrollo, reactivando la economía local con orientación al mercado interno o al externo, pero a partir de la búsqueda de

alternativas novedosas, lo que se constituye en la base del desarrollo local, como se planteará en el capítulo siguiente.

- 2. Bloques regionales.** La conformación de agrupaciones de países, como se ha señalado en el caso de las características estructurales de la globalización, ha correspondido tanto a causas políticas como económicas. En el primer caso, la disolución de la URSS dio lugar a una nueva conformación geopolítica del poder, con lo que la configuración resultante permitió el avance del libre mercado hacia las economías planificadas hasta entonces. La competencia económica internacional se acentuó, y la conveniencia de conformar bloques fue evidente. El resultado da lugar a una nueva geografía mundial, conformada por bloques, con normas propias hacia su interior, y con una política definida hacia el exterior, en el espacio de las relaciones internacionales en el contexto global.

La relación con el ámbito local se manifiesta en el condicionamiento que se impone en términos de calidad y cantidad a los productos locales que se insertan en los rubros de los acuerdos comerciales. Sin embargo, también existen en tales acuerdos elementos que permiten pensar en un incremento de las opciones de comercialización de los productos locales.

- 3. Las Organizaciones No Gubernamentales de base mundial.** Se convierten en factores de gran relevancia en el desempeño de los gobiernos nacionales, en tanto aglutinan intereses sociales que los agentes del mercado no consideran dentro de sus fines y que las organizaciones gubernamentales soslayan frecuentemente. Entre sus principales objetivos se cuentan la protección del medio ambiente; de la fauna y de la flora; de los derechos humanos; la igualdad de género; la protección a la niñez y la propia reproducción de las ONG's como elementos reguladores de la globalización.

En relación con el ámbito local, estas organizaciones constituyen fuentes de apoyo moral y en ocasiones financiero para las ONG's de base local; asimismo, son concentradoras y difusoras de conocimiento y nexos de ayuda mutua que bien aprovechados pueden dar lugar a la solución de algunos problemas relevantes en el territorio local.

- 4. Asociaciones de gobiernos locales.** La Asociación de Grandes Metrópolis y la Asociación Internacional de Gobiernos Locales son organismos que congregan a agentes de base nacional y local, en foros de carácter político-académico, en cuyo seno se presentan, analizan y generan soluciones a los problemas que en general afrontan tales instancias en sus respectivos lugares de origen. Es un nuevo tipo de actor de la globalización, pues sin ostentar una representación

nacional, los gobiernos locales asumen un papel relevante en la conformación de organismos supranacionales que, en instancias oficiales, como la ONU, tienen representación y, por lo tanto, inciden o participan, aunque de manera todavía limitada, en la toma de decisiones y diseño de políticas de carácter internacional.

Son foros y espacios de la globalización que representan para los ámbitos locales una fuente importante de información sobre experiencias de gobierno y desarrollo en diferentes latitudes, agilizan la transmisión del *Know How* de la gobernanza y de la atención a problemas de pobreza y marginación. Se constituyen, asimismo, en escaparates de los avances locales y de los recursos, productos y servicios que pueden ofrecerse a la comunidad global.

5. **Redes informáticas y de solidaridad.** En el ciberespacio confluyen individuos con ideas y posiciones claras sobre diversos aspectos de las sociedades nacionales y aún del contexto global. Encuentran en él las facilidades tecnológicas, como son la relativización del tiempo y espacio para entrar en contacto, intercambiar información y promover acciones concretas en lugares específicos del planeta. Así se establecen redes de investigación, de productores, de comerciantes, de individuos agrupados por intereses comunes, que encuentran en este espacio alternativo los recursos necesarios para integrarse como entidades nuevas, con presencia mundial y una gran capacidad de retroalimentación. La vinculación con los espacios locales tiene una gama muy amplia de posibilidades, que permitirían el acceso a información tecnológica, de mercados y experiencias similares que impulsen el desarrollo de actividades endémicas.
6. **Organismos supranacionales de carácter institucional.** La Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio y la Organización Internacional del Trabajo son ejemplos claros de este tipo de actores de la globalización. Sin ser nuevos necesariamente, han adquirido funciones complementarias a las que tenían en su conformación, como lo evidencia la sucesión del GATT por la OMC, caracterizada fundamentalmente por el enfoque de la integración internacional que sustentaba a cada uno.

En el primer caso, según el análisis realizado por Altvater y Mahnkopf (2002), el GATT promovía la integración de las naciones al contexto del comercio internacional mediante la reducción de tarifas, excluía a los países subdesarrollados y no regulaba aspectos como la agricultura, textiles, servicios, propiedad intelectual y la inversión extranjera directa. En contraparte, la OMC se plantea como un proyecto de integración global, que incluye a los países atrasados y reconoce necesidades de regulación en materia de controversias,

cuestiones ambientales, propiedad intelectual y acuerdos de inversión multi-lateral. Concluyen Altwater y Mahnkopf que el GATT correspondía al “Mundo de los Estados–nación” y que perdió su importancia con la transformación del sistema internacional. Por su parte, la OMC es concebida como parte del orden global emergente y enfrenta la política comercial como un asunto de esta magnitud.

7. **Gobiernos nacionales.** Como ya se ha planteado, si bien los gobiernos nacionales como parte inherente de los Estados–nación, y junto con éstos, pasan a segundo término en el contexto global, siguen teniendo un grado de importancia fundamental en el nuevo orden mundial. Representan formalmente a un conjunto de individuos con idiomas, monedas, valores e identidades comunes en un contexto más amplio. Sin embargo, tanto al interior como al exterior, su función se ha visto modificada; en el primer caso, asumiendo roles de intermediación de los ámbitos locales hacia el exterior, disminuyendo su presencia en áreas del control de la producción y el comercio, y desarrollando acciones que permitan una transformación del espacio nacional acorde a las características y requerimientos del nuevo entorno global. Hacia el exterior, los gobiernos nacionales dejan de tener la exclusividad en las relaciones internacionales y, paradójicamente, los espacios locales se vuelven parte del contexto global.
8. **Gobiernos locales.** La globalización pone en escena a los gobiernos locales; pueden ahora, por lo menos en el caso mexicano, establecer acuerdos interinstitucionales con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. De este modo, la apertura de los espacios locales trasciende la mera relación comercial que pudiera establecerse con otras latitudes, para entrar en una arena de mayores posibilidades, incluyendo la transferencia de tecnología, métodos y procedimientos productivos, estrategias comerciales y promoción directa de la producción local.
9. **Actores locales de carácter privado o social.** Es decir, en el contexto de la globalización, la relativización de las fronteras nacionales amplía la capacidad de acción de los actores locales, además de los gobiernos locales ya señalados en el punto anterior, dando lugar a que asociaciones de productores, organizaciones sociales y en general las organizaciones de la sociedad civil en general, se constituyan potencialmente en actores globales, al entrar en contacto con sus similares de latitudes diferentes, o al incidir en las políticas nacionales de países diferentes al propio.

## La relación entre globalización y el desarrollo local

En la producción teórica sobre el desarrollo local se hace referencia de manera constante a las implicaciones del proceso de globalización desde diferentes perspectivas, incluyendo aquella que la considera como matriz de origen para explicar las iniciativas que dan lugar a ese tipo de procesos. Estas perspectivas tienen consideraciones que resultan divergentes en relación con los efectos que la globalización genera en los ámbitos locales.

Una de las perspectivas señaladas estriba en la consideración de la globalización como un proceso que genera las condiciones propicias para impulsar el desarrollo local, en función de la posibilidad de explorar nuevas alternativas para la comercialización de los productos y servicios locales, acceder a información, tecnología y formas novedosas de organizar la producción, así como para incrementar la competitividad del territorio, como estrategia para atraer la inversión extranjera (OECD, 2002).

Por otra parte, algunos autores enfatizan los aspectos de ese proceso que desarticulan y avasallan a las sociedades y economías locales, planteando que ante el incremento de la competencia en los mercados internacionales, los requerimientos de mayor apertura de las fronteras nacionales y eliminación gradual de restricciones a los flujos de mercancías y dinero entre países, la capacidad de respuesta de algunas comunidades es limitada, lo que origina fuertes cambios en la organización social y económica de las mismas (Vázquez Barquero, 2001).

- Los planteamientos anteriores no indican que los autores referidos se ubiquen necesariamente a favor de una u otra postura; generalmente reconocen que el proceso de globalización representa para las sociedades locales retos y oportunidades. Retos como la volatilidad del capital que se refleja en la movilidad de las empresas y su efecto en la generación de empleo, o bien la sustitución paulatina de los productos locales en los mercados. Oportunidades como la posibilidad de atraer inversión extranjera o nacional, con base en el potencial productivo local; la existencia de productos endémicos susceptibles de generar nichos especiales de mercado, así como la posibilidad de promover los recursos naturales y paisajísticos para generar servicios ambientales o atraer turistas, que incrementen la derrama económica local.

Sin embargo, el enfoque de los autores mencionados, enfatizan alguna de las dos posibilidades.

Es importante destacar, como se ha señalado en el apartado introductorio de este documento, que la mayor parte de los teóricos del desarrollo local reconocen que la globalización implica cambios sociales, culturales, territoriales y hasta ideológicos en los ámbitos locales; sin embargo, existe un consenso sobre la importancia que tienen los procesos de carácter económico, lo que puede explicarse en función de considerar que es precisamente en este aspecto en el que pueden identificarse con mayor claridad los vínculos entre ambas facetas de la realidad: lo local y lo global.

Desde esta perspectiva, el proceso de globalización puede entenderse, en términos generales, como la integración económica de las naciones, basada en una creciente movilidad internacional de sus recursos y una mayor interdependencia de sus economías (OECD, 2005), dando lugar a la formación de una economía global, independiente de las economías nacionales, pero con efectos directos sobre las mismas.

Este proceso de integración económica de las naciones requiere ajustar el marco regulatorio de las relaciones comerciales de los países que se ven inmersos en ella, lo cual implica la reducción de obstáculos a los flujos de capital, de bienes y servicios, de modo que las reformas legales que se llevan a cabo tienen por lo menos dos efectos: uno de ellos es la creación de las condiciones que faciliten la inserción de los países en la dinámica de la economía globalizada. El otro, corresponde a las modificaciones que tienen lugar en la organización de los sistemas productivos locales, como resultado de la apertura, a veces indiscriminada, de las fronteras nacionales a grandes flujos de bienes y servicios provenientes de otras latitudes.

Esta apertura comercial y la desregulación gradual del ingreso de productos y servicios provenientes del extranjero, ponen en franca desventaja a algunos productores locales en términos de productividad, calidad y precio, dando lugar a situaciones de ajuste en las economías locales, afectando también la forma de organización de la sociedad. Estos efectos se manifiestan de manera concreta en los ámbitos locales, principalmente en lo que concierne a la organización de sus economías, lo cual trasciende este aspecto para incidir en otras cuestiones, como ya se ha señalado.

En este sentido puede entenderse que la globalización representa un cambio estructural a nivel internacional: la integración económica de las naciones; y representa también varios cambios funcionales, cuyo objetivo corresponde a la generación de las condiciones que hagan posible dicha integración. Asimismo, es evidente el surgimiento de instrumentos que son utilizados por los agentes promotores de este proceso, cuya difusión tiende a transformar también las formas convencionales de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios entre las naciones.

La combinación de estos factores, apertura creciente de los mercados nacionales, nuevas formas de organización para la producción, nuevas tecnologías productivas, así como el avance acelerado y predominio de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), dan lugar a una serie de efectos que alteran la estructura y funcionamiento de las economías nacionales y, por supuesto, de las locales.

Entre éstos se puede señalar la desestructuración y reestructuración de las economías locales, como resultado de la competencia en condiciones inequitativas de los productores locales frente a productores de otros países, y cuestiones particulares relacionadas con esta situación: surgimiento de nuevos bienes y servicios que desplazan a los locales, o productos con las mismas características que los generados localmente, pero con mejor calidad y precio, nuevas formas de organización y técnicas para la producción, así como el rezago que representa el acceso restringido a las NTIC.

- En este sentido, resulta ilustrativo el reportaje publicado por Noticieros Televisa, en el programa *Primero Noticias*, del día 7 de septiembre de 2005, en relación con la venta de banderas mexicanas producidas en China, que resultaban más baratas y de mejor calidad que las producidas en México y son las preferidas por los consumidores. Este ejemplo puede observarse en otros productos “típicamente mexicanos”, como son los molcajetes, sarapes, bebidas alcohólicas y las imágenes de la Virgen de Guadalupe. Sin lugar a dudas, una buena razón para promover la certificación de origen.

Para efectos de la presente investigación, se tomará como base de análisis los efectos que tiene la globalización sobre las economías locales, en función de considerar que éstas cohesionan funcionalmente a los principales actores de la sociedad local y que las actividades que en ellas se desarrollan tienen un alto grado de identificación con la historia y los actores locales.

A aquellas actividades económicas que presentan tales características en el ámbito local y por la importancia que revisten en los procesos de desarrollo, se les ha denominado en esta investigación Factores de Cohesión Interna, término que se desarrolla con mayor detalle en el tercer capítulo, pero que corresponde a lo que desde la perspectiva de la Teoría Económica Espacial se entiende como base económica local.

- Es importante señalar que si bien la globalización es un elemento constante de referencia en la producción teórica sobre el desarrollo local, su consideración implica reconocer no sólo la incidencia de factores externos en el origen de

las iniciativas de desarrollo local, sus objetivos y estrategias, sino ampliar su entendimiento como contexto, que condiciona los procesos referidos y que por tratarse de cuestiones exógenas, evidencia los límites y alcances de las iniciativas correspondientes, cuyo análisis requiere más que una posición maniquea, una interpretación holística del fenómeno y sus relaciones interiores (muestra clara de esta vertiente son las obras de José Arocena, Francisco Albuquerque, José Luis Coraggio, Pedro Pérez, Sergio Boisier y Marie Christine Renard, entre varios más; la producción literaria sobre el tema es más prolífica de lo que puede suponerse). Lo que representa un tipo diferente de cualidades en los propios actores locales. Al conjunto de éstas se le ha denominado capacidad sistémica.

### **El contexto global del desarrollo local**

En el contexto global, los individuos quedan subsumidos en categorías totalizadoras que se integran de diferentes maneras dentro de los actores de la globalización ya señalados. Así, consumidores, migrantes, productores, y ecologistas, por señalar algunos casos, no son sino individuos que, como idea más que como personas, quedan insertos en la nueva sociedad-economía global, al formar parte intrínseca de los nuevos actores de la globalización.

Los elementos que presenta el contexto global del desarrollo local pueden ser aprovechados de distintas formas para promover el desarrollo local por los actores que pueden incidir en la consecución del mismo. Sin embargo, es fundamental definir la forma en que desde el ámbito de lo local se debe buscar la inserción en dicho contexto.

Dado que se entiende como un proceso en marcha, no como un estadio logrado, es posible observar en el proceso de globalización un carácter multidimensional, pero incompleto, asimétrico e inequitativo, lo cual ha derivado en la eclosión de lo local, como alternativa ante el proceso envolvente y desarticulador de la globalización (Arocena, 1995 y 1997; Villamil Quiroz, 2003; Borja y Castells, 1997; Albuquerque, 2000; y Vázquez Barquero, 2000, entre otros).

Sin embargo, desde la perspectiva de la Teoría del Desarrollo Local, una inclusión pasiva, basada en el sometimiento de los actores locales a las condiciones actuales de este proceso, resultaría sin duda negativa y contraproducente. Una inclusión de tipo proactivo, fundamentada en la búsqueda de opciones que permitan, a través del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales y del aprovechamiento de los recursos endógenos podría, desde este punto de vista, tener mejores resultados en el mediano plazo.

En la configuración del contexto global del desarrollo local, es fundamental evitar el maniqueísmo, que tendría como resultado una apología sin sentido de este proceso, o una conjura ideológica de su existencia. Es importante reconocer en él por lo menos tres cuestiones elementales:

1. El contexto global del desarrollo local abre una serie de posibilidades tecnológicas y organizacionales que pueden ser aprovechadas en su promoción. Sin embargo, debe quedar claro que esto no implica orientar las capacidades de los actores locales hacia el mercado internacional exclusivamente, sino que brinda también la enorme posibilidad de aprovechar los adelantos referidos, para fortalecer el mercado interno y aprovechar sus espacios dentro de un esquema de carácter integral. En síntesis, el contexto global del desarrollo local *abre oportunidades de desarrollo también en el territorio nacional*, pues pueden aprovecharse sus ventajas para incidir positivamente en los mercados internos.
2. Al parecer la integración es inminente, lo que se debería tratar de controlar es la forma de integrarse, y eso se establece en los ámbitos locales. Se han planteado ya dos modalidades: la pasiva, que implica sumisión y resignación ante un proceso externo, o bien la proactiva, que busca incidir en la gestión de una forma más benigna y conveniente para los ámbitos locales.
3. Si bien la globalización ofrece nuevas alternativas y recursos para promover el desarrollo local, también es cierto que es necesario vislumbrar los riesgos que entraña para los espacios locales y aún los nacionales. Cuestiones como la velocidad del avance tecnológico, que puede no ser asimilada en su totalidad por los seres humanos, la evolución desigual entre la producción de mercancías y la capacidad de adquisición de la población, lo efímero que resulta la validez del conocimiento y la volatilidad aún incontrolable del capital, hacen evidente la necesidad de ahondar en el estudio de este fenómeno y pugnar por el fortalecimiento de la función predictiva de las Ciencias Sociales, que permita esbozar escenarios y alternativas para que, sobre todo en países como México, se generen alternativas que permitan regular los excesos de las fuerzas del mercado, mediante la actuación balanceada del Estado y la Sociedad Civil, orientados por una visión integral y de largo plazo.

Finalmente, en la vinculación entre globalización y desarrollo local, es pertinente advertir que probablemente los efectos más importantes no son aquellos que devienen de los movimientos y relaciones establecidas entre las grandes corporaciones

transnacionales, gobiernos nacionales o bloques regionales, sino aquellos que se generan de manera cotidiana, casi imperceptibles, pero devastadores en los ámbitos locales: se hace referencia a los cambios socioculturales que devienen de cuestiones aparentemente inocuas como la introducción de nuevas mercancías y la inducción de nuevos hábitos y preferencias en los consumidores, los cuales al hacerse extensivos, de manera agregada, pueden generar transformaciones estructurales en la conformación de las relaciones socioeconómicas de los ámbitos locales.

## Fuentes

- Acevedo Valerio, Víctor Antonio y Navarro Sánchez, José César (coordinadores), *Globalidad, Desarrollo y Región*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, ININEE, AMCE, CEDEN y Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- Albrow, Martin, "Globalization, knowledge and society", en Albrow, Martin y Elizabeth King (editores), *Globalization, knowledge and society*, Sage Publications, Londres, 1990, citado en Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, Siglo XXI-UNAM, México, 1997.
- Albuquerque, Francisco, *Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local*, CEPAL/ILPES. Santiago de Chile, 1997.
- Albuquerque, Francisco, *Desarrollo Económico Local*, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, 2003.
- Altwater, Elmar y Birgit Mahnkopf, *Las limitaciones de la globalización*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 2002.
- Amin, Samir, *El Eurocentrismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Amin, Samir, "Unequal Development: An Essay on the Social Formations of the Theory of Peripheral Capitalism", *Monthly Review Press*, Nueva York, 1976.
- Arocena, José, "Globalización, integración y desarrollo local", en *Persona y Sociedad*, Revista del Instituto Latinoamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, Abril de 1997.
- Arocena, José, *El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Arroyo, Mercedes, "Globalización, Fondo Monetario Internacional y Países en Vías de Desarrollo", Reseña del libro de Stiglitz, *Globalization and its discontents*, localizada en la página electrónica de la *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* de la Universidad de Barcelona, 2002, ubicada en la página electrónica: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-403.htm>, consultada en septiembre de 2004.

- Barbosa, Óscar y Rodolfo Grippo, “Cooperativismo, Globalización y desarrollo local”, Ponencia presentada en el Portal Bioceánico, Centro de Investigación Económico y Social de Entre Ríos, Argentina, 2001, en [www.portalbioceanico.com/cooperativismo\\_ponencias\\_doc07.htm](http://www.portalbioceanico.com/cooperativismo_ponencias_doc07.htm), consultada en diciembre de 2003.
- Barkin, David, “Proletarización global. Un acercamiento a la Nueva División Internacional del Trabajo”, en *Revista Economía Sociedad y Territorio*, vol. I, núm. 3, El Colegio Mexiquense, enero–junio de 1998.
- Barkin, David, *Distorted Development: México in the World Economy*, Boulder, Westview Press, 1990.
- Barreiro Cavestany, Fernando, “Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local”, Documento publicado en la página electrónica de la Red de Desarrollo Local REDEL: <http://www.redel.org>, consultada en noviembre de 2000.
- Bensen, Albert, “The emerging science of the world-system”, en *International Social Science Journal*, no. 1, 1982.
- Bilbao Terk, Miriam, “La globalización de las Ciudades. Integración Regional desde la gestión local”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, número 16, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, octubre–diciembre, 2001.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, España, 1997.
- Boscherini, Fabio y Lucio Poma (compiladores), *Territorio, Conocimiento y Competitividad de las Empresas*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Miño y Dávila Editores y Antares, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Braudel, Fernand, *Escritos sobre Historia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Bueno, Carmen y Encarnación Aguilar, *Las expresiones locales de la globalización: México y España*, Universidad Iberoamericana, CIESAS y Porrúa, México, 2003.
- Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, “El impacto de la globalización en el medio local”, 1999, en la página electrónica de la OIT: [www.delnet.com](http://www.delnet.com), consultada en mayo de 2004.
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui, “Economía Global y reestructuración metropolitana, Buenos Aires: ¿Ciudad Global o ciudad dual del siglo XXI?”, en *Cuadernos del CENDES*, año 17, número 43, segunda época, Venezuela, enero–abril de 2000.
- Dabat, Alejandro, *El mundo y las naciones*, CRIM/UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1993.
- Dabat, Alejandro, *La Globalización en Perspectiva Histórica*, Inédito, México, 2002.
- Dabat, Alejandro, *La globalización, el capitalismo informático–global y la Nueva Configuración Espacial del Mundo*, CRIM/UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1999<sup>a</sup>.

- Dabat, Alejandro, *Las cadenas de productos sirven como marco para analizar las industrias globales*, CRIM/UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1999.
- Dabat, Alejandro, *México y la globalización*, CRIM/UNAM, Cuernavaca, Morelos, México, 1994.
- Dabat, Germán (coordinador), *Desde Adentro. Políticas Municipales y Comercio Exterior*, Universidad Nacional de Quiles Ediciones, Argentina, 2002.
- Estay Reyno, Jaime, “Globalización, Empresas Transnacionales y la Sociedad Civil”, en *Sociedad Civil*, número 2, volumen II, 1998, Revista de análisis y debate del Foro de Apoyo Mutuo, Instituto de Análisis y Propuestas Sociales y DEMOS, México, 1998.
- Fernández, Casio Luiselli, “México y la Globalización”, en Rogelio Tinoco, *Coloquio de la pluralidad. La realidad mexicana, reflexión y debate*, Gobierno del Estado de México, 1999.
- Ferrer, Aldo, “Hechos y ficciones de la globalización”, en *Globalización y Derechos Humanos*, Cuadernos de Debate, Unrisd/UNICEF/Santillana, Colombia, 1999.
- Fukuyama, Francis, *El Fin de la Historia y el Último Hombre*, Editorial Planeta, España, 1992.
- García Delgado, Daniel, *Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio*, Ariel, Argentina, 1998.
- International Women’s University en 2002, [http://www.lolapress.org/elec1/artspanish/sche\\_s.htm](http://www.lolapress.org/elec1/artspanish/sche_s.htm) (página consultada en el mes de mayo de 2004).
- Kozlarek, Oliver, “Consecuencias de la modernidad y de la globalización en Anthony Giddens”, en Lidia Girola (coordinadora), *Una introducción al pensamiento de Anthony Giddens*, UAM Azcapozalco, México, 1999.
- Lazin, Olga, *Emerging World Trade Blocks: The North American Free Trade Area, and the European Union Compared*, University of California, 1995.
- Mochi Alemán, Prudencio, *Las organizaciones de la sociedad civil como actor-red privilegiado y regulador en la globalización*, Documentos de Discusión sobre el Tercer Sector, número 14, El Colegio Mexiquense A.C., 2001.
- Muegge, H. y SthÖr, *International Economic Restructuring and the Regional Community*, Aldershot, Avebury, 1987.
- OECD, *Handbook on Economic Globalization Indicators*, OECD PUBLISHING, Paris, France, 2005.
- OECD, *Mejores Prácticas de Desarrollo Local*, LEED, Cuaderno de Trabajo, número 27, Correo de la UNESCO, México, 2002.
- OECD, *Mexico City*, OECD, Territorial Reviews, Paris, France, 2004.
- OIT, *El impacto de la globalización en el medio local*, OIT, Uruguay, noviembre, 1999.

- Ornelas, Raúl, “Para una crítica de la Globalización”, en *Política y Cultura*, revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, número 17, México, 2002.
- Owens, Edgar y Robert Shaw, *Reconsideración de la teoría del desarrollo*, Ediciones Marymar, Argentina, 1972.
- Perez Sainz, Juan Pablo, “La invisibilidad de lo local. América Latina y sus respuestas comunitarias a la globalización”, en *Anuario Social y Político*, de Ramírez González, Ximena, para revista *Euroamericana*, 2002, [http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/ruben\\_barrios.htm](http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/ruben_barrios.htm). (Consultada en junio de 2004).
- Reyno, Estay, 1988, con base en información de la UNCTAD, *World Investment*.
- Roderik, Dani, “Alternativas a la Globalización”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 31 de marzo de 2003. Artículo alojado en [www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS\\_Num=01503&Language=Spanish](http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS_Num=01503&Language=Spanish), consultada en septiembre de 2004.
- Roman Sánchez, Erick, “Breve Visita a la Globalización”, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 2002, en [globalizacion.org](http://globalizacion.org), [www.globalizacion.org/globalizacion/BreveResumenGlbz.htm](http://www.globalizacion.org/globalizacion/BreveResumenGlbz.htm) (consultada en mayo 2004).
- Sassen, Saskia, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, USA, 1994.
- Sassen, Saskia, *The Global City: New York, London and Tokyo*, Princenton University, USA, 1991.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Planeta, México, 2000.
- Stöhr, W. y Taylor, F., “Development from Above or Below: Some Conclusions”, en W. Stöhr y F. Taylor (eds), *Development from Above or Below?*, Chichester, John Wiley & Sons Ed., 1981.
- Sullivan, John D., “Prosperando en la Economía Global”, Artículo incluido en la *Revista del CIPE*, Washington D.C., febrero de 2002.
- Tamayo, Sergio y Kathrin Wildner, “Lugares de la globalización: una comprensión arquitectónica y etnográfica de la Ciudad de México”, en *MEMORIA*, Revista mensual de política, febrero del 2002, México.
- Vargas Castro, José Alejandro, *La instrumentación social de las políticas de desarrollo local: el caso de Valle de Bravo, México*, IAPEM, Toluca, México, 1998.
- Vargas T., Martha, *Globalización, Desarrollo Regional y Atomización de los Estados-nación*, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia, 2002, en [www.región.itgo.com](http://www.región.itgo.com) (consultada en el mes de mayo 2004).
- Villamil Quiroz, José, “La globalización y el desarrollo local”, enero de 2003, en [www.uimunicipalistas.org/puntos/documentos/villamil.pdf](http://www.uimunicipalistas.org/puntos/documentos/villamil.pdf), consultada en marzo 2003.

- Wallerstein, Immanuel, *El Capitalismo Histórico*, Siglo XXI, México, 1989.
- World Comisión on the Social Dimension of Globalization. *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*, International Labour Organization, Switzerland, 2004.
- YIP, George S., *Globalización. Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1993.
- Zhang, Li, *Strangers in the City*, Stanford University Press, USA, 2001.

### **Páginas electrónicas consultadas**

- [http://www.adequa.com/cursos/t11\\_teoría.htm+teor](http://www.adequa.com/cursos/t11_teoría.htm+teor)
- <http://www.analitica.com/cyberanalitica/enegocios/5365384.asp>
- [http://www.anpic.com/srv\\_bole\\_5.html](http://www.anpic.com/srv_bole_5.html)
- <http://www.globalizacion.org/globalizacion/BreveResumenGlbz.htm>
- <http://www.herramienta.com.ar/vari0s/14/14-8.html>
- [http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS\\_Num=01503&Language=Spanish](http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS_Num=01503&Language=Spanish)
- <http://www.ifg.org/spanish/introduc.htm> y
- <http://www.pnud.org.ve/idh/idh.asp>
- [http://www.portalbioceanico.com/cooperativismo\\_ponencias\\_doc07.htm](http://www.portalbioceanico.com/cooperativismo_ponencias_doc07.htm),
- <http://www.redel.org>
- <http://www.región.itgo.com>
- <http://www.salvador-allende.cl/>
- <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>,
- <http://www.unesco.org/issj/rics155/petitevillespa.html>



# La gestión de redes de docentes-investigadores en educación básica. Una propuesta de política pública para Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)

*Joel Mendoza Ruiz\**  
*Judith Salinas Montes\*\**

## Resumen

Atendiendo a raíces ubicadas en la teoría política, la teoría organizacional y las políticas públicas; las características de las redes guían la creación de la gestión de redes de política pública. La intención es mejorar y mantener la interacción entre los diferentes actores implicados, así como unir los objetivos y enfoques de ellos mismos. Este artículo asume ese marco para diagnosticar las relaciones entre los docentes-investigadores de SEIEM.

## Palabras Clave

Gestión de redes, política pública, relaciones entre actores, interdependencia entre docentes investigadores, SEIEM, variedad de actores.

## Abstract

Attending to roots located in the politic theory, the organizational theory and the public policies; the characteristics of the networks guide the creation of public policy networks management. The intention is to improve and maintain the interaction between the different actors implicated, as well to join the targets and focuses of themself. This article assumes that framework to diagnose the relationships between the teachers-researchers of SEIEM.

## Key Words

Networks management, public policy, relationships between actors, interdependency between teachers-researchers, SEIEM, variety of actors.

\* Joel Mendoza Ruiz es doctor en ciencias políticas y sociales (con orientación en administración pública) por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor investigador nivel "D" adscrito al Centro UAEM Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México. Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Colabora también como profesor de asignatura en la Universidad de Cuautitlán Izcalli (jmendoza66@gmail.com).

\*\* Judith Salinas Montes es maestra en ciencias de la educación con especialidad en docencia por la Universidad del Valle de México (UVM), actualmente se encuentra cursando el doctorado en educación en la Universidad de Cuautitlán Izcalli (UCI). Está adscrita al Departamento de Posgrado e Investigación de Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM) (judithsalinasmontes@gmail.com).

## Introducción

**E**n el Estado de México, el gremio magisterial ha estado aplicando recientemente un programa de profesionalización de sus agremiados que, entre otros esquemas, permite la formación de docentes-investigadores mediante la gestión del tiempo y el financiamiento destinados a cursar posgrados en instituciones privadas de educación superior.

Estas acciones, pensadas como política pública, podrán permitir que en el futuro cercano los estudios de los nuevos docentes-investigadores se dirijan a la solución de los problemas del organismo público descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). Sin embargo, las relaciones que cada nuevo docente-investigador establezca con SEIEM pueden resultar ineficaces debido a la saturación administrativa natural de ese organismo, pues se trata de la estructura que a partir de 1987 asumió las facultades que en materia de educación básica descentralizó la Federación hacia el gobierno del estado más poblado del país, el Estado de México.

Este trabajo parte de la convicción de que los nuevos docentes-investigadores deben contar con un nuevo esquema político-organizacional que les permita asumirse eficientemente como actores estratégicos. Las redes de política pública son ampliamente factibles para adoptarse como ese nuevo esquema, sustituyendo así los programas jerárquicos tipo *top-down* y los controles burocráticos típicos de organismos con gremios obesos. En ese sentido, este estudio se constituye como un diagnóstico preliminar que posteriormente habrá de convertirse en un análisis más exacto basado en las nuevas tecnologías del análisis de redes sociales. Se empleó para el presente una muestra de 18 docentes-investigadores de un universo estimado de 126 adscritos a SEIEM (distribuidos en todo el Estado de México), por lo que dicha muestra abarcó el 14.28%. Se anticipa que para el análisis posterior la muestra debe depurarse para alcanzar a ser lo más representativa posible.

De acuerdo con lo anterior, el presente artículo define un marco conceptual bajo el título *“Las redes de política pública y sus bases teóricas”*. En uso de esa herramienta, el estudio de caso se desarrolla en los tres apartados siguientes que corresponden a las características de las redes de políticas públicas: *“Los patrones de las relaciones que establecen los docentes-investigadores de SEIEM”*, *“La interdependencia que genera las necesidades de los docentes-investigadores de SEIEM”* y *“La variedad en función de las preferencias de los docentes-investigadores de SEIEM”*. Estos tres apartados están estructurados internamente de acuerdo a seis ámbitos de relaciones potenciales: la actualización del conocimiento, la investigación colegiada, el financiamiento a

la investigación, la producción y difusión académica y la formación de recursos humanos. En ese mismo orden, al final se presentan las conclusiones del presente esfuerzo académico.

### Las redes de política pública y sus bases teóricas

En la administración pública europea de inicios del siglo XXI, despojada ya del enfoque racional, la tendencia ha sido que *“las redes han llegado a dominar la política pública. La argumentación es que el conjunto amorfo de actores son los que controlan la política... Las agencias estatales (únicamente) pueden dar algún imprimatur”* (Peters-Pierre, 2005: 125). Por la influencia de las ciencias políticas, las redes de políticas públicas se definen como *“patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes más o menos estables, que toman forma alrededor de los problemas políticos y/o programas políticos”* (Klijn, 2005: 235).

El influjo de la teoría interorganizacional enfatiza la interdependencia de los actores implicados, pues *“las redes están compuestas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, conocimientos) para conseguir sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros jugadores”* (Rhodes, 2005: 106). A su vez, del nuevo enfoque de las políticas públicas se subraya ahora una *“diversidad de actores que comparten un interés común sobre una política”* (Cerrillo, 2005: 24). Por lo anterior queda establecido que las características de las redes de políticas públicas son: 1) las relaciones entre actores de naturaleza más o menos duradera, 2) la interdependencia entre actores, y 3) la variedad de actores cada cual con sus propios objetivos.

Las relaciones entre actores, primera de las características señaladas, definen patrones cambiantes según la frecuencia, la franqueza y la centralidad. En el mejor de los casos, se prevé que los actores interactúen un largo periodo de tiempo, creando así reglas que regulen su conducta y una distribución de recursos que influya en sus opciones estratégicas (institucionalización, Klijn, 2005: 237-238). El punto de partida es necesariamente encontrar condiciones de integración social, *“si la competencia en los precios es el mecanismo central de coordinación del mercado y las órdenes administrativas los son de la jerarquía, son la confianza y la cooperación las que articulan las redes centralmente”* (Rhodes, 2005: 107). Un segundo aspecto es que las agencias gubernamentales participen en las redes como simples actores pero que pierdan la función de control jerárquico,

*la auto-organización significa que una red es autónoma y se autogobierna... la desregulación, la retirada del gobierno y la dirección desde la distancia... dan noción de una menor regulación y control directos del gobierno, que conducen a una mayor autonomía y autogobernanza de las instituciones sociales... en pocas palabras, las redes integradas resisten la dirección del gobierno, desarrollan sus propias políticas y moldean sus entornos* (Rhodes, 2005: 107-108).

Las relaciones entre los actores de una red tienen como fin que las políticas públicas se constituyan como procesos en comunidades cerradas. Invocando a la ciencia política, este elemento de las redes tuvo su raíz teórica en aquella discusión entre pluralistas y elitistas de los años cincuenta y sesenta, precisamente cuando los politólogos sesgaron su atención hacia estos últimos en las etapas subsecuentes.

Sobre esa línea, hasta los años ochenta las investigaciones de la agenda pugnar por las formas en las que grupos de interés intentaban franquear las barreras y la “*no decisión*” gubernamental, mientras que el neocorporativismo se basó en la aceptación de que no todos los intereses tienen la oportunidad de organizarse. Por su parte, los *subsistemas* y las *comunidades de política* son antecedentes conceptuales más recientes, pues fueron definidos en los ochenta y noventa como grupos de gobierno que suelen dominar las decisiones en un área política determinada (Klijn, 2005: 234).

La interdependencia, segunda característica de las redes, parte de la premisa de que los actores se necesitan para conseguir sus objetivos, por lo que generan interacciones no estáticas sino cambiantes. Como motor esencial, se considera que los recursos financieros y legales están disponibles para diversos actores en el terreno de las políticas públicas, por lo cual pueden considerarse dos dimensiones de interdependencia: la importancia del recurso y la capacidad de sustitución del mismo (Klijn, 2005: 236). La interdependencia entre actores de una red tiene su antecedente teórico más reciente en conceptos de los años sesentas, como el enfoque de contingencia y la teoría interorganizacional. Las lógicas relativas fueron que para la subsistencia organizacional eran necesarios la adaptación al entorno y el intercambio de recursos entre organizaciones, respectivamente. Ambos enfoques surgieron del cuestionamiento a la organización racional de principios del siglo xx: jerarquía, mando y comunicación exclusivamente en el ámbito de lo intraorganizacional (Klijn, 2005: 234).

La variedad de actores, tercera y última característica de las redes, establece que, pese a la existencia de la interdependencia, los actores se dirigen hacia sus propias preferencias derivando esto en negociaciones complejas. Al igual que sucede con la interdependencia, las preferencias cambian en el transcurso de las interacciones.

Por la variedad se desconocen los resultados y objetivos finales de las políticas, éstos se aprenden a lo largo del proceso (Klijn, 2005: 237).

En suma, la variedad de actores en una red ha proyectado procesos multiactor en el campo disciplinar de las políticas públicas, su concepción fue motivada por la investigación sobre el enfoque de “*abajo-arriba*” (*bottom-up*, estudios de implementación). En las raíces teóricas de la variedad de actores se ubica la crítica al actor racional (decisor único y bien informado), el cual fue sustituido por una racionalidad limitada surgida en los años cuarenta y cincuenta. Hacia los años setentas, los estudiosos de las políticas públicas tendieron a pluralizar los decisores y a derivar de ello la complejidad de los procesos políticos (Klijn, 2005: 234).

La importancia de las redes de política pública como alternativa de cambio para mejorar los resultados estratégicos, obliga a crear la gestión de redes de política pública. Como primera encomienda, es necesario considerar que las organizaciones gubernamentales ya no son el actor de dirección central en los procesos de políticas públicas. Sus actividades de gestión asumen un papel diferente, deben dirigirse en su mayoría a mejorar y mantener la interacción entre los diferentes actores implicados, así como a unir los objetivos y enfoques individuales. Entender el contexto institucional es importante, pues los acuerdos organizacionales son necesarios para la interacción de coordinaciones complejas entre los diversos actores implicados (Klijn, 2005: 238-239). Como insumos de una misión estratégica,

*si los administradores tienen que unirse al club de las redes... se debe dirigir una atención renovada hacia los temas antiguos de la democracia y la administración... (Las dimensiones de la gestión de redes pueden ser) responsabilidad, receptividad y el desarrollo de una confianza deliberativa en una forma de gobierno* (O’Toole, 2005: 260).

En la ausencia de valores, “*los gobiernos pueden desatender el interés común o general... Participar en redes implica negociar y llegar a compromisos, como resultado de los cuales los objetivos no son siempre conseguidos*” (Cerrillo, 2005: 25).

### **Los patrones de las relaciones que establecen los docentes-investigadores de SEIEM**

Las relaciones que sostienen los docentes-investigadores de la muestra con las organizaciones que les proveen de actualización del conocimiento, concretadas en 17 de los 18 casos de la muestra (94.45%), tienden a una frecuencia media en

el 41.17%. El resto de la muestra señaló que la frecuencia era poca en el 29.41% y mucha en el mismo porcentaje. La franqueza de la relación es directa en el 81.25% e indirecta en el restante 18.75%. La centralidad fue calificada como de confianza y cooperación media en el 53.33% y de mucha en el 46.66%. Las organizaciones elegidas para concretar la actualización del conocimiento presentan una gama que encabezan las universidades privadas con el 22.22% de la preferencia, se señaló puntualmente al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y a la Universidad e Cuautitlán Izcalli (UCI). Le siguen en importancia la Red de Investigadores Educativos en el Estado de México (REDIEEM) con el 16.16%, los Centros de Maestros (SEIEM, capacitación continua) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), estos últimos con el 11.11% cada uno. Cierran la lista seis opciones que registraron el 5.55% de las preferencias en lo individual (un solo docente-investigador cada una): el Instituto Latinoamericano de Comunicación Efectiva (ILCE), instituciones de certificación en Coaching, el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), capacitación en línea y cualquier opción con la que exista posibilidad de acercamiento.

Las relaciones que establecen los docentes-investigadores de la muestra para la realización de investigación colegiada, posibles en 14 de 18 casos de la muestra (77.78%), tienden a la poca frecuencia en un 38.38%. En forma complementaria, la frecuencia casi nula es posible en el 22.22%, media en el 16.16% y la alta en el 22.22%. La franqueza de la relación es directa en el 92.85% e indirecta en el 7.14%. Asimismo, la centralidad se orienta a la alta confianza y cooperación en el 53.84% y a la media en el restante 46.15%. Las principales organizaciones que hacen posible la investigación en equipo son señaladas en forma genérica como “*aquellas que posibiliten la afinidad temática*” en el 28.37%, seguidas por la REDIEEM y el mismo SEIEM, ambos con el 14.28% de los casos. El resto de la lista son alternativas que registraron el 7.14% de las preferencias cada una de ellas (un solo docente-investigador cada una): instituciones de salud, instituciones de certificación en Coaching, el CINVESTAV, los Centros de Maestros y otros varios.

Las relaciones creadas por los docentes-investigadores de SEIEM con organizaciones proveedoras de financiamiento para la investigación, potenciadas en 10 de los 18 casos de la muestra (55.56%), son de frecuencia casi nula en el 44.44%. La frecuencia baja se registró en el 33.33%, media en el 16.16% y la alta sólo en el 5.55% de la muestra. La franqueza de la relación es directa en el 70% e indirecta en el 30% restante. La centralidad es señalada con una confianza y cooperación media en el 50%, mucha en el 30% y baja en el 20%. Las relaciones para el financiamiento

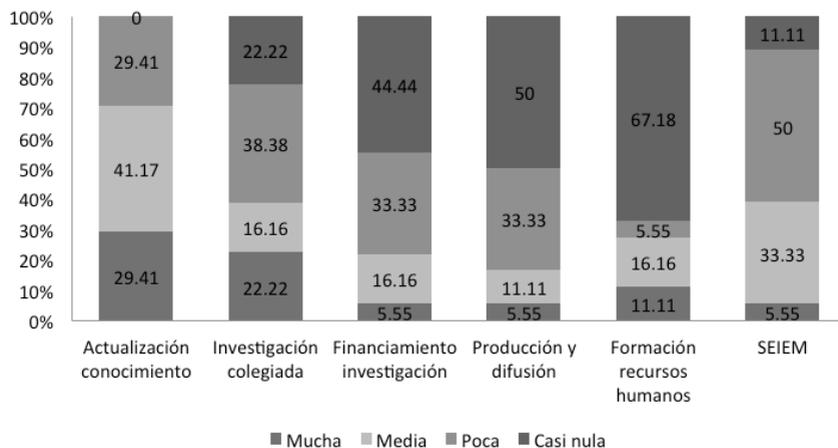
de la investigación están centralizadas en el SEIEM y en el SNTE en el 70%, 50% en el primero y 20% en el segundo. La relación se complementa con tres opciones que registraron el 10% de las preferencias cada una de ellas (un solo docente-investigador cada una): La UNAM, la REDIEEM e incluso el financiamiento personal.

Las relaciones concertadas por los docentes-investigadores de SEIEM para la producción y difusión académica, empleadas únicamente en la mitad de los 18 casos de la muestra, son de frecuencia casi nula en el 50%. El 33.33% indicó una frecuencia baja, el 11.11% media y sólo el 5.55% una frecuencia alta. Las características de la franqueza son directa en el 77.77% e indirecta en el 22.22%. La centralidad fue considerada como de poca confianza y cooperación en el 33.33%, media también en el 33.33% y mucha en el 44.44%. La publicación académica prescribe relaciones centralizadas en SEIEM en el 66.66%. El resto son cuatro opciones que registraron el 11.11% de las preferencias cada una de ellas (un solo docente-investigador cada una): el Centro Gabriela Mistral, la REDIEEM, el SNTE y la publicación personal.

Las relaciones que ocupan los docentes-investigadores de la muestra para cumplir la función de formar recursos humanos empleando para ello el conocimiento generado con sus investigaciones, factible sólo en 7 de 18 casos de la muestra (38.89%), tienden a una frecuencia casi nula en el 67.18%. El resto de la muestra señaló que la frecuencia era poca en el 5.55%, media en el 16.16% y mucha en el 11.11%. Las características de la franqueza son directa en el 66.66% e indirecta en el 33.33%. La centralidad se orienta a la confianza y cooperación media en el 80% y alta en el 20% complementario. Las instituciones que permiten la formación de recursos humanos son siete distintas, con el 14.28% de las preferencias cada una de ellas: el SEIEM, las instituciones de certificación en Coaching, el CINVESTAV, la UPN, la REDIEEM, el SNTE y las universidades particulares.

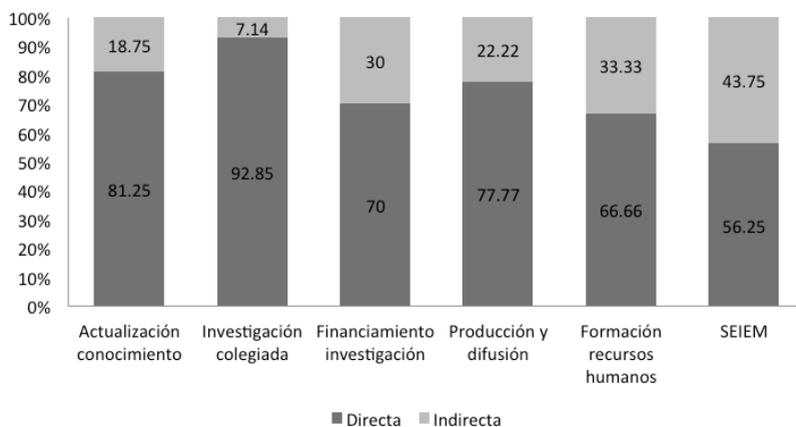
Las relaciones con el SEIEM en materia de investigación, obviamente concretadas en el 100% de la muestra, son de frecuencia casi nula en el 11.11%, poca en el 50%, media en el 33.33%, y sólo alta en el 5.55%. Las características de la franqueza son directa en el 56.25% e indirecta en el 43.75%. La centralidad fue calificada como de confianza y cooperación media en el 53.33%, mucha en el 26.66%, poca en el 13.33% y nula en el 6.66%.

**Cuadro 1**  
**Frecuencia de las relaciones entre los docentes-investigadores de la muestra**



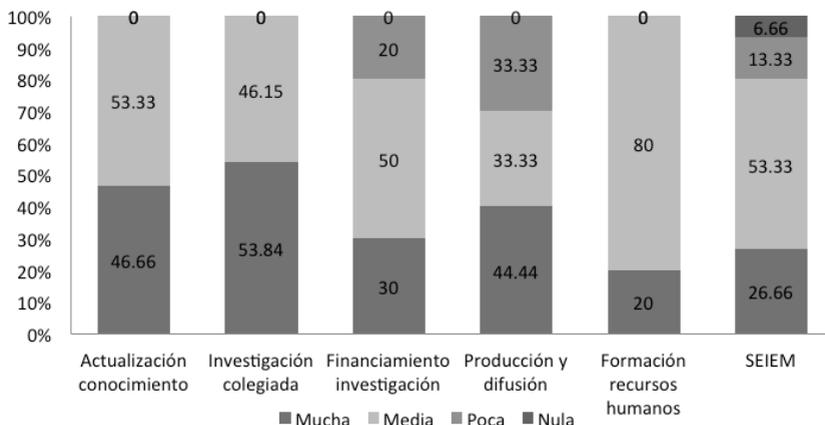
Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 2**  
**Franqueza de las relaciones entre los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 3**  
**Confianza y cooperación de las relaciones entre los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

En suma, los ámbitos de relaciones para los docentes-investigadores de SEIEM tienen diferentes intensidades, la mayor se da con las organizaciones que proveen de actualización del conocimiento (17 de 18 de la muestra), desde ahí la intensidad decrece hasta llegar a las relaciones que permiten la participación del docente-investigador en la formación de recursos humanos (7 de 18 de la muestra). Lo anterior confirma el *status* actual de la investigación en educación básica propia del Estado de México, en donde existe actualmente un esfuerzo considerable por la formación de docentes-investigadores en paralelo a la objetividad comparativamente decreciente de las actividades correspondientes a profesores-investigadores ya formados.

En ese contexto, para las relaciones con organizaciones que proveen de actualización del conocimiento, la frecuencia tiende actualmente a la media, la franqueza se desarrolla mayoritariamente de manera directa, y la confianza y la cooperación se dirigen también a la media. Para las relaciones correspondientes a la investigación colegiada, al financiamiento a la investigación, a la producción y difusión académica, a la formación de recursos humanos, y con el mismo SEIEM; la diferencia es que frecuencia tiende hacia su escasez e incluso nulidad, siendo similares la franqueza, así como la confianza y la cooperación.

### **La interdependencia que genera las necesidades de los docentes-investigadores de SEIEM**

Los recursos principales según las necesidades de los docentes-investigadores de SEIEM son los derivados de la actualización del conocimiento, con una evaluación de 4.61 en una escala del 1 al 6. Estos recursos tiene una importancia muy estable en el 50%, regularmente estable en el 43.75% y muy cambiante en el 6.25%. La posibilidad de sustitución es baja en el 35.29%, media en el 58.82% y alta en el 5.88%. Los recursos considerados en segundo orden de importancia son los que ofrece directamente SEIEM con una evaluación de 4.00 en una escala del 1 al 6. Su importancia es muy estable en el 46.15%, regularmente estable en el 46.15% y muy cambiante en el 7.69%. La posibilidad de sustitución es nula en el 27.77%, baja en el 27.77%, media en el 38.88% y alta en el 5.55%. Los recursos que ocupan el tercer orden de importancia según las necesidades de los docentes-investigadores de SEIEM son los relacionados con la investigación colegiada, con una evaluación de 3.35 en una escala del 1 al 6. Su importancia es muy estable en el 69.23% y regularmente estable en el 30.76%. La posibilidad de sustitución es baja en el 33.33%, media en el 60.00% y alta en el 6.66%.

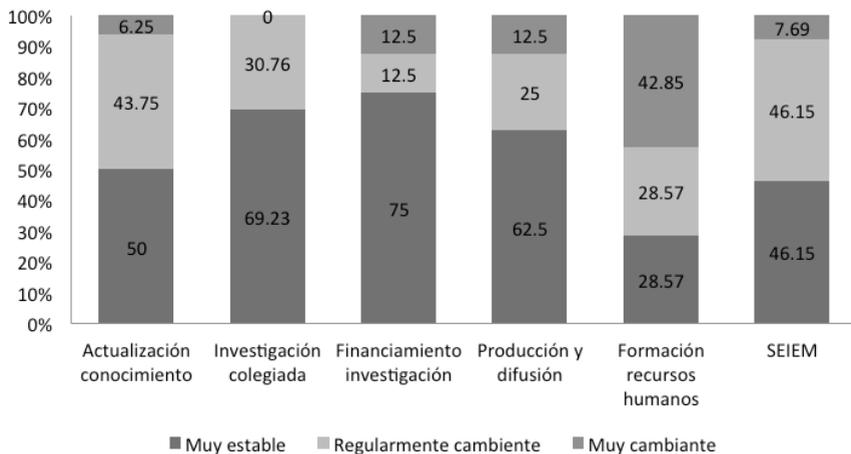
Los recursos que siguen en orden de importancia, el cuarto, son los vinculados a la publicación de la producción académica, con una evaluación de 2.58 en una escala del 1 al 6. Su importancia es muy estable en el 62.50%, regularmente estable en el 25.00% y muy cambiante en el 12.50%. La posibilidad de sustitución es nula en el 16.66%, baja en el 41.66%, media en el 33.33% y alta en el 8.33%. Los recursos considerados en quinto orden de importancia son los referidos a la formación de recursos humanos, con una evaluación de 2.47 en una escala del 1 al 6. Su importancia es muy estable en el 28.57%, regularmente estable en el 28.57% y muy cambiante en el 42.85%. La posibilidad de sustitución es baja en el 33.33%, media en el 55.55% y alta en el 11.11%. Los recursos que ocupan el sexto y último orden de importancia se refieren al financiamiento para la investigación, con una evaluación de 2.41 en una escala del 1 al 6. Su importancia es muy estable en el 75.00%, regularmente estable en el 12.50% y muy cambiante en el 12.50%. La posibilidad de sustitución es nula en el 18.18%, baja en el 54.54% y media en el 27.27%.

**Cuadro 4**  
**Importancia de los recursos en la interdependencia de los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

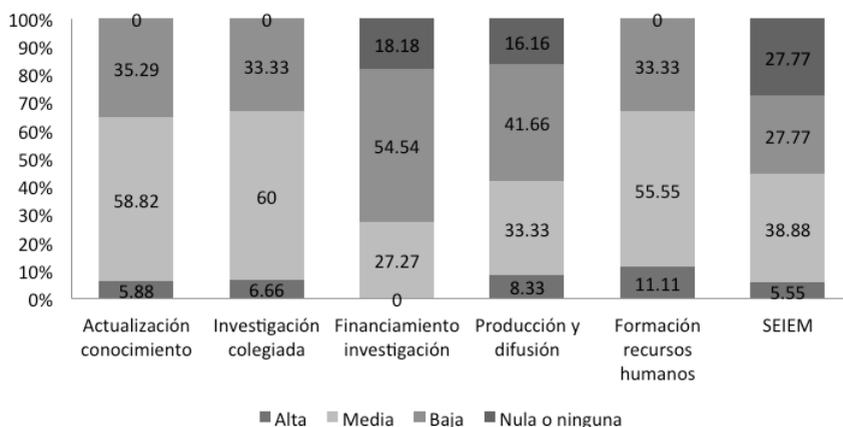
**Cuadro 5**  
**Estabilidad en la interdependencia de los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

Cuadro 6

## Capacidad de sustitución en la interdependencia de los docentes-investigadores de la muestra



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

En resumen, los recursos provenientes de los diferentes ámbitos de relaciones son, en el orden de importancia que le dan los docentes-investigadores de SEIEM, los siguientes: 1) actualización del conocimiento, con interacciones de muy estables a regulares y posibilidad de sustitución media; 2) SEIEM, con interacciones de muy estables a regulares y posibilidad de sustitución de media a baja; 3) investigación colegiada, con interacciones muy estables y posibilidad de sustitución media; 4) producción y difusión académica, con interacciones muy estables y posibilidad de sustitución de baja a media; 5) formación de recursos humanos, con interacciones de muy cambiantes a regularmente estables y posibilidad de sustitución media; y 6) financiamiento a la investigación, con interacciones muy estables y posibilidad de sustitución baja.

### La variedad en función de las preferencias de los docentes-investigadores de SEIEM

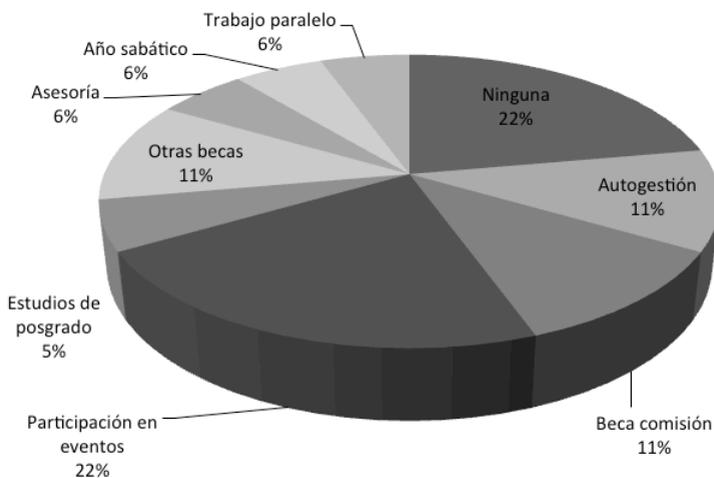
Los temas de investigación de los docentes-investigadores de SEIEM evidencian su amplio apetito académico. De la muestra, cinco investigadores coinciden en temas relacionados con las tecnologías de la información y comunicación (TIC); asimismo, tres coinciden en desarrollar estrategias didácticas. El resto, según los

términos empleados por ellos mismos, son: desarrollo psico-afectivo para alumnos con necesidades educativas especiales, incidencia de aspectos sociales en el aprovechamiento, superación y crecimiento del individuo, desarrollo de lenguaje oral y escrito, orientación pedagógica, política educativa, calidad educativa, evaluación del proceso enseñanza-aprendizaje, educación ambiental y comprensión lectora.

Derivado de esos temas, las negociaciones más importantes se desarrollan en las interacciones por la actualización del conocimiento según la siguiente ponderación: participación en eventos el 22.22%, autogestión el 11.11%, becas comisión el 11.11%, otras becas el 11.11%, estudios de posgrado el 5.55%, asesoría el 5.55%, año sabático el 5.55%, trabajo paralelo el 5.55% y ninguno el 22.22%. Le siguen en orden de importancia las negociaciones relacionadas con la investigación colegiada, cuyas preferencias de negociación son diez distintas con el 5.55% cada una: acuerdos, permiso para ausentarse de funciones, acompañamiento, trabajo en talleres, buscar la disposición de pares, estudios colegiados, autogestión, redes, eventos académicos y gestión a través del SNTE. La abstinencia de negociaciones en las interacciones de la investigación colegiada alcanza el 44.44%.

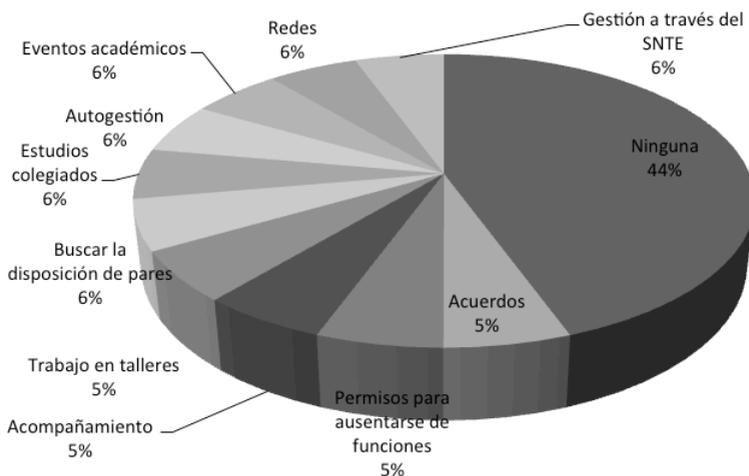
El tercer lugar en orden de importancia lo constituyen las negociaciones con el SEIEM, las preferencias son: año sabático el 22.22%, asesoría el 5.55%, “acorde a los intereses” el 5.55%, grado académico el 5.55%, participación en congresos el 5.55% y ninguno el 55.55%. El cuarto orden de importancia se refiere a las negociaciones por financiamiento a la investigación, cuyas preferencias son la obtención de apoyos y becas en el 24% y ninguna en el 76% restante. Los lugares de importancia quinto y sexto tienen ambos una abstinencia de negociación del 83.33%. Las interacciones por publicación y difusión incluyen como preferencia única el dar facilidades para publicar con el 16.66%, mientras que las interacciones por la formación de recursos humanos refieren, con el 5.55% cada una, a la autogestión, a “lo que se dé a conocer” y a becas y descuentos.

**Cuadro 7**  
**Negociaciones para la actualización del conocimiento de los docentes-investigadores de la muestra**



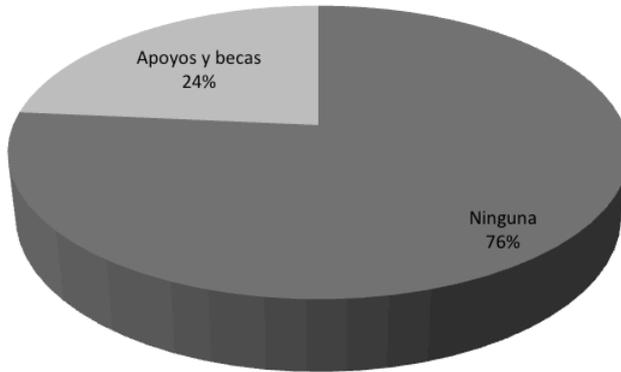
Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 8**  
**Negociaciones para la investigación colegiada de los docentes-investigadores de la muestra**



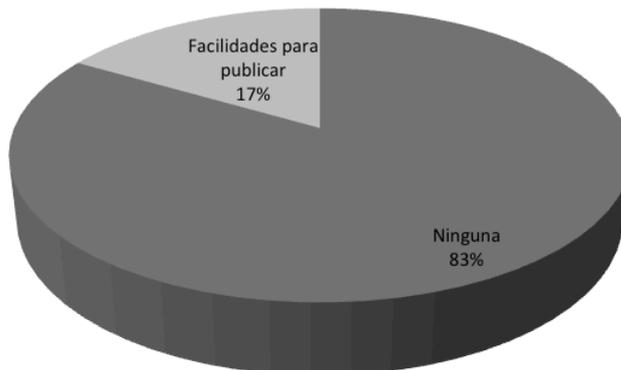
Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 9**  
**Negociaciones para el financiamiento a la investigación de los docentes-investigadores de la muestra**



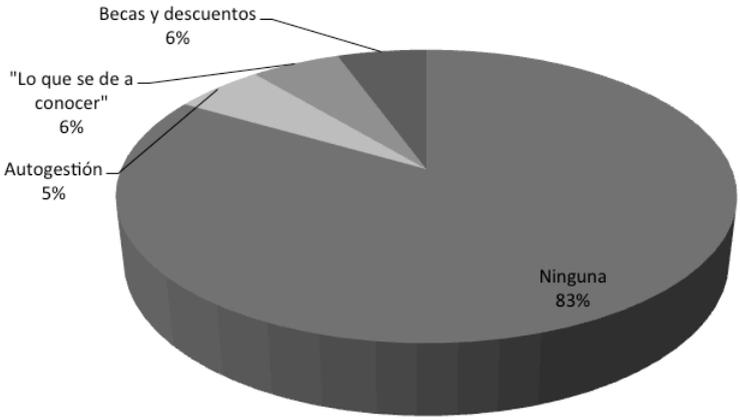
Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 10**  
**Negociaciones para la producción y difusión de los docentes-investigadores de la muestra**



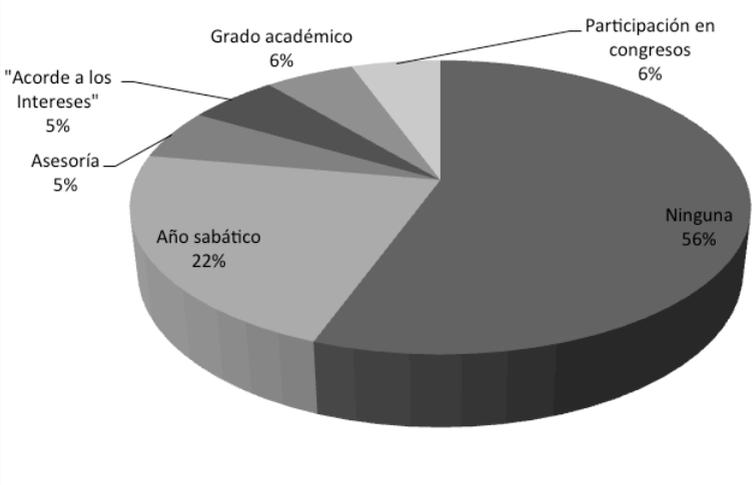
Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 11**  
**Negociaciones para la formación de recursos humanos de los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

**Cuadro 12**  
**Negociaciones con SEIEM de los docentes-investigadores de la muestra**



Fuente: elaboración propia con datos de una encuesta.

En concreto, las preferencias y negociaciones derivadas en los diferentes ámbitos de relaciones son, en el orden de importancia que le dan los docentes-investigadores de SEIEM, las siguientes: 1) actualización del conocimiento, con ocho preferencias distintas y 22.22% de abstinencia de negociaciones; 2) investigación colegiada, con diez preferencias diferentes y 22.22% de abstinencia de negociaciones; 3) SEIEM, con cinco preferencias disímiles y 55.55% de abstinencia de negociaciones; 4) financiamiento a la investigación, con una preferencia única y 72.22% de abstinencia de negociaciones; 5) producción y difusión académica, con una preferencias única y 83.33% de abstinencia de negociaciones; y 6) formación de recursos humanos, con tres preferencias distintas y 83.33% de abstinencia de negociaciones.

### Conclusiones y recomendaciones

El conformar una política pública basada en la gestión de redes para docentes-investigadores en educación básica de SEIEM se considera por demás apropiado en la actualidad. Las razones coyunturales son dos: la primera obedece al esfuerzo gremial que existe actualmente en el Estado de México para la formación de docentes-investigadores en paralelo a la objetividad comparativamente decreciente de las actividades correspondientes a profesores-investigadores ya formados. Esto es, se van a producir un gran número de docentes-investigadores y por consiguiente habrá que dirigir estratégicamente su futuro desempeño en forma más eficiente que el actual. La segunda se refiere al patrón de relación de los docentes-investigadores con el SEIEM, con una frecuencia de poca a nula, una franqueza equilibrada directa-indirecta y un grado de cooperación y confianza de medio a poco y hasta nulo. Lo anterior, lejos de interpretarse como una deficiencia, se plantea como la condición perfecta para abandonar los esquemas jerárquicos tipo *top-down* para privilegiar ahora el enfoque de implementación *bottom-up*.

El presente trabajo ofrece un diagnóstico preliminar sólo para exhortar a SEIEM a la receptividad. Si eso funciona, mucho se ha de caminar desde este punto con dirección a entender el contexto institucional y empezar a negociar nuevos acuerdos organizacionales en el marco de la responsabilidad y de la ética pública. A este trabajo necesariamente le sigue un diagnóstico más acabado basado en las nuevas tecnologías del análisis de redes sociales y en el uso de una muestra más representativa. Hasta ahora, queda claro que en las relaciones de los docentes-investigadores de SEIEM, específicamente en la función de actualizar el conocimiento, la gestión de redes que dirige SEIEM deberá incrementar la frecuencia (actualmente mediana), valorar

muy minuciosamente la objetividad de la franqueza (mayoritariamente directa) y mejorar la confianza y la cooperación (también actualmente mediana). En el resto de los ámbitos, para preparar y estimular el incremento lógico de nuevos docentes-investigadores formados, el trabajo debe ser similar al anterior pero con especial énfasis en la frecuencia que hoy en día se mantiene entre la escasez y la nulidad.

En cuanto a las interacciones, la estrategia de gestión de redes de SEIEM debe centrarse en mejorar y mantener las existentes e incluso propiciar la generación y difusión de sus reglas. La capacidad de sustitución de recursos debe promoverse en el sentido de que una “*alta posibilidad de sustitución*” significa para los docentes-investigadores el contar con varias alternativas en sus intentos por obtener los recursos que necesitan. Por ello, debe destacarse la pluralización de recursos relativos a la actualización del conocimiento, los que distribuye SEIEM, así como los de producción y difusión académica, los tres actualmente catalogados por los docentes-investigadores con de “*baja posibilidad de sustitución*”. En la medida de lo posible, o bien reiterando desde otro orden de redacción, se debe evitar que actividades como el financiamiento a la investigación, así como la publicación y difusión académicas continúen centralizadas en el SEIEM y el SNTE. Finalmente, respecto a la variedad en función de las preferencias de los docentes-investigadores, la gestión de redes a cargo de SEIEM debe incrementar las mesas de negociación en el respeto absoluto precisamente de las preferencias aludidas, cumpliendo así con la máxima de unir enfoques y objetivos de los diferentes actores. Considérese aquí que los ámbitos de relación más críticos, según sus grados de abstinencia en la negociación, son la producción y difusión académica (83.33%), la formación de recursos humanos (83.33%), el financiamiento a la investigación (72.22%) y la investigación colegiada (44.44%).

## Fuentes

- Cerrillo, Agustí (2005), “La gobernanza hoy: introducción”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, A., España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Klijn, Erik-Hans (2002), “Las redes de política pública: una visión de conjunto”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, A., España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- O'Toole, Laurence (2005), "Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red", en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, A., España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Peters, Guy; Pierre, Jon (2005), "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública", en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, A., España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Rhodes, R. A. W. (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo, A., España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).



# El reto: la costosa política pública de educación en el DF

*David Alonso Figueroa Hernández\**

## **Resumen**

Como un esfuerzo por proporcionar educación gratuita a los jóvenes del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) impulsó en el año 2011 un Fideicomiso para ayudar a miles de jóvenes que no habían tenido cabida en otras instituciones educativas con carácter público. Se eligieron a 12 universidades privadas para que en ellas, los jóvenes pudieran estudiar sin costo alguno. En este esquema, la ALDF aportaría una parte del gasto y la institución el resto. Con el paso de los años, este programa ha sido objeto de señalamientos debido a lo costoso que resulta mantener a los estudiantes, así como lo oscuro de sus reglas de operación, lo que dio por resultado que la ALDF diera por extinto el Fideicomiso.

## **Palabras Clave**

Transparencia, Acceso a la Información, Educación, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## **Abstract**

In an effort to provide free education to the youth of the Federal District Legislative Assembly of the Federal District (ALDF), promoted in 2011 a trust to help thousands of young people who had no place in other educational institutions with public. They chose 12 private universities to them, young people could study at no cost. In this scheme, the ALDF bring a part of expense and other institution. Over the years, this program has been singled out because of how expensive it is to keep students and the darkness of its operating rules, which resulted in the ALDF would extinct by the Trust.

## **Key Words**

Transparency, Access to Information, Education, Law of Transparency and Access to Public Information

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNAM); Académico en la Universidad Insurgentes (UIN), dfigueroah@yahoo.com.mx

## Introducción

**A**lgunos de los temas representativos en cuanto al avance en materia democrática a cualquier nivel es, sin duda alguna, el de la transparencia, acceso a la información pública y la rendición de cuentas, todas ellas entendidas como un ejercicio habitual si de políticas públicas se refiere.

Una vez promulgada la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* el 12 de junio del 2002, poco a poco y a manera de oleada, los gobiernos de los estados comenzaron a promulgar (a excepción del estado de Sinaloa que lo hiciera antes que la ley federal) sus propios ordenamientos en la materia. El Distrito Federal no fue la excepción y lo hizo en el 2003 con mucha polémica en torno a su redacción y participación política de todos los órdenes de gobierno en los escaños previstos para los consejeros que presidirían el instituto que haría cumplir la ley.

No obstante, con las diversas reformas en la materia, la ley se sujetó poco a poco a las exigencias ciudadanas y en 2008 se promulgó en el Distrito Federal la *Ley de Protección de Datos Personales*, lo que conllevaría a ser la entidad líder en cuanto a los ordenamientos en la disciplina. Tanto el Gobierno del Distrito Federal como la Asamblea Legislativa se comportaron a la altura y decidieron emprender altos vuelos en la transparencia, acceso a la información pública, así como a la protección de datos personales.

### La ALDF y su proyecto educativo en el DF

Al ser el Distrito Federal una entidad de la Federación en la que se aglutina una parte importante de la población nacional, uno de los problemas socioeconómicos más complejos es la educación, ya que cada año escolar, la matrícula estudiantil aumenta y con ella las exigencias de la población por espacios de educación a niveles medio superior y superior.

Después de los avances jurídicos en transparencia todavía existen algunos entes a nivel nacional y en el Distrito Federal que aún no transparentan el correcto uso del dinero cuyo origen es público; ejemplo de ello fue y sigue siendo un convenio suscrito en el año 2011, entre diversas instituciones de educación media superior y superior con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Este hecho insólito en el Distrito Federal, si bien fue proyectado con altura de miras por parte de la V Legislatura para que los jóvenes de escasos recursos que no tuvieron cabida en las universidades públicas pudieran acceder a una educación de

calidad y no quedaran sin estudios, se ha convertido en un hecho vergonzoso para el legislativo local, pero también muy delicado para la imagen de las instituciones involucradas.

El programa consistió en que 12 universidades privadas involucradas (aunque también existen convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, entre otras) y después de una comprobada reputación por parte de la entonces Comisión de Gobierno de dicho órgano legislativo, cerca de 24 mil becarios, recibirían una beca por parte de dos instituciones: por un lado, la universidad que ellos eligieran (así como la carrera de su interés) en el que éstas pagarían el 60% de los gastos sufragados; mientras que la ALDF lo haría con el 40% restante.

Así, en 2011, comenzó este gran esfuerzo por dar educación a quienes no la tenían. Sin embargo, los procedimientos para seleccionar a los beneficiados fueron un tanto irregulares, ya que era la propia ALDF quien emitía la convocatoria, quien recibía la documentación y, finalmente, quien decidía quién sí era beneficiado con el apoyo. Esto sin duda podía generar desconfianza ante la sociedad, ya que las buenas acciones legislativas podían transformarse en beneficios partidistas (con miras al año electoral 2012) sin tener una auditoría externa que vigilara los procedimientos y, mucho menos, el destino del presupuesto que se estaba erogando.

Dentro de los procedimientos que mantenían una irregularidad en el funcionamiento de este Programa estaban:

- No se exigía un desempeño académico mínimo a los alumnos para mantener la beca.
- La Asamblea acordó con las universidades privadas, que dicho convenio se cumplía solamente con que cada una reportara, bajo protesta de decir verdad, a cuántos alumnos admitiría cada una después de que los jóvenes hubiesen entregado su documentación en la ALDF.
- Los depósitos se llevarían a cabo los primeros cinco días naturales de cada mes vía electrónica a las cuentas bancarias correspondientes (de cada institución).
- Las Instituciones educativas estarían obligadas a presentar, con cierta periodicidad, reportes en los que incluyeran los datos de los alumnos becados.

Al final, el Programa se convirtió en una estrella para la Asamblea Legislativa y para la Comisión de Gobierno, representada en su entonces Presidenta, la diputada Alejandra Barrales Magdaleno, quien en 2012 se convirtiera en candidata al Senado de la República.

De acuerdo con información de la propia ALDF, éstos son los últimos números para el periodo escolar septiembre-diciembre 2013:

	<i>Nivel de Estudios</i>	<i>Alumnos</i>
Centro de Estudios Superiores Francés Mexicano	Bachillerato	18
	Licenciatura	32
Colegio Partenón	Bachillerato	12
Colegio Tecnológico de México	Bachillerato	14
	Licenciatura	15
Escuela Comercial Cámara de Comercio	Bachillerato	30
	Licenciatura	88
Instituto de Enseñanza Superior en Contaduría y Administración	Bachillerato	6
	Licenciatura	95
Instituto Especializado en Computación y Administración Gauss Jordan	Bachillerato	25
	Licenciatura	25
Instituto Leonardo Bravo	Bachillerato	11
	Licenciatura	49
Instituto Mexicano de Educación Profesional	Bachillerato	71
	Licenciatura	112
Universidad CUGS	Bachillerato	24
	Licenciatura	253
Universidad de la República Mexicana	Bachillerato	125
	Licenciatura	646
Universidad del Distrito Federal	Licenciatura	215
Universidad Insurgentes	Bachillerato	167
	Licenciatura	677
	<b>Total</b>	<b>2,710</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del *Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud del Distrito Federal*, obtenida y recabada en diciembre de 2013 en la página: [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)

No obstante, una vez que la V Legislatura terminó su periodo de gobierno, la nueva Legislatura decidió frenar los pagos hechos hasta entonces debido a que se tenía que analizar la viabilidad del programa denominado Fideicomiso “Fondo de

Apoyo a la Educación y el Empleo de las y los Jóvenes del Distrito Federal”. Así, los pagos se retrasaron varios meses a dichas instituciones educativas, lo que originó un desconcierto en el futuro académico en los miles de jóvenes.

El año pasado, 2013, se dieron a conocer algunos fraudes cometidos por personal de la propia Asamblea Legislativa, quienes serían citados a comparecer debido a una transferencia de recursos por cerca de 11 millones de pesos, lo que sin duda deja entrever la falta de transparencia en recursos manejados por el legislativo local.

En mayo del 2013, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) a petición de la propia Asamblea Legislativa comenzó una investigación en la que tres empleados de la ALDF habían transferido recursos de dicho Programa (11 millones de pesos) a tres universidades privadas: CUGS recibió 2 millones 500 mil pesos; la Universidad de la República Mexicana, 3 millones 698 mil pesos; y la Universidad Insurgentes, 4 millones 281 mil 441 pesos. Por ello, a dichos funcionarios se les ubicó primero como probables responsables y, posteriormente, dejaron de laborar en el legislativo local. Sin embargo, se encontraron irregularidades –de acuerdo con los peritos de la PGJDF– en las computadoras de los sospechosos, donde supuestamente se habían falsificado firmas de los diputados integrantes de la Comisión de Gobierno de la ALDF. Esto sin duda deriva en un problema jurídico con responsabilidades para los servidores públicos involucrados.

Sin embargo, el problema no radicó solo en malos manejos en cuanto al dinero utilizado para el pago de becas. La información sobre el número de alumnos beneficiados que supuestamente están inscritos también ha sido objeto de polémica; para el actual Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF, Manuel Granados Covarrubias: “...las 12 universidades privadas presentaron en 2012 un padrón de más de 7 mil beneficiarios cuando sólo se pudieron comprobar 2 mil 710” (Del Valle, Óscar, “Quieren recuperar dinero de becas”, en periódico *Reforma*, Ciudad, 8 de noviembre de 2013 p. 1).

Otra irregularidad más que se efectuó por parte de la ALDF, fue que la información que supuestamente el Comité Técnico de dicho Fideicomiso debería tener en su poder, no existe, tal como lo aseguraron en sus declaraciones los diputados Federico Döring, Miriam Saldaña y Tonatiuh González, coordinadores del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), respectivamente, al diario *Reforma* (Del Valle, Óscar, “Aplican Tortuguismo en fraude con becas. Tolera ALDF falta de informes”, en periódico *Reforma*, Ciudad, 7 de noviembre de 2013).

Esto sin duda también se convierte en asunto de responsabilidad para quienes resulten involucrados.

## Los números del programa

Tras las citadas anomalías, el 7 de noviembre de 2013, las comisiones unidas de Educación y de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias, aprobaron el dictamen para desaparecer el fideicomiso y transformarlo en un nuevo Programa, uno que partiera de cero, con reglas de operación claras y con el objetivo de transparentar los números tanto del presupuesto erogado como del número de alumnos que continúan sus estudios.

De acuerdo con la solicitud de información, Folio 50000000004214, en la que fue solicitada la información, vía sistema Infomex, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, tuvo a bien responder parcialmente el 24 de enero de 2014 (se solicitó la información especificada líneas abajo a partir de la creación del Fideicomiso en 2011 al 2013), lo siguiente:

- Montos erogados por parte de la ALDF para el Programa de Apoyo a la Educación a la Juventud en el Distrito Federal de septiembre a diciembre de 2013: \$14,736,390.00
- Montos por cada Institución Pública beneficiada:

<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Monto sep-dic 2013</i>
1	Universidad Insurgentes, S. C.	\$4,609,910.00
2	Universidad CUGS, S. C.	\$1,523,640.00
3	Universidad de la República Mexicana	\$4,239,800.00
4	Universidad del Distrito Federal, S. C.	\$1,216,090.00
5	IESCA	\$551,140.00
6	Instituto Mexicano de Educación Profesional, S. C.	\$930,100.00
7	Instituto Especializado en Computación y Administración Gauss Jordan, A. C.	\$264,160.00
8	Instituto Leonardo Bravo, A. C.	\$314,120.00
9	Centro de Estudios Superiores Francés-Mexicano, S. C.	\$271,760.00
10	Colegio Partenón, S. C.	\$60,000.00
11	Colegio Tecnológico de México, A. C.	\$125,030.00
12	Escuela Comercial Cámara de Comercio, S. C.	\$630,640.00
	<b>Total</b>	<b>\$14,736,390.00</b>

## Número de Alumnos desertores:

<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Bajas sep-dic 2013</i>
1	Universidad Insurgentes, S. C.	70
2	Universidad CUGS, S. C.	3
3	Universidad de la República Mexicana	4
4	Universidad del Distrito Federal, S. C.	0
5	IESCA	0
6	Instituto Mexicano de Educación Profesional, S. C.	0
7	Instituto Especializado en Computación y Administración Gauss Jordan, A. C.	0
8	Instituto Leonardo Bravo, A. C.	1
9	Centro de Estudios Superiores Francés-Mexicano, S. C.	0
10	Colegio Partenón, S. C.	0
11	Colegio Tecnológico de México, A. C.	0
12	Escuela Comercial Cámara de Comercio, S. C.	1
	<b>Total</b>	<b>16</b>

## Número de solicitudes de aspirantes:

<i>Núm.</i>	<i>Institución</i>	<i>Padrón alumnos sep-dic 2013</i>
1	Universidad Insurgentes, S. C.	841
2	Universidad CUGS, S. C.	277
3	Universidad de la República Mexicana	771
4	Universidad del Distrito Federal, S. C.	215
5	IESCA	101
6	Instituto Mexicano de Educación Profesional, S. C.	183
7	Instituto Especializado en Computación y Administración Gauss Jordan, A. C.	50
8	Instituto Leonardo Bravo, A. C.	60
9	Centro de Estudios Superiores Francés-Mexicano, S. C.	50
10	Colegio Partenón, S. C.	12
11	Colegio Tecnológico de México, A. C.	29
12	Escuela Comercial Cámara de Comercio, S. C.	118
	<b>Total</b>	<b>2,707</b>

De acuerdo con estas cifras, se apoya la versión de los coordinadores parlamentarios de otras fracciones políticas –ajenas al PRD– representadas en la ALDF, en el que se exhibe que no existen (o no se quieren hacer públicos) las cifras y montos correspondientes desde el año 2011 a septiembre de 2013.

Es fácil concluir que una vez que no se encontraron registros, se acordó la disolución del Fideicomiso de acuerdo a las nuevas reglas de operación plasmadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 5 de septiembre de 2013, para dar entrada al nuevo Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud en el Distrito Federal.

Cuando el citado Fideicomiso comenzó a funcionar en el año 2011, tuvo un arranque ambicioso al registrar a 24 mil becarios; no obstante, un año después, 2012, las 12 instituciones habían reportado un total de cuatro mil 40 beneficiarios, lo que genera un monto erogado cercano a los 60 millones de pesos (aproximadamente \$14 mil 851 pesos por alumno, datos citados por *Reforma*).

Para el 2013, las instituciones reportaron un total de dos mil 707 becarios inscritos (mil 693 alumnos menos que en 2012), por lo que la ALDF canalizó (según elaboración propia) otros 60 millones de pesos (aproximadamente \$22 mil 164 pesos por alumno). Aquí lo que suscita mayor polémica es que no se completó el año previsto, sino que se extinguió el Fideicomiso y para el ciclo septiembre-diciembre se comenzó el nuevo Programa. Entonces, ¿el dinero que restaba de 2013 se utilizó para este último cuatrimestre? En caso contrario, ¿a dónde se canalizó?

Si la tendencia se hubiese mantenido para 2014 (ya no es posible debido a la extinción del Fideicomiso), la cifra de alumnos pudo haber decrecido a mil 374, con lo que se erogarían por cada alumno la cantidad de \$43,668 pesos, cifra muy por encima de lo esperado y muy alta para el pobre número de alumnos que continuarían estudiando.

De acuerdo al nuevo Programa de Apoyo, si la ALDF argumenta que su padrón es de dos mil 707 alumnos inscritos en las diversas instituciones educativas de educación media superior y superior, según sus reglas de operación (plasmadas en la *Gaceta Oficial* ya citada) cada alumno de nivel medio superior tendrá un depósito mensual de \$1,250.00 (mil doscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.); en tanto que los alumnos de nivel superior serán objeto de una compensación de \$1,420.00 (mil cuatrocientos veinte pesos 00/100 M.N.). Con estos montos, 503 alumnos de nivel medio superior serán beneficiados (de acuerdo con los datos que registra la página *web* de la ALDF), es decir, se canalizarán \$628,750.00 (seiscientos veintiocho mil setecientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) mensuales. Asimismo, en cuanto a los alumnos del nivel superior están dos mil 207 alumnos, lo que se traduce en \$3'133,940.00 (tres millones ciento treinta y tres mil novecientos cuarenta pesos 00/100 M.N.) mensuales.

Aunque la propia ALDF ha subido a su página *web* los nombres de los estudiantes que continúan sus estudios (2,710) y que cada institución ha reportado mes con mes, las cuentas no cuadran, lo que sin duda repercute en la imagen de las instituciones. Veamos. En el caso concreto de las cifras arriba descritas, se tiene un desfase de tres alumnos (aunque no es un número de escándalo, si representa para el erario un desfase de al menos tres mil 750.00 pesos mensuales) respecto al listado que se encuentra en la página *web* de la Asamblea Legislativa y la respuesta a la solicitud de información con Folio 5000000004214 de la misma ALDF.

Si bien es cierto que se ha replanteado todo el esquema y hasta el nombre del Fideicomiso, hoy llamado Programa de Apoyo, así como la manera de entregar económicamente la beca a los alumnos, estas medidas debieron preverse desde un inicio para evitar malos manejos o manejos discrecionales. Por otra parte, existen

claroscuros: el que la ALDF todavía no esclarezca el proceso de selección de manera clara, objetiva e imparcial, el que los pueda hacer públicos y que todos los ciudadanos puedan observar cuáles alumnos sí fueron aceptados y quiénes no de acuerdo con la documentación presentada; los montos erogados para cada institución, así como el seguimiento académico de quienes gozan de este tipo de beneficios. De seguir por esta vía, se continuará en el rezago en la transparencia de estos recursos, aunque se trate de cambiar las reglas de operación y el nombre del Programa.

Asimismo, el problema sobre el Fideicomiso no residió solamente en el número de alumnos inscritos (como ya se vio), sino que se ha visto afectado por supuestos “malos manejos” por parte del propio personal de la Asamblea Legislativa y que ahora le tocará decidir a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) la culpabilidad y/o responsabilidad de los funcionarios que supuestamente cometieron actos impropios de su actuación.

### **El futuro de la política pública sobre educación en el DF**

La idea de crear un Programa de Apoyo para auxiliar a los jóvenes que realmente quieran estudiar y que por limitantes externas no han encontrado cabida en las principales instituciones de educación media superior y superior en el Distrito Federal, sigue siendo un programa bondadoso y que se requiere implantar no solo en la Ciudad de México sino en todos los estados de la República.

Sin embargo, el manejo discrecional que ha hecho la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no ha sido el más idóneo, ya que la transparencia no se cumple con esclarecer solo algunos datos y crear una nueva convocatoria en la página *web*; requiere abrir de origen y en su totalidad, las partidas presupuestales que provienen –a través del pago de impuestos– de todos nosotros.

Así, entre los grandes retos para este 2014 respecto a este nuevo Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud en el Distrito Federal, están:

- Fomentar que más jóvenes desean realizar y concluir sus estudios buscando que la erogación de los montos sean cada vez menores, por lo que será necesario buscar opciones que no resulten tan onerosas para el erario de la entidad
- Monitorear el correcto desempeño académico mínimo a los alumnos para mantener la beca (anteriormente no se hacía).
- A través de los depósitos individuales a cada estudiante, se eliminará el depósito discrecional a las instituciones educativas involucradas donde se podía

“tergiversar” o malinterpretar el uso de los recursos tal como sucedió con los depósitos a tres instituciones ya citadas.

- Se deberá mantener una lupa con cada estudiante; cada institución deberá informar el número de jóvenes que desertan de sus filas para no infringir la norma e informar a la ALDF de dichos cambios (tal vez fue el caso de los tres alumnos faltantes: la institución no remitió el cambio respectivo, o la ALDF no ha realizado los cambios respectivos a su página *web*).

Finalmente y no menos importante, deben citarse y comparecer a las autoridades involucradas, los diputados, senadores u otros funcionarios públicos que hayan tenido relación con los diferentes mecanismos que dieron origen y permitieron el desarrollo del entonces Fideicomiso; deben fincarse responsabilidades administrativas y penales (de existir) en caso de obrar malos manejos, ya que si bien la educación es un derecho inalienable que nos otorga la Constitución Política, las irregularidades resultado del dinero público, conlleva responsabilidades ante la ley y ante la sociedad. Todo esto en función de seguir creyendo en nuestras instituciones y en quienes las hacen funcionar todos los días.

## Fuentes

- Del Valle, Óscar (2013a), “Falsean firmas de 7 diputados”, en periódico *Reforma*, Nacional, 27 de octubre.
- Del Valle, Óscar (2013b), “Dan a ciegas becas de ALDF”, en periódico *Reforma*, Nacional, 6 de noviembre.
- Del Valle, Óscar (2013c), “Aplican Tortuguismo en fraude con becas. Tolera ALDF falta de informes”, en periódico *Reforma*, Ciudad, 7 de noviembre de 2013.
- Del Valle, Óscar (2013d), “Quieren recuperar dinero de becas”, en periódico *Reforma*, Ciudad, 8 de noviembre.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal (2013), *Reglas de operación del Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud en el Distrito Federal*, 5 de septiembre.
- Solicitud de Información a través del Sistema Infomex dirigido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con número de Folio 5000000004214.
- Listado de alumnos beneficiados por el Programa de Apoyo a la Educación de la Juventud en el Distrito Federal, en la página [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)



# Reforma energética en México, ¿se encamina nuestra transición energética por la senda de la energía sostenible?

*María del Pilar Rodríguez Ibáñez\* y Guillermo Gándara\*\**

## Resumen

En la víspera de una reforma energética en México, se presentan y comparan las tres propuestas (PRI-PAN-PRD) de cómo solucionar la problemática del sector energético del país. Se analizan estas propuestas en base a seis rubros: propiedad de los hidrocarburos y renta petrolera; sistema eléctrico nacional y tarifas; PEMEX y su régimen fiscal; inversión privada; política energética y diseño institucional; y transición energética y energía sostenible. Además se discute sobre el acercamiento o distanciamiento de estas propuestas hacia la visión internacional de la energía sostenible propuesta por el Consejo Mundial de la Energía y la ONU. Se concluye que la reforma energética para México debe tener una perspectiva de largo plazo, donde el centro de discusión sea un modelo energético sostenible para el país que asegure la transición energética en los próximos 20 años de una forma ordenada y gradual y que garantice la seguridad energética y la mitigación del impacto ambiental para salvaguardar a las futuras generaciones.

## Palabras Clave

Reforma energética en México, transición energética, energía sostenible, modelo energético, combustibles fósiles.

## Abstract

On the eve of an energy reform in Mexico, these paper present and compare the three proposals (PRI-PAN-PRD) for to solve the problems of the energy sector. These proposals are analyzed on six areas: oil ownership and oil revenues; national electricity system and rates; PEMEX and its tax system; private investment; energy policy and institutional design; and energy transition and sustainable energy. Paper discusses the approach or distancing of these proposals to the international vision of sustainable energy proposed by the World Energy Council and the UN. Conclude that the energy reform to Mexico should have a long-term perspective, where the focus of discussion is a sustainable energy model for the country to ensure the energy transition in the next 20 years of a gradual and orderly manner and to ensure the safety energy and environmental impact mitigation to safeguard future generations.

## Key Words

Energy reform in Mexico, energy transition, sustainable energy, fossil fuels.

\* Maestra en Ciencias, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Candidata al Doctorado en Política Pública en la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, *Campus* Monterrey, México. [prodriagu76@gmail.com](mailto:prodriagu76@gmail.com)

\*\* Dr. Guillermo Gándara, profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Tecnológico de Monterrey, *Campus* Monterrey, México. [guillermo.gandara@itesm.mx](mailto:guillermo.gandara@itesm.mx)

## Introducción

Frente a la problemática existente en el sector energético mexicano, es inminente la necesidad de una reforma energética para afrontarla. Uno de los problemas principales es que la seguridad energética no está garantizada. En este sentido, la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 refiere que entre los años 2000 al 2004 la producción de petróleo crudo se incrementó hasta llegar a su máximo nivel (3.4 millones de barriles diarios), y comenzó a declinar hasta alcanzar los 2.5 millones de barriles diarios en 2012. Esto ocurrió a pesar de las grandes inversiones en exploración y producción, que pasaron de 178,300 millones de pesos en el año 2008 a 274,700 millones en el 2012, y que no le ha permitido a Petróleos Mexicanos (PEMEX) revertir la caída en la producción.<sup>1</sup> Otra cuestión relevante es la escasa inversión que PEMEX ha hecho en refinación, que ha conducido al país a importar casi el 50% de gasolinas en el año 2012, afectando las finanzas de PEMEX.<sup>2</sup> Asimismo, desde 1990<sup>3</sup> México ha importado gas natural para cubrir la demanda interna derivada de la sustitución del combustóleo. El país enfrentó un grave problema de desabasto –crisis del gas– que se agudizó en agosto del año 2011. La revista *Energía hoy*<sup>4</sup> señala que PEMEX emitió una alerta crítica. Entre los factores a la alerta crítica se encuentran: 1) El incremento del consumo del gas en los sectores eléctrico y petrolero; 2) La producción decreciente del gas natural, y 3) La saturación de la red de gasoductos dado el limitado crecimiento de su infraestructura en los últimos 15 años.<sup>5</sup>

Por otra parte, el monopolio de sector eléctrico tiene su sustento legal en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) es responsable de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica y es la única autorizada para comprar energía de generadores independientes. El sector privado no puede participar en las operaciones de transmisión y distribución. La CFE refiere que México requerirá incorporar anualmente al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) una capacidad promedio de generación de 2,946 MW durante los próximos 15 años (2012-2026) para satisfacer la demanda del servicio público de

<sup>1</sup> Estrategia Nacional de Energía 2013-2027, p. 4.

<sup>2</sup> PEMEX en cifras. Relación con inversionistas, Mayo 2013.

<sup>3</sup> Moroney, J. and Flory D. Assad (2005). *Energy and Sustainable Development in Mexico*. United States of America, Texas A&M University Press, p. 6.

<sup>4</sup> La Revista *Energía hoy* es el medio oficial de la OLADE en México. La OLADE es la Organización Latinoamericana de Energía.

<sup>5</sup> Quintero, J. (2012, agosto), “Crisis del gas se agudiza ante el pasmo de Pemex y la CFE”, *Energía hoy*, 101, 42-45.

energía eléctrica (CFE 2011, p. 15). Pero esto supone un problema, pues se requiere de la inversión privada para financiar la expansión del SEN y poder satisfacer la creciente demanda de electricidad. Por si fuera poco, en el tema financiero, la CFE no es una empresa sana, pues al primer semestre del año 2013 sus pasivos ascendieron a 902,496 millones de pesos, de los cuales 463,929 millones de pesos (más del 50%) corresponden a deudas con sus empleados. El total del patrimonio de la CFE es de 74,155 millones de pesos, lo cual es preocupante, pues significa que la CFE debe a sus empleados 6 veces más lo que vale contablemente la empresa.<sup>6</sup>

Otra arista del problema son los subsidios a los combustibles fósiles que promueven un consumo energético excesivo, que dificulta las medidas para la eficiencia energética y la adopción de formas de energía más limpia, además de repercutir en las finanzas públicas. Tan sólo en el periodo de 2006 a 2012, los subsidios al gas LP, las gasolinas, el diesel y la electricidad representaron en promedio el 1.7% del PIB.<sup>7</sup> Ante esta problemática, se requiere un nuevo modelo energético para el país, basado en la energía sostenible, y que coadyuve a alcanzar las metas<sup>8</sup> de participación máxima de combustibles fósiles que plantea la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE).

### Entre la transición energética y la transición tecnológica

De acuerdo con Rosell (2007), hasta 1960 la fuente primaria de energía en el mundo fue el carbón. En 1960, se dio una transición energética con el reemplazo del carbón como fuente predominante de energía por el petróleo. El catalizador de esta transición fue el desarrollo de la industria automovilística. De esta forma, el petróleo se convirtió en la primera fuente energética mundial hasta la actualidad. Si bien éste no ha estado solo, sino acompañado también del gas natural. Los dos, junto con el carbón, constituyen los llamados *combustibles fósiles*. Para organismos internacionales de la energía, como el Consejo Mundial de la Energía (CME) y la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en la actualidad se vive una nueva etapa de transición energética, la cual está siendo impulsada por diversos factores, entre los cuales destacan el final del petróleo barato, la seguridad energética y la gran

<sup>6</sup> Véase: Estado financiero de la CFE correspondiente al primer semestre de 2013.

<sup>7</sup> OECD (2013), "Los retos del crecimiento verde y la necesidad de una reforma energética", en *Estudios económicos de la OCDE*, México 2013, OECD Publishing, p. 75.

<sup>8</sup> La LAERFTE impone reducir la dependencia de México de los hidrocarburos como fuente primaria de energía. Al año 2024, participación máxima de combustibles fósiles en la generación de electricidad del 65%; al año 2035 del 60% y al 2050 de 50%.

preocupación que tienen los gobiernos del mundo y organismos internacionales de mitigar el Cambio Climático y los impactos ambientales del uso de la energía; véase por ejemplo: Bauer (2007), De la Vega (2007), Rosell (2007), World Energy Outlook 2012.

Las dos anteriores transiciones energéticas (de la madera al carbón y del carbón al petróleo) estuvieron ligadas a tres transiciones tecnológicas en la industria o *revoluciones tecnológicas* (Pérez, 2002). Cada revolución tecnológica ha llevado a un reemplazo de las tecnologías imperantes, ya sea por sustitución o por modernización del equipamiento y los procesos. También se debe considerar los cambios profundos que cada revolución tecnológica ha significado para la sociedad (cambio de hábitos sociales), las organizaciones (su estructura), la economía, la industria y la infraestructura dominantes en cada etapa.<sup>9</sup> Especialmente en la industria, la autora destaca que cada irrupción tecnológica afecta la lógica y estabilidad de las tecnologías dominantes en la etapa, por lo que es normal que se presente una marcada resistencia al cambio.

En este sentido, Isbell (2011) brinda claridad sobre esta cuestión cuando argumenta que “las ventajas estructurales de que disfrutaban las industrias de energías fósiles producen un contexto económico-político en el cual la transformación del modelo energético no se está llevando a cabo con la rapidez necesaria para mitigar suficientemente al cambio climático a tiempo”,<sup>10</sup> sobre todo por la fuerte resistencia de parte de los sectores energéticos tradicionales. Parte de estas ventajas de las que habla Isbell, se explican también por los altos subsidios que dan los gobiernos al sector energético y que inducen a altas tasas de consumo de energía, menor eficiencia y mayor contaminación, (Barde, 2002). La Agencia Internacional de Energía (2009) argumenta que son indispensables un cambio en la implementación de la política por parte de los gobiernos y una inversión sin precedentes por parte de la industria en las mejores prácticas y en el desarrollo de nuevas tecnologías.

En este contexto, las Naciones Unidas proclamaron el año 2012 como el “Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos”. Para las Naciones Unidas, una energía sostenible es aquella que cumple con tres condiciones fundamentales: es accesible, es más limpia y es más eficiente. Para hacer realidad este tipo de energía, el organismo plantea tres objetivos para sus Estados Miembros al año 2030: 1. Garantizar el acceso universal a los servicios energéticos modernos; 2. Duplicar

<sup>9</sup> Pérez, C. (2002). *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, p. 10.

<sup>10</sup> Isbell, P. (2011), “La política energética y la lucha contra el cambio climático: la complicada encrucijada norteamericana”, en *Cuadernos de Estrategia* 150, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 73.

la tasa global de eficiencia energética y 3. Duplicar la participación de las energías renovables en el mix mundial energético. Estos objetivos se refuerzan mutuamente y ayudan a estabilizar el Cambio Climático.

Por su parte, el World Energy Insight (2012) considera que enfocarse exclusivamente en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no es sostenible, por ello recomienda que las políticas energéticas adopten tres dimensiones que definen a una energía sostenible: la seguridad energética, la equidad social y la mitigación del impacto ambiental, como los tres ejes rectores que el organismo denomina “*The Energy Trilemma*” (p. 4). Desde este nuevo paradigma energético, las políticas energéticas deben tener los siguientes componentes centrales: **1.** Una visión de largo plazo basado en los costos reales (que incluya el valor implícito del CO<sub>2</sub>), y que promueva la confianza en los inversionistas públicos y privados; **2.** Un sistema balanceado que incluya todas las fuentes de energía y que se construya en tecnologías ya disponibles y maduras, al tiempo que se prepara para las tecnologías y competencias del futuro; **3.** Un fuerte compromiso al diálogo para la aceptabilidad de todas las energías y las tecnologías, no sólo dentro de las fronteras nacionales sino globalmente, lo que se podría lograr a través de una gobernanza global renovada.<sup>11</sup>

### **Tres propuestas de reforma energética para México: PRI, PAN, PRD**

A ocho meses del inicio del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto se dieron a conocer tres propuestas para la reforma energética, provenientes del Gobierno Federal (Partido Revolucionario Institucional), del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática. Cada una de estas propuestas ofrece su propio diagnóstico crítico en torno a la problemática del sector energético, especialmente de la industria petrolera, y su visión de cómo solucionarla. En dichas propuestas se contemplan diversas preocupaciones y reflexiones que se han ido gestando y manifestando en el tiempo por distintos actores políticos, académicos, especialistas y sectores sociales con respecto a la explotación del petróleo y la participación de la iniciativa privada, la problemática particular de PEMEX y del sector eléctrico, el régimen fiscal al que está sometido PEMEX, el uso y destino de la renta petrolera, la política energética que se ha aplicado en el país, las tarifas y los subsidios a los combustibles fósiles, la transición energética y el combate al Cambio Climático, entre otros aspectos no menos relevantes.

---

<sup>11</sup> *Policies for the future: 2011 Assessment of country energy and climate policies*, London, World Energy Council-Regency House, p. 4.

Resulta paradójico que las preocupaciones que impulsaron la reforma energética del 2008, siguen siendo en su mayoría las mismas que ahora impulsan la reforma energética del 2013. Roberto Ortega Lomelín (2012) explica que durante el proceso de diagnóstico, propuestas, discusión y debate de la reforma energética del 2008 se presentaron las siguientes preocupaciones fundamentales:

- Disminución de la producción de petróleo...*
- Caída de la posición mundial en cuanto a reservas...*
- Importancia creciente de los yacimientos en aguas profundas...*
- Situación financiera crítica de PEMEX...*
- Excesiva carga fiscal...*
- Petrolización de las finanzas públicas...*
- PEMEX una dependencia de gobierno...*
- Corrupción...*
- Opacidad...*
- Iniciativas fallidas...*

Dichas preocupaciones enumeradas por Lomelín coinciden en diferente grado y énfasis con las propuestas de la reforma energética del 2013, pero también se agregan otros aspectos de gran relevancia: como la propiedad de los hidrocarburos y la participación privada, propuestas de regímenes para la explotación del petróleo, la apertura del sector eléctrico a una mayor participación de los particulares, un nuevo diseño institucional para los órganos reguladores de la energía y la energía sostenible y la transición energética.

Ahora bien, el tema del petróleo y la electricidad generan alta sensibilidad política y social, por lo que se anticipan fuertes tensiones y una gran discusión en torno a esta reforma energética. Al momento de escribirse este artículo no se vislumbra un consenso general respecto de las partes que la reforma pone sobre la mesa de discusión. Aunque, sin duda, una gran diferencia con respecto a la reforma energética del 2008, es que tanto el Gobierno Federal como el Partido Acción Nacional coinciden en que es necesaria una reforma constitucional a los artículos 27 y 28, lo que ha generado expectativas para afianzar la certidumbre a la inversión privada en áreas que hasta hoy son exclusivas del Estado mexicano.

Las tablas 1 y 2 esquematizan las posturas y propuestas del Gobierno Federal-PRI, el PAN y el PRD sobre la reforma energética en relación a seis rubros fundamentales: 1. Propiedad de los hidrocarburos y renta petrolera; 2. Sistema eléctrico nacional y tarifas; 3. PEMEX y su régimen fiscal; 4. Inversión privada; 5. Política energética y

diseño institucional; y 6. Transición energética y energía sostenible. Si bien todos los rubros son relevantes, para fines de este artículo se discute con mayor énfasis el aspecto de la transición energética y la energía sostenible por su trascendencia para el largo plazo y las generaciones de futuros mexicanos, más allá del año 2024.

Pues bien, con respecto al primer rubro: la propiedad de los hidrocarburos y la renta petrolera, el Gobierno Federal-PRI, el PAN y el PRD coinciden en que se debe mantener a los recursos energéticos como propiedad originaria de la nación y no de una empresa en particular. Pero además, el PAN enfatiza en su propuesta que el Estado debe buscar el “máximo beneficio” de la renta petrolera para la nación. Mientras que el PRI y el PAN coinciden en modificar a los artículos 27 y 28 constitucionales, el PRD se pronuncia en contra de cualquier modificación.

En relación al segundo rubro: Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y las tarifas, las propuestas del PAN y el Gobierno Federal-PRI difieren con relación a la inversión privada. Así, el PAN propone una reforma constitucional para eliminar restricciones vigentes a la competencia en actividades de generación, despacho, transmisión y distribución de energía eléctrica, con una nueva ley para el sector eléctrico y que la CFE opere en condiciones de competencia. Mientras que el Gobierno Federal-PRI proponen abrir solamente el mercado de generación y que el Estado se reserve el control del SEN y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía como un servicio público. Por su parte, el PRD se decanta por el acceso a la energía, es decir, que todos los habitantes del país dispongan de electricidad con máxima calidad y mínimo costo y que las tarifas se determinen en función de los costos.

Una postura en la que convergen tanto el Gobierno Federal-PRI como el PAN es en la creación de un Operador Independiente del SEN que realice la planeación y operación de la red de transmisión y controle la operación de dicho sistema. Sin embargo, ambas posturas brindan poco detalle sobre este esquema, aunque el Gobierno Federal-PRI explica que la propuesta se basa en las mejores prácticas internacionales en el sector eléctrico y que la mayoría de los países de la OCDE ya cuentan con esta entidad independiente que recibe las solicitudes de interconexión de todos los proyectos de generación y propone las obras requeridas de manera que se optimice para todo el sistema.

En cuanto al tercer rubro: PEMEX y su régimen fiscal, el PRD y el PAN proponen autonomía de gestión y presupuestal para la paraestatal, así como una menor dependencia del ingreso petrolero en la recaudación fiscal. Ambos partidos proponen crear Fondos con la renta petrolera. Así, el PRD busca establecer un Fondo para los Excedentes Petroleros, el cual sería controlado por el Congreso y se nutriría de los excedentes del precio del petróleo fijado por el Congreso. Los recursos de dicho

fondo se utilizarían para compensar la caída inesperada en los precios del petróleo y para financiar proyectos de infraestructura de transporte masivo de personas que contribuya al ahorro de combustibles y coadyuve a la transición energética nacional. Por su parte, el PAN se decanta por crear el Fondo Mexicano del Petróleo, que administre la renta petrolera y consiga el máximo beneficio para el país. La propuesta de este partido se basa en la experiencia exitosa de la empresa PETORO en Noruega. Según este partido, con la creación del Fondo, el país dejaría de depender mayoritariamente de los recursos petroleros en un plazo de 10 años. Mientras que para el Gobierno Federal-PRI el régimen fiscal de PEMEX debe ser más flexible, con un pago de derechos más bajo que en la actualidad y que el remanente de ese pago de derechos pueda ser reinvertido en la empresa o una parte ser transferida al presupuesto como si fuera un dividendo que pueda emplearse para gasto en escuelas, hospitales, infraestructura de agua o carreteras.

Para el rubro de la inversión privada, el Gobierno Federal-PRI y el PAN coinciden en la necesidad de una reforma constitucional, pero sus posturas se encuentran distantes en relación a la inversión privada en el sector petrolero. En este sentido, Gobierno Federal-PRI proponen “los contratos eficientes”, eliminando la prohibición de que el Estado celebre contratos con organismos y empresas del Estado y/o terceros, en actividades de exploración y extracción y demás actividades de la industria petrolera, dejando todos los detalles de dichos contratos para la legislación secundaria. Mientras que PAN propone regresar al esquema de “las concesiones” –que desapareció en el país en 1940 bajo la Presidencia de Lázaro Cárdenas–, eliminando las prohibiciones para otorgar contratos a la exploración y producción de hidrocarburos, en donde participen PEMEX, empresas privadas y empresas público-privadas. Por su parte, el PRD está en contra de contratos de riesgo, de “utilidad compartida”, ya que con este esquema, PEMEX o cualquier otro interesado podría obtener del Estado mexicano el derecho de extraer y procesar, de cualquier modo, los hidrocarburos que encontrara. Por ello, este partido propone bajar el régimen de derechos fiscales sólo a PEMEX, que conoce mejor el territorio, dispone de capital, capacidad y tecnología.

**Tabla 1**  
**Comparación de las tres propuestas de reforma energética**

	PAN	Gobierno Federal-PRI	PRD
<b>Propiedad de los hidrocarburos y renta Petrolera</b>	<p><b>Postura:</b> Las reservas de petróleo y los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas son propiedad de la Nación. Garantizar el <b>máximo</b> beneficio de la renta petrolera para la Nación.</p> <p><b>Propuesta:</b> Reformar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Mantener a los recursos energéticos como propiedad de la Nación y no de los operadores o concesionarios.</p>	<p><b>Postura:</b> Se mantiene al petróleo y demás hidrocarburos como propiedad de la Nación.</p> <p><b>Propuesta:</b> Reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales.</p>	<p><b>Postura:</b> En contra de reformar la constitución en este tema.</p>
<b>Sistema eléctrico nacional y tarifas</b>	<p><b>Postura:</b> Eliminar las restricciones a la competencia. El Estado, a través de la SENER, será el responsable de la política y la planificación del sector eléctrico. La CFE debe operar como una empresa en condiciones de competencia justa, las tarifas deben reflejar los costos eficientes de la prestación del servicio y los subsidios se deben otorgar a la demanda.</p> <p><b>Propuesta:</b> Crear la figura de un Operador Independiente del Sistema y del Mercado propiedad del Estado. Reformar el art. 27 constitucional para permitir la participación del sector privado en la generación, despacho, transmisión y distribución de la energía eléctrica. Expedir una nueva Ley para el sector eléctrico.</p>	<p><b>Postura:</b> A diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no es un recurso natural, por lo que el interés del Estado no es la propiedad sobre la energía, sino que dicha energía llegue a mejores precios a las familias mexicanas e impulse la competitividad del país. En un mercado competitivo, con mayor participación de la iniciativa privada, se reducirán las tarifas eléctricas.</p> <p><b>Propuesta:</b> Abrir el mercado de generación. El Estado se reserva el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía como un servicio público. Crear la figura de un Operador Independiente del SEN que realice la planeación y operación de la red de transmisión y controle la operación del SEN. Mantener la propiedad pública de las centrales y redes de transmisión y distribución de la CFE.</p>	<p><b>Postura:</b> Todos los habitantes del país deben disponer de electricidad con máxima calidad y mínimo costo.</p> <p><b>Propuesta:</b> Determinar las tarifas en función de costos.</p>
<b>PEMEX y su régimen fiscal</b>	<p><b>Postura:</b> PEMEX no se privatizará, pero debe tener autonomía de gestión y autonomía presupuestal.</p> <p><b>Propuesta:</b> Crear el Fondo Mexicano del Petróleo para la administración de la renta petrolera. Diseñar un plan para solucionar su pasivo laboral.</p>	<p><b>Postura:</b> El régimen fiscal de PEMEX debe ser más flexible.</p> <p><b>Propuesta:</b> Pago de derechos más bajo que en la actualidad. El remanente de ese pago de derechos podrá ser reinvertido en la empresa o una parte podrá ser transferida al presupuesto como si fuera un dividendo que podrá emplearse para gasto en escuelas, hospitales, infraestructura de agua o carreteras.</p>	<p><b>Postura:</b> PEMEX debe ser una empresa energética integral y no sólo petrolera como hasta ahora.</p> <p><b>Propuesta:</b> Cambiar el régimen fiscal a través de una reforma a la Ley Federal de Derechos. Establecer un programa de transición de cinco años para bajar paulatinamente el total de derechos que actualmente paga PEMEX (de 71.5% a 62.5%), dando oportunidad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que mejore su recaudación fiscal. Establecer un Fondo para los excedentes petroleros. Se propone una nueva composición del Consejo de Administración de PEMEX, prescindiendo de los representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros.</p>

Elaboración propia con base en: La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos ordenamientos en materia de reforma integral del sector energético nacional presentada por el grupo Parlamentario de la Revolución Democrática el 19 de agosto de 2013; La iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de Julio de 2013 y La iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013.

Tabla 2  
Comparación de las tres propuestas de reforma energética

	PAN	Gobierno Federal-PRI	PRD
<b>Inversión privada</b>	<p><b>Postura:</b> Apertura a la competencia a través de un régimen de <b>concesiones</b> o asociaciones para la <b>exploración y producción</b> de hidrocarburos en donde participen PEMEX, empresas privadas y empresas público-privadas.</p> <p><b>Propuesta:</b> Reformar el art. 27 constitucional para eliminar prohibiciones para otorgar contratos.</p>	<p><b>Postura:</b> El Ejecutivo Federal celebrará <b>contratos eficientes</b> con organismos y empresas del Estado y con los sectores social y privado, manteniendo el Estado el dominio sobre los recursos en el subsuelo, sin posibilidad de otorgar derechos a través de <b>concesiones</b>.</p> <p><b>Propuesta:</b> Eliminar la prohibición de que el Estado celebre contratos en actividades de exploración y extracción. Sustraer de las áreas estratégicas del Estado a la petroquímica básica y dar certeza a nivel constitucional para que las actividades de la industria petrolera, tales como el procesamiento de gas natural y la refinación del petróleo, así como el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de dichos productos y sus derivados, puedan ser realizadas tanto por organismos del Estado, como por los sectores social y privado, a través de permisos que otorgue el Ejecutivo Federal.</p>	<p><b>Postura:</b> En contra de contratos de riesgo, de "utilidad compartida", ya que con este esquema, PEMEX o cualquier otro interesado podría obtener del Estado mexicano el derecho de extraer y procesar, de cualquier modo los hidrocarburos que encontrara.</p> <p><b>Propuesta:</b> Bajar el régimen de derechos fiscales sólo a PEMEX, que conoce mejor el territorio, dispone de capital, capacidad y tecnología.</p>
<b>Política energética y diseño institucional</b>	<p><b>Postura:</b> La reforma energética a la que se aspira, no puede entenderse sin instituciones fuertes, independientes y autónomas.</p> <p><b>Propuesta:</b> Elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y a la Comisión Reguladora de Energía (CRE). La CNH será el ente regulador de las actividades de exploración y producción de hidrocarburos en un mercado competitivo. La SENER será el ente rector de la política energética nacional con opiniones de otras dependencias</p>	<p><b>Postura:</b> La política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo Federal.</p>	<p><b>Propuesta:</b> Fortalecer a la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, transformándolos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios. Reforzar la vinculación de los institutos de investigación con las empresas del sector energético. Crear una política o marco legal que promueva y en su caso, obligue al uso racional de los energéticos, sean estos combustibles, derivados de los hidrocarburos o de la electricidad.</p>
<b>Transición energética y energía sostenible</b>	<p><b>Postura:</b> Asegurar el uso eficiente y sostenible de los recursos energéticos. Se promoverá al gas natural como el combustible de transición.</p> <p><b>Propuesta:</b> Reformar el artículo 27 constitucional para establecer que el Estado desarrollará estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático. Proponer en un artículo Décimo tercero transitorio el establecimiento de un Plan, en un plazo no mayor a 1 año, para la sustitución del uso de combustóleo por gas natural en la generación de energía eléctrica y el incremento en el uso de energías renovables.</p>	<p><b>Postura:</b> Promover una matriz energética más limpia y diversificada para cumplir con los objetivos de mitigación del cambio climático.</p> <p><b>Propuesta:</b> Acelerar la sustitución de combustóleo en el sector eléctrico por gas natural y energías limpias. Agregar capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente, y el establecimiento de certificados de energías limpias.</p>	<p><b>Propuesta:</b> Impulsar el uso eficiente de la energía y la transición energética a energías renovables. Desarrollar la tecnología de la cogeneración de manera obligada por CFE en las instalaciones de PEMEX. Diversificar la matriz energética, y establecer cuotas de participación de energías renovables para la nueva generación eléctrica. Se propone la creación de un Instituto Nacional de Energías Renovables.</p>

Elaboración propia con base en: La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos ordenamientos en materia de reforma integral del sector energético nacional presentada por el grupo Parlamentario de la Revolución Democrática el 19 de agosto de 2013; La iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 31 de Julio de 2013 y La iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto el 12 de agosto de 2013.

En el caso de PEMEX, Adrián Lajous (2013) señala que éste ha utilizado diversas formas contractuales de servicios en sus actividades extractivas, que van de los “contratos de servicios puros”<sup>12</sup> (que PEMEX utilizaba hasta la reforma energética del 2008) a otros de “servicios de producción integrados” y a los de “administración incentivada de producción”:

Su éxito [de los contratos que ha utilizado Pemex] ha sido limitado en términos de los objetivos originales de Pemex. No lograron atraer a las grandes empresas petroleras internacionales. Sólo Repsol y Petrobras respondieron a la invitación del gobierno a participar, con la esperanza de que sería el primer paso hacia eventuales contratos de riesgo compartido. Un par de empresas regionales independientes han estado involucradas. Sin embargo, los principales jugadores han sido las empresas internacionales de servicios petroleros integrados. Ahora, conforme Pemex se dirige a la exploración en aguas ultra profundas y a recursos no convencionales, estos contratos de servicios son claramente inapropiados, en particular en el caso de proyectos complejos, de gran escala y altos riesgos. Evaluar los méritos relativos de regímenes concesionarios y de CPC requiere una comprensión profunda de las condiciones específicas prevalecientes en materia económica, política, jurídica, industrial y geológica. En términos generales, los sistemas concesionarios modernos son técnicamente superiores a los CPC. Han evolucionado de modelos basados en un trato desigual a otros de carácter más equitativo.<sup>13</sup>

Entonces, para este especialista de gran experiencia en el sector petrolero, los esquemas de concesiones, cuyas formas modernas se denominan “licencias”,<sup>14</sup> son técnicamente superiores a los contratos de producción compartida. Si bien el

---

<sup>12</sup> En los contratos de servicios puros, el Estado asume la totalidad del riesgo y la remuneración se relaciona exclusivamente con los costos de los trabajos ejecutados, con independencia de los resultados en términos de descubrimientos, incorporación de reservas o volúmenes de producción. A pesar de tener semejanzas con los CPC, se distinguen por la forma de remuneración que es siempre en efectivo y no con producto. Lomelín, R. (2012), *El Petróleo en México: una industria secuestrada*. México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 32.

<sup>13</sup> Lajous, A. (2013, agosto), “Más mercado y más Estado. Notas sobre una posible reforma petrolera”, *Nexos* en línea. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204306>

<sup>14</sup> Siguiendo a Lomelín (2012), el régimen evolucionado de concesiones, a través de licencias, se ha establecido en algunos países que tienen diferentes modalidades de participación estatal en las actividades petroleras. Existen países que tienen régimen de concesiones que cuentan con empresas estatales o nacionales como el caso de Colombia, otros que tienen empresas de control estatal como Noruega y Brasil, así como países sin empresa estatal, por ejemplo Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá. En el régimen de concesiones, en donde existen empresas nacionales, éstas compiten por la explotación de los recursos y cuentan con capacidad para asociarse con otras empresas si así lo estiman conveniente. Es el caso de las empresas nacionales de Colombia (Ecopetrol), Brasil (Petrobras) y Noruega (Statoil).

Presidente Enrique Peña Nieto habla en su propuesta de contratos eficientes o de utilidad compartida, su iniciativa no brinda más detalles de cómo son este tipo de contratos, sus características, en que se diferencian de los CPC y si serán capaces de atraer las grandes inversiones que se requieren para cumplir los objetivos<sup>15</sup> de política de hidrocarburos que el gobierno federal espera alcanzar en el mediano y largo plazos con la aprobación de su propuesta.

Con relación al quinto rubro: política energética y diseño institucional, el PRD propone fortalecer a la Secretaría de Energía (SENER) y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, organismo regulador de la energía. Asimismo, el PAN propone elevar a rango constitucional a la mencionada Comisión y a la Comisión Reguladora de Energía, otorgándoles autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el PAN, la SENER será el ente rector de la política energética nacional con opiniones de otras dependencias. Mientras que para el Gobierno Federal-PRI la política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo Federal.

Y en el sexto rubro: energía sostenible y transición energética, las posturas de las tres partes coinciden con diferentes grados y matices, en que el país requiere una matriz energética más limpia y diversificada. En este sentido, el PRD plantea la accesibilidad de la energía, el impulso a su uso eficiente –pues considera que no existe una política que promueva y/u obligue al uso racional de los energéticos, sean éstos combustibles, derivados de los hidrocarburos o electricidad– y la transición energética a energías renovables, así como el desarrollo de la tecnología de la cogeneración de manera obligada por la CFE en las instalaciones de PEMEX. Asimismo, para diversificar la matriz energética, el PRD considera que se deben establecer cuotas de participación de energías renovables para la nueva generación eléctrica, aplicando incentivos para que éstas compitan efectivamente con las fuentes tradicionales, y crear un Instituto Nacional de Energías Renovables.

Por su parte, el PAN plantea que una propuesta de reforma energética debe fortalecer la seguridad energética y el uso eficiente de la energía, además de poner atención a los impactos ambientales que se generan en cada una de las fases del ciclo energético.<sup>16</sup> Por ello, el partido propone establecer como un principio constitucional

<sup>15</sup> Los objetivos que plantea el Gobierno Federal con la aprobación de su iniciativa de reforma energética son: 1. Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores al 100%; 2. Incrementar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios actualmente, a 3 millones en 2018, así como a 3.5 millones en 2025; 3. En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018, así como a 10 mil 400 millones en 2025.

<sup>16</sup> Las fases del ciclo energético son: la exploración, extracción, refinamiento, transporte, almacenamiento, consumo y producción de energéticos.

el asegurar el uso eficiente y sostenible de los recursos energéticos y el desarrollo de programas y estrategias de mitigación al Cambio Climático. Además, en el artículo décimo tercero transitorio de su iniciativa se establece que el Ejecutivo Federal deberá emitir un Plan, en un plazo no mayor de 365 días, para la sustitución del combustóleo y otros combustibles de alta emisión de gases de efecto invernadero por gas natural en la generación de energía eléctrica, así como que dicho Plan deberá contemplar el crecimiento en el uso de energías renovables.

El Gobierno Federal-PRI reconoce en su iniciativa el potencial de México en materia de energías renovables y su posición privilegiada por la diversidad de sus recursos naturales. Por ello, la iniciativa busca agregar capacidad de energías renovables a gran escala mediante la creación de un mercado competitivo de generación, administrado por el Estado a través de un operador independiente, y el establecimiento de certificados de energías limpias.

## Discusión

Ahora bien, si se analizan estas propuestas desde la óptica de la energía sostenible, del Consejo Mundial de la Energía y de la ONU, hay algunos aspectos a reflexionar en ellas, especialmente en la propuesta del Ejecutivo Federal.

En primer término, la propuesta del Presidente Peña Nieto parece más una propuesta de reforma petrolera o del sector de los hidrocarburos, con objetivos de corto y mediano plazo para incrementar la producción de petróleo y gas natural, que una propuesta con una visión de largo plazo que promueva y tenga como pilar fundamental a la energía sostenible. Es decir, si se reconoce que la transición energética está en marcha y que hay un nuevo mapa energético mundial que se está conformando. Este nuevo mapa energético está encabezado por los Estados Unidos, que se encamina a la autosuficiencia de petróleo y gas natural por sus récords en reservas y producción de petróleo y gas natural. La visión de un modelo sostenible de transición energética para el país debería ser el centro de propuesta y debate de los actores políticos, y no lo que ha ocurrido, que el debate se ha limitado a la reforma fiscal de PEMEX, a la propiedad del recurso petrolero o si se permite o no la inversión privada en la explotación de este recurso.

La propuesta del Ejecutivo Federal establece objetivos en materia de hidrocarburos que pretenden incrementar la producción de petróleo y de gas natural. Es decir, se apuesta en el corto y mediano plazos a los combustibles fósiles para garantizar la seguridad energética. La cuestión es que para lograr estos objetivos

se deberá recurrir a la extracción de fuentes no convencionales como el *shale oil* y el *shale gas*, los cuales plantean al país importantes retos tecnológicos, pero sobre todo ambientales y sociales. Si se considera la experiencia americana,<sup>17</sup> dos de los principales problemas ambientales a superar en la extracción de los recursos no convencionales son: la disponibilidad de grandes cantidades de agua y los efectos colaterales que traerán dichas extracciones, como la contaminación en los mantos acuíferos y la liberación de gas metano. Por ello, llama la atención que en la propuesta del Ejecutivo Federal no se mencione en ninguna parte de la exposición de motivos que habrá una regulación estricta manejada por la SEMARNAT o la Comisión Nacional de Hidrocarburos para vigilar, regular y corregir las externalidades negativas o los costos de los daños ambientales y sociales. Más aún, considerando el estrés hídrico al que se encuentra expuesta la población en el altiplano mexicano y a la sobreexplotación de sus mantos acuíferos.

En segundo término, tanto en la iniciativa de reforma del Presidente Peña Nieto como en la del PAN, se propone acelerar la sustitución de combustóleo en el sector eléctrico por el gas natural, aunque el Gobierno Federal-PRI matiza que también se deberá incluir a las *energías limpias*. El PAN considera que la sustitución del combustóleo debe darse en un plazo no mayor a un año, mientras que en la iniciativa del Presidente Peña no se establecen plazos para esta sustitución ni se detalla cómo se alcanzarán. También, el PAN propone el incremento de *energías renovables*, pero sin proponer cuotas de participación de estas energías renovables en la generación de electricidad ni metas para alcanzar esta transición en la matriz energética.

Precisamente, en relación con las metas que plantea la LAERFTE, queda la duda si con estas iniciativas de reforma energética, se logrará cumplir con las metas que marcan las leyes. Es importante mencionar que la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 reconoce que no se cuenta con información suficiente y un nivel adecuado de certidumbre para conocer el potencial de las energías renovables, por lo que se requiere de la acción coordinada de la industria, la academia y el gobierno para generar consensos sobre la información generada. El documento añade que no se cuenta con la caracterización de las energías renovables que permita contar con un

---

<sup>17</sup> En los Estados Unidos existe preocupación sobre los impactos al medio ambiente y a la salud humana asociados con el gas de lutitas (*shale gas*) y que se refieren a los efectos de las tecnologías de perforación horizontal de pozos y de fracturación hidráulica, entre los que destacan principalmente: el empleo de grandes volúmenes de agua, los fluidos del fracturación hidráulica que contienen químicos potencialmente peligrosos y que pueden contaminar los mantos acuíferos, y la producción tanto de aguas residuales como de pequeños temblores. En este sentido, se ha generado un amplio debate en el país, por lo que a petición del Congreso de los Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) está llevando a cabo un estudio nacional para comprender mejor los impactos de la fracturación hidráulica en los mantos acuíferos. El estudio final, con conclusiones y recomendaciones, se prevé estará listo para el año 2014. Véase: <http://www2.epa.gov/hfstudy/study-potential-impacts-hydraulic-fracturing-drinking-water-resources-progress-report-0>

inventario nacional del potencial de las energías renovables en el país, así como su ubicación y calidad.

Asimismo, la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 apuesta por la expansión de la energía nuclear a la que considera una alternativa viable y probada, para poder cumplir con la meta de la diversificación y la reducción de emisiones que plantea la LAERFTE y la Ley General de Cambio Climático, argumentando que México cuenta con la experiencia en la operación de la central nucleoelectrónica Laguna Verde, lo que permitiría realizar exitosamente un programa nuclear que contemplara la construcción de otras centrales nucleoelectrificadas (p. 35).

Cabe mencionar que ninguna de las iniciativas presentadas por el Gobierno Federal-PRI, PAN y el PRD para la reforma energética hacen mención explícita de la energía nuclear, salvo la iniciativa del Presidente Peña que parece incluir este tipo de energía en su propuesta de acelerar la sustitución del combustible por el gas natural y las energías limpias.

En tercer término, con relación a la transición tecnológica que va ligada a la transición energética, la iniciativa del PRD se decanta por el desarrollo de la tecnología de la “cogeneración”, pero en las iniciativas del PAN y del Gobierno Federal-PRI no se hace referencia a la ventaja de esta tecnología en el sector eléctrico para promover la eficiencia energética, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la seguridad energética y promover el crecimiento económico. Otra tecnología crítica para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono es la de “Secuestro y Retención de Carbono”,<sup>18</sup> a la que tampoco se hace referencia en ninguna de las tres iniciativas.

Más aún, no se hace referencia en las iniciativas al financiamiento a la transición energética. Actualmente, existe un Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sostenible de la Energía al que se destinaron muy pocos recursos, apenas 300 millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Si bien resulta alentador que en el proyecto de Decreto de Presupuesto

<sup>18</sup> Es un grupo de tecnologías que puede reducir en gran medida las emisiones de CO<sub>2</sub> de centrales eléctricas nuevas y existentes de carbón y gas, así como de grandes fuentes industriales. La tecnología de CCS consiste en un proceso de tres pasos:

- i) La captura de CO<sub>2</sub> de centrales eléctricas o de procesos industriales;
- ii) El transporte del CO<sub>2</sub> capturado y comprimido (usualmente en oleoductos);
- iii) La inyección subterránea y almacenamiento geológico del CO<sub>2</sub> en formaciones rocosas profundas subterráneas (basalto, esquisto, dolomita, entre otras). Estas formaciones se localizan frecuentemente a una milla o más por debajo de la superficie de la tierra y consiste en rocas porosas que retienen el CO<sub>2</sub> y son impermeables. Las capas no porosas de roca que atrapan el CO<sub>2</sub> previenen que migre hacia la superficie.

Fuente: Agencia Estadounidense de Protección Ambiental. Véase: <http://www.epa.gov/climatechange/ccs/index.html>

de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, se propone incrementar el presupuesto de este fondo a 1,530 millones de pesos, esta cantidad es simbólica cuando se compara con los subsidios que se destinan en el país a los combustibles fósiles. Por ejemplo, los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales en el primer semestre de este año ascendieron a 57,016<sup>19</sup> millones de pesos. Este subsidio que promueve el despilfarro de energía, es muy superior a todo el presupuesto destinado a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sostenible de la Energía para el año 2013, que es de 15,071<sup>20</sup> millones de pesos.

## Conclusiones

La reforma que se requiere para solucionar el problema energético que enfrenta el país se topa con tres diferentes visiones, en seis rubros fundamentales que se han discutido en este artículo. En los rubros de la propiedad de los hidrocarburos y renta petrolera; la inversión privada, y el sistema eléctrico nacional y las tarifas, las visiones están enfrentadas, lo que ha llevado a polarizar el debate político, con el riesgo de que la reforma se estanque. Sin embargo, hay otros rubros donde existen coincidencias, con ciertos matices, pero en los que se vislumbran acuerdos, como Pemex y su régimen fiscal; la política energética y el diseño institucional, y la transición energética y la energía sostenible.

Precisamente, este último rubro debió ser el centro de propuesta y debate de los actores políticos. Es decir, las tres propuestas de reforma energética discutidas en este artículo, debieron formularse con una perspectiva de largo plazo para alcanzar la energía sostenible, más allá del año 2024. Pues lo que se debe discutir es el modelo energético que asegure la transición energética del país en los próximos 20 años de una forma ordenada y gradual, y que garantice la seguridad energética y contribuya a la mitigación del impacto ambiental para salvaguardar a las futuras generaciones.

La propuesta del Gobierno Federal-PRI y del PAN de acelerar la sustitución del combustóleo por el gas natural en el sector eléctrico es positiva en una perspectiva de corto plazo. El gas natural es un combustible con cualidades extraordinarias (la más importante en términos ambientales, es que de entre los combustibles fósiles, es el que tiene la menor intensidad de carbono, emitiendo menos dióxido de carbono por unidad de energía generada). Sin embargo, no debe perderse de vista que se considera una fuente de energía *punteo* o de *transición* a un futuro de bajo

<sup>19</sup> Véase: Estado financiero de la CFE correspondiente al primer semestre de 2013.

<sup>20</sup> Véase: Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, Anexo 14.

carbono. Por ello, desde una perspectiva de largo plazo y de seguridad energética, la recomendación es diversificar cuanto antes la matriz energética, impulsando con mayor énfasis las energías renovables, aprovechando el potencial eólico, solar y geotérmico que tiene el país.

Finalmente, los subsidios a los combustibles fósiles son un gran obstáculo para la energía sostenible y tienen un alto costo para las finanzas públicas. Una iniciativa de reforma energética debe considerar su eliminación y que los precios de las tarifas reflejen los costos de las externalidades ambientales de los combustibles fósiles. Además, de fortalecer realmente fondos como el de la Transición Energética y el Aprovechamiento Sostenible de la Energía. Dicho fondo debería ser una herramienta efectiva del gobierno para promover el desarrollo de tecnologías limpias, la innovación y la educación.

## Fuentes

- Barde, J. (2002), “Reformas fiscales ambientales: una revisión de la experiencia en países de la OCDE”, en Graciela Moreno Arellano (compiladora), *Impuestos ambientales: lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*. México: Instituto Nacional de Ecología.
- Bauer, M. (2007), “Transición energética”, en J. L. Calva (coordinador), *Política energética: Agenda para el desarrollo*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- CFE, Informe Anual (2011), México, CFE.
- De la Vega, A. (2007), “La Transición energética y México como exportador de Petróleo. Nuevas dimensiones del análisis y de las políticas energéticas”, en J. L. Calva (coordinador), *Política energética: Agenda para el desarrollo*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura-UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- Delgado, A. (2011), “Política Energética Nacional en el horizonte 2030”, en *Cuadernos de Estrategia 150*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Industrial Development Report (2011), *Industrial energy efficiency for sustainable wealth: capturing environmental, economic and social dividends*, United Nations Industrial Development Organization.
- International Energy Agency *Energy technology transitions for industry: Strategies for the next industrial revolution* (2009), Paris: International Energy Agency.
- Isbell, P. (2011), “La política energética y la lucha contra el cambio climático: la complicada encrucijada norteamericana”, en *Cuadernos de Estrategia 150*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Lajous, A. (2013), “Más mercado y más Estado. Notas sobre una posible reforma petrolera”, en *Nexos en línea* agosto 2013 <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204306>
- Lomelín, R. (2012), *El Petróleo en México: una industria secuestrada*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moroney, J. and Flory D. Assad (2005), *Energy and Sustainable Development in Mexico*, United States of America, Texas A&M University Press.
- OECD/IEA, *World Energy Outlook* (2012), París, OECD/IEA.
- OECD (2013), “Los retos del crecimiento verde y la necesidad de una reforma energética”, en *Estudios económicos de la OCDE*: México, OECD Publishing.
- Pérez, C. (2002), *Tecnological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Quintero, J. (2012), “Crisis del gas se agudiza ante el pasmo de Pemex y la CFE”, *Energía hoy*, agosto, 101, 42-45.
- Rosell, J. (2007), *¿Y después del petróleo, qué? Luces y sombras del futuro energético mundial*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- World Energy Council (2011), *Policies for the future: 2011 Assessment of country energy and climate policies*, London, World Energy Council-Regency House.
- World Energy Insight (2012), *Official publication of the World Energy Council to mark the World Energy Leaders’ Summit*, Istanbul, London, First Magazine.

# Método MEYEP de prospectiva estratégica

## Una propuesta integradora desde y para la región latinoamericana

*Eduardo Raúl Balbi\**

### **Resumen**

El artículo explica el Método MEYEP (Método de la Red Escenarios y Estrategia (Red EyE) de Prospectiva), creación del autor, que ha influido en muchas decisiones de planeación prospectiva estratégica en varios países de Latinoamérica. Describe el origen, la evolución y los siete pasos claves de la metodología, así como la descripción de sus aplicaciones en diversos países de América Latina.

### **Palabras Clave**

Método MEYEP, origen, evolución, pasos de la metodología, aplicaciones en América Latina.

### **Abstract**

The article explains the MEYEP method (method of the network scenarios and prospective studies (Red EyE) strategy), creation of the author, which has influenced many decisions of prospective strategic planning in several countries of Latin America. It describes the origin, evolution and the seven key steps of the methodology as well as the description of their applications in various countries of Latin America.

### **Key Words**

Method MEYEP, origin, evolution, steps of the methodology, applications in Latin America

\* Eduardo Raúl Balbi es argentino, posee un Master en Relaciones Internacionales; es Diplomado en Altos Estudios Estratégicos, Diplomado en Metodología de Estudios Prospectivos y Diplomado en Comercio Exterior. Ha realizado numerosos cursos, seminarios y talleres dentro de su especialidad. Se desempeña como conferenciante en centros, universidades y foros de Argentina y otros países. Es profesor en postgrados de universidades argentinas y latinoamericanas. Su actividad institucional principal se relaciona con el cargo de Presidente de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina, red que ha sido fundada y creada por él mismo. Además, es miembro del Consejo de Fundadores de la Red Latinoamericana de Estudios Prospectivos y fue miembro de la World Future Studies Federation WFSF y del Millennium Project. Es reconocido como experto en Metodología Prospectiva, en construcción, análisis y evaluación de escenarios, en Management Estratégico, en Prevención de Conflictos y en Gestión de Riesgos. Se desempeña como Asesor y Consultor de empresas y organizaciones públicas nacionales e internacionales, Organismos Internacionales y Agencias Gubernamentales. Ha publicado numerosos artículos en diarios y revistas especializadas, es coautor de tres libros y editor de un libro electrónico sobre Metodología Prospectiva y, ha escrito varios capítulos para libros colectivos, [eduardorbalbi@gmail.com](mailto:eduardorbalbi@gmail.com)

## Introducción

**A**l plantearnos el desafío de encarar un desarrollo metodológico en el campo de la prospectiva, debimos iniciar el recorrido desde una búsqueda epistemológica y metodológica, sobre todo en el campo de las Ciencias Sociales.

Desarrollaremos brevemente algunos de los incentivos principales que alimentaron nuestra dedicación a dicha travesía.

Desde los albores de las investigaciones modernas en Ciencias Sociales, el intento de conocer o comprender *a priori* el futuro, junto al análisis de las relaciones causales de los sucesos, han sido objetivos principales de sus esfuerzos. En este camino, diferentes aportes han consolidado procesos, técnicas y herramientas metodológicas que, combinando distintas disciplinas, han intentado alertar sobre las futuras ocurrencias de ciertos acontecimientos o fenómenos.

## I. Tendencias y requerimientos metodológicos

### A. Tendencias y futuro

El concepto troncal de “tendencias” y sus distintas formas de construirlas y estudiarlas son y han sido la base de la mayoría de los informes y pronósticos en todos los campos. En ellos, el aporte de la estadística, las matemáticas y sus posibilidades gráficas y muchas otras propiedades de las dos ciencias formales que constituyen el basamento intelectual de nuestra forma de pensar –las matemáticas y la lógica– han recorrido un largo camino hasta el presente.

Sin embargo, debemos recordar que toda vez que se trabaje hacia el futuro con sustento en tendencias, debemos entender varias cosas. En breve síntesis, algunas son:

- Toda tendencia, por su manera metodológica de construcción (proyección o pronóstico, este último más conocido actualmente como *forecast*) implica asumir la continuidad del patrón histórico de la variable o indicador analizado.
- Al asumir dicha continuidad del pasado, debemos aceptar que no habrá cambios (o que la dinámica de cambios históricos continuará “matemáticamente”) y que no habrá hechos nuevos, hechos de ruptura, pues al no tener registros históricos no son considerados por los análisis, ni incorporados en las tendencias.

- El entorno (las variables exógenas) de la variable o indicador bajo análisis deberá interactuar con ésta con la misma intensidad, sentido y características con que lo hizo en el pasado.

De esta manera, podríamos definir el término *tendencia* como: *el presunto comportamiento a futuro de una variable o indicador, asumiendo (entre otras cosas) la continuidad del patrón histórico.*

### **B. Requerimientos metodológicos**

Ahora bien, ingresando desde una visión metodológica al pensamiento prospectivo, detectamos una necesidad, o mejor, un conjunto de necesidades. Estas fueron:

1. Poseer una clara y detallada comprensión del problema o asunto bajo análisis.
2. Poseer un buen diagnóstico del escenario en análisis (o de la situación actual), que fuese base de partida para las concepciones estratégicas necesarias para construir el escenario deseado o posible.
3. Que este diagnóstico fuera elaborado y analizado en función de un conjunto de variables, subvariables (división de las primeras en otras más “operacionalizables” o concretas), y sus indicadores, y que las mismas fueran útiles para dicho diagnóstico como también para encaminar y basar en ellos los estudios de futuro (aplicación del principio de coherencia).
4. Que este diagnóstico permitiese elaborar un escenario tendencial, es decir, que partiendo desde la situación actual, medida a través de sus variables e indicadores, cada una de ellas con su propia evolución histórica y éstas proyectadas hacia el futuro, sobre la base de la premisa de la “continuidad de comportamiento del patrón histórico”, pudiera generarse un escenario que cumpliera con los principios típicos de éstos (coherencia, plausibilidad, etc.).
5. Que además de lo dicho, este escenario tendencial fuera una suerte de “estudio de base” para comparar y cruzar la información y los estudios producidos con las técnicas y métodos propios de la prospectiva, y así poder reconocer diferencias y aspectos importantes.
6. Que sirviera como una “matriz de simulación” para aplicar en él cambios forzados de comportamiento de las variables o indicadores, y de tal manera poder detectar las “áreas de riesgo” de las situaciones futuras.

7. Y que además de todos los requerimientos anteriores, sirviera para realizar un sencillo y práctico seguimiento, y una fácil y rápida actualización.

Semejante desafío aparecía como casi imposible de solucionar, y éste fue el incentivo que llevó al desarrollo del Método MEYEP. Con base en la experiencia obtenida de diversas aplicaciones, entendemos que hemos encontrado una solución aceptable a todos esos requerimientos

## II. Origen y génesis

Frente al desafío planteado, a principios de la década de los ochenta (alrededor de 1983) iniciamos una búsqueda de bibliografía acerca de los métodos prospectivos existentes y de otros aportes en el mundo de la prospectiva.

Reunido el material de análisis, organizamos una investigación de métodos comparados. En ella buscábamos una serie de aspectos. Por ejemplo, ventajas y limitaciones de cada uno; tipos de casos más apropiados para la aplicación de cada método; ubicación tempo-espacial en que habían sido diseñados originalmente; ejemplos exitosos de aplicación, entre otros.

Al mismo tiempo, revisamos los mandatos o paradigmas de la investigación científica clásica, y los soportes metodológicos existentes, para así, al comparar sus resultados con la investigación de la metodología prospectiva, poder advertir coberturas y vacíos, si los hubiese.

Esta investigación nos llevó alrededor de tres años, pero sus resultados fueron sumamente interesantes, al extremo que consolidaron la idea de encarar un desarrollo metodológico propio, desde puntos de vista muy concretos. Así comenzó esta aventura intelectual, que culminó varios años después con el Método MEYEP (Método de la Red Escenarios y Estrategia (Red EyE) de Prospectiva).

## III. Explicación de la metodología

### *Marco conceptual*

Este método combina equilibradamente los paradigmas y premisas del enfoque deductivo, al mismo tiempo que a la visión inductiva, sin dejar de lado una participación interesante de los planteos propios de la abducción.

De esta manera, en los tramos iniciales sigue en líneas generales los procesos metodológicos tradicionales (basados preponderantemente en tendencias) y a la vez complementa dichas propuestas con elaboraciones inductivas propias de la prospectiva.

Al mismo tiempo, se basa en lo que hemos denominado un “tríptico lógico”. Es decir, además de la conocida lógica formal, apelamos a las enseñanzas de la lógica fluida, y también a los preceptos de la lógica difusa o borrosa, sin entrar de lleno (salvo en caso de estricta necesidad) en sus formulaciones matemáticas.

Y por último, el recorrido creativo del método nos alerta que en todo proceso como éste, lo importante es saber responder a cuatro interrogantes específicos en cada uno de los pasos y tareas a encarar:

**a) ¿Por qué hacerlo ahora?** Todo proceso metodológico de Planeamiento Estratégico se basa en una secuencia construida lógicamente y con mucho sentido común. Cada tarea tiene un lugar y un momento principal en dicho proceso, que si se cambia arbitrariamente le hace perder valor a sus resultados.

**b) ¿Qué buscamos obtener?** Toda tarea se concibe para obtener un resultado. El resultado buscado debe ser algo concreto y reconocible que nos permita avanzar en el proceso de Planeamiento Estratégico. Dichos resultados constituyen la esencia del proceso. La respuesta adecuada a estos dos interrogantes permite el desarrollo del proceso de investigación y posteriormente de planeamiento estratégico de manera natural, completa y con basamento científico. Nada debería hacerse sin tener muy claro ¿por qué ahora? y ¿para qué?

Pero, además, hace falta saber otras dos cosas para cada tarea.

**c) ¿Qué herramienta usaremos?** Permanentemente se desarrollan distintas propuestas (llamadas comúnmente herramientas metodológicas) que nos ayudan a realizar las distintas tareas que requiere un proceso. En esta propuesta se sugiere utilizar herramientas que ya han sido probadas para cada tarea, pero de ninguna manera es obligatorio su uso. Los investigadores y planificadores podrán utilizar cualquier herramienta disponible, o solo su experiencia y sentido común, siempre y cuando se aseguren de hacer la tarea en el momento adecuado y obtener el resultado esperado de alta calidad.

**d) ¿Cómo hacerlo?** Cada tarea tiene una estructura interna y a la vez un miniproceso propio para su realización exitosa. Esta estructura y proceso en general deben ser respetados en sus aspectos más importantes, pero al mismo tiempo podrán ser adaptados a las condiciones en que se realiza la tarea. En otras palabras, es la realidad del momento en que se realiza el estudio, sus condicionantes, los recursos disponibles, las urgencias y otros aspectos a ser considerados puntualmente, los que definirán con precisión qué

aspectos de la estructura y proceso se desarrollarán profundamente y cuáles (en algunos casos) podrían ser descartados.

Podemos entonces avanzar en una breve descripción de sus pasos y de sus tareas principales como es la siguiente:

## **Pasos 1 y 2: Comprensión del problema y diagnósticos**

Estos pasos, que corresponden a los planteos clásicos de cualquier investigación, muchas veces se soslayan o no se realizan en forma adecuada.

### **Paso 1: Comprensión del problema y diagnósticos**

En nuestra sugerencia, las tareas principales por realizar para una adecuada comprensión del problema, de su estado y de su pasado, y al mismo tiempo la precisa selección de variables que nos acompañarán en el resto de la investigación son:

- a) Realizar un Diagnóstico de estructura: para ello, proponemos como marco conceptual el análisis morfológico, y sugerimos como herramienta de aplicación el Árbol de Pertinencias.
- b) Simultáneamente, elaborar un diagnóstico de contenido. Es decir, aclarar con precisión el significado, alcances y límites de cada uno de los términos utilizados en el diagnóstico anterior. Para ello es conveniente utilizar un análisis sistémico, una revisión bibliográfica y otras actividades similares, para arribar a un glosario por consenso. Este glosario deberá completarse durante toda la investigación.
- c) Realizar un estudio del entorno, mediante la selección de tendencias pertinentes y su posterior incorporación al Árbol de Pertinencias. Para ello, se escanean la mayor cantidad de tendencias posibles, y se seleccionan las más pertinentes mediante un análisis comparativo-cualitativo.

En este momento es apropiado hacer una reflexión: cuando investigamos, solemos utilizar la palabra “problema” en por lo menos dos sentidos distintos. El primero, llamamos problema al objeto de investigación, a la hipótesis, a lo que debe corroborarse o refutarse, lo que se busca demostrar. Para comprender un problema en el sentido antedicho, las tres etapas antes mencionadas nunca deberían faltar en una investigación seria.

Ahora bien, el segundo uso del término problema es cuando nos referimos a lo que hoy o en el pasado es o ha sido una situación crítica, con consecuencias negativas, con riesgos, con resultados que deseamos reparar, corregir, mejorar. En este sentido, cuando el “problema” es a la vez un tema de investigación y una situación como las mencionadas, las tres etapas que se comentarán seguidamente son imprescindibles. En otras palabras, sólo pueden obviarse las siguientes etapas mencionadas a continuación, cuando el tema a investigar NO ES una situación crítica, riesgosa o similar.

- d) Detectar las causas posibles del problema. Bajo los criterios del Análisis Causal, puede utilizarse la Técnica Ishikawa (o de Causa-Efecto) que fuera diseñada específicamente para este análisis.
- e) Seleccionar las causas más importantes. Siguiendo los postulados de la Ley de Pareto, se selecciona un grupo reducido de causas de gran importancia. La herramienta por usar para la comparación cualitativa puede ser la Matriz Comparativa diseñada especialmente para este método, o cualquier herramienta que nos permita comparar.
- f) Descubrir las raíces de las causas más importantes. Este proceso es una sistemática deducción conceptual.

Aún quedan dos tareas del primer paso: el diagnóstico de situación actual, y el diagnóstico de evolución histórica. Pero hacerlo en este momento, cuando nuestro tema de análisis no ha sido reducido lógicamente a su verdadero “corazón”, podría llevarnos a la “infoxicación” o desinformación, por saturación de información.

## **Paso 2: Selección de variables e indicadores**

Es necesario pasar en este momento a desarrollar el segundo paso, selección de variables, para reducir el esfuerzo de información y análisis a un número manejable de variables e indicadores. Para ello, debemos ejecutar las siguientes tareas:

- a) Elaboración de todas las variables del problema. Esto significa convertir al árbol de pertinencias con las tendencias incorporadas, en un listado de variables e indicadores, lo más completo y abarcador posible. Esto sólo es factible mediante conceptos y guías que provienen del análisis estructural y sistémico y de un preciso análisis de tendencias (se obtienen así variables endógenas y exógenas).

- b) Selección de las variables (e indicadores) clave. Bajo los parámetros de la Ley de Pareto nuevamente, debemos reducir dicho listado a un número manejable pero que permita operar sobre los aspectos más importantes del problema o tema bajo estudio. Para ello, debemos realizar una evaluación comparativa utilizando criterios como pertinencia, importancia e influencia mutua.
- c) Definición de la información estrictamente necesaria para el análisis del problema. Reducida a las variables e indicadores seleccionados, debe planificarse una adecuada, económica y eficiente búsqueda de la información.

De esta manera, podrán completarse los dos aspectos que quedan pendientes del paso 1:

- a) Elaborar el diagnóstico de evolución histórica de cada variable. La información que surja nos servirá para elaborar las tendencias a futuro. Para ello, podrán utilizarse dos herramientas metodológicas: proyección o pronóstico (*forecast*). En el primer caso será necesario reconstruir en el pasado las Series de Tiempo. En el segundo, contar con los expertos que puedan realizar los pronósticos basados en su conocimiento de lo ocurrido.
- b) Elaborar el Diagnóstico de situación actual, mediante mediciones, lecturas y análisis concretos. Utilizar datos.

### **Paso 3: Construcción del Escenario Óptimo**

La pregunta orientadora que nos formulamos es: ¿Cuál sería el estado de Futuro Óptimo, independientemente que sea factible?

De esta manera, construiremos un futuro óptimo, que no ha sido analizado en términos de factibilidad, pero que servirá para que toda vez que debamos comparar un escenario determinado (la evolución histórica del tema, su estado actual, el escenario tendencial o el escenario apuesta, por ejemplo) lo hagamos con relación a este “ideal lógico” que servirá como matriz referencial de calidad para las comparaciones y evaluaciones.

### **Paso 4: Elaboración de un escenario tendencial y de los primeros mapas de riesgos y oportunidades**

Este paso del método es fundamental, pues sus productos se convertirán en las matrices de simulación, seguimiento y actualización de todo el proceso, incluida la implementación de estrategia y planes.

La pregunta que orienta a este paso es: ¿Qué sucederá a futuro si todo sigue comportándose de la misma manera que en el pasado y hoy?

- a) Se parte de los diagnósticos de evolución histórica y de situación actual de cada variable e indicador seleccionado.
- b) Se generan las tendencias de cada variable e indicador, hasta el horizonte de tiempo seleccionado, con base en los datos relevados. Se aplica una de las dos herramientas ya mencionadas: proyección o pronóstico.
- c) Para cada variable e indicador considerado, esa tendencia descripta es sometida a un análisis sobre qué efectos (positivos y negativos para nuestras metas e intereses) podría tener la misma sobre nuestro tema de estudio y en el periodo de tiempo considerado. Para ello, utilizamos nuevamente la técnica Ishikawa, pero con sentido contrario, ya que no vamos a las causas (pasado) sino a los efectos (futuro)
- d) Una vez obtenida una lista total de efectos positivos y negativos de todas las variables, dichos efectos son evaluados a través de una Matriz de Impactos Cruzados, mediante la que se realizan tres evaluaciones del criterio de influencia de cada efecto sobre cada uno de los demás:
  - Magnitud de la influencia
  - Sentido de la influencia
  - Resultado estratégico de la interacción (riesgo u oportunidad)
- e) De dichos análisis obtenemos la información para elaborar los mapas de riesgos y oportunidades, agrupados por prioridades para su atención, de este escenario tendencial. Vemos aquí las primeras bases para lo que conocemos como la Gestión de Riesgos.

**Paso 5: Elaboración de escenarios exploratorios, detección de puntos críticos de tolerancia y análisis de impactos de hechos portadores de futuro. Obtención de nuevos mapas de riesgos y de oportunidades**

Debemos en este caso formularnos la siguiente pregunta: ¿Cómo pueden alterarse las tendencias y qué otras cosas pueden pasar en el futuro?

Es necesario establecer que como criterio general todos los escenarios alternos (también llamados escenarios exploratorios) contienen las mismas variables e indicadores que ya hemos definido anteriormente. ¿Por dónde pasa la diferencia?

La misma está puesta de manifiesto en el comportamiento diferente de dichas variables y sus consecuencias.

Para la construcción de estos escenarios alternos o exploratorios, el Método MEYEP apela a la utilización del desarrollo de estos escenarios desde una matriz de simulación (el escenario tendencial) aplicando el criterio de reemplazo.

El reemplazo como aplicación otorga una amplia gama de posibilidades, ya que al operar sobre estas matrices de simulación podemos reemplazar diferentes cosas, y hacer jugar dicho reemplazo (y sus consecuencias) en las matrices básicas ya elaboradas.

De esta forma, utilizando el desarrollo del escenario tendencial como matriz de simulación, podemos reemplazar:

- Los comportamientos de variables e indicadores.
- El escenario de base, agregando los que han dado en llamarse hechos portadores de futuro.
- Los efectos en cualquiera de sus categorizaciones, buscando en cada uno su origen causal y preguntándose hacia atrás y ante cada respuesta encontrada, la muy conocida pregunta ¿por qué?, hasta que en esa cadena retrospectiva lleguemos a un punto en que no podamos encontrar respuesta alguna al último ¿por qué? formulado, y allí estaremos en presencia del origen causal, o causa raíz de cada uno de esos nuevos efectos analizados.

Con el reemplazo de los comportamientos de variables e indicadores, se obtienen – entre otras cosas – los valores críticos tanto positivos o negativos del comportamiento de los indicadores.

Estos valores críticos permiten elaborar un nuevo juego de mapas de riesgos y de oportunidades que se suman a los ya obtenidos.

A continuación se procede a la incorporación de los hechos portadores de futuro (o eventos de ruptura, como suele denominárselos). Como la matriz de base es tendencial, en ella sólo se han considerado las situaciones o registros históricos.

Debe tenerse en cuenta que se pueden agregar hechos portadores de futuro que, aun cuando percibamos que tienen poca probabilidad de ocurrencia, podrían tener un impacto importante. Para obtener estos hechos portadores de futuro, se acude en general a la técnica de *brainstorming* o tormenta de Ideas.

Estos hechos portadores de futuro así obtenidos, se consideran como variables o indicadores que se agregan a las variables e indicadores ya considerados. Se procesa todo siguiendo los pasos sucesivos ya enunciados para cada variable e indicador, y

se miden fundamentalmente dos cosas: ¿qué efectos generan? y ¿cuál es el impacto que producen?

Los resultados que se obtengan, se convierten en un juego de mapas de riesgos y de oportunidades para cada hecho portador de futuro, y serán usados en la elaboración de los planes de contingencia que corresponden a cada uno de ellos.

También podemos reemplazar efectos, en un sentido casi inverso al que acabamos de enunciar y se opera como sigue:

- Se selecciona un efecto de los que han sido obtenidos en el análisis básico de causa-efecto.
- Se identifica claramente la causa de dicho efecto y su comportamiento.
- Se identifican también las relaciones de dicho efecto con los demás efectos ya obtenidos en el análisis básico de causa-efecto, que se obtiene del paso de comparación de todos los efectos ya descriptos.
- Obtenida toda la información necesaria respecto del efecto en consideración y análisis, se lo reemplaza por otro y se procede como sigue a continuación.
  - a) Verificar e identificar qué causa podría ser la causa origen o causa raíz de este nuevo efecto en consideración.
  - b) Verificar e identificar si el efecto en consideración no es producido por una particular combinación de otros efectos.
- En cualquiera de los dos casos enunciados precedentemente, se debe analizar detenidamente los comportamientos que deberían darse para producir o evitar dicho efecto.
- Se procede luego a verificar e identificar de qué manera se comportan los efectos, cuando se los hace interactuar en la comparación de todos los efectos. En caso que surjan resultados importantes, se deben incorporar los efectos o las causas posibles a los mapas de riesgos y a los mapas de oportunidades ya trazados.

En resumen, lo desarrollado hasta este momento nos ha permitido comprender el problema, efectuar el diagnóstico y seleccionar las variables e indicadores significativos, y construir:

1. Un escenario óptimo
2. Un escenario tendencial
3. Un juego de escenarios exploratorios o alternos

4. Un listado de efectos (positivos y negativos) para diferentes causas
5. Los valores críticos (positivos o negativos) para las variables e indicadores
6. El análisis de impacto de los hechos portadores de futuro
7. Los mapas de riesgos, con sus respectivas prioridades y categorías (y la identificación de actores que podrían provocarlos o que podrían tener intención o interés de aprovecharlos, deducidos del juego de sus intereses percibidos)
8. Los mapas de oportunidades, con sus respectivas prioridades y categorías, (y la identificación de actores que podrían provocarlos o que podrían tener intención o interés de aprovecharlos, deducidos del juego de sus intereses percibidos)

Y suficientes bases para poder construir y elaborar, respectivamente

- El escenario apuesta (paso 6)
- Las estrategias y el plan (paso 7)
- Los indicios de pre-configuración como sistemas de anticipación, alerta temprana y prevención de conflictos

### ***Otras posibilidades de alto valor estratégico***

Con la información (en realidad, Inteligencia Estratégica) obtenida, ya podemos comenzar a diseñar ciertas “herramientas de anticipación estratégica”. Por ejemplo:

- Con base en cada uno de los riesgos y oportunidades a futuro que nos plantean los escenarios estudiados, podemos definir el perfil de los actores que podrían ser nuestros adversarios, competidores o enemigos en el futuro, y a la vez el perfil de los actores que podrían ser nuestros “socios” también a futuro.
- De la misma manera, analizando los riesgos a futuro, y siguiendo los pasos propios del desarrollo de la herramienta que mencionaremos seguidamente (que no se incluye en este escrito), podremos construir verdaderos Sistemas de Alerta Temprana que nos permitan tomar decisiones y modificar o ajustar nuestros planes antes que las cosas ocurran.

### **Paso 6: Construcción del escenario apuesta**

El empleo de este método y su herramienta específica permite la ubicación de los escenarios en un plano cartesiano para luego poder definir las rutas estratégicas a seguir para arribar al escenario apuesta que seleccionemos.

Las etapas del proceso son:

- Construidos los escenarios: óptimo (que es la aspiración ideal y lógica), el tendencial y los exploratorios, es pertinente construir un escenario apuesta.
- El escenario apuesta no es más que un desprendimiento del escenario óptimo, seleccionado bajo los parámetros de factibilidad, de las relaciones costo-beneficio y costo de las interacciones, que sean aceptables y posibles para y por nosotros.
- A su vez, el escenario apuesta se convierte en la META, en el objetivo estratégico a alcanzar en algún momento definido de futuro.
- Para poder llevar adelante este paso, se agrupan las variables e indicadores que se analizaron en la construcción de los escenarios precedentes en dos grupos.
- El agrupamiento de variables se realiza bajo los parámetros de coherencia, pertinencia y los vínculos operativos o funcionales interactuantes entre esas variables. No significa, de ninguna manera, que deban crearse dos grupos de idéntica cantidad de variables e indicadores.
- Cada uno de esos grupos resultantes se denominan variables estratégicas A y B o variables estratégicas 1 y 2, a las que se le asignan comportamiento positivo (todo bien) y comportamiento negativo (todo mal).
- Se diseña un par de ejes cartesianos en un plano, y en cada eje se grafica una escala de 0 a 10, siendo la intersección de ambos ejes el rango escalar 5. Como cada semieje de coordenadas tiene valores positivos (+ de 5) y valores negativos (- de 5), quedan definidos cuatro cuadrantes y sólo cuatro, cuyas combinaciones de encuadre de los semiejes son +, + (positivo y positivo); +, - (positivo y negativo); -, + (negativo y positivo) y -, - (negativo y negativo).
- Luego de diseñada la plantilla de ejes cartesianos con sus rangos escalares en ambos ejes, se procede de la siguiente manera:
  - ♦ Se califica el estado de cada variable en su evolución histórica, en su estado actual y en su posible estado tendencial.
  - ♦ Para hacerlo, se compara el estado de cada variable en cada una de esas circunstancias, con el estado de dicha variable en el escenario óptimo. Evidentemente, el estado óptimo recibirá siempre calificación de 10 puntos. Entonces, comparando este comportamiento óptimo con el real en cada escenario, se le asigna una calificación para cada uno de ellos.
  - ♦ Se promedian los valores de las variables correspondientes a cada eje de coordenadas. Este promedio puede ser matemático o ponderado, si se lo considera pertinente.

- ♦ Se ubican esos promedios en cada eje (coincidente con los valores de las escalas introducidas en su diseño).
- ♦ El punto de intersección de ambos valores (uno sobre cada eje), dará la ubicación concreta del escenario de evolución histórica, del escenario actual y del escenario tendencial.
- ♦ De la misma manera, se decide la ubicación del escenario apuesta, basado en el comportamiento que se espera lograr de cada variable.
- ♦ Para ello, se le asigna a cada variable e indicador de cada grupo un valor de 0 a 10, que es el que se desea (y lógicamente se puede) lograr, en el horizonte temporal determinado, teniendo en cuenta la influencia que tienen la factibilidad, la relación costo-beneficio y costo de la interacción.

### **Paso 7: Elaboración de la estrategia y plan**

Luego de haber graficado la totalidad de los escenarios, se comienza a trabajar en los pasos previos a la selección de las diferentes rutas estratégicas. Debemos seleccionar el conjunto de acciones a realizar y los resultados a obtener con cada una de ellas. Se opera de la siguiente manera:

- Se elabora una plantilla por cada variable e indicador, en la que se asienta su nombre, eje en el que se la grafica, las calificaciones de todos los escenarios graficados, y todo otro dato que permita reconocerla.
- Luego se detallan secuencialmente las acciones con sus resultados y el tiempo necesario para cada una, que es necesario realizar para “mover” esa variable de la posición actual a la posición seleccionada en el escenario apuesta.
- Una vez preparadas todas las plantillas, se comparan las acciones para evitar incoherencias operativas y redundancias.
- Ya estamos listos a comenzar a elaborar las rutas estratégicas. El concepto general y el proceso de selección de esas rutas estratégicas puede sintetizarse de la siguiente manera:
- Obtenido el listado de acciones y resultados por cada variable, se debe analizar la factibilidad de realización. Para ello, a un listado total se le aplica la Técnica IFA (Importancia y Factibilidad) y se reformulan las acciones o resultados sobre los que no se tenga gobernabilidad.
- Terminado este paso, se evalúan todas las acciones y resultados que fueron listados, en conjunto y bajo los parámetros de importancia, influencia y pertinencia, utilizando las grillas de la técnica de impactos cruzados.

- Una vez evaluadas y ponderadas las acciones y los resultados, debe analizarse y seleccionarse la secuencia de, y la oportunidad para emprender dichas acciones. De ello, surgen varias posibilidades que constituyen distintos cursos o modos de acción.
- El criterio predominante es la combinación secuencial de acciones y resultados, y la determinación de la cadena de efectos que se produciría.
- En otras palabras, cada ruta estratégica estará dividida en tramos, y cada tramo es un conjunto coherente de acciones y resultados, perfectamente seleccionados, que permiten obtener un objetivo intermedio, camino al escenario apuesta.

Las diversas rutas estratégicas elaboradas son comparadas en términos de calidad, y respecto de los mapas de riesgos y oportunidades, y de esa manera, la ruta estratégica seleccionada será el núcleo central del plan por elaborar.

#### **IV. Aplicación en el campo profesional y a la academia, y sus resultados**

Solo el tiempo permite acumular experiencias. Este es el caso de nuestro Método MEYEP y su aplicación en el campo de la realidad, los asuntos concretos.

Durante un largo tiempo, el trabajo de análisis de situaciones en pleno desarrollo o de potenciales ocurrencias requirió del intercambio de experiencias, sugerencias, propuestas y ensayos con analistas, expertos, profesionales provenientes de diversas disciplinas y decisores que requerían trabajos concretos.

Desde las múltiples bases teóricas, hasta llegar a las necesidades prácticas de las organizaciones y empresas, se transitó un largo camino, a veces tortuoso, que permitió consolidar el denominado Método MEYEP, que fuera utilizado en las experiencias que se relatarán a continuación.

Tres largos años fueron empeñados en el proceso de investigación comparada de las distintas escuelas y propuestas en el campo de la prospectiva, con el fin de determinar sus ventajas, limitaciones, aplicaciones más propicias y muchos otros aspectos que nos interesaban comprender.

Luego, durante alrededor de siete años, se desarrollaron las primeras versiones de esta propuesta metodológica, la que una vez terminada en su diseño original consolidado fue sometida durante casi tres años a distintas pruebas, ensayos y aplicaciones concretas, hasta que quedó definitivamente ensamblado el proceso metodológico.

Este método ha sido utilizado en innumerables casos concretos durante los últimos quince años, y también sigue utilizándose en clases, cursos y entrenamiento de analistas.

Muchas personas han participado en el proceso de elaboración del Método MEYEP de distintas maneras y con distinto énfasis. A todos ellos, quienes colaboraron, quienes abrieron los espacios de discusión y práctica, quienes criticaron y motivaron sucesivas correcciones, nuestro profundo agradecimiento. Mencionarlos a todos nos resulta imposible, por dos razones: lo prolongado de la lista, y el riesgo de omitir a algunos.

Por ello, el agradecimiento general que explicitamos no quita importancia a su magnitud, ni significación a los hermosos recuerdos que quedan de este largo y fructífero proceso. De esta manera, el recuento de algunas experiencias pasa a ser un homenaje concreto a quienes hicieron posible disponer de esta importante herramienta metodológica.

Mientras se gestaba este escrito, este método se aplicó y quedó consolidado en dos sectores de altísima importancia, a saber:

- En el campo de la Inteligencia Estratégica, la DIPOL (Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional de Colombia), que tiene en su estructura el CIPRO (Centro de Inteligencia Prospectiva) ha adoptado el método MEYEP (en su versión para Inteligencia conocida como “de Escenarios Posibles”) para su trabajo, como se deduce del Boletín que publicaran oportunamente (ver link [http://oasportal.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/pagina\\_nueva/pdf/boletin-cipro-8.pdf](http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/pagina_nueva/pdf/boletin-cipro-8.pdf)).
- El CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) de Perú y Órgano Rector para esos fines en ese país, además de contratar el asesoramiento de este autor para el diseño de su Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, ha basado dicho diseño en el Método MEYEP para tres de sus cuatro fases. Estas son las fases de Análisis Prospectivo, de Diseño Estratégico y de Seguimiento y Evaluación.

Este nuevo Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico será oficial a principios de 2014, para su seguimiento y cumplimiento por parte de todos los Ministerios, Organismos y Sectores del Gobierno, y también por la totalidad de los territorios y regiones del país.

Estas aplicaciones no son las únicas. Seguidamente, relataremos algunas de las aplicaciones habidas de este método a lo largo de los últimos años. El listado que presentamos es sólo demostrativo de los distintos campos a los que ha sido posible y exitoso aplicarlos, pero representa menos de la mitad de los casos de aplicación acumulados a lo largo del periodo.

### **Caso 01 – ámbito de la salud**

País: Argentina

Año/s: 2001, 2002, 2003, 2004

Institución en la que se aplicó:

Oficina Argentina de la Organización Panamericana de la Salud.

Tipo de aplicación:

Prospectiva Estratégica y Prospectiva de Salud. Diseño y evaluación de escenarios políticos, económicos y de salud de corto plazo.

Metodología utilizada: Método MEYEP (Método de la Red EyE de Prospectiva). Fundamentalmente los pasos propios de la generación y análisis de escenarios.

Objetivo del trabajo: Revisión y actualización de los planes estratégicos a ser aplicados en siguiente ejercicio.

Tareas principales realizadas:

- Breve capacitación de funcionarios
- Elaboración y análisis de los escenarios mencionados
- Confrontación de planes a implementarse frente a dichos escenarios
- Ajuste de planes

Estado de aplicación:

Aplicación total en cada uno de los cuatro ejercicios anuales

Resultados obtenidos:

- Adecuación de planes a entornos pre-evaluados.
- Optimización de la funcionalidad de la representación
- Incluyó el análisis de un “escenario catástrofe” a fines de 2001, que ayudó a tomar decisiones anticipadas frente a la crisis argentina de diciembre 2001-febrero 2002.

Restricciones:

Su contenido general y de detalle bajo acuerdo de confidencialidad.

Duración: Entre ocho y diez jornadas de 4 horas cada año

## **Caso 02 –Ámbito gobierno nacional**

País: Argentina

Año: Julio-agosto 2000

Institución a la que se aplicó:

Presidencia de la Nación

Tipo de aplicación:

Prospectiva Política y estratégica. Escenarios de futuro a corto plazo (aproximadamente 18 meses) de la gestión presidencial, a la mitad del mandato (diciembre 2001).

Metodología utilizada:

Criterios básicos del Método MEYEP. Instrumental metodológico del Método de Escenario Apuesta (parcial).

Objetivo del trabajo:

Crear un documento de anticipación, que sirviera como Sistema de Alerta Temprana de la propia gestión de gobierno.

Tareas principales:

- Selección de las variables estratégicas a ser consideradas.
- Elaboración de cuatro escenarios posibles a considerar en el horizonte temporal impuesto.
- Análisis de riesgos de dichos escenarios.
- Sugerencias de acciones a realizar para evitar la configuración del escenario más negativo.

Estado de aplicación:

Lamentablemente, pareciera que no fue considerado este informe, configurándose el peor escenario (diciembre 2001, caída del gobierno).

Resultados obtenidos:

El estudio no logró motivar las decisiones estratégicas ni tácticas para impedir la configuración de riesgos y escenarios críticos.

Restricciones:

Abierto a conocimiento público, en formato resumen.

Duración:

Dos semanas para su elaboración completa.

### **Caso 03 Área corporativa y de negocios**

País al que se aplicó: desde Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú, esfuerzo estratégico a un quinto país

Año: 2007

Institución: Siemens Andina, Vicepresidencia de A&C

Tipo de aplicación:

Prospectiva estratégica. Desarrollo completo de los escenarios de futuro para un objetivo estratégico concreto, y de la estrategia y planes correspondientes.

Metodología utilizada:

Método MEYEP completo

Objetivo del trabajo:

Desarrollo de la estrategia y plan para el desembarco de Siemens en un país, logrando su consolidación como líder de ese mercado en un año.

Tareas principales:

- Entrenamiento de funcionarios de los cuatro países que harían luego el estudio.
- Monitoreo remoto y presencial del estudio prospectivo.

Estado de aplicación:

- Finalizado el estudio en agosto 2007
- Comienzo de aplicación: octubre 2007

Resultados obtenidos (entre otros):

- Análisis de diversos escenarios de futuro, con situaciones potenciales de alto riesgo.
- Listado y mapas de riesgos y oportunidades de la operación.
- Listado de acciones y resultados a ejecutar, en tiempo y forma.
- Resumen de necesidades logísticas, competencias, planes de capacitación y actividades de penetración en el mercado.

Restricciones:

Su contenido general y de detalle bajo acuerdo de confidencialidad

Duración:

Entrenamiento: 40 horas; desarrollo del trabajo a tiempo parcial (promedio de 4 horas semanales): 4 meses y medio, apoyado y supervisado por monitoreo remoto y presencial.

#### **Caso 04 – Área de defensa nacional-elaboración de escenarios de interés**

País en el que se aplicó: Ecuador

Año: 2005

Institución: Ministerio de Defensa (con el concurso de otras Instituciones del Estado Ecuatoriano).

Tipo de aplicación:

*Prospectiva Político-estratégica*. Diseño y evaluación de los escenarios Político-Estratégico y Militar a futuro, para la actualización del Libro blanco de la Defensa de Ecuador.

Metodología utilizada:

Método MEYEP, fundamentalmente proceso de elaboración y evaluación de escenarios, y elaboración y análisis de Mapas de Riesgos y de oportunidades.

Objetivo del trabajo:

Actualización del *Libro Blanco de la Defensa* de Ecuador.

Tareas principales:

- Preparación del taller de inmersión para el diseño de los escenarios requeridos.
- Ejecución y dirección del taller respectivo. El equipo de trabajo estaba compuesto por expertos y analistas de COSENA, Ministerio de Defensa, Cancillería, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
- Bases para la redacción definitiva de los textos a incluirse en el *Libro Blanco*.

Estado de aplicación:

Totalmente aplicado.

Resultados obtenidos:

Se logró una adecuada actualización (con visión prospectiva) de dicho documento, producida a principios de 2006.

**Restricciones:**

El material total ha quedado bajo guarda exclusiva del Ministerio de Defensa de Ecuador. Su resultado, adecuado a un lenguaje llano, puede verse en la versión en Internet del *Libro Blanco de la Defensa*.

**Duración:**

El taller duró 40 horas (una semana de inmersión) con el 50% del personal participante ya entrenado.

**Caso 05 Organismo internacional-elaboración sistema de mejores prácticas**

País donde se aplicó: Colombia (sede de un Organismo internacional conformado por 13 países, para su aplicación).

Año/s: 2005 y 2006

**Institución:**

Convenio Andrés Bello.

**Tipo de aplicación:**

Metodología Prospectiva. Campo de la Prospectiva Científica y Tecnológica. Análisis metodológico. Lograr definir los indicadores que permitan medir y evaluar la aplicación de mejores prácticas en Prospectiva Científica y Tecnológica.

**Metodología utilizada:**

Método MEYEP, revisión metodológica desde el Método de Investigación en Ciencias Sociales, y desde otras propuestas de la prospectiva, mediante una revisión y elaboración desde el origen e integral.

**Objetivo del trabajo:**

Elaboración de los “Criterios fundamentales para la identificación, selección, evaluación y transferencia de las mejores prácticas en prospectiva científica y tecnológica en los países del Convenio Andrés Bello”.

**Tareas principales:**

La elaboración de los criterios mencionados servirán como base de un Sistema de Evaluación de Calidad para los trabajos de prospectiva c&t realizados por el CAB, que permitan otorgar el “sello de Calidad CAB” a los mismos.

**Estado de aplicación:**

- Talleres internacionales iniciales de análisis de estructura: mayo 2005.
- Documento preliminar (líneas y diseño general): elevado en 2006; aprobado por consenso en 2006.
- Inicio de preparación del documento definitivo: mediados 2007.

Resultados obtenidos:

Al momento su aplicación, si bien parcial y colateral, comienza a mostrar sus buenos resultados

Restricciones:

Documento preliminar, apto para distribución restringida.

Duración:

Proceso de tres años (como mínimo) de elaboración.

### **Caso 06 Organismo nacional específico**

País en el que se aplicó: Argentina

Año/s: 2005 y 2006

Institución: INASE, Instituto Nacional de Semillas.

Tipo de aplicación:

Prospectiva Científica y Tecnológica; Prospectiva Organizacional. Estudio de cómo debería ser la organización, competencias y aptitudes del INASE en el 2015.

Metodología utilizada:

Método MEYEP completo.

Objetivo del trabajo:

Diseño de la estructura, funciones, competencias y necesidades del INASE al 2015.

Tareas principales:

- Capacitación y entrenamiento de un equipo de profesionales de alto rango del INASE, quienes deberían realizar el estudio prospectivo.
- Monitoreo continuo (remoto y presencial) del equipo de trabajo, con encuentros semanales.
- Diseño de los escenarios de futuro del mundo de las semillas al 2015/2020.
- Diseño de la estructura organizacional, administrativa y funcional del INASE para poder cumplir su misión en esos escenarios de futuro.
- Elaboración y análisis de los *Roadmaps* de las tecnologías y servicios aplicadas al mundo de las semillas.
- Determinación de las competencias de gestión y C&T necesarias para cubrir la estructura resultante.
- Planificación gradual de desarrollo organizacional.

Estado de aplicación:

Se inició la aplicación gradual y progresiva, de acuerdo a plan. Se desconoce el estado actual.

Resultados obtenidos:

Al momento de finalización del ejercicio prospectivo, resultados muy buenos. Incluso, se verificó que los conocimientos brindados por algunas carreras profesionales asociadas no son suficientes, y se está en condiciones de coordinar con dichas carreras su cobertura.

Restricciones:

Bajo resguardo total del INASE.

Duración:

Capacitación de los expertos del INASE: 40 horas.

Diseño prospectivo inicial: 6 meses, con dos reuniones semanales de dos horas y una inmersión de dos días cada bimestre.

Diseño estratégico: 2 meses

### **Caso 07 - Área corporativa y de negocios**

País donde se aplicó: Argentina

Año/s: Primera Etapa: 1999-200; Segunda etapa: 2005-2007.

Institución:

MEDITEC, empresa de servicios de información técnica y gerencial, con desarrollo de *soft* propio.

Tipo de aplicación:

Primera etapa: reingeniería Estratégica Integral basada en Prospectiva Estratégica y Científico-Tecnológica, para producir el reemplazo total de su tecnología operativa y procesos asociados.

Segunda etapa: Prospectiva Estratégica y Científico-Tecnológica para consolidarse en el mercado y fortalecer su marca.

Metodología utilizada:

Método MEYEP completo

Objetivo del trabajo:

Lograr la perdurabilidad permanente de la empresa en el mercado argentino y en otros regionales a desarrollar, pese a la aparición de situaciones de crisis.

Tareas principales:

- Estudios de mercados futuros basados en escenarios prospectivos.
- Estudios de evolución de las tecnologías asociadas a la empresa y sus productos.
- Desafíos a su valor agregado de desarrollo propio de *soft*.
- Elaboración de mapas de riesgos y de oportunidades en mercados, competidores, tecnología, *soft* y servicios.

Estado de aplicación:

Aplicación total de ambas etapas.

Resultados obtenidos:

Altamente positivos, incluyendo la capacidad de sobrevivir a la crisis argentina de 2001-2002.

Restricciones:

Confidencial Agreement hasta 2009.

Duración:

Primera etapa: 3 meses.

Segunda etapa: 5 meses.

### **Caso 08 Organismo internacional - área de educación a distancia**

País de realización: México (sede de un Organismo Internacional)

Año: 2006

Institución:

ILCE instituto Latinoamericano para la Comunicación Educativa.

Tipo de aplicación:

Prospectiva Estratégica y Científico-Tecnológica. Prospectiva para la Educación. Participación como Experto en Prospectiva en el estudio Prospectivo denominado “El futuro de la educación a distancia y del *e-learning* en América Latina; una visión prospectiva al 2030”.

Metodología utilizada:

Método Godet, con aportes, ampliaciones y uso de herramientas del Método MEYEP.

Objetivo del trabajo:

Diseñar y evaluar los escenarios de futuro de la educación a distancia y el *e-learning*.

**Tareas principales:**

- Colaborar desde la metodología prospectiva en sus diversas aplicaciones, con los expertos en educación a distancia y *e-learning*, para visualizar los escenarios de futuro y sus particularidades.

**Estado de aplicación:**

Estudio general: terminado. Publicación en formato convencional (papel)

**Resultados obtenidos:**

Es un estudio casi inédito por su planteo y su alcance. Sin embargo, su utilidad y practicidad se verán en la medida que las conclusiones del estudio sean tomadas en consideración por las autoridades educativas.

**Restricciones:**

Acceso restringido a los ejemplares editados en papel.

**Duración:**

Un año.

**Referencias:**

En todos los casos presentados, existieron relaciones contractuales explícitas. Cada uno de los contratos tuvo cláusulas particulares, propias de la institución contratante, como del tema por desarrollar.

**Fuentes*****Ciberografía***

Balbi, Eduardo (1997–1999–2002–2007 y otras actualizaciones posteriores): Método de Prospectiva MEYEP. *Manual del Método Oficial de la Red EyE en América Latina*, Buenos Aires, versiones electrónicas 01/02/03.

Balbi, Eduardo (2002–2007 y otras actualizaciones posteriores): Bitácora Metodológica del Método MEYEP de Prospectiva, Buenos Aires, versiones electrónicas 01/02/03.

Balbi, Eduardo (2002–2007 y otras actualizaciones posteriores): Diagrama de Flujo del Método MEYEP de Prospectiva, Buenos Aires, versiones electrónicas 01/02/03.

### ***Videografía***

Videos disponibles en *Youtube* bajo la búsqueda “prospectiva Balbi”. Sus *links* son:

¿Qué es la prospectiva?

<http://www.youtube.com/watch?v=kuoDnRePmeM>

¿Para qué sirve o se utiliza la prospectiva?

<http://www.youtube.com/watch?v=PMdeNbvN4xM>

El Método MEYEP de Prospectiva Estratégica

<http://www.youtube.com/watch?v=aSr227lnVto>

### ***Herramientas informáticas:***

Balbi, Eduardo (con la colaboración de un equipo informático contratado al efecto)

(desde 2004): herramientas de apoyo al Método MEYEP (ver lista a continuación):

Bitácora Metodológica

Flujo Metodológico

Matriz Comparativa

Matriz de Influencia

Matriz de Análisis Estructural

Matriz de Escenarios

Matriz de Escenario apuesta

Matriz IFA

Rutas Estratégicas

## Reseña

Joel Mendoza Ruiz y Joaquín García Hernández, *Las iniciativas innovadoras del Gobierno del estado de Hidalgo. El caso del sistema Bus Rapid Transit (BRT) "Tuzobús" en la ciudad de Pachuca de Soto, México*, UAEM-Plaza y Valdés Editores, 2013

Como académicos, nos dicen los autores, sintieron la necesidad de evaluar el proyecto del sistema *Bus Rapid Transit* de la ciudad de Pachuca de Soto, que se presenta como una innovación gubernamental para "evidenciar las limitaciones de sus alcances y prevenir las tendencias equívocas en la imitación". Tal parece, según los autores, que el Gobierno de Hidalgo suele difundir con mucha facilidad en los medios de comunicación sus proyectos de desarrollo, pero tiene serias dificultades para realizarlos, es el caso de la Plataforma Logística de Tizayuca, que resultó fallida, y del proyecto que fue cancelado sobre el tren suburbano México-Pachuca.

El texto está dividido en tres capítulos. El primero refiere un estudio de los *Bus Rapid Transit* (BRT) en algunos países latinoamericanos, cuando se han constituido en verdaderos modelos innovadores, así como sus redes de difusión.

Analizan el caso del BRT de la ciudad brasileña de Curitiba, como modelo de gestión del desarrollo urbano-económico latinoamericano. El Transmilenio de Bogotá, como modelo de gestión reorientado a la gestión del espacio público.

También comentan la imitación mexicana en el municipio de León, que es más una adopción prematura de los proyectos curitibanos de planeación.

Se analizan las redes del sistemas de transporte urbano integrado sobre los casos de tres esquemas: el llamado *Cities for mobility*, la Red Latinoamericana de Sistemas de Transporte Urbano Integrados (SIBRT) y el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM).

El segundo capítulo trata sobre la instrumentación del desarrollo urbano y de la inversión vial en Pachuca de Soto, donde se detalla el contexto urbano para establecer los contrastes en relación con los modelos analizados en el primer capítulo.

Se expone una investigación detallada del sistema de transporte en Pachuca, el cual ha tenido una lenta evolución y generó un gremio transportista en un servicio de transporte colectivo que arrojó problemas sectoriales diversos. El servicio de transporte se prestaba en vehículos de baja capacidad como vagonetas, minibuses y microbuses en medio de una gran saturación vial.

El cambio estructural se basa en tres proyectos de sistemas BRT:

- 1) Organización empresarial de los transportistas para conformar un sistema troncal con rutas alimentadores y autobuses articulados.
- 2) Conformar seis circuitos de autobuses articulados que aminoran las áreas de acción de las rutas alimentadoras y que omiten mencionar su organización empresarial.
- 3) Parecido al primero pero con autobuses normales.
- 4) Deficiencias en el proyecto han postergado las obras. Los transportistas han cuestionado severamente la factibilidad del proyecto.
- 5) Aunque no hay duda en que el sistema BRT se ponga en marcha, el proyecto tiene graves inconsistencias que ponen en duda su innovación como transporte, por lo cual los escenarios no son muy favorables y el más probable sea que operen lo BRT y las rutas tradicionales de manera simultánea, lo que originará dos grupos de concesionarios en franca competencia por los usuarios.

Por último, el tercer capítulo, titulado “Los avances del sistema de transporte de Pachuca de Soto”, detalla el contexto sectorial específico y el proyecto del sistema BRT “Tuzobús”.

Para los autores, se podría entender el proyecto del “Tuzobús” como una adopción desarticulada si se considera que está desvinculada de la planeación estratégica de las funciones urbanas a manera de directrices integradas de desarrollo; peor aún, el sector desarrollo urbano local se caracteriza también por la falta de diversos mecanismos de gestión y por la nula valoración de una estrategia fundada en el manejo dinámico del uso del suelo. Al final el riesgo es que puede resaltarse como una adopción simulada encubierta por un discurso de innovación, no planeado.

Reseña elaborada por Guillermina Baena

## Agenda Glocal

El año inicia con el segundo periodo de gestión (2013-2016) del maestro Mauricio Valdés al frente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, con un prominente grupo de consejeros y colaboradores.

### **Presidente:**

- Mauricio Valdés Rodríguez

### **Vicepresidente:**

- Dr. Jorge Olvera García, Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México

### **Tesorero:**

- Lic. Mario Quezada Aranda, Subsecretario de Administración de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México

### **Consejeros:**

- Mtro. Apolinar Mena Vargas, Secretario de Comunicaciones del Gobierno del Estado de México.
- Lic. Martha Hilda González Calderón, Presidenta Municipal Constitucional de Chalco.
- Ing. Alejandro Castro Hernández, Diputado local propietario por el Distrito XLIV, Nicolás Romero
- Dr. José Alejandro Vargas Castro, Presidente de El Colegio Mexiquense, A.C.
- M. en D. Marcelo Martínez Martínez, Director General del IGECEM.
- Ing. Gilberto Cortés Bastida, Consultor en Desarrollo Urbano
- Arq. Benjamín Fournier Espinosa, Subsecretario de Desarrollo Municipal de la Secretaría General de Gobierno.
- Lic. Pedro David Rodríguez Villegas, Presidente Municipal Constitucional de Atizapán de Zaragoza.
- C.P. Carlos Alberto Acra Alva, Vocal Ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado de México

### **Comité de Asociados**

#### **Presidente:**

- Lic. Roberto Padilla Domínguez, Secretario Técnico del Gabinete de la Presidencia de la República.

#### **Vocales:**

- Mtra. Soraya Pérez Munguía, Presidenta del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).
- Lic. Aurelio Robles Santos, Subsecretario de Planeación y Administración de la Secretaría de Educación.

### **Comité de Legislación**

#### **Presidente:**

- Lic. Roque René Santín Villavicencio, Notario Público 97 del Estado de México.

#### **Vocales:**

- Dr. Reynaldo Robles Martínez, Litigante
- Lic. Joel Sierra Palacios, Consejero de la Judicatura del Estado de México

### **Comité Editorial y Difusión**

#### **Presidente:**

- Dra. Guillermina Baena Paz, Miembro de la Junta Ejecutiva de la *World Futures Studies Federation*.

#### **Vocales:**

- Mtro. Julián Salazar Medina, Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM.
- Dr. Carlos Arriaga Jordán, Investigador del Instituto de Ciencias Agrícolas Rurales de la UAEM.
- Dr. Roberto Moreno Espinoza, Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario UAEM Amecameca
- Dr. Miguel Ángel Márquez Zárata, Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

### **Comité de Asociados**

#### **Presidente:**

- Dr. Eduardo Gasca Pliego, Secretario de Desarrollo Agropecuario del Gobierno del Estado de México

#### **Vocales:**

- Mtro. Roberto Gómez Collado, ex Presidente del IAPEM

- Lic. Diana Ayala Albarrán, Directora de Recolección de Información y Coordinación Regional de la Secretaría de Seguridad Ciudadana
- Lic. Laura Pavón Jaramillo, ex Senadora del Estado de México

### **LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PLAN DE TRABAJO 2013-2016**

El Presidente del IAPEM, Maestro Mauricio Valdés, presentó su Plan de Trabajo, del cual se destacan diez líneas estratégicas enmarcadas en los programas generales y alineadas al modelo de buen gobierno, que sin duda se constituirán en un gran avance para el desarrollo de la Administración Pública como ciencia y praxis.

Estas tareas abarcan la problemática principal de la Administración Pública y la visión de futuro gubernamental:

1. Desarrollo municipal y federalismo.
2. Planeación y prospectiva estratégica.
3. Habilidades políticas, directivas y desarrollo humano.
4. Innovación y competitividad gubernamental.
5. Financiamiento sostenible.
6. Gobierno electrónico.
7. Responsabilidad social/cambio climático.
8. Transparencia y rendición de cuentas.
9. Contralorías sociales y sistemas de participación ciudadana.
10. Servicio civil de carrera.



## **Esta cita tiene 2067 años...**

*El presupuesto debe equilibrarse, el Tesoro debe ser reaprovisionado, la deuda pública debe ser disminuida, la arrogancia de los funcionarios públicos debe ser moderada y controlada, y la ayuda a otros países debe eliminarse, para que Roma no vaya a la bancarrota.*

*La gente debe aprender nuevamente a trabajar, en lugar de vivir a costa del Estado.*

Marco Tulio Cicerón, Año 55 a.C.



# 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 apearse 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 subtitular 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)
- **Referencias a las fuentes y notas:** las llamadas de notas deben ponerse manualmente.
- Las **FUENTES** se registran por Apellido de autor, en orden alfabético y se ponen al final del texto.
- **Para un libro:** el orden que se requiere es el siguiente:
  1. Nombre del autor (es), editor (es), compilador (es) (se pondrá empezando por el apellido y el nombre)
  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 fuente completas o productos específicos, periódicos electrónicos, o bien otras fuentes tomadas del internet.

El principio básico de las citas sigue los mismos principios de las fuentes impresas.

1. Nombre de los autor (es)
2. Fecha de publicación 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.**

# Políticas Editoriales

## *Revista IAPEM*

### **Sobre sus objetivos y cobertura temática**

*Revista IAPEM* es una publicación especializada en Administración Pública, cuyo objetivo principal es contribuir a la divulgación, formación y actualización en materia de Administración Pública y disciplinas afines para difundir la producción de conocimiento y ser eje de estudio y reflexión, con ello, que permitan a quienes ejercen la administración pública obtener nuevas perspectivas frente a su quehacer.

Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la administración pública global, nacional y local. Además, publica artículos de reflexión, revisiones temáticas y reseñas relativas a cualquiera de los tópicos del ámbito administrativo que incluyen (pero no están limitados a):

- Metodología de la investigación en Administración Pública
- Administración Pública en el Estado de México: historia, biografías, teorías, casos prácticos
- Prospectiva de los niveles de gobierno; delphis, construcción de escenarios, planeación prospectiva estratégica
- Nuevos Métodos y técnicas desarrolladas dentro del quehacer administrativo
- Ética del servidor público y compromiso intergeneracional
- Gestión y evaluación de proyectos
- Políticas Públicas
- Corrientes, teorías, sistemas de pensamiento, pensadores de la Administración Pública
- Administración pública municipal
- Problemática y gestión de la Zona metropolitana DF. y Estado de México

## Sobre sus secciones

*Revista IAPEM* divide su contenido en secciones de acuerdo con la variedad de los artículos presentados, así:

### Presentación

Nota elaborada por la dirección que da pauta al tema general de la revista y presenta los artículos de ese número.

- a) **Artículos de investigación científica, tecnológica:** documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de *proyectos en proceso, estado del arte o terminados* de investigación, pero enfocándose principalmente en los procesos metodológicos, epistemológicos, éticos de dicho proyecto referido a la administración pública o disciplinas afines. En todos los casos se presentarán trabajos originales
- c) **Artículos de reflexión (derivados de investigación):** documento que presenta resultados de investigación terminada desde una *perspectiva analítica, interpretativa o crítica* del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales.
- d) **Artículos que describen la práctica público administrativa o bien, el uso de herramientas metodológicas** para su aplicación en el campo de la administración pública
- e) **Artículo de revisión bibliográfica:** documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con temas de administración pública, gobierno y política, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos **40** referencias.

En todos los casos puede haber **traducciones** de autores de reconocido prestigio en la Administración Pública internacional.

### 1. 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.

## 2. 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.

## 3. Sobre su publicación

*Revista IAPEM* es publicada en cuatrimestralmente por el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Aparece en los meses de abril, agosto y diciembre. Sus políticas editoriales son planteadas y revisadas anualmente por su **comité editorial**, de acuerdo con las políticas generales del IAPEM.

Espacios para publicidad en la revista del IAPEM están disponibles, siempre y cuando estén de acuerdo a la naturaleza de la revista y a los intereses de los lectores.

## 4. Sobre su estructura editorial

*La revista del IAPEM* cuenta con la siguiente estructura editorial:

**Director:** sus funciones primordiales son:

- a) Actuar como el coordinador general de todo el proceso editorial (desde la convocatoria hasta la distribución de la revista);
- b) Ser el responsable del cumplimiento de los estándares científicos de la revista;
- c) Guiarse por las recomendaciones de los Consejo Directivo del IAPEM y el Comité editorial para tomar la decisión última sobre cuáles manuscritos serán publicados;
- d) Presentar un informe anual tanto al Consejo Directivo como al Comité editorial, en el que se detallen los avances, dificultades y logros de la revista durante ese período de tiempo;
- e) Proponer estrategias de difusión, distribución e internacionalización de la revista.

**Comité editorial:** está formado por expertos nacionales e internacionales en cada una de las diferentes temáticas cubiertas por la revista, son 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 y
- 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 remplazo. 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 hechos y una breve respuesta a las recomendaciones y críticas. Los árbitros pueden solicitar la revisión de este documento para verificar de nuevo su calidad o puede serles enviado directamente por el director o el Comité Editorial.

El manuscrito puede ser enviado a un nuevo árbitro en los siguientes escenarios: *a)* si la opinión de los árbitros sobre el manuscrito está dividida; *b)* si el autor no se encuentra conforme con la evaluación. En este último caso el nuevo árbitro recibirá las evaluaciones previas, pero no la identidad de los árbitros.

### **Formato de cesión de derechos y proceso de publicación**

A la versión final del artículo, revisada por los autores después del proceso de evaluación, se le debe anexar un formato en el cual se ratifique la voluntad de los autores de permitir la publicación y divulgación electrónica del mismo, que el material es inédito y no está en ningún otra publicación en evaluación y, asimismo, su responsabilidad irrestricta por su contenido. De no ser así, se asume de hecho la aprobación por parte de los autores de estas condiciones.

Un autor o un grupo de autores puede ser vetado si se confirma que el o ellos han caído en conductas científicas impropias tales como (pero no limitadas a): plagio, falsificación de datos o resultados, presentación de un trabajo previamente publicado en otra revista, crédito inapropiado a co-autores (o su omisión).

Los autores cuyos artículos se publiquen recibirán gratuitamente, en contraprestación, tres ejemplares del número de la revista en que resulte publicado su trabajo. Ningún otro tipo de compensación (sea monetaria o de cualquier otra clase) es o será usada.

*Responsable:*  
Dra. Guillermina Baena Paz  
Enero de 2014



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

*Consejeros*

Apolinar Mena Vargas, Martha Hilda González Calderón, Francisco Osorno Soberón,  
Alejandro Castro Hernández, José Alejandro Vargas Castro, Marcelo Martínez Martínez,  
Gilberto Cortés Bastida, Benjamín Fournier Espinosa, Pedro David Rodríguez Villegas,  
Carlos Alberto Acra Alba

*Asociados Fundadores*

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

*Consejo de Honor*

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982),  
Carlos F. Almada López (1982-1988), Roberto Gómez Collado (1988-1994),  
Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997), Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998),  
Samuel Espejel Díaz González (1998-2001), Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002),  
Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),  
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEL ESTADO DE MÉXICO A.C.**

*Presidente Honorario:* Eruviel Avila Villegas

*Presidente:* Mauricio Valdés Rodríguez

*Vicepresidente:* Jorge Olvera García

*Tesorero:* Mario Quezada Aranda

COMITÉ DE ASOCIADOS

*Presidente:* Roberto Padilla Domínguez

*Vocales:* Soraya Pérez Munguía y Aurelio Robles Santos

COMITÉ DE LEGISLACIÓN

*Presidente:* René Santín Villavicencio

*Vocales:* Reynaldo Robles Martínez y Joel Sierra Palacios

COMITÉ DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

*Presidente:* Eduardo Gasca Pliego

*Vocales:* Roberto Gómez Collado, Diana Ayala Albarrán y Laura Mitzi Barrientos Cano

COMITÉ EDITORIAL

*Presidente:* Guillermina Baena Paz

*Vocales:* Julián Salazar Medina, Roberto Moreno Espinosa y Miguel Ángel Márquez

PATRONATO DE LA EGAPMex

*Presidente:* Sen. María Elena Barrera Tapia

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

*Políticas de Gobierno:* Adriana Bazán Trousselle

*Prospectiva Gubernamental:* Celia Martínez Paulín

*Comunicación Social y Vinculación:* Raiza Dayar Mora

*Secretaria General de la EGAMex:* Constanza Márquez Aguilar

*Control de Gestión:* Hortensia Zúñiga Bárcenas

*Delegaciones Regionales:* Jessica Castillo Pérez

*Revista IAPEM*, núm. 87, enero-abril de 2014,  
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.  
Se terminó de imprimir el 15 de abril del año 2014  
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,  
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.  
El tiro consta de 500 ejemplares  
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.  
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.

# Contenido

## ARTÍCULOS

### *Presentación*

Guillermina Baena Paz

### *Nuevo modelo de la administración pública mexicana*

Héctor Luna de la Vega

### *Interacciones entre la Gobernanza y la Gobernabilidad*

Alejandro Anaya Huertas

### *La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida*

Guillermina Baena Paz

### *En busca del carácter científico de política pública. ¿Adecuamos la realidad al modelo o el modelo a la realidad?*

Pablo Ulises Sánchez Nieto

### *La globalización como contexto del desarrollo local: la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente*

José Alejandro Vargas Castro

### *La gestión de redes de docentes-investigadores en educación básica.*

### *Una propuesta de política pública para Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM)*

Joel Mendoza Ruiz, Judith Salinas Montes

### *El reto: la costosa política pública de educación en el DF*

David Alonso Figueroa Hernández

### *Reforma energética en México, ¿se encamina nuestra transición energética por la senda de la energía sostenible?*

María del Pilar Rodríguez Ibáñez y Guillermo Gándara

## PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL

### *Método MEYEP de prospectiva estratégica. Una propuesta integradora desde y para la región latinoamericana*

Eduardo Raúl Balbi

## RESEÑA

## AGENDA GLOCAL

## DOCUMENTOS

ISSN: 1665-2088

